

SRR 4/2008 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE
TILL
RIKSDAGEN FÖR GENOMFÖ-
RANDET
AV INTEGRATIONSLAGEN**

INNEHÅLL

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN	4
FÖR GENOMFÖRANDET AV INTEGRATIONSLAGEN.....	4
1 Inledning.....	4
Bakgrund till redogörelsen.....	5
Utredning över finansieringen och fördelningen av kostnaderna för integrationen mellan staten och kommunen	6
2 Förändringar i omvärlden	7
3 Invandrare bosatta i Finland	11
4 Lagen om främjande av invandrarers integration samt mottagande av asylsökande.....	15
4.1 Allmänt om främjande av integration	15
4.2 Integrationslagen	16
4.2.1 Integrationslagens utgångspunkter och syfte.....	16
4.2.2 Myndigheternas befogenheter när integrationslagen genomförs	16
4.2.3 Program för integrationsfrämjande	17
4.2.4 Integrationsplan och integrationsstöd.....	17
4.3 Annan lagstiftning som gäller integrationsfrämjande	17
5 Granskning av integrationslagen	18
5.1 Integrationslagens tillämpningsområde.....	18
5.2 Myndigheternas behörighet och samarbete	19
Splittringen inom förvaltningen	20
5.3 Redskap och medel för integrationen	21
5.3.1 Integrationsprogram	21
5.3.2 Integrationsplaner.....	22
Planer som gjorts upp av Arbetskraftsbyråer	22
Planer som gjorts upp av kommunerna.....	22
5.3.3 Integrationsstöd	23
6 Verkställighet av integrationen.....	24
6.1 Invandrare på arbetsmarknaden	24
6.1.1 Sysselsättning och arbetslöshet	24
6.1.2 Arbetsförvaltningens integrationsfrämjande åtgärder	25
Antalet invandrare och resurser	26
Arbetskraftspolitisk och frivillig integrationsutbildning.....	27
Begrepp som hänför sig till integrationsutbildning.....	27
Antalet invandrare som deltar i utbildning och resurser	28
Utbildningens innehåll.....	28
Utbildning som ska likställas med arbetskraftspolitisk utbildning.....	29
Yrkesutbildning	30
6.2 Kommunens allmänna ansvar vid stödjandet och främjandet av integrationen av invandrare.....	31
6.2.1 Social- och hälsovårdstjänster för invandrare	31
6.2.2 Invandrarbarn och invandrarunga	32
Småbarnsfostran och förskoleundervisning	32
Förberedande undervisning.....	32
Grundläggande utbildning	33
Unga invandrare.....	33
6.2.3 Invandrarkvinnor.....	35
6.2.4 Åldrande och äldre invandrare	36
6.2.5 Mottagande av flyktingar och placering i kommuner.....	37
7 Erkännande av utländska examina.....	38
8 Etniska relationer	39
8.1 Främjande av likabehandling	39
8.2 Invandrarernas deltagande och föreningsverksamhet.....	40
Organisationerna som integrerar	41
8.3 Attityder, diskriminering, rasism och brottslighet.....	42

Om attityder mot invandrare	42
Diskriminering och rasism	42
Annan kriminalitet	42
9 Utanförskap	43
10 Information och rådgivning	44
Utveckling av rådgivningen på invandrarnas eget språk	45
11 Uppföljning.....	46
12 Kostnader.....	47
Särskilt stöd till invandrare	50
13 Utvecklingsförslag.....	51
BILAGOR 66	
1. Europeiska unionens integrationspolitik	66
1.1 EU:s integrationspolitik	66
1.2 EU-fonder	68
1.3 ESF-programmet	69
1.4 Internationell jämförelse	69

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN FÖR GENOMFÖRANDET AV INTEGRATIONSLAGEN

1 Inledning

Finlands migrationspolitik granskades på ett övergripande sätt första gången 1997, då statsrådet gav ett principbeslut om regeringens flykting- och invandrarpolitiska program. Som mål fastslogs då första gången att alla invandrare bör integreras i det finländska samhället och arbetslivet på ett smidigt och effektivt sätt. Utgångspunkten för programmet var att det gagnar hela samhället och invandrarna att de får bevara sitt modersmål och värna om sin ursprungliga kultur.

Utgående från programmet överlämnade regeringen till riksdagen en proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. Lagen trädde i kraft den 1 maj 1999. Tyngdpunkten i invandringen låg då på humanitär invandring, och arbetsrelaterad invandring spelade en obetydlig roll. Också lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (nedan integrationslagen) tog därför tydligt fasta på åtgärder för att främja integrationen av dem som flyttat till Finland av humanitära skäl.

När integrationslagen i Finland trädde i kraft hörde den till de första i sitt slag i Europa. Europeiska unionens befogenheter sträcker sig inte till området för integrationsfrämjande, men i takt med att utmaningarna för integrationsfrämjande har ökat i medlemsländerna under 2000-talet har medlemsländerna utvecklat sitt samarbete och bl.a. kommit överens om gemensamma integrationsfrämjande principer. I principerna betonas bl.a. att integrationsfrämjandet är dubbelriktat: dels invandrarernas aktiva försök att integreras, dels det mottagande samhällets anpassning till den nya situationen. Principerna motsvarar i hög grad utgångspunkterna för integrationslagen och den integrationsfrämjande politiken i Finland.

Också i Finland har invandringen både ökat och ändrat form under 2000-talet. Antalet flyktingar och personer som flyttar av andra humanitära skäl har proportionellt sett minskat medan invandring på basis av familjeband och arbetsrelaterad invandring har ökat. Statsminister Matti Vanhanens första regering beredde därför regeringens invandrarpolitiska program, som statsrådet godkände som ett principbeslut i oktober 2006. Också i det programmet granskas migrationen i ett helhetsperspektiv, men de viktigaste temana gäller förberedande åtgärder med tanke på de förestående problemen med tillgång på arbetskraft. Åtgärderna går ut på att främja även arbetsrelaterad invandring, effektivisera styrningen av systemet för integrationsfrämjande och förbättra de etniska relationerna mellan olika befolkningsgrupper. En av riktlinjerna i programmet är att alla – också de som invandrar på grund av arbete och deras familjemedlemmar – behöver vägledning som stöder möjligheterna att verka i samhället. I enlighet med riktlinjen bereds som bäst ett system för vägledning som kompletterar integrationsfrämjandet. Avsikten är att så många som möjligt av invandrarna, också de som bara stannar en viss tid, genast i början av sin ankomst till landet ska få börja lära sig språk och bli förtrogna med det finländska samhället. På så vis skapas goda förutsättningar för den fortsatta integrationsprocessen, om vistelsen eventuellt trots allt blir permanent.

Bland riktlinjerna enligt det invandrarpolitiska programmet ingår också dubbelriktad integration och i anslutning till detta vikten av att integrationen beaktas så att den genomsyrar olika program och strategier på riksnivå och att olika sektorer inkluderar främjande av integration i sina kvalitetskriterier. Som nyckelsektorer nämns boende, utbildning, dagvård och andra former av socialservice, hälso- och sjukvård och arbetskraftsservice. Dessutom be-

hövs riktade och effektiva specialtjänster som främjar integration. I den nya situationen behöver kommunerna, Arbetskraftsbyråerna och andra aktörer på lokal nivå mer vägledning och information än tidigare för att kunna främja integrationen. Enligt riktlinjerna bör styrningen av systemet för integrationsfrämjande effektiviseras, särskilt genom att ett övergripande ramprogram för etniska relationer och främjande av integration tas i bruk. I programmet, som bör beredas på bred basis, uppställs riksomfattande mål för de integrationsfrämjande åtgärderna när det gäller verksamheten och resurserna. Ramprogrammet har beretts parallellt med redogörelsen för integrationsfrämjande.

Dubbelriktad integration är en förutsättning för att invandringen ska öka i framtiden. En annan förutsättning har varit välfungerande relationer mellan olika befolkningsgrupper. Djupare och fler dialoger och bättre etniska relationer blir allt viktigare utvecklingsområden.

I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering förband regeringen sig att genomföra de inskrivna åtgärderna i regeringens invandrapolitiska program. I regeringsprogrammet lyftes särskilt fram vikten av invandrarnas integration i stora städer. Också i vissa finländska städer kan det skönjas att invandrarbefolkningen koncentreras till samma bostadsområden. Exempelvis i vissa grundskolor utgör andelen elever med invandrarbakgrund redan mer än hälften av alla elever. För huvudstadsregionen, Åboregionen och andra betydande invandrarområden utarbetas, i enlighet med regeringsprogrammets riktlinjer, i samarbete med staten och kommunerna i regionen ett pilotprogram som syftar till att främja invandrarnas integration och sysselsättning. Avsikten är att förebygga de negativa konsekvenserna av koncentreringsarna.

Bakgrund till redogörelsen

Den första redogörelsen för genomförandet av integrationslagen lämnades till riksdagen i juni 2002 (SRR 5/2002 rd). Riksdagen yttrade sig om redogörelsen i februari 2003 och förutsatte då att regeringen före utgången av 2005 lämna förvaltningsutskottet en utredning över finansieringen och fördelningen av kostnaderna för integrationen mellan staten och kommunerna. Regeringen uppmanades komma med en ny redogörelse för genomförandet av integrationslagen 2007. På grund av reformen av migrationsförvaltningen sköts redogörelsen fram till 2008.

Integrationslagen har ändrats upprepade gånger, men endast två ändringar har gällt utveckling av integrationsfrämjandet.

En ändring (lag 1215/2005) av integrationslagen trädde i kraft vid ingången av 2006. Då beaktades ändringsbehoven enligt regeringens uttalande om redogörelsen från 2002. Definitionen av integrationsfrämjande breddades till att omfatta beaktande av invandrades behov även vid planering och anordnande av andra tjänster och åtgärder i samhället. Målet med ändringen var, i enlighet med riksdagens önskemål, att de integrationsfrämjande åtgärderna i så omfattande utsträckning som möjligt ska vara en del av de normala tjänsterna i samhället.

Genom ändringen av integrationslagen skapades klarhet i olika myndigheters uppgifter, arbetsfördelningen och ansvarsområdena. På regional nivå upptogs länsstyrelserna som ansvariga myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Dessutom betonades samarbetet mellan Arbetskraftsbyråerna och kommunerna och gjordes ansvarsfördelningen tydligare.

Lagen kompletterades med en riktgivande förteckning över åtgärder och tjänster som främjar integration. Förteckningen måste beaktas när program för integrationsfrämjande och integrationsplaner görs upp.

Bestämmelserna om integrationsplanen ändrades så att integrationsplanen kan inbegripa även grundstudier och yrkesinriktade studier, gymnasiestudier, utbildning som leder till högskoleexamen samt fortbildning och vidareutbildning. Den tid invandraren har rätt till en plan förlängdes på vissa grunder till fem år. Den tid invandraren har rätt till en plan skulle inte längre förkortas av moderskaps-, sjuk- eller föräldraledigheter. Myndigheterna förplik-

tades att göra upp planen inom två månader efter det att invandraren har fått en hemkommun och uppmanades anvisa invandraren till en åtgärd inom en månad efter det att planen gjorts upp. En invandrare under 18 år ska ha rätt att få en integrationsplan, om invandraren själv eller föräldrarna begär det eller om kommunens myndigheter anser att invandraren har nytta av de tjänster och åtgärder som överenskomms i integrationsplanen.

Regeringen föreslog inte att integrationslagen skulle ändras så att rätten till integrationsstöd som betalas som arbetsmarknadsstöd i princip inträder den dag invandraren anmäler sig som arbetslös arbetsökande eftersom inslaget av vederlag i förutsättningarna för erhållandet av arbetsmarknadsstöd omprövades. Enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa löper tidsperioden utan ersättning under tiden för den åtgärd till vilken personen har anvisats.

Riksdagen ansåg att det borde reserveras särskilda anslag för tillräcklig språkutbildning och samhällskunskap. Separata tillräckliga anslag har dock inte blivit verklighet.

Avsikten med ändringen av integrationslagen var att invandrarnas integration främjas både genom specialservice och genom beaktande av invandrarnas behov inom basservicen. Det finns mycket som inte ens i dag ägnas tillräcklig uppmärksamhet, eller det förhåller sig så att det ännu inte finns tillräckliga resurser för de tjänster och åtgärder som behövs. Hit hör bl.a. sådant som också riksdagen lyfte fram i sitt uttalande: nyttiggörande av utbildning som fåtts utomlands, frågor i anslutning till regional och mental differentiering, erhållande av information, ordnande av uppföljning och utvärdering och förbättring av situationen för dem som löper risk att marginaliseras.

Genom en annan ändring (972/2007) av integrationslagen bildades vid inrikesministeriet en helhet med ansvar för invandring och integration bestående av en migrationsavdelning och Migrationsverket under den.

Dessutom har tre direktiv av rådet genomförts nationellt genom ändringar av integrationslagen. Lagen har också ändrats med anledning av totalreformerna av utlänningslagen och lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Rådets direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av dem genomfördes nationellt 2002 (118/2002).

Rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna genomfördes nationellt 2005 (632/2005) i samband med att utlänningslagen ändrades.

Rådets direktiv 2003/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna genomfördes 2007 (1269/2006) i samband med att utlänningslagen ändrades.

Den ändring av integrationslagen som genomfördes genom lag 1292/2002 föranleddes av totalreformen av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Den ändring som genomfördes genom lag 649/2004 föranleddes i sin tur av totalreformen av utlänningslagen.

Utredning över finansieringen och fördelningen av kostnaderna för integrationen mellan staten och kommunen

Så som nämnts ovan förutsatte riksdagen i sitt uttalande om redogörelsen (RSk 39/2002 rd, FvUB 20/2002 rd) att regeringen före utgången av 2005 lämnar förvaltningsutskottet en utredning över invandrarnas servicebehov och finansieringen och fördelningen av kostnaderna för integrationen mellan staten och kommunerna. Förvaltningsutskottet beviljade förlängd tid för utredningen till början av 2006. Den 27 februari 2006 lämnade arbetsministeriet förvaltningsutskottet en utredning över kostnaderna för invandrare (MINU 2/2006 rd).

På uppdrag av arbetsministeriet utredde Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) och Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) användningen av service bland invandrare, kostnaderna för användningen och fördelningen av kostnaderna mellan staten, kommunerna och klienterna enligt invandrargrupper. År 2005 gjorde VATT dessutom en utredning om sysselsättningen, inkomstskatterna och inkomstöverföringarna för invandrare på 1990-talet.

Enligt undersökningarna anlidade invandrarna och flyktingarna social- och hälsovårdsservicen i mindre utsträckning än urbefolkningen, när anlitaandet mättes med antalet besök och vård dagar. Det disponibla materialet möjliggjorde inte någon klarläggning av vilka merkostnader och särskilda kostnader invandrarna och flyktingarna orsakar som serviceanvändare. Dessa merkostnader och särskilda kostnader till följd av invandrarskap och flyktingskap syns inte i registren eller statistiken. Resultaten kan dock antagligen anses ge fingervisningar om att invandrarna till vissa delar inte anlitar servicen fullt ut. Det disponibla materialet kan dock inte ligga till grund för bedömningar av invandrarernas servicebehov.

I samband med slutsatserna gällde det att observera att Stakes och VATT:s resultat inte är heltäckande eller generaliserbara på alla punkter. Bristen på statistiskt material och registermaterial är det största hindret för en klarläggning av hur invandrarna anlitar service och vilka kostnader anlitaandet medför. Det ansågs emellertid vara omöjligt att utforma ett registersystem uteslutande för invandrare. Arbetsministeriet ansåg att den kalkylerade ersättningen för mottagandet av flyktingar inte kan anses vara överdimensionerad om man beaktar att flyktingarna medför merkostnader eftersom de också behöver särskilda och skraddarsydda tjänster.

I syfte att erhålla mera heltäckande information än för närvarande om hur invandrarna anlitar servicen och de kostnader anlitaandet medför och för att klarlägga invandrarernas servicebehov kommer man enligt arbetsministeriet att i fortsättningen utveckla uppföljningen i samråd med Finlands Kommunförbund och kommunerna.

Utskottet ansåg att den utredning som fått ger vid handen att det kan konstateras att de kostnader som invandrarna medför inte kan utredas enbart på basis av de nuvarande statistiska uppgifterna. Det disponibla informationsmaterialet kan kompletteras genom den enkätundersökning som föreslogs i utredningen. Samtidigt kan man få information om invandrarernas servicebehov och deras tillfredsställelse med servicen. Utskottet ansåg det vara nödvändigt att utveckla uppföljningen och statistikföringen av de kostnader som invandrarna medför. Särskilt avseende bör fästas vid att informationen är kommensurabel och tillförlitlig och att uppföljnings- och statistikföringssätten är enhetliga.

Förvaltningen har inte haft några anslag för att kunna bemöta förvaltningsutskottets uppdrag. Forskning som gäller invandrarernas servicebehov och anlitaande av servicen har inte kunnat genomföras. Ett uppföljningssystem har färdigställts i samband med beredningen av det rikstäckande ramprogrammet för integrationsfrämjande och etniska relationer. Olika myndigheter ansvarar för att uppföljningssystemet tas i bruk och kommunerna ansvarar för samordningen.

2 Förändringar i omvärlden

Befolkningens stigande medelålder och pensioneringen håller på att leda till att befolkningen i arbetsför ålder minskar så att den inte längre kan svara mot behovet på arbetsmarknaden. Redan nu kan en direkt brist på arbetskraft skönjas inom vissa branscher. Behovet av arbetskraft kommer att öka ytterligare i framtiden. Invandring är en metod bland andra metoder, t.ex. bättre matchning, längre tid i arbetslivet och utnyttjande av hela arbetskraftsreserven, för att bemöta behovet av arbetskraft och förbereda sig inför den framtida bristen på arbetskraft. Givetvis kan utmaningarna till följd av befolkningens stigande medelålder inte på ett socialt och politiskt hållbart sätt bemötas fullt ut enbart genom invandringen.

Sysselsättningsgraden i Finland förväntas stiga år 2008 samtidigt som arbetskraftsutbudet sjunker i den nuvarande situationen. Enligt den konjunktursöversikt som ekonomiska avdelningen vid finansministeriet publicerade den 11 mars 2008 kommer den goda sysselsättningsutveckling som fortsatte under hela fjolåret att fortsätta också i år. Sysselsättningsgraden kommer att stiga till 70,6 procent. Ökningen av arbetskraftsutbudet blir långsammare. Arbetslöshetsgraden sjunker i år till 6,2 procent från fjolårets 6,9 procent. Antalet lediga arbetsplatser var i genomsnitt 54 100 i fjöl, 7 procent mer än året innan. Antalet sysselsatta uppnådde först i slutet av förra året samma nivå som i slutet av 1980-talet, ungefär 2,5 miljoner personer. Även om arbetslöshetsgraden fortfarande är hög, börjar arbetsmarknadens stramhet närma sig nivån i slutet av 1980-talet. Sysselsättningen och antalet arbetslösa kommer i stort sett att förbli oförändrade nästa år.

Antalet lediga arbetsplatser har ökat tydligt och i jämn takt vid arbetskraftsbyråerna sedan 2004. Situationen har varit mera vågformad när det gäller de rekryteringsproblem som arbetskraftsbyråerna rapporterat om. Ätminstone enligt uppgifterna för januari har den ökning av antalet rekryteringsproblem som startade i slutet av 2006 upphört, trots att antalet lediga arbetsplatser har fortsatt att öka. I januari 2008 fanns det numerärt sett flest arbetsplatser som var svåra att besätta i yrken inom industriellt arbete, servicearbete och hälso- och socialvård. Inom transport- och trafiksektorn fanns det proportionellt sett mest arbetsplatser som vara svåra att besätta av alla arbetsplatser inom branschen.

Brist på arbetskraft var den vanligaste orsaken till rekryteringsproblemen i januari 2008, dvs. lediga arbetsplatser lockade inga sökande. Enligt den personal- och utbildningsenkät som Finlands Näringsliv (EK) publicerade den 5 mars 2008 hade nästan hälften av EK:s medlemsföretag svårigheter att anställa nya arbetstagare i oktober 2007. Rekryteringssvårigheterna har ökat flera år i rad. I vart fjärde fall beror rekryteringssvårigheterna på att det råder brist på arbetskraft. Orsakerna till rekryteringssvårigheterna varierar i hög grad beroende på vilken bransch eller vilket yrke en ledig arbetsplats har gällt. Lediga arbetsplatser inom hälso- och sjukvården och det sociala området drabbas mest av bristen på arbetskraft. Arbetssökandenas personliga egenskaper försvårar möjligheterna besätta arbetsplatserna framför allt inom jord- och skogsbruk, administration och kontorsarbete och byggarbete. Arbetsplatsens egenskaper är en betydande orsak till rekryteringsproblem när det gäller yrken inom handel och service.

Den senaste tiden har problem med tillgången på arbetskraft förekommit mest allmänt på verksamhetsställen för trafik och byggande. Enligt den senaste förfrågningen har följande yrken haft mest rekryteringsproblem: sjukskötare, närvårdare/primärvårdare, barnträdgårdslärare, maskinmontör, svetsare och verkstadsmekaniker. Problemen med tillgången på arbetskraft beräknas fortsätta att öka, eftersom efterfrågan på arbetskraft förutspås öka snabbare än arbetskraftsutbudet under de närmaste åren.

Av de drygt 133 000 utländska medborgare som är bosatta i Finland är ca 105 000, 79 procent, i arbetsför ålder (15–64-åringar). Andelen är betydligt högre än för finländarna, av vilka 66 procent är i arbetsför ålder. Cirka 65 000 personer, 60 procent, av utlänningarna ingår i arbetskraften, vilket avviker tydligt från urbefolkningen av vilken 75 procent ingår i arbetskraften. Andelen personer i arbetsför ålder och arbetslöshetsgraderna för utlänningarna varierar i mycket hög grad enligt nationalitet och kön. De grupper som kommit till Finland som flyktingar har drabbats hårdast av arbetslösheten. I dagens läge är arbetslöshetsgraden mycket hög (högre än 50 procent) bland afghaner, iranier, irakier, somalier och sudaneser, trots att arbetslöshetsgraderna har sjunkit de senaste åren också för dessa grupper. I februari 2008 fanns det sammanlagt 11 900 arbetslösa utlänningar.

Utlänningarnas invandring till Finland har ökat de senaste åren, men de totala siffrorna för Finland är fortfarande låga i förhållande till det framtida behovet av arbetskraft. Nästan 17 000 utländska medborgare flyttade till landet, vilket är 22 procent mer än år 2006.

Enligt Migrationsverkets statistik anhängiggjordes sammanlagt 6 318 ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare år 2007, medan motsvarande antal var 3 838 år 2006. Anta-

let anhängiggjorda ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare ökade med ca 65 procent jämfört med år 2006. År 2007 fattades sammanlagt 5 839 beslut, medan det totala antalet var 3 215 det föregående året. De tio största grupperna av sökande för uppehållstillstånd för arbetstagare år 2007 var medborgare i Ryssland, Ukraina, Kina, Turkiet, Kroatien, Serbien, Bosnien och Hercegovina, Jugoslavien, Indien och Filippinerna. I januari-februari 2008 gjordes 2 424 ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare, vilket är en ökning med 21 procent från januari-februari det föregående året.

År 2007 fattades sammanlagt 2 850 beslut om uppehållstillstånd på andra grunder. År 2006 fattades sammanlagt 2 344 beslut av det slaget. Ökningen av antalet beslut jämfört med år 2006 rörde sig kring 21 procent. År 2007 rörde sig andelen positiva beslut kring 95 procent. Det handlar om ansökningar om uppehållstillstånd som lämnats in av sökande som inte behöver uppehållstillstånd för arbetstagare för att få arbeta i Finland, utan får arbeta här med ett s.k. vanligt uppehållstillstånd. Exempelvis specialsakkunniga, idrottare och tränare hör till denna grupp som beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund. Till denna grupp hör också utländska forskare och utlänningar som söker sig till Finland på basis av au pair-avtal.

I enlighet med de invandrarpolitiska riktlinjerna har inrikesministeriet initierat följande projekt för att främja och öka arbetskraftsinvandringen till Finland:

1) Den 23 oktober 2007 tillsatte inrikesministeriet ett projekt för att utveckla systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Projektets mandattid är den 23 oktober 2007 till den 31 december 2008. Syftet är att utreda lagstiftningsproblemen och de praktiska problemen inom det nuvarande systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare, med hänsyn till den beredning som redan gjorts och resursfrågorna. Målet med utvecklingsarbetet är att systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare bättre ska svara mot behovet av att öka den utländska arbetskraftsinvandringen och göra den attraktivare.

2) Den 21 februari 2008 tillsatte inrikesministeriet ett projekt för att bereda ett åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring. Projektets mandattid är den 3 mars till den 1 december 2008. Uppdraget går ut på att utarbeta ett sådant åtgärdsprogram för utveckling och främjande av arbetskraftsinvandring som förutsätts i regeringens invandrarpolitiska program. Samtidigt granskas andra förslag i programmet som gäller arbetskraftsinvandring och utreds möjligheterna och kanalerna för att genomföra dem.

3) Den 11 februari 2008 tillsatte inrikesministeriet ett projekt för att utreda eventuella samarbetsformer med ursprungsländer för att främja arbetskraftsinvandring. Arbetsgruppen har fått i uppdrag att utreda hurdana former för myndigheternas samarbete med tredje länder som är gångbara för att främja utländsk arbetskraftsinvandring och hurdana myndighetsåtgärder (inkl. event. utbildningssamarbete/utbildningsprogram) de finländska myndigheterna bör vidta i hemlandet och utomlands (i synnerhet beskickningarnas roll). Arbetsgruppen har också fått i uppdrag att bedöma möjligheterna att inleda ett eller flera pilotförsök för samarbete med ett EU-land och/eller tredje land och också ange principerna för samarbetet. I projektmandatet har dock inte fastställts på förhand vilka konkreta former samarbetet ska få eller med vilka länder det ska bedrivas.

4) Med medfinansiering från Europeiska socialfonden pågår på det nationella planet två riksomfattande utvecklingsprogram som gäller arbetskraftsinvandring och vägledning i det inledande skedet för utlänningar som kommer för att arbeta (Vägledning och rådgivning under det inledande skedet vid invandring/prioriterat insatsområde 2 och Främjande av arbetsrelaterad invandring/prioriterat insatsområde 4). Målen för båda utvecklingsprogrammen har uppställts nationellt; de projekt som finansieras ska avpassa sina åtgärder enligt dem.

5) Före utgången av 2008 färdigställer arbets- och näringsministeriet i samråd med inrikesministeriet en bedömning av det framtida behovet av utländsk arbetskraft. Utredningen innehåller både en regional och en branschvis bedömning av hur efterfrågan kommer att utvecklas och vilka möjligheter det finns att svara på efterfrågan med inhemsk och utländsk

arbetskraft. Efter utredningarna granskas politiken för arbetsrelaterad invandring som en helhet i samband med halvtidsöversynen av regeringsprogrammet.

När invandringen ökar och blir mångsidigare och när den arbetsrelaterade invandringen fortsätter att öka kommer omvärlden att förändras och medföra nya utmaningar också med tanke på integrationen. Invandrarna blir en del av samhället, och den växande invandringen bör därför beaktas inom olika politikområden. Invandrarna är dock inte någon enhetlig grupp, utan det behövs olika angreppssätt för att trygga Finlands möjligheter att utvecklas till en allt bättre plats där invandrarna kan leva, bo, vara företagare och arbeta utan att behöva uppleva diskriminering eller rasism. Utmaningarna för service- och stödsystemen ökar och det behövs utveckling för att kompetensen hos dem som flyttar till Finland ska tas till vara på arbetsmarknaden och i samhället på ett effektivt sätt.

Alla invandrare bör erbjudas möjlighet att så snart som möjligt efter flyttningen till Finland skaffa sig de språkkunskaper som behövs i arbetslivet och det dagliga umgänget och få kunskap om hur det går till i det finländska samhället, oavsett på vilken grund de har flyttat till Finland. Inte bara de som omfattas av integrationslagen utan också studerande, de som flyttat på grund av arbete, de som bor på glesbygden och de som bor i utlandet och planerar att flytta till Finland behöver utbildning.

Det är dock inte nödvändigt att rikta egentliga integrationsfrämjande åtgärder till utlänningar som flyttar till Finland tillfälligt, för en kort tid. Den utländska tillfälliga arbetskraften i Finland har ökat anmärkningsvärt de senaste åren, och volymen beräknas för närvarande röra sig kring 40 000. Den årliga ökningen kan beräknas uppgå till tusentals personer. Den kraftiga ökningen av tillfälligt arbete har i huvudsak varit arbetsmarknadsstyrd. Utlänningarnas tillfälliga arbetande i Finland är mångfasetterat. Arbetet kan vara mycket kortvarigt eller pågå i flera år. Arbetet kan utföras utan att personen bor i Finland, så att personen bor i Finland eller så att personen har tillfälligt logi i Finland under arbetsveckorna. För dessa utlänningar är arbets- och familjebanden och de övriga banden nästan utan undantag förankrade i hemlandet, och när de kommer till Finland har de inte någon avsikt att börja bo stadigvarande i landet.

I Finland vistas dessutom varje år ett betydande antal examens- och utbytesstuderande, av vilka bara några få slutligen stannar kvar i Finland för att bo och arbeta. Resurserna hos studerande som fått avgiftsfri utbildning i Finland bör i fortsättningen i tilltagande grad kunna tas till vara på den nationella arbetsmarknaden.

