

Emina Arnautovic, Integrationssakkunnig vid Follhälsan, projektledare

Reflektion över regeringens proposition RP 208/2022 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration och till lagar som har samband med den.

Inledning

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny lag om främjande av integration och att den gällande lagen med samma namn samtidigt upphävs. Enligt förslaget kommer kommunerna att få ha ett utökat ansvar över integrationsfrämjande tjänster. Bland annat ska kommunerna uppgöra ett integrationsprogram som ska bilda en helhet av integrationstjänster vars nivå och krav regleras i lag.

Enligt förslaget ska innehållet i integrationsprogrammet bland annat innehålla en bedömning av behovet av kompetens- och integrationstjänster, en integrationsplan, en ny flerspråkig samhällsorientering, utbildning, service, vägledning och rådgivning som främjar integration och sysselsättning samt fortsatt vägledning efter att programmet upphört.

Integration ses som en viktig del av kommunala bas- och sysselsättningstjänster, det nationella utbildningssystemet och social- och hälsovårdstjänster i välfärdsområden. Men även vikten av medborgarsamhällets roll, det vill säga den tredje sektorn, i integrationsfrämjandet poängteras starkare än tidigare.

I språk- och integrationsutbildningen införs ett slutttest och förutsättningar för stöd av självständiga studier ökar på så sätt att invandraren kan slutföra en självständig studiehelhet. Studierna har inletts medan integrationsplanen var i kraft och stöds med utkomstskydd för arbetslösa.

Myndigheternas uppgifter regleras enligt lagförslaget. Integrationsfrämjande samarbete samt sammanjämknings och uppföljning av integrationsfrämjandet på olika förvaltningsnivåer förstärks. Speciellt poängteras sammanjämknings av integrationsfrämjandet inom sysselsättning, kompetensutveckling, välfärd och hälsa samt delaktighet.

Anvisningar till kommuner om service till personer som har fått internationell skydd tydliggörs. Det föreslås att socialvårdslagen, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen samt andra lagar som har samband med förslaget till lag om främjande av integration ska ändras.

Finansieringsmodellen ändras i syfte att förenkla ersättningssystemet, inte minst på grund av social- och hälsovårdsreformen. En kalkylmässig ersättning för mottagning av personer som får internationellt skydd och för ordnande av integrationsfrämjande tjänster ska kunna erhållas av välfärdsområden och kommuner. Likaså ska en del av kostnaderna för ordnande av den nya flerspråkiga samhällsorienteringen samt väglednings- och rådgivningstjänster med låg tröskel, ersättas till kommunerna som en del av statsandelen för basservice.

Kommentarer till lagförslaget kring flerspråkig samhällsorientering, personalens färdigheter, invandrarnas kompetens och integration på svenska

Föreliggande lagförslag har på ett bra sätt beaktat flera aspekter som är väsentliga för integration, delaktighet och inkludering i dagens Finland. Lagförslaget har stor fokus på sysselsättning av invandrare vilket är centralt för alla invånare i Finland, oavsett om man är inflyttad eller inte.

Genom förslaget till lag om främjande av integration avser man i synnerhet se till att de integrationsfrämjande tjänsterna når ut till invandrare och omfattar invandrare som är utanför arbetslivet, såsom föräldrar som sköter barn i hemmet, samt förstärka sektorsövergripande integrationsfrämjande. För utsatta personer, såsom kvotflyktingar och ensamkommande minderåriga barn, är det bra att

lagförslaget lägger vikt vid samarbete mellan kommunen och välfärdsområdet och för dem utarbetas bedömning av servicebehov och integrationsplan sektorsövergripande.

Samhällsorientering, personlig rådgivning och framförallt kompetens och färdighet av personal att på bästa vis kunna bemöta integrationskunder är en välkommen del i förslaget till lagstiftningen. Vikten av personalens färdigheter vid bemötande av invandrare lyfts även fram av Institutet för hälsa- och välfärd och Tapani Innanen, universitetslektor i religionspedagogik som leder Teologiska fakultetens vid Helsingfors universitet. (Mera information i källhänvisning).

Enligt lagförslaget omfattas inte invandrare som är i arbetslivet av möjligheter att få samhällsorientering. Jag vill ändå poängtera vikten av att alla invandrare, oavsett anledning till ankomst i Finland, borde få samhällsorientering. Speciellt är invandrare som kommer till Finland som arbetskraft och är i arbete i stort behov av detta. Att från dag ett i Finland känna till både sina rättigheter och skyldigheter minskar risken för missförhållanden av olika slag.

