

Hänvisning
Er begäran om utlåtande

Arbets- och näringsministeriet
Registratorskontoret.anm@gov.fi

Kontaktperson
Helena Flöjt-Josefsson

Ärende

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

Lagstiftningsbehörigheten

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om landskapsregeringen och under landskapsregeringen lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning, socialvård, undervisning och läroavtal samt främjande av sysselsättningen på vilka områden lagstiftningsbehörigheten jämlikt 18 § 1, 4, 13, 14 och 23 punkterna i självstyrelselagen för Åland tillkommer landskapet. Till rättsområdena undervisning och främjande av sysselsättningen hör enligt motiven till självstyrelselagen även lagstiftningen om yrkesvägledning och arbetsförmedling. Landskapslagarna gäller även näringsverksamhet på vilket område behörigheten jämlikt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen med vissa undantag tillkommer landskapet. Med stöd av detta har lagtinget antagit landskapslag (ÅFS 2012:74) om främjande av integration.

Riket har enligt självstyrelselagens 27 § 21 punkt samt 29 § 1 mom. 6 punkt lagstiftningsbehörighet även i ärenden gällande arbetsrätt samt arbetsavtal, med vissa undantag. Till rikets lagstiftningsbehörighet hör enligt 27 § 6 och 7 punkterna i självstyrelselagen förmynderskap, familjeförhållanden och barns rättsliga ställning.

Förslaget till proposition

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om främjande av integration och att den gällande lagen med samma namn samtidigt upphävs. Avsikten med förslaget till lag om främjande av integration är bl.a. att försnabba och effektivisera invandrarnas integration och sysselsättning genom att förbättra tillgången på vägledning och rådgivning, försnabba tillgången till tjänster, mer heltäckande än tidigare nå ut till invandrarna så att de får tillgång till tjänsterna i inledningsskedet av invandringen samt genom att övergripande utveckla tjänsterna i inledningsskedet av integrationen. Med lagförslaget avses också maximitiden för integrationsplanens varaktighet förkortas och den fortsatta vägledningen till arbetslivet eller till allmänna sysselsättnings- eller utbildningstjänster effektiviseras.

Förslaget medger att en kommun inom landskapet Åland får ersättning om kommunen har utarbetat ett sådant program för integrationsfrämjande som avses i 26 § i landskapslagen om främjande av integration. Dessutom kräver ersättningen att kommunen har ingått ett avtal enligt 40 § med närings-, trafik- och miljöcentralen.

Kommunerna i landskapet Åland och välfärdsområdet får ersättning för de kostnader som under en period om högst tre år orsakats av betalningen av kompletterande utkomststöd som avses i 7 c § eller förebyggande utkomststöd som avses i 13 § i lagen om utkomststöd till en person som avses i 2 § 3 och 4 mom.

Kommunerna i landskapet Åland eller välfärdsområdet ersätts därtill i fråga om de personer som avses i 2 § 3 och 4 mom. ur statens medel för betydande kostnader som orsakas av att ordna långvarig social- och hälsovård på grund av skada eller sjukdom, om personen har varit i behov av omsorg eller vård när han eller hon anlände till Finland, eller av särskilda skäl för andra betydande kostnader som orsakas en kommun i landskapet Åland eller välfärdsområdet. Kommunerna i landskapet Åland eller välfärdsområdet ersätts vidare för kostnaderna för stödande av återflyttning som avses i 93 §.

Kommunerna i landskapet Åland eller välfärdsområdet får ersättning för de kostnader som orsakas av i lagförslaget 31–32 § avsedda tjänsterna som ordnats för minderåriga barn eller unga personer som anlant utan vårdnadshavare. En förutsättning för de ersättningar som betalas till en kommun i landskapet Åland eller till välfärdsområdet är bl.a. ett beslut av närings-, trafik- och miljöcentralen om betalning av ersättningar.

I utkastet till proposition anges att avvikande om tillämpning i landskapet Åland (Ålands författningssamling 66/1998) tillämpas 8 kap. i denna lag på kommunerna i landskapet Åland. Landskapsregeringen konstaterar att syftet med förslaget till bestämmelse är oklar och att det kan, beroende på vad som avses, innebära en behörighetsöverskridning enligt självstyrelselagen för Åland. Bestämmelsen bör därför formuleras i samarbete med Ålands landskapsregering för att säkerställa att formuleringen är förenlig med självstyrelselagen och att kommunerna på Åland erhåller ersättning.

Allmänna kommentarer till lagförslaget om integrationslagen

Lagförslaget betonar att invandrarens förutsättningar och kompetenser genom personlig rådgivning och vägledning utgöra grunden för att skapa en individuell integrationsplan genom personlig rådgivning och vägledning. Denna service ska inte kopplas till vistelselängd eller orsak till inflyttning och för en snabbare samhällsorientering lyfts flerspråkig samhällsorientering som en god start på integrationen.