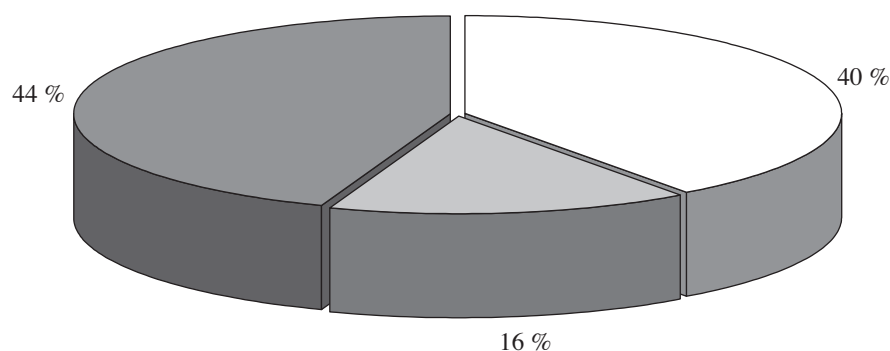
Den egentliga integrationen sker i växelverkan med det finländska samhället, mest intensivt i situationer i det dagliga livet och i närsamhällena, såsom i daghemmen och skolorna, i samband med hobbyer och på arbetsplatserna. Insatserna för att främja invandrades integration är tväradministrativa och sträcker sig till alla myndigheters ansvarsområden. Det förutsetts att invandrarbefolkningens behov beaktas i beredningen på riksnivå, regional nivå och lokal nivå så att detta genomsyrar de politiska sektorerna och ordnandet av alla former av offentlig service. Dessutom behövs separata integrationsfrämjande åtgärder, såsom språk- och integrationsutbildning.

För det tväradministrativa inslaget i samband med integration och integrationsfrämjande behövs det effektiva insatser för samordning. Politiken för integrationsfrämjande är en ganska ny politisk sektor, och därför behöver de regionala och lokala myndigheterna och de övriga aktörerna tydlig styrning och rådgivning för olika nivåer. Integrationen försiggår därför i båda riktningarna: förutom invandrarna förändras även innehållet i servicen, närsamhällena, interaktionssätten och över lag hela vårt samhälle när befolkningen blir heterogenerare.

Den nuvarande integrationslagen bereddes och trädde i kraft vid en tidpunkt då flyktingskap och andra humanitära skäl var de viktigaste grunderna för invandringen. Nu när migrationsgrunderna är mera mångfasetterade måste också utmaningarna för integrationsfrämjandet granskas på nytt. Bland dem som är i behov av individuella integrationsfrämjande åtgärder som slås fast i en integrationsplan finns allt fler personer som flyttat till Finland av familje-

skäl eller på grund av arbete. De har dock rätt till en integrationsplan endast om de är arbetslösa arbetssökande eller mottagare av utkomststöd. Många som kommit till Finland t.ex. som maka eller make blir då inte delaktiga av integrationsfrämjande åtgärder och får inte heller några råd eller någon vägledning av myndigheterna. Var och en som flyttar till landet behöver åtminstone information och introduktion i de finländska samhällsstrukturerna, invandrarnas rättigheter och skyldigheter, servicesystemet och möjligheterna att studera finska/svenska. I de situationer där tillfällig vistelse i landet sist och slutligen blir permanent, är vägledning under det första skedet en grund för den integration som då äger rum.

Utländsk sysselsatt arbetskraft i Finland (uppskattningsvis ca 90 000 personer på årsbasis)



- | | |
|---|---|
| □ | Varaktigt bosatta utlänningar i Finland, andra än de som flyttat på grund av arbete (ca 36 000) |
| ■ | Varaktigt bosatta utlänningar i Finland, flyttat på grund av arbete (ca 14 000) |
| ■ | Utlänningar som arbetar tillfälligt i Finland (ca 40 000) |

3 Invandrare bosatta i Finland

Finland har länge varit ett utvandringsland; i synnerhet på 1960- och 1970-talet flyttade finländarna till Sverige och arbetsmarknaden där. Inflyttningen till Finland var mycket obetydlig, tills flyttningen till Finland började öka i samband med förändringarna efter Sovjetunionens upplösning i början av 1990-talet. Invandringen hade dock i första hand humanitära grunder. Antalet personer som sökte asyl i Finland ökade och till Finland flyttade också ingermanfinländare som fått status som återflyttare.

Familjeband är alltjämt den vanligaste grunden för invandring. Utgångspunkten har varit att de som flyttar till Finland permanent ska integreras i det finländska samhället och arbetslivet. Särskild uppmärksamhet har fästs vid integrationen för dem som flyttar på andra grunder än på grund av arbete, t.ex. flyktingar. Det har bedömts att de som flyttat på grund av arbete kommer att integreras med hjälp av arbetslivet.

I slutet av 2007 var 132 708 utländska medborgare stadigvarande bosatta i Finland, vilket är ca 2,5 procent av hela befolkningen.

Befolkning: 5 300 484	
MEDBORGARSKAP	
Finland	5 167 776
Utlänningar tot.	132 708
<i>Största grupper:</i>	
Ryssland	26 211
Estland	20 006
Sverige	8 349
Somalia	4 852
Kina	3 978
Thailand	3 470
Tyskland	3 318
Turkiet	3 182
Britannien	3 143
Irak	3 036
MODERSMÅL	
finska	4 836 183
svenska	289 596
samiska	1 777
Pers. med främmande språk tot.	172 928
<i>Största grupper:</i>	
ryska	45 224
estniska	19 812
engelska	10 589
somaliska	9 810
arabiska	8 119
kurdiska	5 893
albanska	5 791
kinesiska	5 733
FÖDELSESTAT	
Finland	5 097 956
Födda utomlands tot.	202 528
<i>Största grupper:</i>	
Forna Sovjetunionen	43 805
Sverige	30 203
Estland	16 728
Ryssland	5 872
Somalia	5 802
Forna Jugoslavien	5 470
Tyskland	5 289
Kina	5 269
Irak	4 794
Thailand	4 761

Under 2007 flyttade sammanlagt 25 230 personer till Finland, av vilka 16 928 var utländska medborgare. Ökningen från det föregående året var 12,4 procent. Samma år flyttade 12 268 personer bort från Finland, vilket innebär att nettoflyttningen var 12 962 personer.

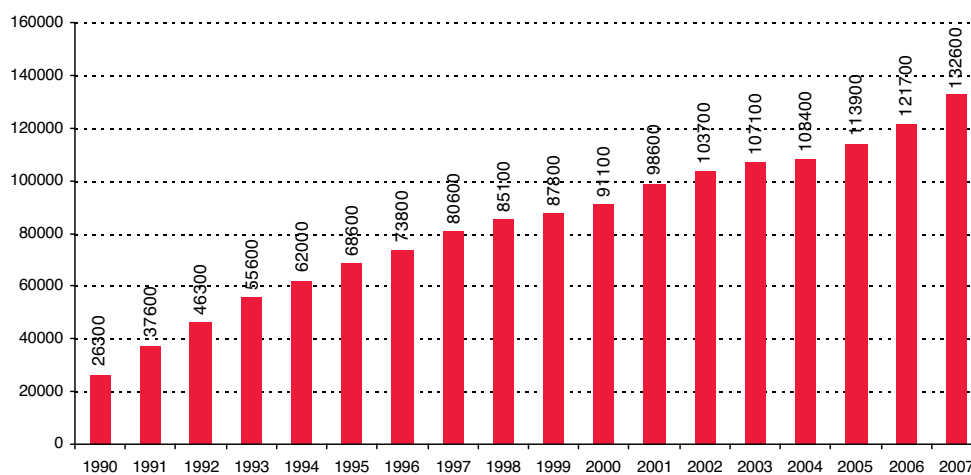
Invandringen 2006 och 2007

	Invandring			Utvandring			Nettoinvandring			Befolkning 31.12.2007
	2006	2007	förändring %	2006	2007	förändring %	2006	2007	förändring %	
SAMMANLAGT	22 451	25 230	12,4 %	12 107	12 268	1,3 %	10 344	12 962	25,3 %	5 300 484
Finska medborgare	8 583	8 302	-3,3 %	9 394	9 215	-1,9 %	-811	-913	12,6 %	5 167 776
Utländska medborgare:	13 868	16 928	22,1 %	2 713	3 053	12,5 %	11 155	13 875	24,4 %	132 708
-OECD-länder	3 748	4 292	14,5 %	1 545	1 598	3,4 %	2 203	2 694	22,3 %	33 873
-Länder utanför OECD	10 120	12 636	24,9 %	1 168	1 455	24,6 %	8 952	11 181	24,9 %	98 835

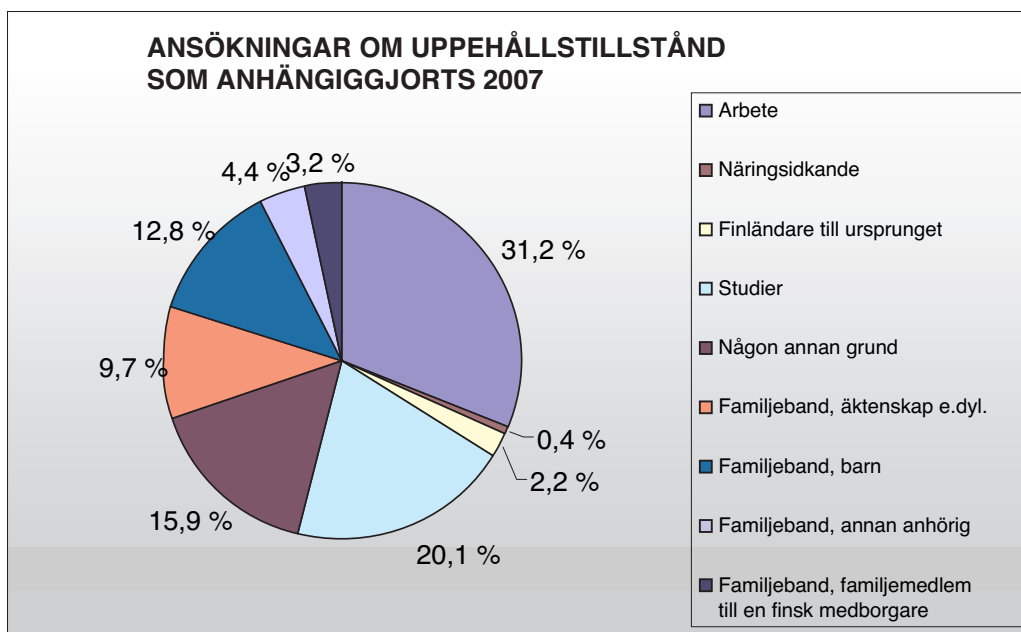
Källa: Statistikcentralen

Trots att den utländska befolkningen i Finland har ökat med ca 30 000 personer sedan år 2002, då den förra redogörelsen skrevs, är andelen fortfarande liten vid internationell jämförelse. Bland de gamla EU-länderna har Finland den lägsta andelen utlänningar.

Utlänningar i Finland 1990–2007



År 2007 anhängiggjordes sammanlagt 19 804 ansökningar om uppehållstillstånd på de grunder som nämns i det följande. Ansökningarna är sådana som faller inom Migrationsverkets behörighet. År 2006 var antalet 16 116. Ökningen var ca 23 procent.



År 2007 fattade Migrationsverket sammanlagt 19 219 beslut om uppehållstillstånd, av vilka 90 procent innebar att tillstånd beviljades. På basis av familjeband var de största grupperna sökande år 2007 medborgare i Ryssland, Somalia, Indien, Turkiet och Afghanistan. På basis av arbete var de största grupperna sökande medborgare i Ryssland, Ukraina, Indien, Kina, Turkiet och Kroatien.

År 2007 meddelade polisen ca 1 400 positiva beslut i fråga om första ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem till en finsk medborgare. Polisen avgjorde sammanlagt 17 533 ansökningar om fortsatt tillstånd, av vilka endast 2–3 procent innebar avslag. År 2007 avgjorde polisen 14 047 ansökningar om registrering av uppehållsrätt och ansökningar om uppehållskort för EU-medborgare, av vilka ca 1 procent innebar avslag. De statistiska uppgifterna baserar sig på uppgifter från utlänningsregistret.

År 2007 minskade antalet asylsökande med 38 procent i förhållande till år 2006. Redan då hade antalet sjunkit med 35 procent i jämförelse med år 2005. I fjol lämnade sammanlagt 1 434 personer in ansökan, år 2006 var antalet sökande 2 324 och år 2005 sammanlagt 3 574. År 2007 var Irak, Ryssland, Somalia, Serbien, Iran, Turkiet och Afghanistan de största utreseländerna för de sökande.

År 2006 var ca 50 procent av de utländska medborgarna bosatta i landskapet Nyland. Cirka 10 procent bodde i landskapet Egentliga Finland och ca 7 procent i landskapet Birkaland.

4 Lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande

4.1 Allmänt om främjande av integration

Integration definieras på olika sätt i olika länder beroende på den rådande migrationspolitiken, invandringens karaktär och historia och över lag den samhällspolitiska karaktären. I Europa har innehållet i integrationen fått enhetligare former i och med antagandet av EU:s gemensamma principer för integrationsfrämjande.

På finskt håll har man gått in för nyordet "koutoutuminen" i stället för lånordet "integraatio". I den svenskspråkiga integrationslagen motsvaras finskans "koutoutuminen" av "integration" och "koutoutaminen" av "integrationsfrämjande" och "främjande av integration". Integration innebär också interaktion, dvs. hur den som flyttat från ett annat land förmår ta till vara de möjligheter som samhället erbjuder. För detta måste siktet vara inställt på ett icke-diskriminerande och jämlikt samhälle. Dessutom måste servicesystemet ändras, liksom människornas växelverkan i dagliga situationer, t.ex. i arbetslivet, i skolorna, i daghemmen och i bostadsområdena. Vi talar om interaktion i båda riktningarna, dvs. att både invandraren och samhället anpassar sig till den nya situationen.

Ju mer socialt integrerat samhället är, desto närmare och fastare är interaktionen mellan dess element (människor och grupper). För detta används ofta begreppet social kohesion eller samhörighet (Entzinger & Biezeveld 2003). Det innebär självfallet utmaningar för samhörigheten när människor med en annan kultur eller ett annat språk flyttar till landet.

Det finländska samhället skulle förändras också utan någon invandring, men den växande invandringen uppställer nya utmaningar för samhället, såväl politiska och administrativa (t.ex. Saukkonen 2007) som kulturella. Denna sociokulturella förändringsprocess, som leder till att samhället blir mångformigare, kan vara friktionsfylld eller smidig.

Integration är en process, inte ett uppnått tillstånd. Processen är individuell för varje invandrare och beror i hög grad på hans eller hennes ålder samt bakgrund och förhållanden som hänför sig till språk, kultur, utbildning, yrke, familj osv. I enlighet med lagstiftningen om integrationsfrämjande ska samhället stödja invandrares integration i regel i tre års tid efter det att invandrarna har kommit till Finland. Integrationen främjas av att stödformerna är smidiga på så vis att de kan skräddarsys enligt individuella behov.

I regel stödjer samhället invandrares integration i tre år efter det att invandraren inrest i landet. I många fall upphör inte invandrarnas integrationsprocess efter tre år, utan den kan fortsätta till och med långa tider, eventuellt livet ut. Som en personlig process upphör den inte heller t.ex. när personen får medborgarskap. Efter att ha blivit medborgare ingår personen dock i den finländska befolkningen, även om han eller hon eventuellt representerar en kulturellt och språkligt sett ny minoritet. I samband med integrationsfrämjande är det därför nödvändigt att granska också den process som leder till medborgarskap och bedöma innehållet i integrationsfrämjandet med utgångspunkt i aktiva insatser för att nå medborgarskap. År 2008 inleds en bedömning av behovet av att revidera lagstiftningen om medborgarskap.

Det händer att en person i vardagsspråket på ett oändamålsenligt sätt kallas invandrare också efter det att han eller hon har blivit finsk medborgare eller till och med när han eller hon är född i Finland då t.ex. den ena föräldern har slagit sig ner i Finland som invandrare. När befolkningens levnadsförhållanden följs är det däremot till vissa delar ändamålsenligt att göra en åtskillnad på denna punkt. Med hjälp av uppföljningsuppgifterna försöker man identifiera grupper vilkas levnadsförhållanden tydligt avviker från genomsnittsvärdet t.ex. socialt eller ekonomiskt. På så vis kan man identifiera skillnaderna, ingripa i dem och påverka levnadsförhållandena för dessa grupper samt förebygga och avhjälpa problem. Ur den infallsvinkeln finns det fog för att man till och med för flera generationer, oavsett finskt medborgarskap,

separat följer hur invandrarnas levnadsförhållanden och levnadsförhållandena för befolkningen med invandrarbakgrund tuvecklas. Det är då svårt att hitta entydiga bakgrundsvariabler, men som bakgrundsvariabler används ofta t.ex. medborgarskap, födelseland eller modersmål.

4.2 Integrationslagen

Integrationslagen är en ramlag som styr främjandet av integration och anger arbetsfördelningen för i synnerhet de regionala och lokala myndigheterna i samband med integrationsfrämjande. Det är anmärkningsvärt att också den tredje sektorn spelar en viktig roll när det gäller att främja integration. Idrotts-, kultur- och fritidsorganisationerna förväntas också uppmuntra invandrarbefolkningen att ta del i aktiviteterna.

Integrationslagen tillhandahåller verktyg för att organisera integrationsfrämjandet men innehåller inte några bestämmelser om innehållet i tjänsterna eller hur de ska produceras. Arrangemangen för servicen och åtgärderna baserar sig på annan lagstiftning, i första hand bestämmelser som gäller undervisningsväsendet, social- och hälsovården och främjandet av sysselsättning. Likaså ansvarar olika kommunala och statliga sektorer för de kostnader som de integrationsfrämjande åtgärderna medför.

4.2.1 Integrationslagens utgångspunkter och syfte

Enligt 1 § är syftet med lagen att främja invandrades integration, jämlikhet och valfrihet genom åtgärder som stöder förvärvande av sådana centrala kunskaper och färdigheter som behövs i samhället samt att genom arrangemang för mottagande trygga försörjning för och omsorg om asylsökande och personer som får tillfälligt skydd på grund av massflykt. Syftet med lagen är dessutom att hjälpa offer för människohandel.

Enligt definitionen i 2 § avses med integration invandrarens individuella utveckling med målet att delta i arbetslivet och samhällslivet och samtidigt bevara sitt språk och sin kultur.

Med integrationsfrämjande avses enligt 2 § 2 punkten av myndigheterna ordnade åtgärder, resurser och tjänster för främjande och stödjande av integration samt beaktande av invandrades behov vid planering och anordnande av andra tjänster och åtgärder i samhället.

Integration är en dubbelriktad process som omfattar hela befolkningen och invandrarna. Rätten till individuella integrationsfrämjande åtgärder har däremot bara de som nyss kommit till Finland och som anmäler sig som arbetslösa arbetssökande eller är i behov av utkomststöd.

4.2.2 Myndigheternas befogenheter när integrationslagen genomförs

Enligt 6 § i integrationslagen ankommer den allmänna utvecklingen, planeringen, styrningen, uppföljningen och samordningen av integrationsfrämjandet och mottagandet av asylsökande och mottagandet av personer som får tillfälligt skydd samt verkställigheten av hjälp till offer för människohandel på inrikesministeriet. Uppgifterna överfördes från arbetsministeriet till inrikesministeriet den 1 januari 2008. Inom inrikesministeriets förvaltningsområde kan finnas förläggningar och flyktingslussar.

Arbetskrafts- och näringscentralerna samt länsstyrelserna i fråga om sitt verksamhetsområde ansvarar enligt 6 b § för den regionala styrningen och övervakningen.

Enligt 6 d § är kommunen allmänt ansvarig och samordningsansvarig på det lokala planet när det gäller utvecklingen, planeringen och uppföljningen av integrationsfrämjandet. Kommunen sörjer för att invandrades integration främjas och stöds genom de åtgärder och tjänster som avses i 7 §, om invandraren är berättigad till en integrationsplan men inte ingår i arbetskraften eller om arbetskraftsbyrån anvisar invandraren till kommunens åtgärder och tjänster. Statsförvaltningen kan inte meddela kommunen några bindande anvisningar för hur

främjandet av invandrades integration ska ordnas. Kommunerna eller kommunförbunden och staten har inte heller ingått några avtal om ordnande av integrationsfrämjande.

Enligt 6 c § har Arbetskraftsbyrån huvudansvaret för främjandet av integrationen när det gäller invandrare som anmält sig som arbetsökande. Arbetskraftsbyrån svarar tillsammans med Arbetskrafts- och näringscentralen för att Arbetskraftsservice som främjar och stöder invandrades integration samt undervisning i läs- och skrivkunighet och grundläggande utbildning ordnas för invandrare som registrerats som arbetsökande.

4.2.3 Program för integrationsfrämjande

Enligt 7 a § 2 mom. svarar kommunen för att programmet för integrationsfrämjande utarbetas, verkställs, utvecklas och för att programmets genomförande och verkningar följs upp. Arbetskraftsbyrån och vid behov andra myndigheter ska på initiativ av kommunen delta i utarbetandet och verkställigheten av programmet i fråga om sitt verksamhetsområde. Kommunen ska se till att invandrare, medborgarorganisationer, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och andra instanser hörs när programmet för integrationsfrämjande utarbetas och verkställs.

4.2.4 Integrationsplan och integrationsstöd

Enligt 10 § är integrationsplanen en personlig plan för invandraren i fråga om de åtgärder som han eller hon behöver för att lära sig språket, få en plats för fortsatta studier och få arbete och över lag bosätta sig i Finland. Rätt till integrationsplan har enligt 11 § den som har flyttat till Finland, är bosatt i Finland, är arbetslös arbetsökande eller i behov av utkomststöd eller under 18 år. Rätten till integrationsplan varar i tre år efter det att invandraren antecknats i befolkningsdatasystemet i sin första hemkommun. Tiden kan förlängas med högst två år på de grunder som anges i lagen. Vissa familjeledigheter och sjukledigheter räknas inte in i tiden fem år. Med stöd av 11 a § är utgångspunkten att invandraren, kommunen och Arbetskraftsbyrån tillsammans ska göra upp en integrationsplan.

Enligt 12 § består integrationsstödet av arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Integrationsstödet har ett vidsträcktare tillämpningsområde än arbetsmarknadsstödet. Det kan beviljas även personer som deltar i en åtgärd eller utbildning som ordnas av någon annan instans (vuxengymnasier, folkhögskolor, medborgarorganisationer) än en arbetsmyndighet. Arbetskraftsbyrån beslutar för varje invandrare huruvida den åtgärd som personen deltar i kan jämföras med en arbetskraftspolitisk åtgärd. Den viktigaste rättsliga verkningen av detta är att försörjningen för den som deltar i åtgärden kan ordnas genom integrationsstöd och att han eller hon har rätt till ersättning för uppehälle. Deltagarens försäkringsskydd ordnas likaså på samma grunder som i samband med arbetskraftspolitiska åtgärder.

4.3 Annan lagstiftning som gäller integrationsfrämjande

På samma grunder som i fråga om den övriga befolkningen gäller servicelagstiftningen även den invandrarbefolkning som är bosatt i landet, och när basservice ordnas ska hänsyn tas till invandrarernas särskilda behov, också det att invandrarbefolkningen utgör en heterogen grupp. Inom basservicen behövs ofta förfaranden som kompletterar servicepraxisen, såsom tolkning och andra språktjänster. Basservice som ordnats så att den svarar mot behovet främjar invandrades integration. Basservicen kompletteras med särskilda integrationsfrämjande tjänster, såsom förberedande undervisning inom grund- och yrkesutbildningen och genom integrationsutbildning för vuxna.

Främjande av integration sträcker sig alltså till flera ministeriers ansvarsområde, i första hand inrikes-, undervisnings-, social- och hälsovårds-, arbets- och närings- och miljöministeriets område. Inrikesministeriet bär det allmänna ansvaret för samordningen av integrationsfrämjandet. Integrationslagen har inte undanröjt andra myndigheters ansvar i fråga om

stödåtgärder i anslutning till invandrades integration. Integrationslagen hör nära samman med den övriga lagstiftningen.

Enligt Finlands grundlag (731/1999) har utlänningar bosatta i Finland nästan samma rättigheter och skyldigheter som finska medborgare. Utländska medborgare får dock inte delta i politiska val eller bli utnämnda till vissa höga tjänster. De är inte värnpliktiga och kan inte heller åläggas att fullgöra civiltjänst. Friheter i anslutning till inresa hör också till de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med finskt medborgarskap.

Utlänningslagen (301/2004) är en viktig lag med tanke på utlänningars integration. Lagens tillämpningsområde omfattar bestämmelser som gäller utlänningars inresa, utresa, vistelse och utförande av arbete.

Bosättning i Finland avgörs med stöd av lagen om hemkommun (201/1994) och lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993, tillämpningslagen). Bosättningsbegreppet enligt lagen om hemkommun tillämpas på offentlig hälsovårds- och socialservice, såsom dagvård, handikappservice och service för äldre. Begreppet bosättning enligt tillämpningslagen gäller följande former av social trygghet: folkpension, barnbidrag, moderskapsunderstöd, bostadsbidrag, bostadsbidrag för pensionstagare, vårdbidrag för barn, handikappbidrag, frontmannapension och särskilt stöd till invandrare. Bosättningsbegreppet enligt tillämpningslagen följs dessutom i sjukförsäkringslagen och lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Uteslutande arbetsbaserad social trygghet följer av arbetspensionslagstiftningen samt försäkring för olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar och företagshälsovård som arbetsgivaren ordnar.

Samordningen av den sociala tryggheten för medborgare i EU-medlemsstaterna baserar sig på rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen. Förordningen omfattar bl.a. studerande. En separat förordning nr 574/72 har antagits för tillämpningen av den nämnda förordningen.

Grundlagsbestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna är avgörande för rätten till service och social trygghet för tredjelandsmedborgare som inte anses vara bosatta i Finland, förutsatt att det inte är fråga om personer som söker internationellt skydd. Det handlar i första hand om att tillhandahålla service som tryggar livet och försörjning tills personens rättsliga ställning har avgjorts eller personen lämnar landet.

Det finns inte någon särskild lagstiftning om integrationsfrämjande utbildning. I lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) finns bestämmelser om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning, som är ett viktigt instrument för att främja vuxna invandrades integration.

5 Granskning av integrationslagen

5.1 Integrationslagens tillämpningsområde

Enligt bestämmelsen om integrationslagens tillämpningsområde kan de integrationsfrämjande och stödjande åtgärderna och tjänsterna omfatta personer som har flyttat till Finland och som i Finland har en hemkommun som avses i lagen om hemkommun (201/1994). I tillämpningsområdet kommer inte tillräckligt väl fram att integrationen är interaktiv. Många punkter i integrationslagen omfattar ändå alla som bor och vistas i Finland, såsom främjande av etnisk jämlikhet och goda etniska relationer. Alla invandrare har också nytta av många av de integrationsfrämjande och stödjande åtgärder och tjänster som nämns i lagen.

I 11 § i integrationslagen föreskrivs om förutsättningar enligt vilka en invandrare som är i behov av utkomststöd eller har registrerat sig som arbetslös arbetssökande vid arbetskraftsbyrå eller är under 18 år har rätt till integrationsplan. I princip står invandrare som kommer

som arbetstagare eller företagare utanför de individuella integrationsfrämjande åtgärderna i integrationsplanen.

Familjemedlemmar till arbetstagare eller företagare har rätt till en integrationsplan, om de registrerar sig som arbetslösa arbetssökande. Den tryggade försörjning som är villkoret för uppehållstillstånd enligt 39 § 3 mom. i utlänningslagen hindrar inte att integrationsstöd beviljas medan en åtgärd som ordnas av arbetsförvaltningen pågår. Integrationsstöd som beviljas medan åtgärden pågår är inte behovsprövat. Familjemedlemmar som arbetar eller av någon annan orsak inte registrerar sig som arbetslösa arbetssökande vid Arbetskraftsbyrån omfattas inte av de individuella integrationsfrämjande åtgärderna. Kommunen är inte skyldig att ordna integrationsfrämjande åtgärder för dem, eftersom de inte fortgående kan ty sig till utkomststöd ens om de behöver.

Integrationslagen innehåller inga individuella rättigheter för invandrare som vistas tillfälligt i Finland. Invandrare som vistas tillfälligt i landet och deras familjemedlemmar omfattas inte av bosättningsbaserad social trygghet. En person som vistas tillfälligt i Finland kan dock anses vara bosatt i Finland, om han eller hon har ett giltigt arbetsavtal eller någon annan därmed jämförbar utredning över minst två års arbete eller studier i Finland. Studerande som avlagt slutexamen i Finland kan beviljas uppehållstillstånd för sex månader för arbetssökande, men samhället stöder inte den studerandes språkstudier eller integration i samhället. I första hand bör undervisning i finska eller svenska inkluderas i examensstudier. Både studerande och invandrare som flyttat till Finland på basis av arbete och personer som arbetar här under en kort period omfattas enligt utlänningslagen av kravet på tryggad försörjning.

Även invandrare som kommer för arbete eller som företagare behöver både språkundervisning och annat stöd för sin integration. Målet är att de ska integreras i arbetslivet och samhället, om vistelsen är avsedd att bli stadigvarande och invandraren har för avsikt att stanna i Finland. Det saknas fortfarande en ändamålsenlig fördelning av kostnaderna för anordnande av utbildning mellan statliga och kommunala myndigheter samt invandraren och arbetsgivaren.

I Finland finns också invandrare som hotas av utslagning och inte har möjlighet eller förmår delta i integrationsfrämjande åtgärder.

Om arbetsbaserad invandring utökas och arbetstagarna kommer med familj, innebär det en motsvarande ökning av invandrare som har rätt till en integrationsplan och integrationsfrämjande åtgärder. Det här torde i synnerhet gälla åtgärder för vilka stödet inte är inkomstrelaterat. En del av dem som tillfälligt arbetar i Finland torde stanna här permanent på grund av behovet av arbetskraft.

Avsikten är att en totalreform av integrationslagen ska inledas hösten 2008. Vid revideringen beaktas förändringar i förhållandena och en allt mångsidigare och ökad invandring. Lagstiftningsmässigt är målet att sträva efter att åtgärder och tjänster som i stor utsträckning motsvarar olika invandrades behov kan ordnas på basis av integrationslagen (en lag).