Det skulle även vara ändamålsenligt att fastställa antal timmar som samhällsorienteringen ska innehålla. På så vis blir det även lättare för kommuner att upphandla tjänster och den kalkylerade ersättningen från staten motsvarar behoven. I Sverige till exempel har man 100 timmar samhällsorientering.

Individuella förutsättningar, invandrarernas kompetenser och förmågor lyfts fram i lagförslaget mer än tidigare. Detta är en viktig markering som kunde följas upp för att se effekterna i sysselsättning. Forskning visar nämligen att validering av tidigare kompetenser förkortar tiden till arbetsmarknaden. Nordiska välfärdscentern, som administreras av Nordiska ministerrådet har i oktober 2022 gett ut en studie som analyserar integrering via arbete i Skandinavien: *Scandinavian integration policies for refugees – An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes*.

I studien ingår totalt 280 000 vuxna flyktingar och analysen följer deras integration på arbetsmarknaden mellan åren 2009 och 2019 efter beviljat uppehållstillstånd i Sverige, Danmark och Norge. Resultaten visar på hur faktorer som kompetens och utbildning, kön och ursprungsland påverkar möjligheten att komma in i arbetslivet. Bland annat har Sverige lyckats bäst med att validera och komplettera tidigare studier hos invandrare, vilket visade sig ge bättre resultat än i Danmark och Norge. (Nordiska ministerrådet, 2022)

Under beredningen av lagförslaget har bland annat låg sysselsättning av kvinnor med invandrarbakgrund varit en viktig aspekt. Folkhälsan har år 2022 fått projektmedel från Arbets- och näringsministeriet för att nå denna målgrupp i syfte att öka deras möjligheter att komma ut i arbetslivet.

I den ovannämnda rapporten av Nordiska ministerrådet (2022) har man konstaterat att gapet mellan kvinnor och män med invandrarbakgrund och som har ett arbete är stort även i övriga nordiska länder. Med tanke på nuvarande läge i Europa och den ökade antalet flyktingar från Ukraina är det rätt tid att fokusera mera på detta. I rapporten hävdar forskarna vidare att samma trend kommer att fortsätta oavsett varifrån flyktingarna kommer. Gapet kan eventuellt minska, men marginellt.

Under Folkhälsans projektgång har vi utkristalliserat olika faktorer som påverkar kvinnornas sysselsättning. Välmående, familjeförhållande, språkkunskaper, avsaknad av utbildning och nätverk är några av dessa faktorer. Däremot de befintliga strukturerna i samhället framhålls av målgruppen är en av de största hinder till arbete. Svårigheter att hitta språkpraktik, nätverk och bekantskap i majoritetsgruppen samt att kallas till arbetsintervju är en vardag för dem. Det bekräftas även den färsk rapporten från Europeiska migrationsnätverkets (EMN) som visar att det är svårt för kvinnor som kommer från tredje länder att bli sysselsatta i Finland. Olika slags diskriminerande strukturer på arbetsmarknaden, och inte ens en hög utbildning garanterar framgång i det finländska arbetslivet för dem.

Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet har i mars 2022 gett ut rapporten *Arbetsliv utan diskriminering. Förekomsten av anställningsdiskriminering och medel att befrämja jämställdheten*. Den

största ökningen inom arbetarskyddsmyndigheternas inspektioner gällde diskriminering på grund av ursprung, språk och nationalitet. (Kanninen, Virkola, Lilja & Rask, 2022)

Därför är viktigt att föreliggande lagförslag lyfter fram kompetens både hos personal och invandrare. Av ovannämnda orsaker är det viktigt med uppföljning och utvärdering av genomförande av lagstiftningen på denna punkt. På sikt sparas pengar, sysselsättningen och likabehandling ökar.

Föreliggande lagförslag möjliggör integration på svenska. Men det kunde med fördel framkomma tydligare i motiveringarna till lagförslaget att det i tvåspråkiga miljöer ska finnas inskrivet i integrationsprogrammen att integrationsstigar på svenska är möjliga. Likaså att aktörer som kan erbjuda integrationsfrämjande tjänster involveras.

Ett väsentligt antal personer med invandrarbakgrund bor i tvåspråkiga miljöer och har integrerats på svenska med gott resultat. Detta kommer även fram i studier som Migrationsinstitutet i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd och dåvarande sjukvårdsdistrikten i Nyland och Österbotten gjorde år 2021. Docent Maili Malin, specialforskare vid Migrationsinstitutet, genomförde studien. (Migrationsinstitutet, 2021)

Detta är viktigt inte minst ur en jämlikhets- och jämställdhetsaspekt.