5.2 Myndigheternas behörighet och samarbete

En utgångspunkt för integrationen är att en invandrare som är bosatt i Finland i fråga om rättigheter och skyldigheter befinner sig i samma ställning som en finländsk medborgare (med vissa mindre undantag). Invandrare har rätt till basservice (undervisning, integrationsutbildning, sysselsättning, social- och hälsovårdstjänster, boende) och behöriga sektorministerier, regionalförvaltningen samt på lokalnivå kommuner och Arbetskraftsbyråer ansvarar för att den ordnas och utvecklas. Inrikesministeriet kan sörja för att integrationen främjas genom att bereda lagstiftning, redogörelser och utredningar till riksdagen, statsrådets program som gäller invandrararnas ställning, främja undersökning, uppföljning och rapportering och genom att beakta undersökningarnas resultat i politik- och författningsberedning. Resultatstyrning,

rekommendationer till kommunerna samt informationsstyrning är centrala redskap för påverkan. Anvisandet av resurser är ett viktigt sätt att effektivisera integrationen, och därför strävar inrikesministeriet utöver sin egen budgetberedning efter att bidra till att de övriga ministerierna beaktar invandrarnas behov i sina egna planer och budgetförslag.

Arbetskrafts- och näringscentralerna sörjer för den regionala styrningen, uppföljningen och samordningen av integrationen samt för samarbetet med kommunerna, Arbetskraftsbyråerna och övriga aktörer. Fram till slutet av 2007 fanns resultatstyrningen av och anslagen för invandrarärenden som hörde till TE-centralen och dess Arbetskraftsavdelning vid samma ministerium. Inrikesministeriet resultatstyr TE-centralerna via Arbets- och näringsministeriet.

TE-centralernas viktigaste uppgifter i integrationen är att skaffa integrationsutbildning för invandrare och styra mottagandet av flyktingar. Styrningen av mottagandet av flyktingar inbegriper bl.a. att skaffa kommunplatser åt flyktingarna inklusive att avtala om mottagande av minderåriga som kommit utan vårdnadshavare och ersätta kommunerna för kostnader som mottagandet av flyktingar orsakar. TE-centralerna deltar i egenskap av myndigheter som ansvarar för samordningen på många sätt även i anordnandet av integration av invandrare som inte hör till Arbetskraften.

Uppgifter som hör till samordningen av integrationen överfördes från länsstyrelserna till TE-centralerna 1997. Trots överföringen har invandrarna i egenskap av användare av basservice hela tiden även hört till länsstyrelsernas uppgifter. Avsikten med den ändring av integrationslagen som trädde i kraft i början av 2006 var att betona länsstyrelsernas ansvar vid planeringen, styrningen och övervakningen av åtgärder och tjänster som främjar och stöder invandrades integration. Länsstyrelsernas möjligheter är informationsstyrning och utvärdering av utbudet och behovet av basservice. I praktiken torde länsstyrelsernas deltagande ha varit obetydligt och främst gällt projekt som genomförts med ESF-finansiering.

Arbetskraftsbyråerna ansvarar för anordnandet av de tjänster och åtgärder som i lagen om offentlig Arbetskraftsservice och i integrationslagen getts i uppdrag åt Arbetskraftsbyrån. I lagstiftningen är Arbetskraftsbyråns ansvarsområde klart: dess uppgifter gäller invandrare som registrerat sig som arbetslösa arbetssökande. I praktiken har Arbetskraftsbyråerna sörjt mera övergripande för klienternas behov: väglett i barndagvård och utbildning, gett råd om olika myndigheters tjänster osv. I de tjänster som man förväntat sig av Arbetskraftsbyrån har det klart framgått att det är Arbetsförvaltningen som har burit samordningsansvaret för invandring och integration.

Kommunens ansvar för invandrarna såväl som för andra människor kulminerar i ansvaret för att ordna basservice. För att invandrare ska kunna använda basservice, behöver de tolkning, vägledning, rådgivning och språkundervisning samt annat stöd för deltagande i samhällets verksamhet. Kommunen bör i synnerhet stöda integrationen av sådana invandrare som inte står till förfogande på arbetsmarknaden.

Enligt integrationslagen är kommunen allmänt ansvarig och samordningsansvarig för utvecklingen, planeringen och uppföljningen av invandrades integration. Kommunernas verksamhet kan styras genom lagstiftning och anslagsstyrning.

Splittringen inom förvaltningen

De anslag som avsetts för integration av vuxna ingår i huvudsak i Arbets- och näringsministeriets huvudtitel. Detta har en begränsande inverkan på de påverkningsmöjligheter som inrikesministeriets förvaltningsområde har när det gäller att utveckla integration och integrationstjänster.

Arbets- och näringsministeriet administrerar det anslag som ska användas till integrationsutbildning. TE-centralernas arbetskraftsavdelningar betalar ersättningar för mottagandet av flyktingar och återflyttare, skaffar kommunplatser för flyktingar och betalar ersättningar för mottagandet av flyktingar. TE-centralerna utför mycket sådant arbete vid integrationen av invandrare som av tradition inte hör till deras kompetens och inte administrativt till deras behörighet. När det gäller integration är arbetskraftsbyråerna mycket viktiga.

Samtidigt som invandrarärendena koncentrerades till inrikesministeriet, överfördes kommunförvaltningen från inrikesministeriet till finansministeriet i början av 2008.

Statliga myndigheter kan inte ge kommunerna anvisningar. Det verkar som om invandrarnas tillträde till integrationsfrämjande tjänster varierar väldigt mycket från kommun till kommun.

Flyktingar som placerats i vissa kommuner flyttar mycket snart till större kommuner. Bristen på kommunplatser för flyktingar, som varit aktuell i årtal, är fortfarande ett akut problem. Det är i synnerhet svårt att hitta en kommun som tar emot minderåriga flyktingar som kommit ensamma. Det finns inga enhetliga och jämförbara uppföljningsuppgifter om den integration som kommunerna ordnar.

5.3 Redskap och medel för integrationen

5.3.1 Integrationsprogram

Syftet med integrationsprogrammen är att stöda planeringen av integrationen i kommunen och samordna anordnandet av integrationsfrämjande åtgärder mellan olika förvaltningar och andra aktörer i området. Programmens effektivitet säkerställs genom att de knyts an till kommunens övriga strategiska planering och budgetplanering. I samband med revideringen av integrationslagen måste man fundera över hur exakt integrationsprogrammets art och innehåll kan definieras i ramlagen.

På basis av gällande integrationslag kan staten inte ge kommunerna bindande anvisningar om innehållet i integrationsprogrammet, uppgörandet eller den administrativa behandlingen av programmet. Vid utvecklingen av programmets grad av täckning och effektivitet är statens möjligheter att påverka begränsade till rekommendationer, informationsstyrning och annat samarbete med kommunerna.

Integrationsprogrammet bör vara olika instansers gemensamma ”bricka” med integrationsfrämjande och stödjande åtgärder, tjänster, samarbete och ansvar. Det viktigaste i integrationsprogrammet är att identifiera invandrarnas behov och motsvarande tjänster och åtgärder.

Integrationsprogrammets betydelse varierar kommunvis. Huruvida integrationsprogrammet anses vara förpliktande eller styrande som avsikten är i lagstiftningen är i hög grad beroende av på vilken nivå det behandlas och godkänns i kommunen. Med tanke på programmets effektivitet är det viktigt hur det har beaktats i kommunens verksamhets- och ekonomiplan, budget och kommunens strategi. Integrationsprogrammets status påverkas även av processen bakom uppgörandet av programmet. Engagemanget i verkställigheten av programmet är kraftfullare, om det har beretts i ett omfattande samarbete med olika instanser.

Sedan 2000 skickade arbetsministeriet årligen en enkät till kommunerna om verkställigheten av integrationslagen. På grund av administrativa ändringar finns inga uppgifter tillgängliga för 2007. I fortsättningen har inrikesministeriet för avsikt att skicka motsvarande enkät till kommunerna vartannat år eftersom statistiska förändringar har varit obetydliga på årsnivå.

Enligt den enkät som gällde verksamheten år 2006 har 172 kommuner, dvs. 82 procent av alla kommuner (ca 211) ett integrationsprogram. Sammanlagt meddelade 33 kommuner att

de inte hade något program och sex kommuner har börjat utarbeta ett program. Nästan alla kommuner med ett stort antal invandrare har utarbetat ett integrationsprogram. Oftast har programmet godkänt av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Andra aktörer som kan godkänna programmet är en kommunal nämnd (bastrygghets-, social- och hälsovårds- eller socialnämnden).

Mångfalden av deltagare i uppgörandet av programmet och även av serviceproducenter har blivit större. Representanter för invandrare är med i uppgörandet av integrationsprogrammet i åtminstone 43 kommuner. Regionalt sett flest kommuner med invandrare finns i kommuner i Nyland, Tavastland, sydöstra Finland, Mellersta Finland och Österbotten. Näringslivets representation är ännu inte så påtaglig bland dem som gör upp program.

Program har också reviderats. Grunder för ändringarna av program har varit både strukturella (kommunändringar, regionalt samarbete, organisationsförändringar) och funktionella skäl. De funktionella skälen har rört utveckling av programmets innehåll, t.ex. första åtgärder, översyn av ansvarsområden och tidtabeller, beaktande av erfarenheter av flyktingmottagning, framhållande av en mångsidig och tillräcklig språkundervisning, kritiska övergångsskeden för olika tjänster och specialgrupper i dem (bl.a. barn och unga). Perspektivet har utvidgats till bl.a. invandring av arbetskraft och betonande av rådgivningsarbete och delaktighet.

5.3.2 Integrationsplaner

Planer som gjorts upp av Arbetskraftsbyråer

Inledandet av integrationsåtgärder förutsätter rätt till en integrationsplan, vilket en invandrare som registrerat sig som arbetslös arbetssökande och/eller en sådan invandrare som får utkomststöd från kommunen har.

En integrationsplan ska göras senast när en klients arbetslöshet eller utkomststöd varat två månader i sträck. Målet ska vara att invandraren anvisas till en integrationsfrämjande eller stödande åtgärd inom en månad efter att planen gjorts upp. (Se 6.1.2 i fråga om antal)

När det gäller arbetsförvaltningen ersätter integrationsplanen jobbsökarplanen. Den ska basera sig på en bedömning av servicebehov som gjorts upp tillsammans med invandraren och visa invandrarens kunskaper och specialfärdigheter för arbete eller utbildning för att vägledningen ska underlättas. Arbetskraftsbyrån ska vid behov med hjälp av tolk försäkra sig om att invandraren har förstått syftet med planen och innehållet i den samt de anknyttande rättigheterna och skyldigheterna (O/10/2006TM).

Integrationsplanen ger inte i sig invandraren omedelbar rätt till de åtgärder och tjänster som man i planen kommit överens om att invandraren ska delta i. Anordnandet av åtgärder och tjänster beror i sista hand på myndigheternas tillgängliga resurser. Planen får dock inte vara ett tomt papper som inte innehåller några som helst åtgärder som främjar invandrarens integration.

Enligt integrationslagen ska Arbetskraftsbyrån anvisa en invandrare som har rätt till en integrationsplan till kommunens åtgärder och tjänster, om invandraren på grund av sitt hälsotillstånd eller av en därmed jämförbar orsak inte kan delta i Arbetskraftspolitiska åtgärder. Invandraren anvisas i samarbete med kommunens social- och hälsovårdsmyndigheter. Anvisningen till kommunen avbryter ändå inte invandrarens ställning som arbetssökande. Även rätten till integrationsstöd som betalas i form av arbetsmarknadsstöd består, om de övriga förutsättningarna för beviljande av stöd fortfarande existerar.

Planer som gjorts upp av kommunerna

I kommunenkäten för 2006 besvarades frågan om samarbetet med Arbetskraftsbyråerna vid uppgörandet av integrationsplaner av 202 kommuner, varav 49 % uppgav att de har väldigt

mycket eller mycket samarbete. 40 kommuner uppgav att det inte fanns något behov av samarbete, eftersom det inte bor personer som har rätt till en plan i kommunen. Kommuner med mycket invandrare uppgav oftast att de har väldigt mycket eller mycket samarbete. Mest problem orsakades enligt svaren av otillräckliga personalresurser och åtgärder, behovet av utbildning och introduktion. Kommunerna förmår inte tillräckligt väl följa upp hur planerna genomförs.

Frågan om i vilken omfattning kommunerna gör upp en plan tillsammans med invandrare som inte har som mål att komma ut på arbetsmarknaden besvarades av 196 kommuner. Tillsammans med nästan alla invandrare som har rätt till en plan gjordes den upp i 27 kommuner, i 11 kommuner för över hälften och i 21 för under hälften. Nästan inga planer gjordes upp i 81 kommuner. I 56 kommuner fanns inga personer som skulle ha haft rätt till en integrationsplan eller invandrare som inte hade något behov av en integrationsplan. Det finns ingen uppföljning om arten av de planer som gjorts upp i kommunerna eller om hur planerna motsvarar invandrarnas behov.

Frågan om en integrationsplan ska göras upp tillsammans med en invandrare som hör till en grupp som kommunen ansvarar för verkar till stor del bero på hur mottagandet av invandrare har ordnats i kommunen. Nästan alla gör upp en plan tillsammans med flyktingar. I kommuner som har en invandrar- eller utlänningsbyrå görs också upp en plan med andra som har rätt till en plan. I kommuner som inte har en invandrarbyrå eller -enhet görs vanligen inte upp någon plan. Det är ofta fråga om att rätten till integrationsplan inte har observerats och att behovet av plan inte identifieras. När det gäller invandrare som omfattas av bas-service är anvisningarna otillräckliga också därför att en stor del av dem endast utträtt ärenden i egenskap av klienter i en förmånsbehandling. Bedömningen av invandrarkvinnors servicebehov försvåras åter av att det i många fall är endast mannen som besöker byrån.

Uppgifterna från kommunerna tyder i praktiken på att ett stort antal 15-64-åriga invandrare med utkomststöd blivit helt utan personlig plan. Likaså blev invandrare under 15 år och över 64 år utan plan.

5.3.3 Integrationsstöd

Integrationsstödet består av arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. Integrationsstödet tillämpningsområde är vidare än arbetsmarknadsstödet. Det kan även beviljas invandrare som omfattas av andra åtgärder än sådana som ordnas av arbetsmyndigheterna, dvs. sådana åtgärder som Arbetskraftsbyrån beslutar likställa med Arbetskraftspolitiska åtgärder.

Den största rättsverkningen av likställandet hänför sig till att även en person som deltar i en likställd åtgärd kan beviljas integrationsstöd utan behovsprövning och att denna har rätt till ersättningar för uppehälle. Även försäkringsskyddet ordnas på samma grunder som i den Arbetskraftspolitiska åtgärden.

Arbetskraftsbyråerna anser att möjligheten till likställd utbildning är mycket bra. Många Arbetskraftsbyråer anser dock att anvisandet till likställd utbildning bör vara mera kritisk, eftersom det finns många slags utbildningar. Arbetskraftsbyråerna på större orter anser att övervakningen av närvaro i utbildningen (närvarodagar) bör ordnas mera systematiskt.

Likställandet ökar invandrarnas möjligheter att delta i integrationsfrämjande utbildning och andra åtgärder. Även på orter där det på grund av att antalet invandrare är litet varit svårt att skaffa integrationsutbildning som Arbetskraftspolitisk utbildning, har invandrare kunna anvisas till andra lämpliga utbildningar som ordnas i området.

Tack vare integrationsstödet har invandrare utan hinder av förvaltningsgränser kunnat anvisas till integrationsfrämjande åtgärder som ordnas av olika instanser. År 2007 deltog 4925 invandrare i likställd utbildning, antalet utgjorde ca 35 % av alla dem som deltagit i en Arbetskraftspolitisk åtgärd och 43 % av all integrationsutbildning. I huvudstadsregionen där

andelen är störst, var den relativa andelen deltagare i likställd utbildning 33 % och i Helsingfors så mycket som 40 %.

Om en person vägrar delta i utarbetandet av en integrationsplan, har han eller hon ingen rätt till det arbetsmarknadsstöd som betalas i form av integrationsstöd. Om åter en integrationsplan redan utarbetats för en person och denna vägrar granska planen, påförs han eller hon i regel en 60 dagars ersättningsfri tidsfrist, under vilken personen inte har rätt till det arbetsmarknadsstöd som betalas på basis av arbetslöshet.

Även utkomststöd kan beviljas i form av integrationsstöd. I praktiken torde situationer där integrationsfrämjande åtgärder på heltid stöds som genom ett integrationsstöd som beviljas i form av utkomststöd vara sällsynta. Det kan dock finnas behov av detta t.ex. när invandrare som inte fyllt 17 år genomför sina grundskolestudier i en folkhögskola.

6 Verkställighet av integrationen

6.1 Invandrare på arbetsmarknaden

6.1.1 Sysselsättning och arbetslöshet

Antalet invandrare har ökat kraftigt under de senaste tio åren. Tack vare ett förbättrat sysselsättningsläge är allt större del av dem som flyttat till Finland personer som kommit direkt till arbete eller studier i Finland. Samtidigt som arbetslöshetsgraderna bland invandrarna i genomsnitt är tredubbla jämfört med majoritetsbefolkningen, flyttar arbetskraft tillfälligt eller permanent till Finland på basis av arbete. Ändringen ställer utmaningar för utvecklingen av hela det finländska integrationssystemet. Särskilt viktigt är att sänka arbetslösheten bland de personer med invandrarbakgrund som redan finns i landet. Positiva erfarenheter av invandrare som blivit sysselsatta jämnar vägen också för nya invandrare. Personer som flyttat till Finland kommer att vara en allt viktigare resurs när det gäller att lösa arbetskraftsbristen.

En ändring av åldersstrukturen och utmaningar i anslutning till tillgången på arbetskraft har ökat vikten av att invandrare integreras och sysselsätts. Eftersom största delen av invandrarna är i arbetsför ålder och deras motivation att komma ut på arbetsmarknaden är hög, är det viktigt för såväl invandrarna som för det finländska samhället och arbetsmarknaden att invandrarernas resurser och kunskaper kan tas i fullt bruk.

De största grupperna av arbetssökande enligt medborgarskap var medborgare från Ryssland och Estland. Sysselsättningsläget för invandrare har blivit lättare i synnerhet i Nyland, Birkaland, Egentliga Finland och Österbotten. Enligt undersökningar stiger sysselsättningsgraden bland invandrare klart i takt med den tid de vistats i landet. Arbetskraftsandelen för personer som vistats länge i landet ligger nära genomsnittet i landet.

Av de drygt 133 000 utländska medborgare som bor i Finland (15-64-åringar) är 105 000, dvs. 79 % i arbetsför ålder. Andelen är betydligt högre än bland finländarna, varav 66 % är i arbetsför ålder. Av utlänningarna hör ca 65 000 personer, dvs. 60 %, till arbetskraften. Finländska medborgares andel av arbetskraften utgör ca 75 %. Om arbetskraftsandelen bland utländska medborgare stiger till samma nivå som för finländarna, ökar arbetskraften med ca 15 000 personer. I slutet av 2007 var sysselsättningsgraden bland utlänningar ca 50 %. Arbetslöshetsgraden var i genomsnitt 20 %. Siffrorna uppvisar stora skillnader mellan olika medborgargrupper och även mellan könen. Skillnaden mellan invandrarkvinnor och -män är stor, arbetslöshetsgraden bland kvinnor var 25,2 % och bland män 15,8 %. Särskilt hög är arbetslöshetsgraden bland medborgare från Somalia, Irak, Iran, Afghanistan och Marocko. Arbetssökande är även icke läs- och skrivkunniga invandrare samt mödrar i storfamiljer som i praktiken inte kan sysselsättas snabbt.

Även de regionala skillnaderna i arbetslösheten bland invandrare är stora. Högst är arbetslöshetssiffrorna i Lappland, Kajanaland, Norra Karelen och Mellersta Finland.

Den höga arbetslöshetsgraden bland invandrare jämfört med majoritetsbefolkningen förklaras av flera faktorer. På de flesta arbetsplatser förutsätts åtminstone försvarliga kunskaper i finska eller svenska och det tar sin tid att lära sig ett språk. Till skillnad från de övriga nordiska länderna anvisas i praktiken alla arbetslösa invandrare i arbetsför ålder som just flyttat till landet och omfattas av integrationsplaner att registrera sig vid Arbetskraftsbyrån oavsett språkkunskaper och andra basfärdigheter som behövs i arbetslivet. Bland de arbetslösa finns också många äldre långtidsarbetslösa som blivit arbetslösa till följd av depressionen under 1990-talet. Invandrarna saknar ofta också kontakter som hjälper dem att hitta en arbetsplats. Yrkesskicklighet och kompetens motsvarar inte alltid behoven på arbetsmarknaden och det förekommer brister i identifieringen och erkännandet av dem.

Invandrarna har ofta en instabil ställning på arbetsmarknaden. Anställningarna är visstids- och deltidsanställningar. Yrkenas "etniska karaktär" ökar instabiliteten och minskar möjligheterna att övergå till andra uppgifter.

Flitfällor kan minska motivationen att ta emot arbete. En situation där förlusten av tilläggsinkomst på grund av löneförhöjning uppgår till minst 80 % tolkas som en flitfälla. En del av invandrarna sysselsätts i yrken på en sådan lönenivå där familjens inkomster inte stiger till följd av sysselsättning. I sämsta fall leder t.ex. invandrarnas även annars sämre ställning på arbetsmarknaden i kombination med behovsprövning på basis av makens inkomster till ojämlikhet och utnyttjande på arbetsmarknaden. Kombinationen av en komplicerad behovsprövning och samordning kan också hindra invandraren från att ta emot kortvarigt arbete och deltidsarbete. Det kan konstateras att arbetsmarknadsstödet/integrationsstödet under tiden för aktiveringsåtgärder betalas utan behovsprövning.

Sedan år 2000 har antalet invandrare som är stadigvarande bosatta i Finland ökat med ca 42 000 personer. Trots detta har antalet invandrare som omfattas av integrationsplaner inte ökat i samma proportion. Detta torde bero på att allt fler som flyttar till Finland hittar en arbetsplats. År 2007 placerade sig sammanlagt 14 800 invandrare på den öppna arbetsmarknaden och av dem omfattades ca 8600 av integrationsplaner.

Tack vare den senaste tidens gynnsamma sysselsättningsutveckling håller även arbetslösheten bland invandrare klart på att sjunka. I mars 2008 var den genomsnittliga arbetslöshetsgraden bland invandrare 17,5 %.

6.1.2 Arbetsförvaltningens integrationsfrämjande åtgärder

Socialväsendet och Arbetskraftsbyråerna i kommunerna har på basis av integrationslagen varit centrala instanser när det gäller att ordna integrationstjänster. Huvudansvaret för rådgivningen, vägledningen och utbildningen av invandrare i arbetsför ålder vilar enligt integrationslagen på Arbetskraftsbyråerna. Kommunerna ansvarar för anordnandet av integrationstjänster för invandrare som inte hör till Arbetskraften.

Behoven av vägledning och utbildning är dock väldigt individuella och en indelning av behoven på basis av orsaken till invandring är konstgjord. T.ex. högutbildade kommer på basis av familjeskäl eller återflyttning och invandrare som kommer på grund av arbete kan också ha stora behov av att komplettera sin yrkesskicklighet. Invandrare som kommer på grund av arbete tar ofta med sig hela familjen och det kan hända att maken/makan söker sig till integrationstjänsterna.

Kunskaper i finska eller svenska och vikten av utbildning och kompetens som är erkänd i Finland är obestridlig när det gäller att sysselsätta invandrare, och därför bör invandrare erbjudas en möjlighet att skaffa sig dessa färdigheter oavsett grunderna för invandringen. En ökande och allt mer differentierad invandring ställer utmaningar för utvecklingen av integra-

tionspolitiken. Det finns även behov av att utveckla utbildning som introducerar invandrare som kommer direkt till arbete och studier i språk och samhälle.

Ett centralt mål för integrationsåtgärderna är å ena sidan att hjälpa invandrare som flyttat till Finland på olika grunder att skaffa sig de färdigheter som krävs för att de ska kunna anpassa sig till samhället och få tillträde till arbetsmarknaden och å andra sidan att hjälpa det finländska samhället och arbetslivet att se invandrarna som en resurs.

De integrationstjänster som arbetsförvaltningen ordnar inriktas alltså i synnerhet på att stöda invandrare som är arbetslösa eller annars behöver stöd från försörjningssystemen i samhället.

Utländska studerande borde kunna utnyttja arbetskraftstjänster i Finland. Folkpensionsanstalten (FPA) betraktar dock inte studerande som fått en hemkommun som försäkrade bosatta i Finland. Enligt 3 kap. 7 § 2 mom. i lagen om lagen om utkomstskydd för arbetslösa registreras andra utländska medborgare och statslösa personer som arbetsökande så som anges i denna lag, om inte något annat följer av internationella avtal som är förpliktande för Finland och om de har rätt att utföra förvärvsarbete med stöd av ett uppehållstillstånd av kontinuerlig karaktär och det inte till uppehållstillståndet hänförs några begränsningar som gäller arbetsgivaren. Upphållstillstånd för utländska studerande är i regel av tillfällig karaktär och deras rätt att arbeta under vistelsen i landet är i princip begränsad. En ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa är under beredning vid arbets- och näringsministeriet.

Antalet invandrare och resurser

År 2007 var sammanlagt 12 000 invandrare klienter vid Arbetskraftsbyråerna och lyfte samtidigt det arbetsmarknadsstöd som FPA betalar i form av integrationsstöd. Av dem deltog sammanlagt 10 462 personer i Arbetskraftspolitiska åtgärder. Mest deltog de i integrationsutbildning där sammanlagt 6630 invandrare som omfattades av integrationsplaner studerade. I utbildning som kan likställas med frivillig Arbetskraftsutbildning deltog 4 925 personer.

År 2007 utarbetades det för första gången 4 962 integrationsplaner, medan antalet uppgick till 5 622 under de första sju månaderna år 2008.

Enligt uppskattningar krävs det minst dubbelt så lång tid för vägledning av invandrare som för vägledning av majoritetsbefolkningen. I allmänhet måste man anlita tolk i början, växelverkan är krävande och utredningar kräver skicklighet och tålamod.

För den tid som Arbetskraftsutbildningen och andra Arbetskraftspolitiska åtgärder varar (inkl. frivillig likställd utbildning) betalar FPA utöver integrationsstödet dessutom 8 €/dag i ersättning för uppehälle under utbildningen. År 2007 betalade FPA sammanlagt ca 53,6 miljoner euro i integrationsstöd som betalas i form av arbetsmarknadsstöd och 9,7 miljoner euro i ersättningar för uppehälle.

Uppgifter om vuxna som omfattas av integrationsstöd som betalas i form av arbetsmarknadsstöd kan fås om sådana invandrare som är klienter vid Arbetskraftsbyråerna. I praktiken strävar kommunerna efter att anvisa alla invandrare i arbetsför ålder (17-65-åringar) som just anlant till landet och ansöker om kommunalt utkomststöd att registrera sig vid Arbetskraftsbyråerna.

Invandrare som omfattas av integrationsstödet och deras deltagande i arbetskraftspolitiska åtgärder och placering på den öppna arbetsmarknaden åren 2003-2007:

År	2003	2004	2005	2006	2007
Integrationsstödet omfattat under året	10 000	10 445	10 600	10 800	12 000
Integrationsplaner som under året gjorts upp för första gången	3 058	3 048	3 506	4 281	4 962
Personer sammanlagt i arbetskraftspolitiska åtgärder:	8 248	8 727	8 912	9 300	10 462
Åtgärder som inriktats på dem:					
– arbetskraftspolitisk utbildning.	6 589	5 785	5 817	6 015	6 630
– utbildning som kan likställas med arbetskraftsutbildning	2 522	3 571	3 851	4 363	4 925
– i ESF-finansierade åtgärder (utbildning, rehabilitering, arbetspraktik)	617	416	488	451	
– i arbetspraktik eller arbetslivsträning	1 743	2 166	2 217	2 322	2 374
– deltagare i yrkesvals- eller rehabiliteringsåtgärder	54	42	34	24	40
Placeringar på den öppna arbetsmarknaden	5 033	5 504	6 363	7 616	8 666

Arbetskraftspolitisk och frivillig integrationsutbildning

Begrepp som hänför sig till integrationsutbildning

Integrationsplanerna förutsätts innehålla heltäckande integrationsfrämjande åtgärder som lämpar sig för en gemensamt överenskommen servicehelhet. Det centrala hjälpmedlet för att uppnå dessa färdigheter är den integrationsutbildning som ordnas som både **arbetskraftspolitisk och frivillig utbildning**.

Benämningen invandrarutbildning används allmänt om **arbetskraftspolitisk integrationsutbildning**. Utbildningen är en del av helheten förberedande utbildning. Invandrare som omfattas av integrationsplaner kommer på första plats i urval till utbildning. Till utbildningen kan dock väljas även andra invandrare som har svårt att hitta en arbetsplats på grund av bristen på språkkunskaper. Utbildningen är heltidsstudier (ca 7 h/dag). Mångfalden av invandrare som väljs till utbildning är stor och varierar från icke läs- och skrivkunniga till sådana som avlagt en akademisk examen. Den största enskilda gruppen är makar till finländare och utlänningar som flyttat till Finland. Som arbetskraftspolitisk utbildning ordnas integrationsutbildning för vuxna invandrare, läs- och skrivundervisning samt språkundervisning som förbereder t.ex. för en allmän språkexamen.

Utbildning som administreras av utbildningsförvaltningen kallas **frivillig utbildning**. I namnet framhävs att de studerande söker sig frivilligt till utbildningen, inom ramen för den fria studierätten. Arbetsförvaltningen kan på basis av integrationslagen likställa utbildningar för invandrare som omfattas av integrationsplaner med arbetskraftspolitisk utbildning så att förmåner under arbetskraftsutbildningen kan betalas till de studerande för att trygga försörjningen. Då talar man om **likställd utbildning**. Beslut om likställande av frivillig utbildning fattas av arbetskraftsbyrån som en del av invandrarrens integrationsplan. Det har också gjort det möjligt att beakta invandrarrens individuella behov och resurser i integrationen och meriteringen för arbetsmarknaden i Finland.

Via statsandels- och kommunfinansieringen ordnas utbildning i fritt bildningsarbete, allmänbildande utbildning för vuxna, utbildning som förbereder för grundläggande yrkesutbildning, grundläggande yrkesutbildning och tilläggsutbildning. Den inledande utbildningen

för invandrare har dessutom ordnats ganska mycket också med olika slags projektfinansiering.

Antalet invandrare som deltar i utbildning och resurser

År 2007 inledde sammanlagt 15 600 utlänningar arbetskraftsutbildning och av dem inledde 12 857 (95 % av de sökande) förberedande utbildning (integrationsutbildning). Till yrkesutbildning sökte sig 5000 personer, varav 2 792 (56 %) inledde studier.

Inrikesministeriets migrationsavdelning skickade den 1 juli 2008 en enkät till TE-centralernas arbetskraftsavdelningar om resurserna för arbetskraftspolitisk integrationsutbildning. När det gäller tillträde till utbildning kan det på basis av enkätsvaren konstateras att väntetiden från utarbetandet av integrationsplanen till tillträde till utbildning har i hela landet visat sig vara 3 till 6 månader. Icke läs- och skrivkunniga måste vänta ännu längre tills de blir antagna till utbildning. Under väntetiden får de nödvändigtvis inte någon information om verksamheten i det finska samhället eller de får information endast av familjemedlemmarna.

I enkäten eftersöktes också statistik över antalet personer som i början av 2008 deltagit i utbildningen och en bedömning av utbildningsbehovet för resten av året och för 2009. Svaren var inte helt enhetliga, men antalet nybörjarplatser beräknades till ca 7 250 år 2008. TE-centralerna ansåg att det var svårt att bedöma hur antalet invandrarklienter kommer att öka, utom när det gäller mottagande av flyktingar. Behovet uppskattas vara på samma nivå som 2008 eller öka en aning.

Till anskaffning av arbetskraftspolitisk invandrarutbildning användes 2007 ca 26 miljoner euro. Summan har ökat med ca 6,5 miljoner euro sedan 2006. Flest invandrare som inlett arbetskraftsutbildning fanns i Nyland och Egentliga Finland. Nylands andel av dem som inlett studier i hela landet var 39,3 % och i Egentliga Finland 10,1 %, dvs. i vissa områden var andelen sammanlagt nästan 50 %. Arbets- och näringsministeriet anser att den totala användningen av anslaget för integrationsutbildning kommer att vara ca 30 miljoner euro år 2008.

Anskaffning av språk- och integrationsutbildning är en integrerad del av anskaffningen av annan arbetskraftsutbildning vid TE-centralerna. Via stora anskaffningsvolymmer kan fås ekonomisk nytta och kostnadseffektivitet. TE-centralerna gör för närvarande i allmänhet långsiktiga kapacitetsanskaffningar och vid dem binds också anslagen för följande år.

Uppföljningen av kvantiteten och kvaliteten i genomförandet av utbildningen samt av anslag och avtal har utförts i arbetsförvaltningens datasystem (URA och OPAL).

De långa väntetiderna när det gäller tillträde till integrationsutbildning kan inte lösas endast genom att öka utbildningsanslagen. Arbetskraftsbyråerna ska också ha tillräckligt med personal som i invandringens första skede styr invandrare till sådan utbildning som är lämpligast för dem.

Utbildningens innehåll

Integrationsutbildningen har utvecklats under de senaste åren i synnerhet genom de läroplansrekommendationer som Utbildningsstyrelsen gett ut, vilket har fört med sig enhetlighet i den utbildning som ordnas av olika instanser runt om i landet.

En rekommendation om utbildningen för icke läs- och skrivkunniga vuxna invandrare trädde i kraft 2006. Rekommendationen om integrationsutbildning för vuxna invandrare trädde i kraft i april 2007. I rekommendationerna betonas kraftigare än tidigare en personlig tillämpning av studierna och att man på basis av en kartläggning av språkkunskaperna och yrkeskunskaperna gör upp en individuell studieplan. Även utbildningens längd varierar enligt de individuella behoven.

I Finland, till skillnad från övriga nordiska länder, antas invandrare som omfattas av integrationsplanerna omedelbart till den utbildning som arrangeras av Arbetskraftsförvaltningen. Utbildningens inriktning på arbetslivet har utvecklats på lång sikt. En väsentlig del av utbildningen är att kartlägga och utveckla invandrarnas kunskaper samt arbetspraktikperioder. Inriktningen på arbetslivet har även internationellt erkänts som en av de starka sidorna i den finländska språk- och integrationsutbildningen. Målet är att invandrarna snabbt och smidigt ska placera sig på arbetsmarknaden eller i yrkesinriktad eller annan vidareutbildning. I bruktagandet av kunnandet förutsätter ett systematiskt utbyte av information t.ex. mellan Arbetskraftsbyrå och utbildarna. De yrkesinriktade och sysselsättningsplanerna förändras och realiseras under processens gång. Utbildarnas kunskaper har utvecklats under de senaste åren i synnerhet för att integrera den praktiska undervisningen i finska med samhälle och arbetsliv.

Utbildning som ska likställas med Arbetskraftspolitisk utbildning

I lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande har tagits med en möjlighet för Arbetskraftsbyråerna att likställa frivilliga studier eller kombinationer av studier och praktik med Arbetskraftspolitiska åtgärder när det gäller förmåner. En förutsättning för likställandet är att utbildningen eller åtgärds-kombinationen främjar invandrandens integration och tillträde till arbetsmarknaden. Möjligheten till likställande utvidgades i en ändring av Integrationslagen 2005 även till grundläggande utbildning, gymnasie-, yrkes- och högskolestudier. På så vis har invandrare i princip tillgång till hela utbildningssystemet.

Genom likställda åtgärder kan man förbättra ett utbildningsutbud som tar hänsyn till invandrarernas individuella behov. Även på orter där det på grund av ett litet antal invandrare varit svårt att skaffa integrationsutbildning som Arbetskraftspolitisk utbildning, har invandrare kunna anvisas till andra lämpliga utbildningar som ordnas i området. Den likställda utbildningens popularitet har ökat från år till år. År 2007 deltog ca 5000 invandrare i likställd utbildning. Särskilt kraftigt har utbudet av likställd utbildning ökat i huvudstadsregionen.

I och med att frivillig likställd utbildning har ökat har det dock uppstått problem främst i anslutning till anvisningen till utbildning och uppföljningen av den. Det kan vara svårt att följa upp hur integrationsprocessen framskrider, eftersom det inte finns exakta uppgifter om utbildningens innehåll och mål. Invandrarna kan även söka sig på nytt till utbildningar med samma innehåll.

Utbildningsbehoven är dock ganska individuella och beror t.ex. på till vilken bransch och vilken arbetsuppgift invandraren kommer. Det är viktigt att säkerställa att lämplig språkutbildning och annan yrkesinriktad fortbildning hittas så snabbt som möjligt. När det gäller studiemotivation är det viktigt att den yrkesinriktade orienteringen klarnar så tidigt som möjligt. Språkutbildning bör också länkas till yrkesutbildningen.

Ansvar för en individuell uppföljning gäller även invandrare i likställda åtgärder. I frivillig utbildning känner man inte till en sådan utbildning som integrationsutbildning och några indikatorer har inte heller skapats för en sådan utbildning. Om en person anvisas till likställd utbildning, registreras han eller hon som studerande t.ex. i fritt bildningsarbete, vuxengymnasium eller yrkesutbildning. Nuvarande statistikföring och uppföljningssystem möjliggör inte en separat uppföljning av invandrare. I frivillig utbildning finns tusentals andra studerande med invandrarbakgrund som inte omfattas av integrationsåtgärder och därför bär den Arbetskraftsbyrå som fattat likställningsbeslutet fortsatt ansvar för att de invandrare som omfattas av integrationsstöd följs upp.

Sedan 2005 har det varit möjligt att få statistik enligt både modersmål och medborgarskap inom yrkesutbildningen. I läroanstalter med fritt bildningsarbete statistikförs invandrarutbildning i samband med riktlinjestudier. Invandrarutbildningen är ett fokusområde i riktlinjestudierna vid läroanstalter för fritt bildningsarbete. I övrigt statistikförs invandrarutbildning inte särskilt vid läroanstalter för fritt bildningsarbete. När det gäller vuxengymnasier statistikförs invandrare i utbildning som leder till en examen. Ämnesstuderande statistikförs inte särskilt. Största delen av invandrarna är ämnesstuderande.

Målen för frivillig utbildning bestäms enligt respektive skolform. Innehållet i utvecklingen av arbetslivs- o.a. kunskaper i anslutning till integrationsutbildning ingår inte alltid i dessa utbildningar. Därför bör man särskilt fundera över hur kartläggningen av yrkeskompetensen bland invandrare som deltar i likställd eller annan frivillig utbildning, uppgörande av planer för den yrkesmässiga utvecklingen eller stöd för sysselsättning ska ordnas.

En omfattande undersökning om det fria bildningsarbetets effekt och om riktlinjestudier publicerades av rådet för utbildningsutvärdering. En av målgrupperna för riktlinjestudierna har varit invandrare. Riktlinjestudier har understötts med försöks- och utvecklingsunderstöd. Undervisningsministeriet beviljar studiesedelsunderstöd för läroanstalter för fritt bildningsarbete och med hjälp av dem kan läroanstalterna bevilja bl.a. invandrare befrielse från studieavgiften eller en betydande rabatt på den. En liknande omfattande undersökning görs också om hur systemet med fristående examina fungerar. Undersökningen görs också av rådet för utbildningsutvärdering.

För närvarande finns inget system för respons från studerande, genom vilket man kunde få respons från studerande i frivillig likställd utbildning. I frivillig utbildning följer respons- och uppföljningssystemet de mål som ställts upp för olika skolformer. I synnerhet de mål som ställts upp för integrationsutbildningen kan inte följas upp i frivillig utbildning. T.ex. i studier i fritt bildningsarbete finns ingen uppföljning av enskilda personer.

Högutbildade invandrare behöver förutom förfarandet för jämställande av officiella examina även mycket vägledning och stöd i sina karriärval. Tillämpningen av en examen i en ny miljö kräver kunskap om arbetslivet och yrkenas innehåll. Utöver vägledning och utbildning i integrationskedjet behövs ofta också exaktare yrkesspecifik språkutbildning och t.ex. fortbildningscentralernas och sommaruniversitetens rådgivnings-, väglednings- och utbildningstjänster. Kunnandet vid universitetens språkcentrum bör utnyttjas bättre i undervisningen av högutbildade invandrare.

Undervisningsministeriet tillsatte den 16 augusti 2007 en ledningsgrupp för att förbereda genomförandet av en totalreform av den yrkesinriktade vuxenutbildningen. De ansvariga ministerierna och arbetslivets nationella centralorganisationer finns representerade i ledningsgruppen. En av de stora reformerna i regeringsprogrammet är totalreformen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen (AKKU) som omfattar yrkesutbildning för vuxna, högskolornas vuxenutbildning, arbetskraftspolitisk vuxenutbildning samt personalutbildning

Inrikesministeriet har i samråd med undervisningsministeriet tillsatt en beredningsgrupp som har till uppgift att till AKKU-ledningsgruppen före den 31 december 2008 ta fram konkreta planer och förslag till de mest brådskande åtgärder som är viktiga med tanke på beredningen av totalreformen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen och som ska vidtas för att främja arbetsrelaterad invandring, invandrades sysselsättning och deltagande i utbildning.

Yrkesutbildning

Yrkesutbildning för vuxna ordnas både som arbetskraftspolitisk och frivillig utbildning. Vuxenutbildning som leder till yrkesinriktade grundexamina ordnas på basis av läroplan eller fristående examen. Yrkesinriktad tilläggsutbildning ordnas vid läroanstalter och som läroavtal. Största delen av utbildningen ordnas som utbildning som förbereder för fristående examina, dvs. yrkes- och specialyrkesexamina eller som delar av examina.

I yrkesutbildning studerade 2005 sammanlagt 9 500 personer med annat modersmål än finska eller svenska. I läroavtalsutbildning studerade sammanlagt över tusen utlänningar. Läroavtalsutbildningens popularitet har ökat bland invandrare. Trots att läroavtalsutbildningen är en krävande utbildningsform har erfarenheterna av den varit uppmuntrande. I utvecklingsprojektet Osuma som är inriktat på läroavtalsutbildning för invandrare och samordnas av utbildningscentralen Salpaus avlades flera fristående examina. Tack vare tilläggsstöd var det inte många som avbröt. I projektet kom invandrarernas stora behov av vägledning också under

studierna fram. Utarbetandet av en yrkesprovsplan kräver god kännedom om innehållet och målen i examina samt rutinerna på arbetsplatsen.

6.2 Kommunens allmänna ansvar vid stödandet och främjandet av integrationen av invandrare

6.2.1 Social- och hälsovårdstjänster för invandrare

Det finns mycket litet information om invandrarnas hälsa och det är utmanande att bedöma hälsan, eftersom invandrarna är en mycket heterogen grupp. Jämfört med den övriga befolkningen i Finland är åldersstrukturen bland invandrarna klart yngre, studierna efter den grundläggande utbildningen avviker från majoritetsbefolkningens, arbetslöshetsgraden är klart högre och inkomsterna lägre.

Statistikcentralen har i en undersökning om levnadsförhållandena som blev färdig 2002 utrett hälsotillståndet i vissa invandrargrupper (ursprungsland Ryssland, Estland, Somalia, Vietnam). I fråga om den subjektiva hälsan, symptom och levnadssätt skiljde sig grupperna klart från varandra, men problem bl.a. i munhälsa och mental hälsa var allmännare än bland hela befolkningen. Enligt en undersökning om invandrare och de offentliga tjänsterna (Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut) som Stakes och VTT gjorde 2006 anlitar invandrarna mindre hälsovårdstjänster än den övriga befolkningen. Däremot anlitate invandrarna tjänster för reproduktiv hälsa mer än den övriga befolkningen. Detta förklaras bl.a. med åldersstrukturer och stora familjer.

Tills vidare har det samlats in mycket litet information i Finland om invandrarnas hälsotillstånd, subjektiva hälsa eller behov av hälso- eller socialvårdstjänster. Stakes har inte gjort någon uppföljning av saken. Situationen håller på att ändras för Folkhälsoanstalten ska i början av 2009 inleda en utredning för att kartlägga invandrares hälsa. Finland har ändå traditioner redan när det gäller att ta emot och placera befolkning som kommit via invandring på basis av internationellt skydd. En aktiv arbetsbaserad invandrapolitik torde öka antalet invandrare och behoven att få information om invandrarbefolkningens hälsotillstånd och servicebehov.

Social- och hälsovårdsministeriets nationella handlingsprogram för att minska skillnaderna i hälsa 2008-2011 betonar behovet av att invandrarnas servicebehov beaktas i social- och hälsovården i kommunerna enligt integrationsprincipen. Invandrarna bör informeras om tjänsterna i det finländska samhället.

Utöver integrationsprincipen är det nödvändigt att även se till invandrarnas särskilda behov. I politikprogrammet för hälsofrämjande föreslås att i samband med utvecklandet av integrationsåtgärderna för invandrare görs upp en plan om invandrarnas särskilda behov i fråga om hälsofrämjande.

Utöver hälsovårdstjänsterna bör man i social- och hälsovården fästa särskild uppmärksamhet vid barns och familjers välfärd. I invandrarfamiljer förekommer ofta arbetslöshet och försörjningssvårigheter. Dessa faktorer liksom eventuellt trånga bostäder och isolerade bostadsområden påverkar integrationen av barn och unga och deras skolframgång. Därför är det nödvändigt att utöka social- och hälsovårdspersonalens mångkulturella kunnande och anvisa personal och andra resurser för stödåtgärder för familjer, barn och unga som hotas av utslagning.

6.2.2 Invandrabarn och invandring

Kunskaper i finska och svenska har stor betydelse med tanke på umgänget i samhället, deltagande i utbildning, framgång i utbildning och inträde i arbetslivet. I Finland bör finnas lika rätt till integration också på svenska. En utmaning när det gäller utvecklandet av undervisningen för invandrare är att invandrarna är en heterogen grupp. Invandrarna har väldigt olika bakgrund och utbildningsnivå, vilket ställer utmaningar för utvecklandet av utbildningen. Betydelsen av småbarnsfostran och grundläggande utbildning för barnets senare skolframgång och över huvud taget integration är mycket central. Invandringens bristfälliga språkkunskaper kan hindra dem från att senare söka sig till bl.a. fortbildning. De regionala skillnaderna i språkundervisningen är stora och i små kommuner förekommer brister i anordnandet av undervisning. Arten av språkundervisning bör utvecklas och dess mängd utökas för att man ska kunna arbeta för att personer med invandrabakgrund ska vara likställda i samhället. Undervisningen i invandrarens eget modersmål är också mycket viktig. Tillsammans med undervisningen i hemspråket förstärker undervisningen i finska eller svenska som andra språk elevens mångkulturella identitet och bygger en grund även för funktionell tvåspråkighet. Utbudet av öppen förskoleverksamhet bör utvecklas så att man i verksamheten tar hänsyn till invandrarfamiljer, och i synnerhet mödrar som är hemma.

Småbarnsfostran och förskoleundervisning

Välfärdstjänster och verksamhet som ordnas nära familjens vardag har stor betydelse i integrationen, och invandranas kontakter till det finländska samhället och den finländska kulturen knyts oftast på den plats där de bor. Förskoleverksamhet är en viktig del av stödet för familjernas integration och förebyggandet av tidig utslagning bland barn. Förskoleverksamhet stöder även inledandet av grundläggande utbildning och framgången i den.

Enligt rapporten Småbarnsfostran fram till 2020 är en ökning av den kulturella mångfalden en stor förändring med tanke på småbarnsfostran. Enligt Statistikcentralen bodde ca 12 000 1–6-åriga utländska barn i Finland 2006. Ungefär 46 % av barn under skolåldern omfattas av småbarnsfostran på riksplån. De riksomfattande statistiska uppgifterna om barn med invandrabakgrund i förskoleverksamheten är bristfälliga. Enligt en utredning i huvudstadsregionen är ca 8 % av barnen i kommunal dagvård barn med invandrabakgrund. Andelen är hög, men sannolikt inte lika hög i hela landet, eftersom kommunernas situationer varierar betydligt i olika delar av landet.

I rapporten konstateras att det är bra för barn med invandrabakgrund att delta i förskoleverksamhet åtminstone på deltid senast under sitt tredje eller fjärde levnadsår. Förskoleverksamhetens betydelse som stöd för hemspråket och för undervisningen i finska eller svenska som andra språk är central. I kommunernas planer för småbarnsfostran och förskoleundervisningen har inte nämnvärt beaktats hur målinriktad språkundervisning ska ordnas för barn med invandrabakgrund. Det är också viktigt att stöda den egna kulturen, vilket också har beaktats bättre i planerna för småbarnsfostran. Enligt rapporten är forskning om invandrabarn dessutom ett alltmer aktuellt och viktigt forskningstema.

Antalet utländska barn i förskoleåldern har ökat varje år. Ökningen har inte varit jämn utan den har varierat från år till år. Ca 50 % av invandrabarnen i förskoleundervisningen fick undervisning i finska eller svenska och 10 % undervisning i hemspråket. En del av dem deltar även i undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen.

Helsingfors universitet planerar utbildning av barnträdgårdslärare med invandrabakgrund från hösten 2008. Till utbildning antas sammanlagt 20 studerande.

Förberedande undervisning

Invandrabarn i läroplikts- och förskoleåldern kan ges undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen. Undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen är avsedd för alla elever med invandrabakgrund som inte ännu har tillräckliga kun-

skaper i finska eller svenska för att studera i en basgrupp. 6–10-åringar ges minst 450 timmar undervisning och äldre minst 500 timmar. I förberedande undervisning 2006 deltog 1 711 barn.

I regeringens budgetproposition för 2009 föreslås att den undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen bör utvidgas till ett helt läsår, eftersom invandrarelever i allmänhet inte är redo att övergå till allmän undervisning efter ett halvt års förberedande undervisning.

Grundläggande utbildning

Inom den grundläggande utbildningen studerade 2007 ca 16 600 utländska studerande. I allmänhet placeras invandrarelever i den klass som motsvarar deras ålder samt kunskaper och färdigheter inom den grundläggande utbildningen. De kan få undervisning i finska eller svenska enligt en särskild lärokurs i finska eller svenska som andra språk för invandrare. Skolorna ordnar i mån av möjlighet stödundervisning för invandrarelever i olika läroämnena. Stödundervisning i olika läroämnena kan även ges på elevens modersmål. Kommunerna kan dessutom ordna hemspråksundervisning för invandrabarn. Sedan början av 2007 har det funnits tilläggsfinansiering om 1,4 miljoner euro i budgeten för undervisning av invandrare i allmänbildande utbildning. Med hjälp av tilläggsfinansieringen har det varit möjligt att höja timantalet per elev i stödundervisningen samt timantalet för hemspråksundervisning för invandrare från 2 timmar till 2,5 timmar.

År 2006 studerade 12 395 elever i den grundläggande utbildningen lärokursen finska som andra språk. I undervisningen i finska eller svenska som andra språk bör säkerställas att alla de invandrabarn som behöver särskild undervisning i finska eller svenska som andra språk får det t.ex. tre timmar i veckan. Utökad undervisning förutsätter tilläggsanslag i den årliga budgetpropositionen. Eftersom kommunerna för närvarande inte har någon lagstadgad skyldighet eller tillräckliga resurser att ordna undervisning, förekommer skillnader mellan kommunerna i arrangemangen, och därmed ojämlikhet.

Det är nödvändigt att stöda invandrareleverna så att de kan bevara och utveckla sitt eget modersmål med en funktionell tvåspråkighet som mål. Enligt internationella undersökningar påverkas integrationen på ett avgörande sätt av om invandraren har fått undervisning i sitt hemspråk. Hemspråksundervisning har konstaterats stärka invandrabarns identitet, förbättra inlärningsresultaten samt minska störande beteende och kriminalitet bland invandrare. I framtidens samhälle kommer vikten av språkkunskaper att bli allt viktigare, och invandrades två- eller flerspråkighet gagnar både samhället och invandrarna själva genom att det förbättrar deras möjligheter till rekrytering på arbetsmarknaden. År 2006 studerade över 11 000 elever sitt eget modersmål. Antalet hemspråkselever har minskat något sedan 2003, då 11 842 studerade sitt eget språk.

Hemspråksundervisningen för invandrare bör få en bättre ställning så att undervisningen blir en del av den grundläggande utbildningen. Även tillgången på undervisning bör förbättras t.ex. så att gruppens minsta tillåtna storlek kunde minskas. Dessutom bör man sörja för utbildning av hemspråkslärare.

Unga invandrare

Enligt en undersökning som Utbildningsstyrelsen publicerade hösten 2007 studerar ca 5 % av dem som gått ut grundskolan på våren inte följande höst. Enligt undersökningen löper unga med invandrabakgrund särskilt stor risk att bli helt utan utbildning.

I gymnasierna studerade 2006 ca 1900 invandrarelever, vilket är 29 % av det totala antalet invandrare i gymnasieåldern. Andelen invandrare som studerar i gymnasiet av antalet invandrare i gymnasieåldern har minskat under de senaste åren. Invandrarna utgör 1,6 % av alla gymnasieelever.

I grundläggande yrkesutbildning som lyder under undervisningsförvaltningen studerade 2006 ca 4800 invandrare med annat modersmål än finska, svenska eller samiska. Deras andel av hela elevantalet i den grundläggande yrkesutbildningen var ca 3 %. Samma år avbröt ca 15 % av dessa sin grundläggande yrkesutbildning. Utbildningsstyrelsen har 2008 inlett en utredning om hur många invandrare som avbryter grundläggande yrkesutbildning.

För invandrare ordnas dessutom utbildning som förbereder för grundläggande yrkesutbildning. Den förberedande utbildningen omfattar 20–40 studieveckor. För genomförd förberedande utbildning ges den som söker sig till grundläggande yrkesutbildning tre antagningspoäng. För närvarande har 50 utbildningsanordnare undervisningsministeriets tillstånd att ge sådan förberedande utbildning. Antalet deltagare i förberedande utbildning har stigit från 635 studerande 2000 till 1153 studerande 2007. Enligt en utredning om förberedande utbildning avbröt 17 % utbildningen under läsåret 2003-2004. Största delen av dem som avbröt övergick till annan utbildning.

Invandrarunga söker sig oftare till yrkesutbildning än till gymnasiet. Chansen att komma in till yrkesutbildning har däremot försämrats under de senaste åren och därför blir allt fler invandrarungdomar helt utan utbildning. Yrkesutbildningens popularitet har ökat under de senaste åren och antalet sökande har ökat totalt sett. Konkurrensen om studieplatser har skärpts i synnerhet i huvudstadsregionen. Att utöka antalet nybörjarplatser i synnerhet i huvudstadsregionen kan för sin del även göra det lättare för invandrarungdomar att komma in till en utbildning. En grund för hur utökningen av antalet studieplatser inom grundläggande yrkesutbildning som gjordes i början av 2009 fördelades var att stöda invandras möjligheter att komma in till en utbildning. Om hindret för att komma in till en yrkesutbildning däremot är dåliga språkkunskaper och dåligt grundskolebetyg, förbättrar inte en utökning av nybörjarplatserna nödvändigtvis situationen för dessa invandrarungdomar. Antagning enligt provning kan inte heller tillämpas, om den studerande inte har förutsättningar att klara av studierna. Det behövs mer analyserad information om vilka hindren är för dessa unga att komma in till vidareutbildning och hur dessa kan åtgärdas och deras situation förbättras.

Utbildningsstyrelsen håller på med en undersökning där man analyserar situationen för invandrarungdomar som blivit helt utan utbildning. Undersökningen blir färdig före slutet av 2008. Stödåtgärderna och behoven är av många slag och för med sig egna utmaningar för anordnandet av utbildning i synnerhet i glesbygdsområden där det kan vara svårt och delvis omöjligt att erbjuda lämplig undervisning åt en enskild studerande.

Enligt undervisningsministeriets utredning inleder ungefär hälften av hela ungdomsåldersklassen högskolestudier. När det gäller övergången till högskolor förekommer betydande skillnader mellan kön och språkgrupper. Andelen utländska studerande som övergått till högskolor är över hälften mindre än bland finsk- och svenskspråkiga. Av finskspråkiga elever födda 1980 inledde 50 % och av svenskspråkiga 59 % högskolestudier före utgången av 2005. Motsvarande andel bland elever av utländskt ursprung var endast ca 23 %. Enligt undervisningsministeriets politikanalys är möjligheterna för elever med utländsk bakgrund att komma in till högskolor oroväckande dåliga.

Språkkunskaperna bland invandrarungdomar varierar och unga som behärskar de inhemska språken dåligt löper större risk att bli helt utan utbildning och arbete. Avbrott i grundskolan, yrkesinriktade studier och gymnasiet är vanliga bland invandrarunga. Många kommuner har haft svårigheter att ordna tillräcklig undervisning i de inhemska språken för invandrarunga.

En utmanande grupp är unga med dålig eller obetydlig skolbakgrund som flyttat till Finland i tonåren och som inte längre är i läropliktsåldern. Unga som fyllt 18 år kan gå i grundskolan, men statsandelens pris per enhet och elev sjunker till 60 % för elever som fyllt 18 år. Kommunen har inga skyldigheter att anta dem som elever. Vanlig grundskola kan också vara problematisk för redan lite äldre invandrarungdomar, eftersom de vad åldern beträffar redan borde befinna sig någon annanstans än i grundskolan. Detsamma gäller deltagande i undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen. Större kommuner har

byggt upp system som särskilt beaktar specialbehoven av utbildning bland ungdomar som kommit sent.

Personer som inte fyllt 25 år och lyfter arbetsmarknadsstöd är skyldiga att delta i den gemensamma ansökan för fortsatta studier. Ungdomar som har bott endast en kort tid i Finland eller som inte har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska för att kunna söka sig till fortsatta studier behöver särskilt kraftfull vägledning och information i ansökningsskedet, eftersom deras kunskaper om utbildningsmöjligheterna i Finland ofta är slumpmässiga. Ofta hindrar också avsaknaden av betyg eller ett formellt grundskolebetyg eleven från att söka sig till fortsatta studier. De som väljs till Utbildningsstyrelsens utbildning som förbereder invandrare för yrkesutbildning (MAVA) förutsätts kunna finska eller svenska. Sedan 2007 har den sökande fått mera poäng för genomgången utbildning som förbereder för grundläggande yrkesutbildning vid den gemensamma antagningen.

Tillgången på studier för invandrare kan påverkas bl.a. av att inte tillnärmelsevis alla kommuner har vuxengymnasier där man kan genomföra grundstudier. Gymnasiestudier är dessutom krävande i synnerhet för unga med en sämre utbildningsbakgrund och därför behövs särskilda stödåtgärder även i dem.

Ungdomarna behöver mycket individuella väglednings- och rådgivningstjänster. Studiehandledningen i skolorna eller de yrkesvalstjänster som Arbetskraftsbyråerna erbjuder kan inte ensamma möta detta behov. Förutsättningen för högklassiga tjänster för unga vid Arbetskraftsbyråerna är ett välfungerande team för invandrarsevice som samarbetar med andra sakkunniga vid Arbetskraftsbyrån och kommunen. Möjligheterna till en individuell vägledningsservice är dock små på de större orter där största delen av de unga invandrarna bor. För att de unga ska sysselsättas förutsätts att vägledning, utbildning, nätverk och vissa stödformer som skräddarsytt för att sysselsätta unga kombineras till ett logiskt kontinuum.

Invandrarungdomar har också haft framgångar. Barn som flyttat till Finland klarar sig bättre än genomsnittet i en inlärningsjämförelse mellan invandrare i OECD-länderna. Enligt Centret för utbildningsevaluering vid Helsingfors universitet får invandrarbarn som kommit till Finland i den s.k. Pisa-undersökningen upp till 50 Pisa-poäng mer än invandrare i OECD-länderna i genomsnitt. Resultaten härstammar från Pisa-undersökningen 2006, där både första och andra generationens invandrare evaluerades.