Kommunens, tredje sektors, välfärdsområdets och statens uppgifter samt statens ersättningar (5–8 kap.)

I kapitel 5 och 6 beskrivs väl och tydligt vilket ansvar och vilka uppgifter kommunerna respektive välfärdsområdena har. Lagförslaget har på ett förtjänstfullt sätt iakttagit social- och hälsovårdsreformen och det faktum att många av integrationsfrämjande åtgärder finns nu i ett övergångsskede. Med detta lagförslag minskar risken att integrationsfrämjande åtgärder inte förverkligas på grund av otydliga anvisningar.

Enligt lagförslaget kommer statsandelarna till lagstadgade uppgifter att utgå från en kalkylerad ersättning till den som ansvarar för åtgärderna. Det finns dock en risk att den kalkylerade ersättningen åtminstone i början inte motsvarar de verkliga behoven. Ett bra exempel är tolkningstjänster både inom kommunen och välfärdsområdena. De kalkylerade ersättningarna bör överlag ligga på en sådan nivå som täcker de verkliga kostnaderna i kommuner och välfärdsområden så att lagen kan tillämpas på det mest ändamålsenliga sättet.

Kommunen ska enligt lagförslaget i framtiden upprätthålla ett sektoröverskridande nätverk mellan olika myndigheter och aktörer som på en lokal nivå ska främja integrationen och de goda kontakterna mellan befolkningsgrupperna. Även här är det viktigt att iaktta de tvåspråkiga miljöerna och att de tas i beaktande i nätverkets sammansättning.

Goda etniska relationer och delaktighet är en viktig del för en god integrering och inkludering. Enligt Arbets- och näringsministeriet är integration en tvåvägsprocess som förutsätter engagemang både från invandrarna och det mottagande samhället. I lagförslaget kunde värdet av ömsesidig integration och samhällsansvar tydligare markeras.

Även tredje sektorns och organisationernas roll i integrationsprocessen lyfts förtjänstfullt fram i lagförslaget. De ska redan i initialskedet involveras och kan inkluderas både i uppgörande av integrationsprogram men även av integrationsplaner. Dock har man inte beaktat de ekonomiska konsekvenserna för till exempel den fria bildningen samt tredje sektorns organisationer för att kunna genomföra uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt. Idag finansieras de flesta av tredje sektorns organisationernas integrationsarbete med olika projektmedel. Det saknas en kontinuerlig och tillräcklig finansiering för integrationsfrämjande verksamhet som skapar delaktighet och inkludering i närsamhället både på kort och långt sikt.

Efter social- och hälsovårdsreformen är det förbyggande arbetet kvar i kommunerna. Medborgarsamhället har alltid varit starkt i Finland och är en stor del av finländarnas välmående. Därför är det mer än befogat att skapa en hållbar finansieringsmodell för aktörer inom tredje sektorn så att de på bästa möjliga vis stöder den offentliga sektorn i integrationsfrämjande arbete.

Arbets- och näringsministeriets partnerskapsprogram är en plattform för olika aktörer som jobbar med integrationsfrämjande genom att öka det sektorsövergripande arbetet via bland annat tredje sektorn. Resultat av dess arbete kan med fördel iakttas i utvecklingen av en hållbar finansieringsmodell för tredje sektorn både på finska och på svenska.

Grundläggande eller sektorsövergripande bedömning av servicebehovet inom kompetens och integration samt integrationsplan (12–22 §)

Grundläggande och sektorsövergripande bedömning och integrationsplan är bra fördelat och är överlag ändamålsenligt och begripligt. Speciellt med tanke på uppbyggnad av välfärdsområdenas verksamhet som i början kan vara utmanande är det bra med tydlig ansvarsfördelning.

Möjlighet att uppgöra en integrationsplan för familjer är mycket välkommet. Speciellt är det bra med skrivning i § 21 att *vid bedömningen av behovet av en integrationsplan för familjen ska kommunen fästa särskild uppmärksamhet vid främjande av barnets, den ungas och familjens välbefinnande, hälsa och delaktighet samt vid föräldrarnas behov av sektorsövergripande stöd och utbildning i anknytning till integrationen.*

Enligt skolhälsoenkäten 2019 utsätts barn med utländsk bakgrund för mer mobbning och diskriminering och de är mer ensamma än andra barn. Pojkar födda utomlands upplever också mer våld och mår betydligt sämre än andra ungdomar. Arbets- och näringsministeriets kompetenscentrum för integrationsfrämjande har hösten 2022 gett ut en policyrekommendation som granskar särskilda utmaningar när det gäller välbefinnandet bland barn och unga med utländsk bakgrund. I syfte att främja välmående men även motverka marginalisering och radikalisering är detta ett mycket viktigt och välkommet inslag i lagstiftningen.