Som genomgående teman i politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd lyfts i varje delområde fram jämställdheten mellan könen och kulturell mångfald. Enligt programmet utreds barnets intressen som asylsökande och i beslutsfattande som gäller flyktingbarn. Dessutom är det också viktigt för invandrarungdomar att andelen ungdomar (15–19 och 20–24 år) som inte har någon utbildning efter grundskolestadiet och inte deltar i någon utbildning beaktas i arbetet för att förebygga utslagning.

Invandrarbarn avskiljs inte som en separat grupp i barnskyddsstatistiken. Enligt en undersökning av Stakes m.fl. var 8 % av de nya klienterna inom öppenvården i barnskyddet 2006 invandrarbarn eller barn som lever i mångkulturella familjer.¹

6.2.3 Invandrarkvinnor

Invandrarkvinnorna kan vara i en mycket sårbar ställning med tanke på integrationen. Integrationsproblemen beror ofta på olika kulturella hemförhållanden och familjemodeller. Kvinnor som flyttat som makor kan bli utan makens stöd, och om maken inte stöder sin hustrus integration, kan det t.ex. förbli främmande för henne att utträtta ärenden som gäller offentliga tjänster. Detta försvårar språkstudierna, utbildningen och möjligheten att skapa sociala kontakter och kan också utsätta invandrarkvinnorna för familjevåld. Arbetslöshetsgraderna

¹ (<http://groups.stakes.fi/LAPE/FI/Lastensuojelu/kuvausjarjestelmä/index.htm>)

bland kvinnor är högre än bland invandarmän. Utbildningsbakgrunden kan vara dålig och de är ofta varken läs- eller skrivkunniga.

I slutet av 2005 hörde 55 % av de utländska kvinnor som bor i Finland till arbetskraften. Invandrarkvinnornas andel av dem som deltar i integrationsutbildning är ca 59 %, men arbetslösheten bland kvinnor är ändå högre än bland männen. Enligt statistiken hörde 28,9 % av kvinnor som fyllt 15 år, med undantag för pensionärer, till gruppen övriga och okänd. Av de 15–19-åriga flickorna hörde 28 %, dvs. 900 flickor, till gruppen övriga och okänd.

Av de utländska medborgare som flyttade till Finland under åren 1991–2004 var ca 20,5 % ensamförsörjarfamiljer 2004. Bland de invandrare som kommit från Somalia, Uzbekistan, Vietnam, Demokratiska republiken Kongo bodde över 30 % i ensamförsörjarfamiljer, varav cirka sju procent bodde i familjer med mamma och barn. I slutet av 2007 bodde sammanlagt 3470 thailändare i Finland, varav ca 3000 kvinnor.

Det förekommer fler invandrare i familjevårdstjänster än vad deras andel av befolkningen anger. Detta beror bl.a. på bristen på sociala nätverk och språkkunskaper i kombination med okunskap om hur samhället fungerar. Andelen invandrarklienter har årligen stigit i skydds- hemmen i huvudstadsregionen från 9 % i början av 1990-talet till ca 30 %. Över hälften av klienterna i understött boende är invandrare. I skyddshemsstatistiken i huvudstadsregionen delas invandrarna in i följande grupper: klienten invandrare, maken finländsk, klienten finländsk, maken invandrare och i en grupp där både klienten och maken är invandrare.

Icke skriv- och läskunniga invandrare är i huvudsak kvinnor. I kommunerna ordnas språkurser och träning i det finländska samhället för invandrare och i synnerhet för invandrarkvinnor. Arrangörer är kommunerna, läroanstalter för fritt bildningsarbete och medborgarorganisationer. Utbudet varierar kommunvis och ofta saknar verksamheten kontinuitet, eftersom en stor del av verksamheten ordnas med hjälp av projektfinansiering. Oftast är kurserna bara nödhjälp för integrationen i Finland. De kan inte erbjuda sådan orienterande undervisning i språk och samhälle som invandrarna behöver.

6.2.4 Åldrande och äldre invandrare

Åldrande och äldre invandrare utgör en mycket heterogen grupp. De har kommit till landet antingen som medborgare i de nordiska länderna eller EU/EES-länderna, asylsökande, kvotflyktingar, på grund av familjeåterföreningar bland flyktingar eller familjeband, som återflyttare från f.d. Sovjetunionen, som f.d. finländsk medborgare eller på basis av arbetstillstånd. Även tiden de har bott i Finland varierar avsevärt.

År 2006 bodde 7 379 utländska medborgare i åldern 55–64 och 7 234 utländska medborgare över 64 år i Finland. I Finland finns redan en mångkulturell äldre befolkning som behöver samhällets vård- och omsorgstjänster. Samhällets välfärdstjänster håller först nu på att börja möta behoven bland invandraräldre. Hittills är det främst medborgarorganisationer som framhållit saken.

Inkerikeskus ry ordnar stimulerande verksamhet för invandrare över 55 år. Målet för den riksomfattande IkäMAMU-verksamheten, som inleddes 2006 av Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry, är för sin del att vara med och skapa nya verksamhetsformer för äldre invandrare. Målgruppen är invandrare i åldern 55+.

Centralförbundet för de gamlas väl har IkäMAMU-verksamheten som syftar till att lyfta fram de äldre invandrararnas ställning, i samarbete med olika intressentgrupper utveckla verksamhet som lämpar sig för äldre invandrare och medverka till att även äldre har rätt till en god integration.

6.2.5 Mottagande av flyktingar och placering i kommuner

Det är frivilligt för kommunerna att ta emot flyktingar. Med mottagande av flyktingar avses anordnande av bostad, social- och hälsovårdstjänster, undervisnings- och kulturtjänster samt utkomstskydd, introduktion i samhället och tolkservice. Syftet med placeringen i kommunerna är att trygga den första bostaden och tillgången på integrationsfrämjande tjänster, såsom språk- och introduktionsutbildning. I kommunerna placeras i princip personer som fått asyl eller uppehållstillstånd på basis av sin status som kvotflykting eller sitt skyddsbehov och dennas familjemedlemmar, ifall familjebandet existerat redan innan de kommit till Finland. När kommuner som tar emot flyktingar väljs strävar man efter att placera invandrare från samma etniska grupp i samma kommun/i samma område, eftersom detta har betydelse för uppkomsten av samhörighet, sociala relationer och upprätthållandet av den egna kulturen. Ett kompakt samhälle är också ett viktigt stöd för att integrationsprocessen ska komma igång och kontakter skapas till majoritetsbefolkningen.

TE-centralen ingår ett avtal med kommunen om att kommunen ordnar mottagande av flyktingar. I avtalet anges antalet flyktingar som ska tas emot till kommunen och hur flyktingmottagningen ordnas i kommunen. Staten förbinder sig att ersätta kommunen för de kostnader den orsakas av mottagandet av flyktingar. Många kommuner ingår för närvarande s.k. öppna avtal där de förbinder sig att ta emot flyktingar, men antalet flyktingar som tas emot lämnas till en ny förhandling. Avsikten med avtalssystemet är att det ska täcka mottagandet av flyktingar på riksplan. För närvarande finns det dock inte tillräckligt många kommunplatser och därför blir väntetiderna till kommunerna ganska långa. Väntan fördröjer integrationen och är oändamålsenlig både av ekonomiska och humana skäl. Att sprida ut flyktingarna har i praktiken inte heller fungerat på önskat sätt, eftersom flyktingarna flyttar självständigt från landsbygden och landsbygdskommuner till större städer och tillväxtcentrum bl.a. på basis av arbete och studier.

Mottagandet av flyktingar baserar sig alltså på ett avtal mellan kommunen och TE-centralen. Avtalssystemets största betydelse ligger i att mottagandet av flyktingar är planerat och dimensionerat enligt kommunens möjligheter att ordna bostad och de specialtjänster som orsakas av flyktingskap. Ett centralt mål för placeringen i en kommun är att säkerställa bostad och integrationsfrämjande tjänster och stödåtgärder i kommunen. Flyktingen måste inte flytta till anvisad kommun. Flyktingarna kan flytta till önskad kommun och själva skaffa bostad där.

Det finns färre avtalsbaserade kommunplatser än flyktingar som behöver en kommunplats. De som fått uppehållstillstånd kan få vänta ganska länge vid mottagningscentralen. I september 2008 väntade 386 flyktingar på en kommunplats vid mottagningscentralerna (av dessa vuxna asylsökande som fått uppehållstillstånd 202, minderåriga utan vårdnadshavare 110, kvotflyktingar 78). Den genomsnittliga tiden från det att flyktingen fått uppehållstillstånd fram till flytten till en kommun var 128 dagar.

Barn som kommit ensamma måste vänta i genomsnitt 178 dagar. De längsta väntetiderna för unga som kommit ensamma var över ett år. En orsak till att kommunerna inte så gärna tar emot unga som kommit ensamma är att staten inte ersätter kommunen för de kostnader som orsakas av eftervården av en person som fyllt 18 år.

På vissa orter har förekommit särskilda svårigheter när det gäller att placera minderåriga asylsökande som kommit ensamma i kommuner. Kommunerna kräver ersättning från staten för de särskilda kostnader som minderåriga som kommit på egen hand orsakar kommunen också när de är 18–21 år. I praktiken är det fråga om kostnader som orsakas t.ex. när en stödperson, stödboende, terapi, familje- eller anstaltsvård och annat stöd ska ordnas. Genom förebyggande utkomststöd har den unga kunnat ges stöd att klara sig på egen hand. Staten ersätter kommunen för de kostnader som orsakas av att flyktingen ges utkomststöd under de första tre åren.

Det är inte så ändamålsenligt att ordna mottagandet vid en mottagningscentral efter det att flyktingen fått uppehållstillstånd. Om TE-centralen inte har kvar några avtalsbaserade kommunplatser, försöker vissa mottagningscentraler skaffa en hyresbostad som flyktingen kan anvisas. Oftast torde bostaden hittas på den ort där mottagningscentralen finns. Om mottagningscentralerna söker en hyresbostad för en flykting som fått uppehållstillstånd och denna flyttar till en kommun, blir avtalen mellan TE-centralerna och kommunerna till dessa delar nästan betydelselösa. Dessutom kan det gå så att den ort där mottagningscentralen finns kan bli tvungen att bära huvudansvaret för placeringen av flyktingarna. Flyktingar som beviljats uppehållstillstånd försöker flytta direkt till större städer och tillväxtcentrum. Många asylsökande söker sig i rådande arbetsmarknadsläge också till arbetsmarknaden och sysselsätts under processen, och söker på egen hand en bostad på den ort där de får arbete.

Som en följd av avtalsförfarandet är flyktingarna ganska jämnt fördelade mellan kommungrupperna på olika håll i Finland. Det här har varit en medveten politik, men delvis har den påverkats av bristen på kommunplatser. Enligt en undersökning var fördelningen av flyktingar mellan kommunerna i Finland en helt annan när de bott sex år i landet än den ursprungliga fördelningen. Flyktingarna flyttar som mest efter de tre första åren i landet.²

På grund av rättigheterna för personer som beviljats uppehållstillstånd och deras integration hänvisas de till magistraten eller Folkpensionsanstaltens byrå för att få den sociala trygghet och de tjänster som baserar sig på att de är bosatta i Finland. I och med att de är bosatta i Finland kan de registrera sig som arbetssökande vid Arbetskraftsbyrån, en integrationsplan kan göras upp tillsammans med dem och de har möjlighet att få integrationsutbildning. Enligt lagstiftningen övergår ansvaret för försörjningen av och tjänster för en person som fått en hemkommun på hemkommunen.

I augusti 2008 omfattade systemet för mottagande av asylsökande 2 255 asylsökande, varav ca 27 % var enskilt inkvarterade. De som inkvarteras enskilt registrerar sig i regel som invånare i den kommun där de inkvarterats under ansökningstiden.

7 Erkännande av utländska examina

Personer som avlagt examen utomlands behöver ett beslut om erkännande av examen för att vara behöriga för tjänst eller uppgift inom den offentliga förvaltningen. Utbildningsstyrelsen fattar beslut antingen med stöd av lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer (1093/2007) eller lagen om den tjänstebehörighet som högskolestudier utomlands medför (531/1986). Vilken lag som tillämpas beror på sökandens medborgarskap och landet där examen avlagts.

I besluten kan tilläggskrav gällande villkor för behörighet anges bl.a. när det finns väsentliga skillnader mellan den sökandes utbildning och den utbildning som krävs i Finland. Av den sökande kan krävas kompletterande studier (beslut enligt lagen 531/1986) eller lämplighetsprov eller en anpassningsperiod (beslut enligt lagen 1093/2007).

Rätten att utöva yrke med utländsk examen som grund beviljas av sektormyndigheter, t.ex. i fråga om hälsovårdsyrken ställs eventuella tilläggskrav av Rättsskyddscentralen för hälsovården.

Utgående från den kundrespons Utbildningsstyrelsen fått tycks Finlands utbildningssystem inte erbjuda tillräckliga möjligheter för kompletterande studier. Studierna kan genomföras endast vid de enheter inom universitet och yrkeshögskolor som ger utbildning för en högskoleexamen som ger behörighet för ifrågasvarande yrke i Finland.

Det i Åbo genomförda Specima-projektet är ett bra exempel på modeller för akademisk examensinriktad kompletterande utbildning som ger behörighet. Åbo Arbetskraftsbyrås center för internationell service administrerade åren 2000-2007 ESF-projektet Specima, vars vikti-

² Maahanmuuttajien elinolot pääkaupunkiseudulla, Helsingfors stads datacentral

gaste mål var att skapa nya modeller för kompletterande behörighetsgivande utbildning för högt utbildade invandrare. I projektet deltog 240 personer. Projektet strävade inte efter stora mängder utbildning eftersom det var fråga om att utveckla nya modeller och ny praxis. Av de 240 deltagarna inledde 188 personer studier. Resten deltog i andra åtgärder som t.ex. arbetspraktik eller stödsysselsättning som finansierades av projektet. Utbildningarna var dock huvudsaken i projektet. Specima-kurserna var antingen förberedande eller gav behörighet för det egna yrket. Kurserna ledde till bättre resultat också med tanke på sysselsättningen. För läkarnas del främjade arbetspraktiken i sjukhus eller hälsocentraler deras möjligheter att nå behörighet. I projektets slutskede då arbetskraftsbristen blev större blev läkarnas praktik också ett sätt att rekrytera personal till sjukvården.

I Specima-projektets slutrapport föreslås ett organ där olika myndigheter, förvaltningsgrenar och ministerier samlat skulle kunna arbeta med att följa den högskoleutbildade invandrargruppen i landet. Ett samarbete mellan högskolorna skulle här vara till nytta för alla. Det anses nödvändigt att utveckla handledningssystemet för akademiska och andra högskoleutbildade invandrare.

Enligt slutrapporten är invandrarernas kunskaper i finska/svenska, deras yrkesvokabulär och kunskaper om arbetsmarknaden samt studier i arbetarskyddsfrågor avgörande. För dessa kunskaper behövs integrationsfrämjande utbildning.

Den fortsatta beredningen av högt utbildades behörighetsutbildning gjorts av undervisnings-, arbets- och inrikesministerierna i samråd. Den s.k. jobbmatchningsarbetsgruppen, som leds av statssekreterare Sailas, har föreslagit att behörighetsutbildning för högt utbildade invandrare ska ordnas i lämpliga branscher. I regeringens budgetproposition för 2009 föreslås en satsning på 1 miljon euro till undervisningsministeriet för behörighetsutbildning för undervisningspersonal med invandrarbakgrund.

8 Etniska relationer

Många företeelser måste granskas vid bedömningen av de etniska relationerna. Centrala i sammanhanget är likabehandling, invandrarernas delaktighet och deltagande, hur samverkan lyckas både institutionellt och till vardags, attityder, diskriminering och rasism, brottslighet. En positiv utveckling förutsätter att myndigheterna vidtar riktade åtgärder för likabehandling i servicen och för främjande av jämlika möjligheter, samt att de organiserar dialog och ger föreningar som representerar invandrare och etniska minoriteter resurser och möjligheter att delta. Myndigheterna förutsätts arbeta aktivt med attitydpåverkan och information, vidta åtgärder mot rasism och diskriminering samt erkänna och sprida god praxis.

Betydelsen av samarbete mellan myndigheter och invandrarorganisationer har ökat de senaste åren när det gäller att förebygga och lösa konflikter. En förutsättning för ett gott samarbete är att de organisationer som representerar invandrare och etniska minoriteter garanteras kompetens och andra verksamhetsförutsättningar samt att arbetet för att erkänna och sprida god praxis förs vidare för att dialogen ska kunna föras även på lokal nivå.

Avsikten med regeringens invandrapolitiska program är att främja och skapa ett multikulturellt och icke-diskriminerande samhälle. De åtgärder som skrivits in i programmet för olika ministerier samordnas på riksnivå av inrikesministeriet som främjar verkställandet av lagen om likabehandling.

8.1 Främjande av likabehandling

Integrationsprogrammet bör även främja etnisk jämlikhet och goda etniska relationer. Enligt svaren meddelade över hälften av kommunerna att de hade följt denna punkt i lagen.

Lagen om likabehandling (21/2004) förutsätter, att samtliga myndigheter gör upp en plan för likabehandling. Enligt rekommendationerna gällande planens innehåll kan planen utarbetas som en särskild plan eller som en del av en annan plan, om det inte är ändamålsenligt med en egen plan.

På förfrågan till kommunerna om planen för likabehandling svarade alla 211 kommuner. Enligt svaren hade 51 kommuner gjort upp en plan: 25 kommuner hade en särskild plan och i 26 kommuner ingick planen för likabehandling som en del i integrationsplanen. Arbetet med planen hade påbörjats i 48 kommuner. Majoriteten av Finlands kommuner saknar emellertid fortfarande en plan. Några större geografiska skillnader fanns inte. Program finns och görs upp i hela landet. De kommuner som tagit emot flyktingar har redan ett program eller så har arbetet på programmet inletts oftare än i andra kommuner.

Planen för likabehandling har följts upp i något över en tredjedel av kommunerna.

Uppföljningen har gjorts bl.a. genom:

- det årliga personalbokslutet och verksamhetsberättelsen
- årsrapporten av arbetsgruppen för uppföljning av rasism eller av integrationsarbetsgruppen
- uppdateringen av integrationsprogrammet vart 4 eller 5 år
- att ledningen för verksamhetsområdena och enheterna ansvarar för att jämlikhet och likabehandling iaktas i den dagliga verksamheten. Genomförandet följs upp årligen och innehållet i jämlikhets- och likabehandlingsplanen granskas minst vart tredje år.
- att förmännen följer med hur likabehandlingsplanen genomförs på arbetsplatserna. Vid behov rapporterar de tillsammans med förtroendemännen sina iakttagelser till samarbetskommittén.

I mars 2008 startade inrikesministeriet ett projekt för att bedöma likabehandlingsplaneringens tillstånd och ge förslag för att vidare utveckla den.

Inrikesministeriet tillsatte i augusti 2008 ett projekt Verkställighet av uppföljning av diskriminering: Projektet har till uppgift att skapa ett nationellt system för uppföljning av diskriminering. Skapandet av systemet ansluter sig till verkställigheten av den nationella och internationella rätten och uppföljningen av dess funktion.

Syftet med systemet som ska skapas är att lämna aktuell och objektiv information om omfattningen och arten av diskriminering samt om dess orsaker och följder i Finland. Med hjälp av systemet följer man upp diskriminering som sker på grund av etniskt ursprung, ålder, religion eller övertygelse, funktionshinder eller sexuell läggning. Dessutom utreds det om personens kön är en faktor som ökar diskrimineringen.

Med hjälp av systemet produceras aktuell uppföljningsinformation som läggs ut på Internet. Varje år publiceras en uppföljningsrapport Diskriminering i Finland. Dessutom utarbetas en mer omfattande utredning av situationen i fråga om likabehandling under varje regeringsperiod eller med fyra års mellanrum.

8.2 Ivandrarnas deltagande och föreningsverksamhet

I kommunalvalet år 2000 röstade ca 20 procent av de röstberättigade invandrarna. I kommunalvalet år 2004 sjönk röstningsaktiviteten till 15 procent av de röstberättigade. Samtidigt ökade antalet invandrarkandidater t.o.m. till det dubbla i huvudstadsregionens kommuner. Antalet invandrarkandidater har inte följts upp i hela landet.

Antalet invandrarbarn som deltog i modersmålsundervisning sjönk med så mycket som 10 procent år 2004. En ändring i läroplanen för den grundläggande undervisningen kan ha in-

verket, undervisningen i modersmålet blev kompletterande undervisning i stället för ett läroämne.

I en förfrågan till kommunerna år 2006 svarade 109 kommuner på frågor om tredje sektorn. Kommunerna ger mest stöd till kultur och utbildning, bl.a. språkutbildning. Stöd får också idrottsorganisationer, rådgivning och kristjänster samt invandrarföreningar. Vid en fråga om andra aktiviteter än de som räknades upp i förfrågan nämndes föreningar för arbetslösa och aktiviteter för kvinnor, allt från motionsklubbar till företag stöddes. Likaså stöddes organisationernas egna nätverk. De vanligaste stödformerna var verksamhetsbidrag och lokaler för verksamhet.

Invandrarföreningarna kan indelas i kulturföreningar, religiösa föreningar, kvinnoföreningar, mångkulturella föreningar, ungdomsföreningar, integrationsföreningar och samarbetsföreningar³. Många föreningar täcker flera av de ovan nämnda områdena.

För många kulturföreningar är det också fråga om ett behov av att bibehålla en social ordning som motsvarar samhällsstrukturerna i ursprungslandet, men i synnerhet i ungdoms- och kvinnoföreningar är det emellertid delvis också fråga om att bryta upp den gamla ordningen och att sträva efter en mera jämlik social ordning inom den etniska gruppen.

Nya invandrare är en viktig grupp med tanke på den inre ordningen inom de etniska sammanslutningarna. Nykomlingarna får lära sig hur man utträttar ärenden i butiken, banken och ämbetsverken och de informeras om livet i Finland. Ofta koncentrerar sig föreningarna på barn och unga. Integrationsprogrammen har stor betydelse för verksamheten inom invandrarföreningarna, eftersom de myndigheter som gör invandrararbete inom programramarna har förbundit sig att utveckla ett samarbete med den tredje sektorn. Både invandrare och finländare är verksamma i integrationsföreningarna.

Kvinnoföreningarna har särskilt lyft fram mötet med vardagen i sin verksamhet. I många invandrargrupper går det lätt så att kvinnorna lämnas utanför vardagens sociala nätverk. Mäniskor lär sig bäst känna varandras kulturer i vardagliga möten och blir bekanta med varandra över de kulturella gränserna.

Delegationen för etniska relationer (ETNO) arbetar i anslutning till inrikesministeriet och främjar goda etniska relationer genom en bred dialog mellan många aktörer på riks- och regionplanet. Hit hör även dialogen mellan myndigheter och religiösa sammanslutningar. På det regionala planet samordnar man verksamheten med den verksamhet som de regionala delegationerna för invandrarärenden bedriver.

Organisationerna som integrerar

I Finland finns det redan många invandrarorganisationer med etablerad verksamhet. De gör ett betydelsefullt arbete bland unga invandrare och invandrare som hotas av utslagning. Finansieringsbidrag måste ansökas årligen, vilket är en olägenhet. Invandrarorganisationerna skulle ha intresse för och möjligheter att arbeta som partnerskapsorganisationer i integrationen av invandrare. Detta skulle förutsätta en finansiering som skulle ge dem möjlighet att utveckla sin verksamhet mera kontinuerligt och ta fram inledande program för integrationen i samarbete med myndigheterna.

Arbetsgruppen som behandlat politiken för integration och etnisk likabehandling menar i sin rapport att organisationerna främjar integreringen genom att tillhandahålla stödpersoner och ordna läger och rekreation, klubbar och mötesplatser, skyddshem för invandrare, språkundervisning på det egna språket samt språkkurser där tröskel att delta är låg. Organisationerna stärker invandrarernas självkänsla och gör Finland mångkulturellt. Organisationerna understryker att om krävande specialservice överförs till tredje sektorn, t.ex. hjälpen till våldsoffer

³ Miikka Pyykkönen, Integraatio ja maahanmuuttajien yhdistystoiminta/Jyväskylä universitet 306/2007

och till unga narkotikamissbrukare osv., så bör man se till arbetstagarnas välfärd på samma sätt som inom den offentliga sektorn.

8.3 Attityder, diskriminering, rasism och brottslighet

Om attityder mot invandrare

Omfattande undersökningar om finländarnas attityder till utlänningar har gjorts allt sedan år 1987. I den senaste undersökningen som grundar sig på en enkätförfrågan år 2003 konstateras att finländarnas attityder har blivit positivare. År 2003 ansåg dock nästa var tredje svarande, delvis eller helt, att invandrare från länder utanför Europa ska återvända till hemlandet⁴. Enligt Eurobarometerundersökningen meddelade också var fjärde finländare att de motsätter sig mångkulturalism⁵. Attityderna mot arbetsrelaterad invandring har däremot blivit märkbart positivare.

Diskriminering och rasism

Enligt uppskattning blir invandrarna oftare offer för våldsbrott än finländarna. Antalet misstänkta rasistiska brott har ökat år för år. År 2006 registrerade polisen 748 misstankar om rasistiska brott enligt en undersökning som utfördes vid Polisyrkeshögskolan. Ökningen kan delvis bero på att tröskeln för att anmäla brott har sjunkit. Den dolda brottsligheten uppskattas fortfarande vara omfattande i fråga om invandrarna. Det är ofta besvärligt att konstatera rasistiska motiv. Skärpta domar på grund av rasistiska motiv har därför knappast alls dömts ut i Finland.

Det är dock sannolikt att polisen fortfarande får kännedom endast om en bråkdel av alla diskrimineringsfall och andra rasistiska brott. Enligt förfrågningar bland invandrarna upplever varannan invandrare sig ha blivit utsatt för diskriminering minst en gång i samband med att han eller hon sökt arbete under sin tid i Finland⁶.

I Polisyrkeshögskolan görs som bäst en utredning om rasistiska brotts väg från polisundersökning till behandling i domstol. Orsaken till att utredningen inleddes var att man i praktiken hade märkt att en betydande del av de till polisen anmälda rasistiska brotten inte alls tas upp till behandling i domstol eller att de inte leder till ett domslut med påföljande straff. Utredningen ska granska orsakerna till detta.

Annan kriminalitet

I intervjuer med fångar med invandrarbakgrund har det framgått att det i deras bakgrund funnits samma erfarenheter som hos de övriga fångarna, t.ex. låga inkomster och arbetslöshet. Dessutom har man hos invandrarfångar ofta påträffat erfarenheter av diskriminering och misslyckad integration. Särskilt hos unga brottslingar finns ofta många olika uttryck för rasism i den tidigare miljön. I synnerhet de unga har ofta inte någon klar uppfattning om sina rättigheter och skyldigheter i det finska samhället.

Polisen registrerar en misstänkts eller ett offers etniska bakgrund endast i sådana fall där brottet utförs på grund av tillhörigheten till en etnisk grupp. För övriga brott bygger statistiken på medborgarskap och födelseland. När man tittar på statistiken är det dessutom skäl att komma ihåg att en utländsk medborgare kan vara stadigvarande eller tillfälligt bosatt i Finland eller vistas tillfälligt här, t.ex. som turist.

⁴ Magdalena Jaakkola. Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987-2003. Työpoliittinen tutkimus 286. Helsingfors: Arbetsministeriet 2005

⁵ EUMC. Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey. Vienna:EUMC 2005

⁶ Inga Jasinskaja-Lahti, Karmela Liebkind, Tina Vesala: Rasismi ja syrjintä Suomessa: Maahanmuuttajien kokemuksia. Helsingfors: Gaudeamus 2002.

Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutet har i Finland bosatta utländska medborgare, i förhållande till sin andel av befolkningen, årligen varit misstänkta för brott ca 1,3–1,5 gånger oftare än finländarna. De utländska medborgarna är precis som finländarna oftast misstänkta för trafikbrott. I jämförelse med majoritetsbefolkningen var de i Finland bosatta utlänningarna relativt sett oftare misstänkta för rån och våldtäkter 2005.

Att invandrarna är överrepresenterade i gruppen brottsmisstänkta kan till en del förklaras av de i Finland bosatta invandrarnas åldersstruktur och boningsort. Inom invandrabefolkningen är den grupp relativt sett överrepresenterad som också för majoritetsbefolkningens del gör sig skyldig till brott, dvs. unga män som bor i tätorter. I vissa sammanhang har det också framförts att brott som utförts av personer med invandrabakgrund kommer till myndigheternas kännedom oftare än brott som begås av finländare.

Utredningar visar att invandrarkvinnor relativt sett oftare blir föremål för våld än kvinnor av finländskt ursprung. Anmälningarna till polisen om våld i parförhållanden och nära relationer riktat mot invandrarkvinnor ökade under perioden 2002–2005. När invandrarkvinnorna möter våld är de på grund av sina svaga kunskaper om det finska samhället i en särskilt utsatt ställning.

I Finland förekommer det också en del sådana situationer med kulturellerade särdrag som hotar de etniska minoriteternas säkerhet. Som exempel kan nämnas hedersrelaterat våld och omskärelse av flickor. Det är dock svårt att uppskatta omfattningen av dessa företeelser eftersom de sällan kommer till myndigheternas kännedom.

Bättre säkerhet för invandrarna har tagits upp som en del av regeringens program för den inre säkerheten 2008–2011. Bra etniska förbindelser och integration ansågs vara centrala faktorer för ökad säkerhet för invandrarna. För att uppnå målen i programmet anges bl.a. att det bör erbjudas mer information om finsk lagstiftning och om det finska systemet med allmänna tjänster. Andra insatser som föreslås gäller större delaktighet för de etniska minoriteterna i planeringen av säkerhetstjänsterna och effektivare ingripande i rasistiska brott.

9 Utanförskap

Risken för att invandrare marginaliseras uppstår på grund av arbetslöshet, låga inkomster, beroende av social trygghet, brist på kunskaper i finska eller svenska, kultur som begränsar kvinnors och flickors rättigheter, fysisk och psykisk segregation, brist på information, begränsat umgänge med den övriga befolkningen och diskriminering i arbetslivet och i det övriga samhället. En ytterligare riskfaktor är brist på information som ökar samhörigheten. Det finns inte tillräckligt med massmedier som publicerar aktualiteter på invandrarspråk i Finland. Därför följer många invandrare främst bara med nyheter från sitt förra hemland.

Följderna av att invandrare marginaliserats har visat sig på många olika sätt i olika städer i Europa de senaste åren. Arbetslöshet, fattigdom och annan utsatthet har koncentrerats till samma bostadsområden och därför har integrationen försvårats. I Finland kan vi fortfarande råda bot på följderna och förebygga ytterligare marginalisering om vi åtgärdar de identifierade riskerna. Om vi inte gör det riskerar vi en liknande utveckling som i invandrarförorterna i Nederländerna, Sverige och Frankrike. I vissa stadsdelar i våra största städer har invandrarnas andel av befolkningen blivit betydligt större än i landet överlag. I vissa grundskolor utgör invandrabarnen mer än 50 % av eleverna. Det går fortfarande att påverka utvecklingen i bostadsområdena och de boendes levnadsförhållanden, men då måste staten och kommunerna i samverkan ingripa snabbt och målinriktat.

Invandrabefolkningen i Finland är yngre än hela befolkningen. Andelen personer under 29 år är ungefär 5 procentenheter större jämfört med hela befolkningen. Unga anpassar sig i regel bra till en ny miljö och har överlag goda chanser att integreras i samhället, i synnerhet om de får rätt stöd. Trots det riskerar en del att marginaliseras. Risken är störst bland barn

och unga som kommit till landet i skolåldern, men marginalisering förekommer också bland unga s.k. andra generationens invandrare.

Unga invandrare, särskilt de som flyttat till Finland när de var i skolåldern, löper större risk att bli utan avgångsbetyg från grundskolan än den övriga befolkningen. Enligt Utbildningsstyrelsens statistik blir invandrare utan utbildningsplats efter grundskolan mer än två gånger oftare än alla som fått avgångsbetyg från grundskolan. Inom den grundläggande yrkesutbildningen var ca 3 % invandrare 2006. Av gymnasieeleverna var 1,6 % invandrare. Den viktigaste orsaken till att invandrare blir utan grundläggande yrkesutbildning, också sådan som är avsedd just för invandrare, är att de inte kan undervisningsspråket tillräckligt bra. Invandrare avbryter också sin grundläggande yrkesutbildning oftare än andra. De studerande som hade något annat modersmål än finska, svenska eller samiska och som helt hoppade av examensinriktad grundläggande yrkesutbildning utgjorde 13,5 %, medan motsvarande siffra för alla studerande i grundläggande yrkesutbildning var 9,4 %.

Ungefär en fjärdedel av alla invandrare i åldern 15–22 år och nästan en tredjedel av alla invandrare i åldern 15–16 år stod utanför utbildning och arbetskraft 2005. De invandrare som inte fortsätter att utbilda sig eller får jobb efter grundskolan nås inte heller alls av myndigheternas verksamhet.

Invandrarkvinnor som vårdar barn hemma marginaliseras ofta från det finländska samhället. De har få kontakter utanför sin egen etniska grupp. Om samhället förblir främmande för föräldrarna kan de inte heller stödja sina barn. Å andra sidan kan det också uppstå problem om mamman i en stor familj måste söka jobb eller anmäla sig som arbetslös arbetssökande för försörjningens skull.

Undervisningsministeriet har i det årliga budgetanslaget avdelat statsbidrag till Utbildningsstyrelsen för utveckling av yrkesutbildningen. En grund för att bevilja anslag för att utveckla och stödja grundläggande yrkesutbildning för invandrare 2005–2008 var att utbildningsanordnarna vidtagit åtgärder för att vägleda invandrarkvinnor och flickor till utbildning och stödja utbildning.

De vuxna invandrare som står utanför arbetskraften erbjuds inga planmässiga integrationsfrämjande tjänster så som undervisning i de inhemska språken och orientering i samhälleliga aktiviteter och vardag. Det gäller alla åldersgrupper från 17-åringar till personer i pensionsåldern.

Utlänningarna skiljer sig från den övriga befolkningen också när det gäller den relativa andelen pensionärer och andra som står utanför arbetskraften. Av hela befolkningen är ungefär var femte pensionär och bara var tjugonde hör till kategorin andra som står utanför arbetskraften. Bland utlänningar var förhållandet det motsatta t.ex. 2005. Till kategorin "andra som står utanför arbetskraften" hörde 26 % av somalierna, 28 % av kineserna, 28 % av thailändarna och ca 20 % av afghanerna. Sett enligt åldersgrupp inbegrep samma kategori 29,4 % av alla 15–16-åringar med främmande modersmål, 21,6 % av 17–18-åringarna, 23,5 % av 23–40-åringarna och 17,8 % av alla som var 41 år eller äldre.

10 Information och rådgivning

Enligt kommunenkäten 2007 är informationen mest allsidigt ordnad i de kommuner som har egen invandringsförvaltning (chef, samordnare eller enhet). Små kommuner och kommuner som saknar separat invandringsförvaltning uppger oftast att de inte ordnar information för invandrare.

Av svaren att döma är det populärast att informera på webben. Som följande kommer informationsmaterial på olika språk och rådgivning med hjälp av personal som kan invandrar-språk. Samarbete med andra kommuner nämns också, likaså olika projekt som bidrar till informationen.

Integrationsprogrammen finns huvudsakligen bara på finska eller svenska. Några kommuner har integrationsprogram på engelska. Några program är också översatta till andra språk såsom ryska, arabiska, bosniska och persiska. Sammanfattningar kan finnas på ytterligare flera språk.

Projektet Selma är ett samarbetsforum för dem som arbetar med invandring och kulturell mångfald i huvudstadsregionen. Projektet har öppnat webbtjänsten selma-net.fi.

Det internationella kulturcentret Caisa har en infobank på webben där det finns information om det finländska samhället för invandrare på 15 olika språk. Där medverkar flera kommuner och ekonomiska regioner. Infobanken.fi belönades av Suomi.fi-redaktionen 2008 för gott samarbete kring utvecklingen av portalen Suomi.fi.

I år har inrikesministeriet och undervisningsministeriet startat ett gemensamt utvecklingsprogram för att organisera undervisningen och rådgivningen för invandrare i initialskedet. Där ingår också planer på att förbättra rådgivningen på invandrarnas eget språk. Genomförandet finansieras med medel från Europeiska socialfonden.

Utveckling av rådgivningen på invandrarnas eget språk

Rådgivningen och vägledningen samt andra tjänster för invandrare är organiserade på olika sätt i olika kommuner. En del kommuner har utlännings- eller flyktingbyråer som tillhandahåller tjänster för invandrare som kommit till landet av humanitära skäl. Andra invandrare har bara tillgång till vanliga tjänster. I vissa kommuner betjänar utlänningsbyrån flyktingar, andra som kommit till landet av humanitära skäl och återflyttare. Andra kommuner har invandrar- eller utlänningsbyråer som finns till för alla utländska medborgare som flyttar till kommunen. I vissa kommuner har utlänningsbyrån hand om kundernas social- och hälsovård samt utkomtskydd i tre år efter att kunden kommit till landet.

I Åbo ordnades rådgivning på invandrarspråk hösten 2007 när staden hade tecknat ett avtal om köpta tjänster med Sondip ry, som samordnade rådgivningen. Fem föreningar för invandrare och kulturell mångfald i Åbo var underleverantörer. De hade lång erfarenhet av att tillhandahålla vägledning, stöd och rådgivning på invandrarspråk. Dessutom ingick man arbetsavtal med enskilda rådgivare. Tjänsten genomfördes dels i stadens lokaler, dels i föreningarnas lokaler. Rådgivningen tillhandahölls på åtta språk, bl.a. ryska, estniska, albanska, persiska, dari och kurdiska. Invandrarnas frågor gällde mest möjligheterna att arbeta och utbildas sig, social- och hälsovård, FPA, polisen och magistraten. Försöket visade att invandrarna behöver hjälp med att läsa brev och beslut från myndigheterna. Om de inte förstod budskapet kunde de mista en förmån eller utbildningsplats. Rådgivningen på invandrarspråk upphörde i november 2007.

I Tammerfors har man börjat förbereda rådgivning på invandrarspråk. Rådgivningen ska ordnas som jour några timmar i veckan. Staden ska köpa den av invandrarföreningar. Avsikten är att det ska finnas hjälp att få i alla frågor från myndighetsbeslut och vardagliga ärenden till familjevård och skilsmässa. Verksamheten ska inbegripa rådgivning mot diskriminering, information och gruppinfo för nykomlingar. Målet ska vara att rådgivaren inte sköter ärendet åt kunden utan vägleder denna till rätt myndighet. Projektet startades med bidrag från social- och hälsovårdsministeriet. Målet är att den fortsatta finansieringen kommer från Tammerfors stad.

Östra socialstationen vid Helsingfors stads socialverk har sedan år 2000 haft rådgivning för invandrare på arabiska, engelska, kurdiska, somali, turkiska, ryska och estniska. Under 2005 talade de flesta kunderna ryska. De näst största kundkategorierna talade somali och arabiska. De flesta rysktalande var kvinnor.

Esbo har fyra lokala mångkulturella aktivitetscenter som erbjuder invandrare bl.a. integrationsfrämjande vägledning och rådgivning. Personalen står till tjänst på finska och svenska och dessutom på åtta andra språk.

11 Uppföljning

Uppföljningen av integrationen och de etniska relationerna är inte heltäckande och systematisk. Ett flertal särskilda undersökningar om integration och levnadsförhållanden har genomförts. Statistikcentralen ger varje år ut en rapport om utlänningar och migration (Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus) som innehåller samlade statistiska uppgifter om in- och utvandring, strukturen hos den utländska befolkningen, invandrarnas socioekonomiska ställning osv. Uppgifter om invandrare och deras levnadsförhållanden fås dessutom från bland annat Statistikcentralens befolkningsstatistik, sysselsättningsstatistik, utbildningsstatistik samt brotts- och rättsstatistik. I samband med sin egen administrativa uppföljning samlar ministerierna in uppgifter också om invandrare. Vid insamlingen av uppgifter har invandrarspekten hittills inte beaktats i någon större utsträckning. Till exempel invandrarnas servicebehov lyfts inte fram i utredningarna om servicebehov.

Kommunerna följer upp integrationen och utvärderar effekterna av integrationen på sina områden. Sedan 2000 har arbetsministeriet årligen genomfört en uppföljningsenkät som riktar sig till kommunerna och som gäller verkställandet av integrationslagen. Syftet har varit att få allmän information om utvecklingstrenden och situationen när det gäller integrations-tjänster och om tillgängliga aktörer och resurser på området. I övrigt varken styrs eller regleras kommunernas uppföljning.

Effekterna av integrationen har inte följts upp i någon större utsträckning, även om flera integrationsåtgärder är förenade med effektoppföljning i någon form, t.ex. via enkäter som mäter kundtillfredsställelsen. År 2006 beredde konsultföretaget Accenture på uppdrag av arbetsministeriet ett förslag till mätning av effekterna av integrationen. Målet var att skapa en sektorsövergripande samsyn om effekterna och kostnadseffektiviteten beträffande integrationen. I den första fasen utarbetades en effektmmodell och en uppsättning indikatorer för effektmätningen, varvid ett stort antal direkta och indirekta indikatorer för mätning av integrationen identifierades. I den andra fasen insamlades tillgänglig information om effekter och kostnader samt analyserades resultaten.

Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa rf ger ut en socialbarometer där man sammanställer bedömningar som görs av olika experter (n=630) inom kommunernas socialväsande, FPA-byråerna, hälsovårdscentralerna, arbetskraftsbyråerna och ledningen för de rikstäckande social- och hälsovårdsorganisationerna och som gäller social- och hälsovårdstjänster, servicesystem och invånarnas välfärd.

Enligt socialbarometern 2007 är det tydligt att kommunerna oftast saknar tjänster som riktar sig till invandrare, och dessa tjänster anses också sämst tillgodose invånarnas behov. Vid sidan av bostadslösa ligger invandrarna på sista plats bland de befolkningsgrupper vars välfärd bedöms ha förbättrats (a.a., 216).

Enligt en undersökning⁷ som har genomförts av länsstyrelsen i Södra Finlands län i kommunerna i området erbjuds invandrarna i en del av kommunerna samma tjänster som den övriga befolkningen. Av detta följer att principen om kunden i centrum sällan genomförs för invandrabefolkningens del. Särskilda tjänster tillhandahålls främst inom ramen för projekt.

⁷ Mångkulturalismens utmaningar i kommunerna i Södra Finlands län (Monikulttuurisuuden haasteet Etelä-Suomen kunnissa); publikationer från länsstyrelsen i Södra Finlands län 128/2008

Bara i de största invandrarkommunerna erbjuds särskilda tjänster i viss mån också som en del av kommunernas egen verksamhet och organisation. När det gäller en stor del av den kommunala servicen har kommunerna än så länge inte lyckats genomföra integrering – till den del den avser omorganisering, utveckling och bedömning av serviceprocessen så att aktörerna på de olika områdena kan främja jämställdhet, jämlikhet och mångfald på alla nivåer och stadier.

Integreringen och de etniska relationerna kommer att följas upp med hjälp av ett sektorsövergripande system för uppföljning och bedömning. Systemet bygger i huvudsak på befintlig insamling av information och innehåller betydelsefulla direkta och indirekta indikatorer samt en plan och en kostnadskalkyl för verkställandet av förslaget. När uppföljningen genomförs bestäms fortlöpande vilka indikatorer som ska användas samtidigt som man enas om vilka uppgifter som ska samlas in för en sektorsövergripande databas som är en förutsättning för en heltäckande bedömning av integrationen och integrationseffekterna. Ramprogrammet innehåller uppgifter om effektindikatorer som samlas in varje år.

I uppföljningen och bedömningen ingår fem grundläggande element. (1) Det registerbaserade uppföljningsmaterialet sammanställs under ledning av Statistikcentralen till en publikation som kommer ut en gång om året. (2) Situationen beträffande verkningarna av serviceutbudet och integrationen följs även i fortsättningen upp genom en kartläggning av kommunernas integrationsverksamhet. Kartläggningen genomförs av inrikesministeriet och publiceras vartannat år. (3) Hur tjänsterna utnyttjas och de etniska relationerna utvecklas följs upp med hjälp av en integrationsbarometer vart tredje år. Utifrån dessa ges vart fjärde år en (4) allmän översikt av situationen när det gäller invandring och integration och utvärderas hur de politiskt beslutade målen har genomförts i praktiken. Dessutom skapas en (5) webbportal med aktuella uppgifter om olika uppföljningsmetoder och de nyaste finländska (och eventuellt internationella) forskningsrönen om integration. Portalen ska tillgodose informationsbehoven hos såväl myndigheter, forskare och massmedia som andra instanser. En del av funktionerna genomförs i tjänsten, andra som uppdrag. Nedan presenteras varje led i uppföljningen och bedömningen närmare.

Inrikesministeriet kommer att tillsätta en styrgrupp med bred bas med uppgift att styra uppföljningen och bedömningen.

12 Kostnader

Kostnaderna för den verksamhet som avses i integrationslagen ska enligt 4 § i lagen ersättas inom ramen för statsbudgeten. Kostnaderna ersätts i enlighet med de principer som har bestämts av statsrådet.

Anslag som har anvisats för mottagande av invandrare under inrikesministeriets huvudtitel

		2007	2008	2009 förs- lag
Moment		(På basis av faktiska kostnader)		
26.40.02 (34.07.21)	Statens åtgärder för mottagande av flyktingar och asylsökande	8 305 462	7 587 000	7 670 000
26.40.20 (34.07.28)	Samhällsorientering för återflyttare	386 745	900 000	900 000
26.40.30 (34.07.30)	Statlig ersättning till kommunerna för särskilda kostnader för utkomststöd till personer som flyttar till Finland och för social- och hälsovård som ges dem	5 745 345	9 300 000	9 300 000
26.40.63 (34.07.63)	Mottagande av flyktingar och asylsökande	64 749 192	61 363 000	61 352 000
	– ersättning till kommunerna för flyktingar	40 110 913	43 817 000	43 806 000
	– kostnader för asylsökande	24 638 279	17 546 000	17 546 000
26.01.01 (26.01.21)	Inrikesministeriets omkostnader (anslag för genomförandet av det invandrapolitiska programmet)		1 000 000	1 000 000

Anslagen under inrikesministeriets huvudtitel är huvudsakligen ersättningar för kostnader för kommunala tjänster som används av flyktingar, för att trygga försörjningen för flyktingar och för mottagande av asylsökande. Anslaget på 900 000 euro för samhällsorientering för återflyttare är avsett för undervisning i finska och testning av språkkunskaperna i Ryssland när det gäller personer som flyttar från Ryssland till Finland. Den 1 000 000 euro som har anvisats för genomförandet av det invandrapolitiska programmet möjliggör i första hand beredningen av programmets genomförande.

När det gäller mottagandet av flyktingar ersätts kommunerna för följande kostnader:

- en kalkylerad ersättning för kostnaderna för att ordna verksamhet som stödjer integreringen av flyktingar. Ersättningen för personer över 7 år är 1 900,52 euro per år och för personer som är 7 år eller yngre 6 222,95 euro per år. Ersättningen betalas för en period av tre år.
- kommunens kostnader för utkomststöd/integrationsstöd under tre års tid,
- kostnaderna för återflyttningsstöd till flyktingar,
- kostnaderna för tolktjänster som kommunen har ordnat,
- kostnaderna för boende, vård och omvårdnad när det gäller minderåriga som anländer till Finland utan vårdnadshavare,
- betydande kostnader för långvarig social- och hälsovård på grund av funktionshinder eller sjukdom för högst tio år samt
- övriga kostnader av särskilda skäl för högst tio år.

Syftet med de ersättningar som betalas till kommunerna för mottagandet av flyktingar är att ersätta kostnaderna för de tjänster och stödåtgärder som ordnas av kommunerna. Det är dock svårt att klarlägga vilka kostnader flyktingarna orsakar. Det har gjorts många undersökningar i frågan. Trots att man försökt utreda saken har man inte lyckats lägga fram en tillförlitlig utredning om de kostnader som flyktingar eller invandrare medför för kommunerna, eftersom kostnaderna fördelas mellan alla kommunala ansvarsområden. Allmänt uppskattas behovet av personalresurser vara 1,5 gånger ordinarie behov. För närvarande genomför Efeko (ett utbildnings- och konsultföretag) och Vanda stad en egen undersökning om kostnaderna.

Den kalkylerade ersättning som kommunerna får för att främja invandran är samma som 1993. Då ändrades statsanslagssystemet så att kommunens statsandel fastställdes på basis av kalkylerade faktorer (dittills hade statsandelar beviljats på grund av utgifterna). Ändringarna i det allmänna statsandelssystemet beaktades i de kalkylerade kostnader som avses i integrationslagen. År 1993 ansågs de allmänna statsanslagen täcka 50 % av kostnaderna för mottagning av flyktingar under 1,5 år, år 2003 var deras andel ca 27 % av kostnaderna för motsvarande tid.

De kalkylerade ersättningarna kan inte längre anses täcka de kostnader som orsakas av produktionen av tjänster. Därför borde de kalkylerade ersättningarna höjas med 20 % för att överensstämma med kostnadsutvecklingen.

När det gäller personer som flyttar från det tidigare Sovjetunionen till Finland ersätts kommunen för följande kostnader:

- kostnaderna för utkomststöd för ett halvår
- kostnaderna för utkomststöd som beviljats på grund av att personen i fråga inte kan få pension eller någon annan social trygghetsförmån för högst fem år,
- betydande kostnader för långvarig social- och hälsovård på grund av funktionshinder eller sjukdom för högst fem år,
- kostnaderna för ankomstgranskning av hälsotillståndet, boende, tryggnad av utkomsten samt social- och hälsovård för personer från det tidigare Sovjetunionen som deltog som frivilliga i Finlands krig samt deras makar för hela den tid som dessa personer bor i Finland.

Kommunerna kan ersättas också för kostnaderna för hälso- och sjukvårdstjänster och socialvårdstjänster, skydd av en persons säkerhet och tolktjänster eller andra tjänster eller åtgärder som tillhandahålls på grund av specialbehov som orsakas av personens ställning som offer för människohandel.

Anslag som har anvisats för integrering av invandrare under arbets- och näringsministeriets huvudtitel

Anskaffning av orienterande arbetskraftsutbildning	32.80.51			
	Orienterande utbildning/ead tot.	Euro	Andel utbildning som riktar sig till invandrare	
			Inv/ead	Euro
Orienterande utbildning 2006	1 886 228	50 251 798,00	777 575	21 345 862
Orienterande utbildning 2007	2 101 212	57 989 298,00	914 942	25 939 445
Orienterande utbildning 2008 (uppskattning)	1 446 000	38 745 000,00	930 000	24 924 000

Den orienterande utbildningen i tabellen utgör 59,5 procent och den s.k. likställda utbildningen 41,5 procent av integrationsutbildningen. Integrationsstöd betalades till 11 927 invandrare och kostnaderna för stödet uppgick till totalt 53 664 081 euro. Bara 22 procent av integrationsstödet var stöd som betalades under den tid personen i fråga var arbetslös.

Kostnaderna för den likställda utbildningen betalas i huvudsak av kommunerna. Kommunerna kompenseras för en del av kostnaderna via statsandelar. När statsandelen beräknas beaktas inte de som bedriver ämnesstudier vid vuxengymnasierna, och en stor del av den likställda utbildningen är just sådana ämnesstudier vid vuxengymnasier. Också statsandelarna för det fria bildningsarbetet, som ordnar språkutbildning för invandrare, är anspråkslösa i många kommuner. När det gäller fördelningen av kostnaderna mellan staten och kommunerna innebär den likställda utbildningen att kommunerna har tagit över en del av kostnaderna för den integrationsutbildning som ordnas för invandrare som är kunder vid någon Arbetskraftsbyrå. Uppgifterna om kostnaderna för den s.k. likställda utbildningen är mycket knapphändiga, eftersom studerandena är fördelade på många av de utbildningar som tillhandahålls av de anordnare som nämns ovan. Behovet av integrationsutbildning är för närvarande så stort att Arbetskraftsförvaltningen inte längre klarar av att ensam ordna utbildningen.

Särskilt stöd till invandrare

Det fulla beloppet av det särskilda stödet till invandrare är detsamma som full folkpension. Ensamstående får 558,46 euro per månad i särskilt stöd och stödtagare som är gifta är sammanboende 495,35 euro per månad. I motsats till folkpensionen påverkas beloppet av särskilt stöd av den sökandes och makens disponibla inkomster. Invandrare som får särskilt stöd kan dessutom ansöka om bostadsbidrag och vårdbidrag för pensionärer hos Folkpensionsanstalten. Stödbidraget påverkas inte av att den sökande har vårdnaden av minderåriga barn. För särskilt stöd till invandrare krävs inte finskt medborgarskap.

Under det sista kvartalet av 2007 fick 5 047 personer särskilt stöd. Av dem fick 920 personer under 65 år och 3 997 som var fyllda 65 år stödet på grundval av arbetsförmåga. Stödet uppgick i snitt till 341 euro per månad.

Det är nödvändigt att ersättningen till kommunerna för mottagande av flyktingar kvarstår som en särskild ersättning. Nivån på kostnadsersättningarna bör anpassas så att den bedöms motsvara kostnaderna. Man har upprepade gånger försökt fastställa en adekvat nivå på de kalkylerade ersättningarna, men det finns ingen samsyn om nivån mellan staten och kommunerna. Staten svarar för utkomstskyddet till flyktingar under tiden för integrationsfrämjande åtgärder.

När det gäller basservicen deltar kommunerna i finansieringen av kostnaderna för tjänster som främjar integrationen av invandrare. Huruvida det finns ett behov av en särskild invandarkoefficient ska klarläggas inom ramen för beredningen av statsandelsreformen. I statsandelarna till utbildningen har inkluderats en koefficient som grundar sig på antalet elever med främmande språk som modersmål.

13 Utvecklingsförslag

I denna redogörelse har vi koncentrerat oss på att behandla och beskriva just verkställandet av integrationslagen i enlighet med de förpliktelser som ålagts av riksdagen. Det är inte fråga om det åtgärdsprogram för arbetsinvandring som nämns i programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering och vars syfte är att öka och främja arbetskraftsinvandringen. Syftet med redogörelsen är inte heller att ge utvecklingsförslag när det gäller de utmaningar och problem som behandlas där. Beredningen av åtgärdsprogrammet har inletts vid inrikesministeriet och ska vara klar före utgången av året. Vid inrikesministeriet har man dessutom inlett flera andra projekt i syfte att klarlägga och bereda skrivningarna i det invandrarpolitiska åtgärdsprogrammet för att främja och öka arbetsinvandringen i Finland. Projektutredningarna ska enligt planerna vara klara senast i slutet av 2008. Projektutredningarna och de behov av ändringar i integrationen av invandrare som dessa för med sig, till exempel i fråga om integrationslagens tillämpningsområde, ska beaktas och tas med i totalrevideringen av lagen som börjar beredas vid inrikesministeriet i slutet av 2008.

Invandrarbefolkningen ökar snabbt i Finland. Invandringen till Finland har hittills skett av i första hand andra orsaker än arbete. I takt med att befolkningen blir äldre ökar också invandringen av arbetskraft, vilket i sin tur bidrar till att avhjälpa problemen med tillgången på arbetskraft när arbetskraften åldras. Det system som har inrättats för att främja integrationen av invandrare är så utformat att det företrädesvis stödjer integrationen av personer som flyttat till landet av humanitära orsaker. När invandringen växer och blir mångsidigare och arbetsinvandringen ökar, förändras villkoren och målen, vilket leder till att åtgärderna måste omvärderas.

Till följd av de förändrade villkoren blir det nödvändigt att precisera integrationslagens tillämpningsområde och vidga den personkrets som lagen omfattar. Tillämpningsområdet bör dock till sin natur vara flexibelt och betona invandrarnas individuella behov. I takt med att antalet invandrare ökat har man i praktiken försökt trygga tillgången till integrationsåtgärder och tjänster för i första hand flyktingar och personer i liknande situation. Bland annat på grund av bristfälliga resurser är det således inte säkert att övriga invandrargrupper har fått möjlighet att ta del av alla integrationsåtgärder. Personer som kommit till landet på grund av arbete har inte omfattats av integrationslagen, eftersom de inte är i behov av arbetskraftsservice eller försörjning. Syftet med utvidgningen av den personkrets som lagen tillämpas på är att ge personer som kommer till landet på grund av t.ex. arbete samt deras familjemedlemmar rätten och möjligheten till vissa individuella integrationsåtgärder, som språkutbildning. Avsikten är dock inte att göra integrationsåtgärderna obligatoriska för alla nya invandrare. Integrationsåtgärderna ska inte heller vara likadana för alla personer som kommer till landet av olika orsaker utan åtgärderna ska skraddarsys individuellt enligt respektive persons behov. Utvidgningen av tillämpningsområdet skulle inte heller gälla utlänningar vars vistelse i Finland helt uppenbart är tillfällig och som till exempel ska arbeta bara några veckor, månader eller högst ett år på grund av att arbetet är säsong- eller projektbetonat.

Den växande invandringen av arbetskraft medför en ny typ av utmaningar. Utländska arbetstagare ska ha möjlighet att fortsätta sitt familjeliv också i Finland. Familjens ställning är av stor betydelse för beslutet att flytta, och familjen ökar invandrarens engagemang i arbetet och i samhället. Dessutom måste bostadspolitikerna utvecklas så att man i tillräcklig utsträckning beaktar olika slag av boenderelaterade behov som är förknippade med arbetsinvandringen.

Enligt riktlinjerna för regeringens invandrarpolitiska program kommer de medel som har reserverats för ESF-perioden 2007–2013 att användas för beredningen av ett vägledningssystem som ska komplettera integrationen av personer som kommer till landet i första hand för att arbeta. Syftet med systemet är att genast i början av personens vistelse ge så många som möjligt också av dem som flyttar hit för en viss tid en orientering om det finska eller svenska språket och det finländska samhället. Målet är att skapa goda förutsättningar för den fortsatta integrationsprocessen i fall att vistelsen trots allt blir permanent.

Det står i regeringsprogrammet att ett pilotprogram som syftar till att främja invandrarnas integration och sysselsättning ska utarbetas för huvudstadsregionen, Åboregionen och andra betydande invandrarområden i samarbete med staten och kommunerna i regionen. Genomförandet av pilotprogrammet bereds i huvudstadsregionen, Åbo och Tammerfors år 2008. Programmet genomförs under 2009-2010 och det utvecklar nya innovativa metoder för att främja integration, snabb sysselsättning och social samhörighet på invandratäta bostadsområden.

Enligt regeringsprogrammet har man inlett ett metropolpolitikprogram som syftar till att lösa problemen i anslutning till markanvändningen, boendet och trafiken i regionen, främja näringspolitik, internationalisering, kulturell mångfald och tvåspråkighet och förebygga utslagning. Ett av de viktigaste projekten inom metropolpolitikprogrammet är att staten och kommunerna i regionen tillsammans ska sammanställa och genomföra en invandrarpolitisk programhelhet som främjar arbetsrelaterad invandring och stärker förutsättningarna för den offentliga och tredje sektorn att utnyttja invandrarnas arbetskraft. Programhelheten består också av ett pilotprogram som främjar invandrarnas integration och sysselsättning.

Samarbete mellan staten och kommunerna i huvudstadsregionen ska utvecklas bl.a. genom att det som en del av metropolpolitikprogrammet upprättas en avsiktsförklaring mellan staten och regionens kommuner för att effektivisera och samordna vägledningen i invandringens första skede och andra åtgärder när det gäller invandrare i arbetsför ålder så att invandrare snart efter det att de flyttat till kommunen styrs antingen till utbildning eller till arbetslivet. Beredningen av avsiktsförklaringen mellan staten och kommunerna pågår.

Invandrarna blir en del av samhället, och det är viktigt att stödja åtgärder som gör att Finland blir en plats där det är bättre att leva, bo, arbeta och driva företag utan att invånarna behövs utsättas för diskriminering eller rasism. Målet är att den dubbelriktade integrationsprocessen inleds betydligt tidigare och att invandrarna engagerar sig i samhället och i arbetslivet.