Maximitiden för integrationsplanens varaktighet föreslås förkortas och integrationsfrämjande tjänster ska effektiviseras för att bland annat stärka integrationsfrämjande via ökad sysselsättning. En minskning av integrationstiden till två år förutsätter att alla övriga komponenter i integrationsprocessen fungerar och följs upp. Det betyder att andra lagar som berör personer med invandrarbakgrund bör fungera och tillämpas ändamålsenligt. I annat fall är risken stor att förslaget till en minskning av integrationstiden har motsatt effekt.

Igen är det viktigt att poängtera att integration är mer än sysselsättning. Inkludering och delaktighet i samhället samt möjlighet att studera och utvecklas till sin fulla potential är en grundläggande rättighet. I och med det starka fokuset på sysselsättning av nyanlända och invandrare i lagförslaget kan vissa lagändringar ske på bekostnad av en sämre inkludering och delaktighet i samhället överlag.

Avslutande kommentar

Föreliggande förslag till riksdagen till lag om främjande av integration är innehåller flera nya och viktiga inslag. Under beredningsprocessen har Arbets- och näringsministeriets tjänstemän varit aktiva och ordnat flera diskussionstillfällen även på svenska. Det var en låg tröskel för olika aktörer att kontakta dem och bjuda in till informationstillfällen.

Det är fint att resultatet av det gedigna arbete som Arbets- och näringsministeriets kompetenscentrum för integrationsfrämjande hittills gjort har beaktats och kommit väl till användning. Här vill jag speciellt lyfta fram vikten av välbefinnandet bland barn och unga med utländsk bakgrund som i stort sett är beroende av föräldrarnas integration och välbefinnande, samhällsorientering samt tydlig ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och aktörer.

Självklart finns det moment som bör förbättras och som jag även reflekterar över i detta dokument. Som till exempel samhällsorientering som bör omfatta alla invandrare, oavsett anledning till ankomst. Längden på integrationstiden och risken som medför en förkortning av den, diskriminering och vikten av att motarbeta den i praktiken. Att integreras på svenska i Finland bör vara en rejäl möjlighet och iakttas i alla tvåspråkiga kommuner. Finland är en rättsstat med rättsstatsprinciper. Lagstiftningens effekt är dock beroende av hur den tillämpas i praktiken.

Jag vill tacka för det fina arbete som ni har gjort och möjligheten att kommentera och reflektera över föreliggande förslaget.

KÄLLOR:

Integration of migrant women – National Report of Finland (2022): https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/11/EMN_Maahanmuuttajanaisten-kotoutuminen_2022_EN_FI_NETTI.pdf

Kompetenscentret för integration av invandrare. Partnerskapsprogrammet.
<https://kotoutuminen.fi/sv/partnerskapsprogrammet>

Kulturell kompetens och kultursensitivitet (THL). <https://thl.fi/sv/web/invandring-och-kulturell-mangfald/stodmaterial/god-praxis/kulturell-kompetens-och-kultursensitivitet>

Minna Säävälä, Arbets- och näringsministeriet, Policy brief 1/2022. Lika möjligheter till välbefinnande för barn med olika bakgrund.
https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy_Brief_1_2022.pdf/76063dc2-b77a-4fee-0418-62b0000f8924?t=1661844103028

Maili Malin (2021). Välfärd hos personer med utländsk bakgrund i Österbotten och Nyland – inverkar boendekommunens svenskspråkighet?
<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/182731/J42.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Nordiska ministerrådet (2022). Scandinavian integration policies for refugees – An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes
<https://pub.norden.org/temanord2022-534/#>

Ohto Kanninen, Tuomo Virkola, Eero Lilja, Shadia Rask (2022). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:20
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163880/VNTEAS_2022_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tapani Innanen (2018). De vill göra mångfald det nya normala i finländska skolor.
<https://www.helsinki.fi/sv/pedagogiska-fakulteten/aktuellt/nyheter-och-artiklar/de-vill-gora-mangfald-det-nya-normala-i-finlandskaolor>