Att främja integreringen av invandrare är en stor utmaning för ett servicesystem som är avsett för hela befolkningen. Integrationen av invandrare kan främjas med hjälp av basservicen framför allt om praxis och innehåll när det gäller servicen utvecklas så att det blir möjligt att identifiera och tillgodose målgruppernas många olika slag av behov.

Förutom basservice behövs särskilda tjänster som stödjer integrationen, såsom integrationsutbildning, åtgärder som stärker förutsättningarna på arbetsmarknaden, förberedande utbildning, stödundervisning, vägledning och informationstjänster, och som förbättrar sysselsättningen och integrationen av invandrare i Finland, dvs. i kulturellt, ekonomiskt och socialt hänseende.

Integrationslagen är en ramlag som styr integrationen och där man fastställer arbetsfördelningen mellan framför allt regionala och lokala myndigheter när det gäller integrationsarbe-

tet. Integrationslagen är ett redskap för organisering av integrationen men innehåller inga bestämmelser om innehållet i servicen eller tillhandahållandet av den. Hur servicen och åtgärderna ska ordnas regleras i annan lagstiftning, i första hand i undervisningsväsendets och i social- och hälsovårdsväsendets bestämmelser och i bestämmelser som främjar sysselsättningen. Likaså ansvarar olika kommunala och statliga sektorer för kostnaderna för integrationsfrämjande åtgärder.

Integrationslagen ger invandrarna rätt till en integrationsplan och fastställer förutsättningarna för beviljande av integrationsstöd. I integrationsplanen enas parterna om vilka integrationsfrämjande tjänster som invandraren behöver. Integrationen sker i samverkan med det finländska samhället, i första hand i vardagliga situationer och i närmiljön. Integrationen är en dubbelriktad process som innebär att också det finländska samhället förändras i takt med att den språkliga, kulturella och etniska mångfalden ökar.

Utvecklingsförslag 1

Tillämpningsområdet för integrationslagen ändras så att där tas hänsyn till förändringarna i omvärlden i samband med invandringen. Oberoende av orsaken till invandringen utvidgas tillämpningsområdet till att gälla personer som förväntas stanna i Finland i minst ett år. Om detta villkor uppfylls, medför det att de som flyttar till Finland t.ex. på grund av arbete samt deras familjemedlemmar får rätt till individuella integrationsåtgärder när de kommer till landet. Den viktigaste åtgärden är utbildning, och integrationsåtgärderna skräddarsys enligt behoven hos personen i fråga. Ändringarna innebär att det behöver anslås mer resurser för integrationsåtgärder och nivån på resurserna uppskattas i samband med beredningen av ändringarna.

I samband med ändringarna beaktas också samordningen mellan det planerade vägledningssystemet och integrationen. Finansieringen av vägledningssystemet kräver en permanent lösning efter ESF-perioden (2007–2013).

Flyktingar och personer i jämförbara situationer har alltid rätt till integrationsfrämjande åtgärder samt andra stödåtgärder och kostnaderna för dessa ersätts särskilt till kommunerna.

Tanken är att integrationslagen inte längre ska ändras genom partiella reformer, utan inrikesministeriet kommer att inleda en totalreform av lagen och har som mål att lämna en regeringsproposition till riksdagen i början av 2010.

Integrationsprogram och integrationsplan

I det rikstäckande ramprogrammet för integration och etniska relationer (Ramprogrammet) godkänner statsrådet de sektorsövergripande målen för integrationen. Tanken är att kommunerna i sina integrationsprogram ska beakta dessa mål som fastställs på riksnivå. Kommunernas integrationsprogram och genomförandet av integrationen stöds genom informationsstyrning.

Beredningen och genomförandet av integrationsprogrammet i kommunerna kräver samarbete mellan olika sektorer, myndigheter och frivilligorganisationer. I samband med projektet Paras (reform av kommun- och servicestrukturen) borde det göras en bedömning av de möjligheter som ett regionalt samarbete innebär.

Målen, resurserna och åtgärderna i integrationsprogrammet anpassas efter behoven i olika invandrargrupper och detta bör vägas in i kommunens budget och strategiska planer så att den integrationsfrämjande basservicen och de särskilda stödåtgärderna tilldelas tillräckliga resurser.

De integrationsplaner som kommunerna ansvarar för är ännu inte tillräckligt heltäckande. Framför allt i kommuner där samordningen av invandrarfrågor inte har tilldelats en särskild

enhet inom servicesystemet underlåter man ofta att utarbeta planer. Dessutom behöver innehållet och genomförandet förbättras när det gäller såväl kommuner som arbetsmyndigheter.

Utvecklingsförslag 2

Åtgärder som främjar integrationen ska planeras så att de myndigheter som ansvarar för åtgärderna har ekonomiska förutsättningar att åta sig att ordna de åtgärder som parterna enats om i integrationsplanerna. Invandrarna bör engageras i utarbetandet av integrationsprogrammen. Det är också viktigt att näringslivets ståndpunkter beaktas i programmet.

Invandrarna ska anvisas integrationsfrämjande åtgärder så snart som möjligt efter att planen har utarbetats. Genomförandet av planerna ska följas upp och vid behov ska planerna ses över.

Utgångspunkt för integrationsplanen är behoven hos invandraren och dennes familj. Definitionen av de rättigheter och skyldigheter som hör till planen ses över i samband med revideringen av integrationslagen.

S.k. sårbara grupper, som icke läs- och skrivkunniga kvinnor, makar till personer som flyttar till Finland och ungdomar, ska särskilt uppmärksammas. Rätten till integrationsplan ska ses över så att den omfattar också sådana invandrare som löper risk för utslagning men som inte är i behov av ekonomiskt stöd från samhället. Särskilt makar till personer som flyttat till vårt land blir ofta utan integrationsplan om de inte är arbetssökande eller söker utkomststöd. Vid integreringen av ungdomar bör man framhålla vikten av språkutbildning.

På lokal nivå tar man fram åtgärder i samarbete med frivilligorganisationer och invandrarernas egna organisationer. Stödet från invandrarernas organisationer samt integrationsfrämjande åtgärder som särskilt lämpar sig för uppgifterna inom den tredje sektorn, som handledning och information på invandrarernas eget språk, mötesplatser med s.k. låg tröskel, kamratstöd och vänfamiljsverksamhet samt uppsökande arbete, bör inlemmas i integrationsprogrammen.

Integrationsstöd

Med integrationsstödet tryggas invandrarernas försörjning under den tid som integrationsplanen genomförs. Eventuella behov av att utveckla och ändra bestämmelserna om integrationsstöd kommer att granskas när inrikesministeriets utredning om flitfällor och hinder för sysselsättningen av invandrare är klar och arbetet i den s.k. SATA-kommittén (totalreform av den sociala tryggheten) har fortskridit.

Integrationsutbildning

Utvecklingsförslag 3

Integrationsutbildning ska utvecklas genom lagstiftning. Målet är att alla i Finland bosatta invandrare (som förväntas stanna i Finland i minst ett år) som är i behov av språk- och introduktionsutbildning kan erbjudas utbildning oberoende av orsaken till uppehållstillståndet. I lagen ska också föreskrivas om skyldigheterna för de regionalförvaltningsmyndigheter som ska utses inom ramen för projektet ALKU att ordna, styra och övervaka utbildningen, dels arbetsgivarnas skyldigheter att kontrollera förutsättningarna att delta i utbildningen. En avgift kan tas ut av deltagarna i utbildningen, om orsaken till invandringen är studier, arbete eller företagande och/eller det med hänsyn till invandrarens ekonomiska situation kan anses vara skäligt. Arbetsgivaren ska i sin tur bidra till finansieringen av sådan utbildning som ordnas för dem som flyttar till Finland på grund av arbete.

I Finland vistas och arbetar många utlänningar som har för avsikt att tillfälligt stanna i Finland för en kortare period än ett år. Också personer som tillfälligt arbetar och studerar i Fin-

land kunde ha nytta av språk- och introduktionsutbildning. I sådana fall ska de själva eller deras arbetsgivare betala kostnaderna för utbildningen.

Regionalförvaltningsmyndigheterna ska ansvara för hur utbildningen ordnas i praktiken. Dessa myndigheter ska också sörja för att integrationsutbildningen anpassas till den övriga utbildningen. Storleken på anslaget till regionalförvaltningsmyndigheterna bestäms vid resultatförhandlingar. Genom upphandlingsförfarande och kvalitetsrekommendationer säkerställs att väntetiden till utbildningen blir så kort som möjligt.

Längden på integrationsutbildningen anpassas till dels invandrarnas, dels arbetslivets behov. Språk- och introduktionsutbildning samt arbete eller arbetspraktik kan vid behov förenas. Rekryteringen till utbildning samt handledningen effektiviseras.

I en nära framtid är det nödvändigt att klarlägga styrsystemet och förfaringssätten för invandring.

Utkomsten under integrationsutbildningen ordnas enligt nuvarande principer, varvid alla kunder i arbetsför ålder som har rätt till en integrationsplan även i fortsättningen ska anmäla sig till en Arbetsförvaltningsbyrå. Arbetsförvaltningen spelar fortfarande en viktig roll när det gäller att stödja sysselsättningen av invandrare. Målet är att deltagarna i integrationsutbildningen ska få medelmåttiga språkkunskaper, målnivån fastställs senare. När målnivån fastställs beaktas de nivåer på språkkunskaperna som kommer att fastställas i samband med revideringen av medborgarskapslagstiftningen.

Barn och unga

De viktigaste utvecklingsåtgärderna när det gäller unga invandrare gäller utvecklingen av språkliga och kulturella färdigheter, integreringen av invandrarorganisationer och samarbetet med föräldrarna.

Social rörlighet/socialt avancemang verkar vara betydligt svårare för invandras barn och ungdomar än för barn och ungdomar bland majoritetsbefolkningen.

När det gäller längden på den utbildning som förbereder invandrare för grundläggande yrkesutbildning har man framhållit behovet av att införa en mer flexibel utbildningslängd för sådana studerande som inte i tillräcklig grad behärskar undervisningsspråket. Utbildningen omfattar 20–40 studieveckor och är vanligen 40 studieveckor. Studiehelheten för språkliga färdigheter omfattar redan nu 10–20 sv, vilket är hälften av hela utbildningen. Undervisningsministeriet kommer att göra en samlad utvärdering av hela den utbildning som förbereder för grundläggande yrkesutbildning efter att den hösten 2006 inledda orienterande och förberedande försöksutbildningen avslutas den 1 juli 2010. I detta ingår också den utbildning som förbereder invandrare för grundläggande yrkesutbildning.

För att målet att öka antalet invandrare vid gymnasierna ska uppnås, behövs det olika former av stöd för invandras gymnasiestudier: påbyggnadsundervisning, kurser som utvecklar invandrarnas studiefärdigheter, uppmuntran till regionalt samarbete vid anordnandet av undervisning för invandrare, undervisning i finska/svenska som andra språk och stödundervisning.

Inom servicesystemet behövs det aktörer som kan se ungas behov av stöd i ett vidare perspektiv. Ungdomar har problem av många olika slag och inlärningssvårigheter är ofta förknippade med beteendestörningar, depression, anpassningsproblem, traumatisering och familjeproblem.

En stor del av lärarna i det egna modersmålet och i religioner som utövas av mindre grupper saknar formell behörighet. Det är nödvändigt att på nationell nivå i större utsträckning ordna grundläggande och kompletterande utbildning för lärarna i dessa ämnen.

Ungdomsbarometern, som ges ut av statens delegation för ungdomsärenden och som kartlägger de finländska ungdomarnas värderingar och förhållningssätt, borde i sina undersökningar ta med ett sådant urval invandrare att vi skulle få information också om deras värderingar och förhållningssätt.

Utvecklingsförslag 4

Interkulturell utbildning, icke-diskriminering och etniska relationer bör inlemmas i de ämnesvisa läroplanerna mer målinriktat och tydligt än i dag.

Invandrarna måste få tillräcklig undervisning i sitt modersmål inom förskoleundervisningen.

Det bör finnas förutsättningar för att ordna undervisning som förbereder för den grundläggande utbildningen under minst ett läsår. Storleken på undervisningsgrupperna inom den förberedande undervisningen bör vara sådan att det är möjligt att uppnå målen i läroplansgrunderna.

Målet är att inom den grundläggande undervisningen garantera alla som behöver det minst tre årsvekotimmar undervisning i finska/svenska som andra språk. Läroanstalternas skyldighet att ordna särskild undervisning i finska/svenska som andra språk måste utökas. Inom den grundläggande utbildningen bör alla elever, vars språkkunskaper i finska/svenska inte är på modersmålsnivå, få undervisning på alla språkfärdighetsområden.

Syftet är att förbättra den ställning undervisningen i det egna modersmålet har så att det egna modersmålet blir en del av den grundläggande utbildningen. Inom den grundläggande utbildningen ska det också vara möjligt att justera ner kraven på minsta gruppstorlek

Kommunerna ska utarbeta och ordna information och handledning som är skraddarsydd för invandrarungdomar och avsedd för elever i klasserna 7–9 inom den grundläggande utbildningen och för äldre elever ska information och handledning ordnas tillsammans med arbetskraftsförvaltningen.

Undervisningsministeriet ska utforma den utbildning som förbereder för yrkesutbildning och i detta sammanhang ska alla nuvarande former av förberedande utbildning inför yrkesutbildningen utvärderas, också den utbildning som förbereder invandrarna för grundläggande yrkesutbildning.

Vid undervisningsministeriet ska årligen granskas att finansieringen är rätt allokerad och att graderingsgrunderna är adekvata.

För vuxna med låg utbildning ordnas med beaktande av det individuella behovet integrationsutbildning som omfattar sammanlagt cirka 80 studieveckor (40+40). För att nå hemmamammor sprider man god praxis om aktiv språkundervisning i finska/svenska som ordnas i samarbete mellan lokala myndigheter och organisationer. I samband med undervisningen erbjuds också möjlighet till barnpassning.

Det är viktigt att belysa helhetssituationen när det gäller undervisningen i minoritetsreligioner och utarbeta ett åtgärdsprogram med vars hjälp man kan ingripa i förekommande problem så att vars och ens rätt enligt religionsfrihetslagen att utöva sin egen religion och få religionsundervisning kan fullgöras i praktiken.

För elever med invandrarbakgrund eller med ett främmande språk som modersmål ska möjligheterna att studera vid finländska högskolor förbättras genom att man slopar de hinder i samband med antagning av studerande och studier som gäller personer med invandrarbakgrund. Särskild vikt ska fästas vid att det finns ett tillräckligt utbud av undervisning i finska och svenska. Utbudet ska vara ändamålsenligt med tanke på studier och sysselsättning.

Invandrare som riskerar att slås ut

Den viktigaste strukturella faktorn vid förebyggandet av utslagning är planeringen av bostadsområdena. Likaså gäller det att förhindra att det skapas bostadsområden med en hög koncentration av såväl invandrarbefolkning som ekonomisk och social misär. Eftersom koncentrationen redan är hög i vissa bostadsområden i de största städerna, är det viktigt att man raskt utvecklar och tar fram modeller för god praxis för att förhindra negativa effekter och främja social samhörighet. Hänsyn bör också tas till det faktum att många invandrare saknar bostad.

Särskilt ungdomar som inte har avgångsbetyg från grundskolan eller saknar utbildning efter grundskolan samt kvotflyktingar, framför allt personer som inte är läs- och skrivkunniga, mödrar i familjer med många barn, ensamförsörjare, offer för tortyr och kvinnor som har utsatts för våld eller utnyttjats på annat sätt, är i behov av effektiviserade integrationsåtgärder. Risken för utslagning i dessa grupper är betydligt högre än bland andra invandrare. Integrationen av personer som har kommit som flyktingar till Finland är mer långvarig än i övriga fall, eftersom det på grund av flyktingskapet i bakgrunden finns traumatiska upplevelser, förföljelse och diskriminering som bland annat kan leda till bristande läs- och skrivkunnet. Dessutom kan också till exempel makar och familjemedlemmar till personer som flyttar till Finland bli utan tjänster och stödåtgärder som främjar integrationen och på så sätt riskera att slås ut.

Diskriminering och fördomsfulla attityder framför allt när någon söker arbete eller i övriga situationer i arbetslivet ökar utslagningen. Under de senaste åren har också rasistiska brott och döld rasistisk brottslighet ökat. Offerundersökningar visar att bara en liten del av de brottsoffer som upplever att brottet är relaterat till deras etniska bakgrund gör en brottsanmälan till polisen.

Inrikesministeriet samordnar den sektorsövergripande uppföljningen när det gäller diskriminering. Under 2008 kommer det att öppnas en webbplats som tillhandahåller aktuella uppgifter om diskriminering som har tagits fram i samarbete mellan olika förvaltningsområden och andra statistikproducenter och organisationer. Följande rapport om diskrimineringen i Finland (Syrjäntä Suomessa) kommer ut i början av 2009. Arbetet mot diskriminering ska utvecklas som ett sektorsövergripande samarbete med bred bas med uppföljningsuppgifterna som utgångspunkt.

Anmälningarna om våldsbrott som riktar sig mot invandrarkvinnor har ökat när det gäller sexualbrott, annat fysiskt våld och hot om våld. I synnerhet utländska kvinnor utsätts för människohandel. Orsaken till det ökade antalet anmälningar om våldsbrott är i viss mån den att kvinnorna i de olika etniska grupperna numera bättre känner till vilka tjänster som erbjuds och oftare än tidigare anlitar dessa tjänster för att söka hjälp vid våldsbrott. Andelen döld våldsbrottslighet är dock stor.

I Finland förekommer också i någon mån fenomen som utgör ett hot mot säkerheten och som har kulturella inslag. Hit hör bland annat hedersrelaterat våld, skyldigheten att flytta i vissa specifika fall och omskärelse av flickor. Det finns ingen detaljerad information om omfattningen av fenomenen, eftersom händelserna vanligen inte kommer till myndigheternas kännedom.

Utvecklingsförslag 5

Att förebygga utslagning och ingripa i det kräver ett sektorsövergripande och multidisciplinärt samarbete. En avgörande roll i sammanhanget spelar såväl invandrarorganisationer som andra frivilligorganisationer och samarbetet mellan myndigheter och organisationer. Många grupper kan nås bara via organisationer med hjälp av uppsökande arbete, telefonhjälp linjer och andra tjänster som fungerar enligt lågtröskelprincipen.

På invandrantäta bostadsområden ska utbildning, sysselsättning och annan integration av invandrare främjas med hjälp av dels modeller för ett kundorienterat arbetssätt samt kompetenskartläggning och handledning genast när kundrelationen inleds, dels god praxis som bygger på multidisciplinärt samarbete mellan myndigheter och organisationer samt arbetsgivarnas engagemang. Utvecklingsarbetet i huvudstadsregionen genomförs som ett samarbete som grundar sig på intentionsavtal mellan statsförvaltningen och de stora städerna.

Åtgärder måste vidtas för att förebygga invandrarernas bostadslöshet.

Det är viktigt att uppmärksamma delaktigheten och integrationen när det gäller ensamförsörjare och kvinnor som har följt med som makor till personer som flyttat till Finland.

Som mål har ställts att alla invandrarungdomar ska fullfölja läroplanen för den grundläggande utbildningen. Ambitionen är att andelen invandrarungdomar inom utbildningen på andra stadiet ökar så att den överensstämmer med motsvarande andel av hela befolkningen. Det gäller att identifiera och stoppa marginaliseringsutvecklingen bland ungdomar i samarbete med skolor, sociala myndigheter, ungdomsmyndigheter, polisen, olika organisationer samt ungdomarna och deras föräldrar. Det är viktigt att identifiera och sprida goda modeller för arbetsmetoder som kan användas för samarbete, identifiering och ingripande.

Genom utbildning av myndigheterna vill man försäkra sig om att det bland personalen inom social- och hälsovården finns tillräckligt med kompetens för att förebygga, identifiera och ingripa i våld mot kvinnor och andra former av utnyttjande. I samarbete med ministerierna, kommunerna och olika organisationer skapas det ett nätverk för kvinnor, "Naisten talo" som bygger på aktivt arbete och stöd enligt lågtröskelprincipen. Också organisationernas finansiering måste säkerställas till dessa delar. Vid behov kommer myndigheterna att genomföra också andra särskilda projekt i samarbete med olika frivilligorganisationer.

Ålderstigna invandrare

Inom integrationsutbildningen tas också hänsyn till ålderstigna invandrades behov av att lära sig språk och deras förutsättningar att skaffa sig andra kunskaper och färdigheter som är nödvändiga i deras livssituation. Det är viktigt att sörja för att äldre invandrare inte ställs utanför samhället.

Äldre invandrare bör beaktas i äldrepolitiken på nationell och lokal nivå.

Främjande av sysselsättningen

Arbetslösheten bland invandrare är fortfarande ungefär tre gånger större än bland majoritetsbefolkningen trots att den har minskat under de senaste åren. Invandrarernas ställning på arbetsmarknaden är instabil och den sysselsättning de finner motsvarar ofta inte deras utbildning.

Utvecklingsförslag 6.

Målet är att minska och halvera skillnaden mellan arbetslöshetsgraden för invandrare och arbetslöshetsgraden för hela befolkningen före 2013. Sysselsättningen kräver att utbildningen riktas och resurser ställs till dess förfogande, grundläggande och kompletterande yrkesutbildning utöver integrationsutbildningen samt identifiering av motsvarande examina och kompetens.

Inrikesministeriet har tillsatt en utredningsman för att kartlägga hindren för sysselsättning av invandrare och inkomstfällor. Utredningsmannen rapport upprättas före utgången av 2008. Pellervo ekonomiska forskningsinstitut gör under 2008 en undersökning av invandrarnas arbetsförmåga.

Information och rådgivning

Invandrarna behöver information och rådgivning, inte bara i frågor som gäller integration och tjänster, utan också i frågor som gäller andra rättigheter, skyldigheter och samhället. Det är ett stort arbete att ta fram informationsmaterial på lättfattligt språk och på invandrarnas modersmål, att använda rätt informationskanaler och med andra medel förbättra möjligheterna för invandrarna att bli delaktiga och få delta. I kommunalvalet 2000 röstade ungefär 20 procent av de röstberättigade invandrarna. Det är alarmerande att valdeltagandet sjönk ytterligare, till 15 procent av röstberättigade i kommunalvalet 2004.

Utvecklingsförslag 7

Inrikesministeriet, regionalförvaltningen och Finlands Kommunförbund ska tillsammans ta fram handlednings- och rådgivningstjänster som kan användas av myndigheter, arbetsgivare, organisationer och invandrare.

Internationella kulturcentret Caisa bör få stöd för sin elektroniska informationsbank, Infopankki, som ger invandrarna information om det finländska samhället på femton språk. Målet är att Infopankki ska finnas i hela landet. Det ska göras genom att fler kommuner uppmantras att ansluta sig till tjänsteleverantörerna på webbplatsen. Överlag bör kommunerna satsa på att informera om sin verksamhet på fler språk.

Medier, publikationer och bulletiner på invandrar språk måste få stöd för att alla ska få aktuell information om samhället. Dessutom bör det ordnas handledning och rådgivning på invandrarnas modersmål.

Metoderna för information dels på riksplanet, dels på det lokala planet bör förbättras i samarbete med myndigheter, medier och organisationer för att grupper med särskilda behov lättare ska nås. Till exempel i samråd med Rundradion kan det ordnas radioprogram på olika invandrar språk både på de rikstäckande och på de lokala kanalerna. Det är ett sätt att försöka nå personer som inte är skriv- och läskunniga eller som av andra skäl inte är i utbildningsåtgärder eller förvärvsarbetar.

Delegationen för medborgarinflytande har beslutat ha invandrarnas deltagande i samhället som sitt tema.

Erkännande av utländska examina

Reglerna ska utvecklas för att utländska examina ska kunna erkännas snabbare, som det sägs i regeringsprogrammet.

Organisationsverksamhet bland invandrare

Invandrarorganisationerna spelar en framträdande roll för att främja integrationen och bevara invandrarnas intressen. För att kunna öka sin kompetens och förbättra och befästa sina villkor behöver organisationerna utbildning och riktad information, men också direkt och långvarigt ekonomiskt stöd till verksamheten. Det nuvarande systemet grundar sig i första hand på ansökningar om projektpenning och räcker inte till för att förbättra partnerskapet mellan myndigheter och organisationer i integrationsarbetet.

Arbetsgruppen för en politik för integration och etnisk likabehandling i organisationer inom ramen för Delegationen för etniska relationer (ETNO) har lagt fram invandrarorganisationernas politiska riktlinjer för att främja goda etniska relationer och integration. I förslaget lyfts organisationernas roll och behovet av samarbete och partnerskap på lika villkor i processen fram. Villkor som nämns är större ekonomiska och andra resurser, tydligare finansiell styrning och bättre utbildning. Det behövs utbildning och samordnad information om grunderna i organisationsverksamhet, projektplanering och projektadministration, befintliga finansieringskällor, principer för inflytande och invandrarforum.

Också etablerade organisationer inom bland annat idrott, ungdomsverksamhet, kultur och social- och hälsovård spelar en framskjuten roll när det gäller att förbättra integrationen av invandrare.

Utvecklingsförslag 8

I samråd med de övriga ministerierna utreder inrikesministeriet det nuvarande finansiella systemet för organisationerna samt utbildningen, stödet och behovet av bättre handledning och gör det med utgångspunkt i förslagen i organisationsrapporten från ETNO. Särskild tonvikt ska läggas på möjligheterna att utveckla ett stödsystem för att bygga upp ett nätverk av partnerskapsorganisationer för integrationsfrågor.

Utredningen ska också inkludera behoven och möjligheterna att överlag beakta invandrarnas behov eller att ta med åtgärder för att främja likabehandling och goda etniska relationer i kriterierna för de viktigaste projektfinansieringarna. Kommunerna ska uppmanas att satsa på partnerskap med invandrarorganisationerna och på att ge organisationerna den egenmakt som de behöver för ett partnerskap.

Invandrarorganisationer och organisationer inom idrott, ungdomsverksamhet, kultur och social- och hälsovård och andra frivilligorganisationer uppmanas att samarbeta om till exempel kriterierna för projektfinansiering.

Tillgången till social- och hälsovård

Utvecklingsförslag 9

De kommunala förvaltningarna bör ta hänsyn till invandrarnas behov av tjänster när de planerar tjänsterna utifrån principen att integrering ska genomsyra all verksamhet. Då står socialtjänst, till exempel barnomsorg, förskola, socialt arbete och hälso- och sjukvård i fokus. Invandrares behov av tjänster bör också tillgodoses genom att personalen får större mångkulturell kompetens, behovet av tjänster undersöks och tillgången till adekvat och behörig tolkning tryggas.

I politikprogrammet för hälsofrämjande föreslår regeringen att det i samband med satsningar på åtgärder för att integrera invandrare läggs upp en plan för invandrares särskilda behov av hälsofrämjande insatser. Social- och hälsovårdsministeriet ska i samråd med inrikesministeriet utarbeta ett nationellt handlingsprogram som innebär att social- och hälsovård för invandrare utvecklas som ett led i det normala systemet. Folkhälsoinstitutet, Stakes och Arbetshälsoinstitutet startar en studie för att kartlägga invandrares hälsa och behov av tjänster.

Den kommande utredningsverksamheten och uppföljningen av den bör rikta in sig på att konsekvent bevaka och utvärdera invandrarernas situation.

Multidisciplinär verksamhet och samarbete är frågor som mer bör lyftas fram, särskilt i arbetet med invandrarbarn och invandrarungdomar och deras familjer. Personalen bör erbjudas utbildning om olika kulturer, religioner och sedvänjor. Dessutom behövs det personal med invandrarbakgrund inom social- och hälsovården. Detta bör beaktas dels i utbildningspolitiken, dels i rekryteringen till hälso- och sjukvården. Vidare är det viktigt att etiska principer beaktas i rekryteringen av arbetskraft. Det ska inte få uppstå ett kompetensunderskott inom respektive sektorer i de länder därifrån våra invandrare kommer.

Utplacering av flyktingar i kommunerna

Mottagande av flyktingar ingår i vår humanitära politik. Personer med behov av internationellt skydd beviljas asyl eller något annat uppehållstillstånd och vi räknar med att ta emot flyktingar både på riksplånet och på det lokala planet. Asylsökande kan också få uppehållstillstånd på grundval av arbete.

De kommuner som har ingått avtal om mottagande av flyktingar får ersättning från staten för sina kostnader, men ersättningsnivån har inte setts över sedan 1993. På senare år har det varit för få kommuner som har ingått avtal, om man ser till behovet.

Utvecklingsförslag 10

Det behövs fler kommuner som tar emot flyktingar. Utplaceringen av flyktingar i kommunerna ska främjas genom nationell samordning och styrning och genom bättre samarbete mellan de ekonomiska regionerna. Tillsammans med Kommunförbundet, arbetskrafts- och näringscentralerna, länsstyrelserna och Migrationsverket ska inrikesministeriet lägga upp en strategi där principerna för utplacering av flyktingar i kommunerna ingår. Avtalen om utplacering av flyktingar kommer att finnas kvar.

Med avseende på servicen och boendet för kvotflyktingar, ensamkommande minderåriga barn och storfamiljer är det nödvändigt att verksamheten med utplacering i kommunerna börjar fungera bättre. Samtidigt ska flyktingförläggningarna uppmanas att hjälpa asylsökande med positivt beslut att skaffa bostad och arbete, att slussa dem vidare till Folkpensionsanstalten och att bistå dem när de registrerar sig som boende i kommunen. Inrikesministeriet bevakar läget. Dessutom ska ministeriet förhandla med bank- och registermyndigheterna för att invandrare snabbare ska få tillgång till banktjänster.

Om statens kalkylerade ersättningar till kommunerna inte ses över i överensstämmelse med kostnadsökningen, blir man tvungen att på nytt överväga politiken för flyktingarnas placering i kommunerna.

I samarbete med arbets- och näringsministeriet, kommunerna och arbetsgivarna är det tänkt att inrikesministeriet fortsatt ska arbeta för att kvotflyktingar och asylsökande med positivt beslut ska kunna få arbete snabbare. Utvecklingsarbetet ska bygga på de modeller för snabb sysselsättning och flexibel samordning av arbete och utbildning som tagits fram i det EU-finansierade projektet MOST.

Etniska relationer och likabehandling

Man måste ta hänsyn till flera olika fenomen när man analyserar de etniska relationerna. Viktigast är att principerna för likabehandling följs, att samspelet fungerar på institutionell nivå och mellan människor och att faktorer som attityder, diskriminering och rasism beaktas. För att utvecklingen i dessa fall ska gå i positiv riktning krävs det att myndigheterna vidtar åtgärder för att likabehandling ska tillämpas i tjänster som tillhandahålls och att lika möjligheter främjas genom riktade åtgärder, dialog, större egenmakt och delaktighet för fö-

reningar som representerar invandrare och etniska minoriteter, aktiv bearbetning av attityderna och information, insatser mot rasism och diskriminering och identifiering och spridning av goda förebilder.

Samtidigt är det av största vikt att likabehandling av invandrare och bättre etniska relationer är ett genomgående tema i all samhällspolitisk planering. Vidare är det angeläget att komma ihåg att invandrarna är heterogena grupper på samma sätt som all annan befolkning, att de har varierande språklig och kulturell bakgrund, olika yrkestillhörighet och varierande familjebakgrund, men också varierande inkomstnivå.

I arbetet för att förbättra jämställdheten i invandrargrupper är det viktigt att integration är ett genomgående tema. Vi måste ta fram modeller för att ingripa i och styra levnadsvanor som begränsar kvinnor och flickors rättigheter.

Ministerierna ska säkerställa att riktlinjerna för ett mångkulturellt samhälle och icke-diskriminering i regeringens invandrapolitiska program genomförs.

Utvecklingsförslag 11

Det behövs fler åtgärder för att bearbeta attityderna och informera om icke-diskriminering överallt i vårt samhälle, särskilt på daghem och läroanstalter, i lärarutbildningen, på arbetsplatser och bland medieansvariga.

Exempel på goda relationer mellan befolkningsgrupper på det lokala planet samlas in. Det behövs i synnerhet goda exempel på hur principen för nolltolerans för rasism och diskriminering har genomförts på daghem och skolor, i organisationer och arbetslivet.

På nationell nivå ska inrikesministeriet samordna de åtgärder som programmet ålägger ministeriernas ansvarsområden och verkställa lagen om likabehandling. Extra viktigt är det att skapa en bred dialog på nationell och regional nivå med delegationen för etniska relationer (ETNO) som är knuten till inrikesministeriet. Kommunerna uppmuntras att satsa på mer dialog, också i vardagen på daghem och skolor och i bostadsområden.

I överensstämmelse med integrationslagen måste kommunernas integrationsprogram inbegripa åtgärder för att utveckla etisk likabehandling, förbättra de etniska relationerna och motarbeta diskriminering. Invandrarna bör bli bättre informerade om mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter och andra rättigheter och skyldigheter för den enskilde i Finland, särskilt kvinnors och barns rättigheter.

Det måste bli lättare att rekrytera invandrare och personer från etniska minoriteter till den offentliga förvaltningen. I sina riktlinjer för likabehandlingsplanerna kommer inrikesministeriet att ange rekryteringsmål och exempelvis skriva in råd för hur praktikplatser kan utlysas och attityder bearbetas.

Finländarnas attityder till etniska minoriteter har så småningom blivit mer positiva. Trots den positiva utvecklingen är vi finländare fortfarande splittrade i vår inställning till etniska minoriteter. För att de etniska relationerna ska fungera är det viktigt att både majoritetsbefolkningen och de etniska minoriteterna har tillräcklig information om kulturer och religioner.

En del studier tyder på att invandrare faller offer för våld hela två gånger så ofta som personer i majoritetsbefolkningen. Varje år ökar de misstänkta rasistiska brotten, visar statistik från polisen. Också de anmälda våldsbrotten mot invandrarkvinnor ökar när det gäller sexuallrott, annat fysiskt våld och hot om våld.

Utvecklingsförslag 12

Vi måste se till att de som flyttar till Finland får mer heltäckande information om vår lagstiftning och vårt servicesystem. Vidare måste alla säkerhetsmyndigheter beakta de etniska minoriteterna i sin planering. Dessutom är det av stor vikt att säkerställa att myndigheterna utarbetar likabehandlingsplaner. Det ska också bli lättare att rekrytera företrädare för etniska minoriteter för arbete inom offentlig sektor.

Som ett led i programmet för inre säkerhet ska det säkerställas att lagstiftningen och rättssystemet tillåter att man effektivt ingriper i rasistiska brott och i rasistiska budskap på webben med straffrättsliga medel.

Styrning och stöd på det regionala och det lokala planet

På regeringsnivå samordnas politikområdet i migrationspolitiska ministergruppen. För bättre samordning mellan ministerierna måste samarbetet bli mer systematiskt. Inrikesministeriet resultatstyr de regionala förvaltningsmyndigheterna i integrationsfrågor, men de övriga ministerierna styr regionalförvaltningen inom ramen för sin egen resultatstyrning. Dessutom satsar ministeriet på informationsstyrning som komplement till lagstiftnings- och resursstyrning utifrån riktlinjerna i regeringsprogrammet, regeringens invandrapolitiska program och ramprogrammet för integration och etniska relationer. Målet är att kommunerna och andra aktörer på lokal nivå ska få adekvat information och bli uppmuntrade att satsa på god integration.

Ambitionen i det nationella ramprogrammet för etniska relationer och integration är att stödja integrationspolitiken genom prioriteringar och mål för verksamheten på det regionala och det lokala planet. Ramprogrammet lägger fast åtgärder inom prioriterade insatsområden, indikatorer för uppföljningen och tillgängliga resurser. En del av innehållet kommer också att införlivas i basserviceprogrammet. Det första ramprogrammet antas enligt planerna hösten 2008.

Utvecklingsförslag 13

En tjänstemannaarbetsgrupp på hög nivå inrättas för att samordna åtgärderna för integration och goda etniska relationer, beredningen av verksamhets- och ekonomiplanerna och budgeten och resultatstyrningen av myndigheterna under ministerierna och regionalförvaltningen. Ramprogrammets ställning fastställs i den kommande revisionen av integrationslagen.

Ambitionen är att ramprogrammet för integration och etniska relationer ska medverka till att genomföra integrationspolitiken och integrationslagstiftningen ute i regionerna och på det lokala planet, särskilt i kommunerna. Det kompletterar därmed resultatstyrningen av förvaltningen under ministerierna. Programmet innefattar nationella prioriteringar och mål för 2008–2011, åtgärder, indikatorer för uppföljning och rekommendationer till kommunerna. Det vidtas åtgärder för att utveckla resultatstyrningen och samordningen mellan ministerierna utifrån reformen av regionalförvaltningen.

I regionalförvaltningsreformen delegeras informationsstyrningen till de regionala förvaltningsmyndigheterna och kommer att organiseras enligt kompetenscentermodellen. De regionala kompetenscentren ska stötta kommunerna, organisationerna och övriga aktörer i integrationsåtgärderna och genom att informera om goda förebilder i arbetet med de etniska relationerna, satsa på utbildning och ägna sig åt kvalitetsförbättring. Dessutom står de för uppföljning, identifiering och spridning av goda exempel, genomförande av innehållsförbättrande projekt och utvärdering och spridning av resultaten. Informationsstyrningen måste vara sektorsövergripande och den ska komplettera informationsstyrningen inom respektive förvaltningsområde. Kostnaderna för att inrätta och driva kompetenscentret beräknas när planeringen blir aktuell.

Personalstyrka och utbildning

Det är viktigt att stat och kommuner ser till att personal i offentlig service är kvalificerad och har kunskap om invandrarfrågor. Myndigheterna måste kunna se invandrarnas behov och ta hänsyn till dem inom alla sektorer och på alla nivåer. Personalstyrkan måste vara dimensionerad med hänsyn till att invandrare behöver längre mottagningstider än resten av befolkningen och att de också behöver språkservice, bland annat tjänster på sitt eget språk, tolkning och både tryckt och elektroniskt informationsmaterial på sitt modersmål.

I takt med att invandrarna blir fler ökar behovet av tjänster som tillhandahålls av statlig personal. Ambitionerna i produktivitetsprogrammet för statsförvaltningen och kommunernas personalneddragningar å ena sidan och behovet av mer personal som arbetar med invandrare å andra sidan är en konflikt som måste lösas.

Utvecklingsförslag 14

Det materiella innehållet i integration och etniska relationer måste införlivas i utbildningen av de viktigaste yrkeskategorierna, inte minst i utbildningen av lärare och personal inom social- och hälsovård. Dessutom bör ministerierna, regionalförvaltningen och kommunerna ordna med adekvat fortbildning och behandla invandrarfrågorna i all annan personalutbildning. Då är det extra viktigt att satsa på grundutbildning och fortbildning för lärare som undervisar invandrare.

Behovet av personal som arbetar med invandrare uppskattas vara i snitt en och en halv gång så stort som i servicen till hela befolkningen. Stat och kommuner måste beakta detta när de planerar sin finansiering och ordnar tjänster.

Ekonomiska konsekvenser

I fjol flyttade 25 230 personer till Finland, 16 928 av utländsk härkomst. Det är 12,4 procent fler än 2006. I takt med vår aktiva migrationspolitik ökar arbetskraftsinvandringen. Arbetstagarna och deras familjemedlemmar behöver integrationsfrämjande tjänster och åtgärder.

Nedan granskas ekonomiska konsekvenser som utvecklingsförslagen medför. De utvecklingsförslag som anges nedan ska ändå genomföras inom ramen för statsbudgeten och rambeslutet från mars 2008.

Den förberedande undervisningen för grundläggande utbildning utvidgas och ska omfatta minst ett läsår. Finansieringen kan genomföras med interna anslagsomställningar inom undervisningsministeriet och överföringar från moment 32.80.51 inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde (sysselsättnings- och utbildningsåtgärder samt speciella åtgärder). Omställningen kräver att 9 § i lagen om grundläggande utbildning och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras. Dessutom måste de beredas som budgetlagar. Kostnadseffekten är cirka 9,5 miljoner euro. Ändringen påverkar inte den kommunala ekonomin.

Om andraspråksundervisningen i finska eller svenska byggs ut som det föreslås, behövs det ett tilläggsanslag på 4,5 miljoner euro i budgetramen för undervisningsministeriet. Effekten för den kommunala ekonomin är cirka 6,3 miljoner euro. Vidare krävs det ett tilläggsanslag på 2 miljoner euro i budgetramen för undervisningsministeriet om den minsta gruppstorleken för hemspråksundervisning minskas ytterligare.

På årsnivå behövs det cirka 1,2 miljoner mer i budgetramen för undervisningsministeriet till grundutbildning och fortbildning för lärare som undervisar invandrare.

Målet att invandrare som har bott minst ett år i Finland ska få undervisning i finska eller svenska innebär att det behövs mer pengar i statsbudgeten för integrationsutbildning. Själva

utbildningen ska utvecklas, och målgruppen kommer att utvidgas genom medfinansiering 2008–2013 från Europeiska socialfonden (ESF). Integrationsutbildningen 2009 för den nuvarande målgruppen och i nuvarande omfattning beräknas kosta 28–30 miljoner euro. År 2010 kommer utbildningsbehovet att öka med uppskattningsvis 20 procent jämfört med 2009 och från och med 2014 med hela 50 procent. Det ökade anslagsbehovet hänger samman dels med att tillämpningsområdet för integrationslagen föreslås bli utvidgat, dels med att invandrarna beräknas bli fler.

Det är svårt att hitta värdkommuner för flyktingar eftersom kommunerna anser ersättningarna för flyktingmottagande vara små i jämförelse med kostnaderna. De kalkylerade ersättningarna måste täcka kostnaderna för att ta emot flyktingar. Ett problem är att det inte har gått att ta reda på hur mycket det kostar kommunerna att ta emot flyktingar. Statens ersättningar till kommunerna för att de tar emot flyktingar har inte höjts sedan 1993. En uppskattad höjning med 20 procent ökar kostnaderna med 2,4 miljoner euro.

När det gäller social- och hälsovård står kommunerna för kostnaderna för att integrera invandrare i överensstämmelse med de kalkylerade statsandelarna för social- och hälsovården. Också anslagen för hälsofrämjande under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel (33.80) får användas till utvecklingsåtgärder inom ramen för politikprogrammet för hälsofrämjande. I samband med statsandelsreformen kommer man att utredas om det behövs en särskild invandrarokoefficient. Statsandelarna till undervisningsverksamhet har en koefficient som grundar sig på antalet elever med ett främmande språk som modersmål.

Behovet av personal som arbetar med invandrare uppskattas vara i snitt en och en halv gång så stort som i servicen till hela befolkningen, i både stat och kommun. Det betyder att kommunerna och staten måste antingen utöka eller omstrukturera sina personella resurser. Inom statsförvaltningen finns det största resursbehovet vid Arbetskraftsbyråerna inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Det har inte gått att räkna ut de totala kostnaderna. För närvarande görs dock en beräkning för Arbetsförvaltningen, och kommunerna måste själva göra sina beräkningar. Antalet invandrare och det ökande behovet av tjänster rymmer illa med målen i produktivhetsprogrammet för statsförvaltningen.

Pilotprogrammet för huvudstadsregionen, Åboregionen och andra viktiga invandrarområden kräver 2,5 miljoner euro till i statsbudgeten under inrikesministeriets huvudtitel 2009 och 2010 (totalt 5 miljoner euro). Förberedelserna för pilotprogrammet kommer att utföras i samarbete mellan kommunerna, inrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet och finansieras av dessa inom ramen för den nuvarande budgetramen.

Avsiktsförklaringen mellan staten och kommunerna i huvudstadsregionen som utarbetas som en del av metropolpolitikprogrammet kräver att personella och andra resurser omprioriteras under arbets- och näringsministeriets huvudtitel och att de medverkande kommunerna förbinder sig att omfördela i motsvarande grad. Kommunernas primära förslag om kostnader inom arbets- och näringsministeriets och undervisningsministeriets huvudtitlar är 2,5 miljoner euro varav 2 miljoner euro riktas till att nyanställa personal vid Arbetskraftsbyråerna motsvarande 40 årsverken, och en del går till utbyggd undervisning i finska. Kommunerna ska avsätta lika mycket medel och personalresurser för verksamhet som ingår i avsiktsförklaringen. Beredningen av avsiktsförklaringen och de åtgärder som ska utses pågår mellan staten och kommunerna.

De årliga kostnaderna för att följa upp och utvärdera integrationsutvecklingen, integrationsåtgärderna och de etniska relationerna är ungefär 200 000 euro exklusive lönekostnader för fastanställd personal. Kostnaderna för informationsstyrning enligt kompetenscentermodellen räknas ut först när modellen bereds.

Uppföljning

Uppföljningen och utvärderingen av integrationen måste effektiviseras betydligt. Dessutom är det nödvändigt att fokusera på kostnadseffektiviteten. Den största utmaningen är att bygga upp en uppföljningsmekanism för kommunernas integrationsfrämjande åtgärder eftersom tjänsterna ingår i basservicen och användarna inte specificeras på grundval av nationalitet eller etnisk härkomst. I vissa fall kan användarna specificeras på grund av språk.

Uppföljningen och utvärderingen kommer att ordnas i två steg. Budgeten får mål för integrationen och de etniska relationerna som årligen kan mätas med hjälp av statistik och registeruppgifter. Men den typen av verktyg gör uppföljningen indirekt och ytlig. Därför behövs det andra indikatorer som kontrolleras med jämna mellanrum, till exempel vart annat eller vart tredje år. Ett samordnat statistiskt underlag vore till fördel för uppföljningen.

Uppföljningen och utvärderingen ska bestå av fem grundelement. Den registerbaserade kontrollen sammanställs årligen under ledning av Statistikcentralen. Situationen beträffande verkningarna av serviceutbudet och integrationen följs även i fortsättningen upp genom en kartläggning av kommunernas integrationsverksamhet. Kartläggningen görs av inrikesministeriet. Analyserna ska förbättras och modellen bättre anpassas till behovet. Dessutom införs en invandrarbarometer som görs med jämna mellanrum och undersöker invandrararnas synpunkter på hur integrationen framskrider. Utifrån dessa uppgifter sammanställs regelbundet en allmän översikt över tillståndet för migration och integration. Det ska också öppnas en webbportal för integrationsfrågor där information från uppföljningen och ny dokumentation redovisas.

Kommunerna måste förbättra sina register med persondata för att deras integrationsfrämjande åtgärder, resursanvändning och resultat ska kunna följas upp. Det behövs nya indikatorer och statistiska mått som ger en samlad bild av hur invandrare integreras och hur deras levnadsförhållanden ser ut.

BILAGOR

1. Europeiska unionens integrationspolitik

1.1 EU:s integrationspolitik

I Europeiska unionen ingår integrationen av invandrare i medlemsstaternas nationella befogenheter. Men integrationen är också en del av invandringspolitiken. Därför påverkas också debatten om integration av invandrare av debatten om en samordnad invandrarpolitik. Den gemensamma synen, att åtgärder för att främja integrationen spelar en viktig roll, förefaller att vara accepterad i medlemsstaterna.

Efter programmet från Europeiska rådet i Tammerfors antog rådet i november 2004 Haagprogrammet för att förstärka området med frihet, säkerhet och rättvisa. Utifrån Haagprogrammet antog RIF-rådet den 19 oktober 2004 gemensamma grundprinciper (common basic principles) för integration av tredjelandsmedborgare inom EU:s ram. En stor del av medlemsstaternas riktlinjer för integrationspolitiken bygger på de gemensamma grundprinciperna. De är följande:

1. Integration är en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna.
2. Integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar.
3. Sysselsättningen är en väsentlig del av integrationsprocessen och är avgörande för invandrararnas delaktighet, för invandrararnas bidrag till värdsamhället och för att synliggöra dessa bidrag.

4. Grundläggande kunskap om värdsamhällets språk, historia och institutioner är absolut nödvändig för integrationen. Att ge invandrarna möjlighet att förvärva denna grundläggande kunskap är viktigt för en framgångsrik integration.
5. Utbildningsinsatser har avgörande betydelse för att göra invandrarna, och i synnerhet deras efterkommande, beredda att bli mer framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet
6. Invandrades tillträde till institutionerna samt till offentliga och privata varor och tjänster på samma grund som inhemska medborgare och utan diskriminering har grundläggande betydelse för en bättre integration.
7. Ofta förekommande samspel mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare är en grundläggande mekanism för integration. Gemensamma forum, en interkulturell dialog, utbildning om invandrare och invandrarkulturer och stimulerande levnadsförhållanden i stadsmiljön ökar samspelet mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare.
8. Utöandet av olika kulturer och religioner garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna och måste tryggas, om utöandet inte strider mot andra okränkbara europeiska rättigheter eller den nationella lagstiftningen.
9. Invandrarernas medverkan i den demokratiska processen och i utformningen av integrationspolitik och integrationsåtgärder, särskilt på lokal nivå, som stöder deras integration.
10. Att integrera integrationspolitiken och integrationsåtgärderna i alla relevanta politikområden och myndighetsnivåer och offentliga tjänster är en viktig faktor vid utformningen och genomförandet av den allmänna politiken.
11. Att utarbeta tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer är nödvändigt för att anpassa politiken, utvärdera framstegen när det gäller integrationen och göra informationsutbytet effektivare.

I Haagprogrammet uppmanas kommissionen att lägga fram en strategisk plan för laglig migration före utgången av 2005. Den 1 september 2005 publicerade kommissionen meddelandet En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen. Det var kommissionens svar på Europeiska rådets uppmaning att utarbeta en samordnad EU-ram för integration. Meddelandet tar hänsyn till EU:s befintliga politiska ramar och presenterar utifrån dessa nya förslag till åtgärder både på EU-nivå och på nationell nivå. I sina slutsatser från den 1 december 2005 angående den gemensamma agendan ställer sig rådet bakom de viktigaste strategierna och framhåller att den gemensamma strategin för integrationspolitiken och integrationsåtgärderna måste utvecklas ytterligare. Som en fortsättning på den politiskt inriktade debatt som inleddes vid den första ministerkonferensen om integration i Groningen 2004 hölls ett informellt möte med EU:s integrationsministrar i Potsdam i maj 2007. Rådets slutsatser om förstärkning av integrationspolitiken i Europeiska unionen genom främjande av enhet i mångfald antogs i juni 2007 som en uppföljning av detta möte. RIF-rådets slutsatser från juni 2007 innebär ett nytt steg i inriktningen på EU:s integrationsagenda. De betonar nödvändigheten av att överväga strategier för integration som omfattar hela samhället och erkänner interkulturell dialog som ett viktigt instrument för att främja integration. Nästa informella ministermöte ordnas i november 2008 under det franska ordförandeskapet. Utifrån ett tyskt initiativ kommer ministrarna att behandla en rapport med förslag till en flexibel mekanism för att reagera på interkulturella problem eller konflikter och som eventuellt också ska innehålla en gränsöverskridande dimension.

År 2002 uppmanade RIF-rådet medlemsstaterna att inrätta nationella kontaktpunkter för integrationsfrågor. I oktober 2002 inrättade kommissionen ett nätverk av nationella kontaktpunkter. Tack vare kontaktpunkterna kan exempel på god praxis spridas mellan medlemsstaterna. Handböcker om integration för beslutsfattare och praktiskt verksamma, som sammanställts i samarbete med nationella kontaktpunkter tillsammans med regionala eller lokala

myndigheter och icke-statliga aktörer, spelar en pådrivande roll för utbytet av information och god praxis. Handböckerna ger konkreta exempel på hur integrationen av invandrare kan ordnas inom olika sektorer. Tanken är att i ett vidare perspektiv bidra till planeringen av integrationspolitiken i EU, särskilt genom att ta fram en särskild europeisk ram för integrationen av invandrare. Första utgåvan (2004) handlade om introduktionen av nyanlända invandrare och erkända flyktingar, medborgardeltagande och indikatorer. Den andra utgåvan (2007) är inriktad på andra viktiga frågor som utvecklades i de gemensamma grundprinciperna. Man planerar en tredje utgåva 2009.

I Haagprogrammet anges det att en allmänt tillgänglig webbsida om integrationsfrågor bör skapas, där man kan sprida kunskap om integration och utbyta information. Kommissionen uppmanas inrätta webbsidan i nära samarbete med de nationella kontaktpunkterna. Webbsidan ska introduceras 2008.

Kommissionen vill inrätta ett forum, Europeiskt integrationsforum, 2008. Ett sådant forum kan samla aktörer som är verksamma på integrationsområdet på EU-nivå. De skulle exempelvis röra aktörer som EU-täckande paraplyorganisationer med medlemmar i flera medlemsstater som utbyter information och utfärdar rekommendationer som läggs ut på webbsidan om integration.

Målen i vår gällande integrationslag och i ett vidare perspektiv i våra nationella integrationsprinciper stämmer överens med EU:s gemensamma grundprinciper från 2004 för integrering av invandrare. I fortsättningen kommer integrationen att specifikt ingå i medlemsstaternas nationella befogenheter. Ändå är det viktigt och nyttigt med det ökande samarbetet inom EU när vi bygger upp en samlad migrationspolitik samt förbereder och ser över den nationella integrationspolitiken och integrationslagen.

1.2 EU-fonder

Fonderna, som är en del av ramprogrammet Solidaritet och hantering av migrationsströmmar 2007–2013, ska hjälpa EU att möta de utmaningar som unionen ställs inför i kontrollen av de yttre gränserna och i politiken för invandring och asyl. Tanken är också att öka solidariteten mellan medlemsstaterna. Ramprogrammen är samtidigt ett sätt att förstärka området med frihet, rättvisa och säkerhet i EU. Inrikesministeriet administrerar och ansvarar för fyra EU-fonder (integrationsfonden, flyktingfonden, fonden för yttre gränser och återvändandefonden) i Finland.

Integrationsfonden. Fondens allmänna mål är att stödja medlemsstaternas insatser för att göra det möjligt för tredjelandsmedborgare med olika ekonomisk, social, kulturell, religiös, språklig och etnisk bakgrund att uppfylla villkoren för bosättning samt att underlätta deras integration i de europeiska samhällena. Fonden ska huvudsakligen inriktas på åtgärder för integration av nyanlända tredjelandsmedborgare. Åtgärderna främjar den dubbelriktade processen vid integration (samhälle – invandrare). Medlemsstaterna ska genomföra ett flerårigt program för hela programperioden 2007–2013 och dessutom lägga upp årliga program för finansieringen av verksamheter och projekt. Perioden 2007–2013 beräknas cirka 10 miljoner euro användas till projekt som finansieras via integrationsfonden.

Flyktingfonden. Den tredje programperioden inleddes den 1 januari 2008. Fondens allmänna mål är att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att säkerställa att flyktingar tas emot på lämpligt sätt och även tillämpa rättvisa och effektiva asyloffaranden. I åtgärderna ingår också integration av flyktingar och asylsökande. Programperioden 2008–2013 beräknas nästan 18 miljoner euro användas till projekt som finansieras via flyktingfonden.

Återvändandefonden. Fondens allmänna mål ska vara att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra alla aspekter av hanteringen av återvändande, genom att tillämpa principen om integrerad hantering och genom att föreskriva gemensamma åtgärder som skall genomföras av medlemsstaterna eller nationella åtgärder för att uppnå gemenskapsmål enligt solidaritetsprincipen.

Fonden för yttre gränser. Fonden stöder utvecklingsprojekt för effektiv organisation både av kontroll- och övervakningsuppgifter som rör de yttre gränserna, effektiv hantering från medlemsstaternas sida av tillströmningen av personer vid de yttre gränserna och förbättrad förvaltning av den verksamhet som organiseras av medlemsstaternas myndigheter i ett tredjeland.

1.3 ESF-programmet

ESF-programmet 2007–2013 för det finska fastlandet innehåller utvecklingsprogram för invandring och integration: handledning och rådgivning för nyanlända invandrare (handlingslinje 2) och åtgärder för att främja arbetskraftsinvandring (handlingslinje 4). Handlingslinje 2 tar sikte på att minska den strukturella arbetslösheten. Den finansierar bland annat ett utvecklingsprogram för handledning och rådgivning för nyanlända invandrare som är gemensamt för inrikesministeriet och undervisningsministeriet. Målgruppen är invandrare som redan finns i Finland. Där ingår multidisciplinära och tvärspektoriella utvecklingsprojekt på flera olika orter. Målen är gemensamma: att erbjuda en modell för lågtröskelverksamhet i den inledande fasen, att identifiera och erkänna invandrarnas kompetens, att lägga upp utvecklingsplaner för kompetensutveckling och förbättra kontakterna med arbetsgivarna för att invandrare snabbare ska få arbete. I programmet ingår också att förbättra företagsrådgivningen till invandrare och att ta fram elektroniska verktyg för att utvärdera handledning, språkundervisning och språkkunskaper.

Handlingslinje 4 innefattar åtgärder för att främja europeiskt samarbete kring arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitik. Där ingår målet att uppmuntra arbetskraftsinvandring för att underlätta tillgången till arbetskraft regionalt och lokalt. Programmet genomförs med insatser från arbets- och näringsministeriet. Arbetstagare och deras familjemedlemmar är målgruppen. Programmet genomförs som nationella och regionala projekt inom följande områden: 1) bättre handledningsmekanismer, 2) nätverk för samarbete mellan Finland och de EU-stater, där arbetstagare ska rekryteras inom ramen för projektet, 3) en strategi för att göra Finland attraktivt, 4) stöd till arbetsgivare vid rekrytering och 5) framtagning av och stöd till pilotprojekt.

Arbets- och näringsministeriet är förvaltningsmyndighet för utvecklingsprogrammen. Efter att kommissionen antog ESF-programmet har det kommit fram till genomfördefasen. I december 2007 delades anslagen till ESF-projekten ut regionalt och till ministerierna. I slutet av januari gick tiden nationellt ut för att godkänna projekt via arbetskrafts- och näringscentralerna för nationella utvecklingsprojekt. Projekten utvärderas och besluten om pengar fattas våren 2008. Därefter kan projekten starta. Genomförandet av de regionala projekten och de nya metoderna följs upp och utvärderas bland annat genom så kallade stödstrukturer som ministeriet inrättar.

1.4 Internationell jämförelse

Europeiska kommissionen har finansierat forskningsprojektet Migrant Integration Policy Index (Mipex) där invandringspolitiken i EU-länderna jämförs med 140 olika variabler. Mipex är ett index för integrationspolitiken och avser att förbättra integrationspolitiken i Europa. I detta syfte ges opartiskt, lätt förståeligt och jämförbart material ut för närmare studier och debatt. Indexet täcker in sex viktiga områden som påverkar invandrarnas liv och resa mot medborgarskap: tillträde till arbetsmarknaden, familjesammanföring, långvarig vistelse i landet, politisk aktivitet, medborgarskap och icke-diskriminering. Varje variabel jämförs med en idealmodell som grundar sig på Europarådet konventioner eller Europeiska unionens direktiv. Mipex-rapporten publicerades 2007 och bygger på läget 2006.

Länderna i EU25 får bara medelmåttigt poängtal för som integrationspolitik. Bara Sverige får ett så högt poängtal att landets integrationspolitik kan betraktas berömvärdt över hela linjen. I studien fick Sverige, Portugal, Belgien, Holland och på femte plats Finland plus Kanada som icke EU-land de bästa poängtalerna. De fem sämsta var Lettland, Cypern, Österrike,

Grekland och Slovakien. Sämst poäng fick EU25-länderna för frågorna om medborgarskap och politiskt deltagande.

Mipex-resutaten är positiva för Finland. Enligt studien har Finland med en rad åtgärder underlättat för tredjelandsmedborgare som flyttar lagligt till Finland att få tillträde till arbetsmarknaden. Våra program för att underlätta politiskt deltagande kommer på tredje plats efter Sverige och Luxemburg i EU25. Också rätten till familjesammanföring och icke-diskriminering får goda betyg. Däremot får vi bara medelmåttiga betyg för våra medborgarskapsåtgärder.