Lagen lyfter även vikten av att personalen har kompetensen att bemöta målgruppen på ett integrationsfrämjande sätt.

Lagförslaget beskriver även den statliga ersättningen som är kopplad till kommuner och välfärdsområdet.

Ålands landskapsregering önskar i dessa sammanhang poängtera Ålands avvikande samhällsstrukturer och att det bör granskas så att integrationsfrämjande åtgärder på Åland enligt den uppdaterade lagstiftningen ersätts på likvärdigt sätt som motsvarande aktörer i riket för den målgrupp som berörs och definieras i 2§ i lagförslaget.

I sammanhanget kan noteras att Åland inte omfattas av reformen i fråga om välfärdsområden och att det inte på Åland finns en sådan organisation. Åland har 16 kommuner och litenheten gör att vissa delar behöver samordnas. På Åland samordnas delvis de kommunala uppgifterna av en gemensam kommunal socialtjänst - KST.

Struktur som bör tas i beaktande på Åland

- Ålands hälso- och sjukvård, handhar den offentliga vården på Åland och är en myndighet under Ålands landskapsregering
- Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, AMS är en arbetskraftsbyrå och en egen myndighet under Ålands landskapsregering
 - Såväl utkomststöd för arbetslösa samt ersättning under tiden som en person går en integrationsutbildning eller frivilliga studier finansieras av Ålands landskapsregering (ej FPA)
 - Arbetskraftspolitiska vuxenutbildningar (t.ex. svenska för inflyttade och svenska i arbetet – samordnas och finansieras av Ålands landskapsregering)
- Huvudman för Folkhögskolan (och utbildning på gymnasialstadiet) är Ålands landskapsregering
- Läroplaner upprättas av Ålands landskapsregering
- Integrationsutbildningar för samtliga kommuner upphandlas och finansieras av Ålands landskapsregering

Kommunnivå

- Kommunernas socialtjänst, KST
 - Utkomststöd
- Grundskola, barnomsorg, äldreomsorg
- Medborgarinstitut (erbjuder integrationsutbildning på svenska som finansieras av Ålands landskapsregering – Medborgarinstitutet har en egen åländsk lagstiftning).

Den fria bildningen har inte egen lagstiftning på Åland. Däremot finns separata lagar om medborgarinstitutet och Folkhögskolan på Åland. Det skulle vara viktigt att klargöra att huvudman (eller kursarrangör för integrationsfrämjande kurser enligt lagförslaget) för Medborgarinstitutet på Åland (Mariehamns stad) och Ålands folkhögskola (Ålands landskapsregering) har rätt att söka ersättning för den fria bildningen enligt Lag om ändring av lagen om fritt bildningsarbete. I nuläget betalas ingen statlig ersättning för integrationsutbildningarna dessa belastar Ålands landskapsregering. Varken kommunerna

eller landskapsregeringen är med i statsandelssystemet – varför ersättningen måste arrangeras via andra system.

I och med att Åland inte har välfärdsområden och den offentliga vården inte faller in under kommunerna så blir avsikten att förenkla ersättningsförfarandet genom att kommunerna skulle ersättas med ytterligare en schablonersättning utöver den tidigare kalkylerade ersättningen fel på Åland.

Tilläggas bör också att arbetskraftsservicen inte överförs till de åländska kommunerna utan fortsättningsvis är en myndighet under landskapsregeringen och att utkomststöd för arbetslösa finansieras av Ålands landskapsregering (inte FPA).

Ålands landskapsregering förutsätter att ministeriet bjuder in till diskussioner kring hur finansieringsfrågorna kan arrangeras på bästa sätt.

Tidigare har kommunerna fått den kalkylerade ersättningen och sedan sökt för sina specialkostnader kostnader, KST för sina. De senaste åren har ÅHS, KST och åländska kommuner fått strukturer på plats för att söka tillbaka ersättning inom sina områden.

En schablon direkt till kommunerna skulle innebära att faktiska kostnader exempelvis inom vården aldrig skulle bli ersatta ens delvis till den budget som borde ersättas för kostnaderna. Exempelvis kommer tolk att användas i barnomsorg och skola (kommun), i diskussion med socialarbetare (KST) i kontakt med vården (ÅHS – under landskapsregeringen). Även om en uppdatering görs kopplat till välfärdsområdena i Finland – rekommenderas att se över en lokal lösning som tar de åländska strukturerna i beaktande. Behöver det vara schablonersättning även till Åland så är det skäligt att utreda hur den ska fördelas.

Övriga kommentarer kring lagförslaget

Grundläggande eller sektorsövergripande bedömning av servicebehovet inom kompetens och integration samt integrationsplan (12-22 §). I lagförslaget föreslås en begränsning av maximitiden för en integrationsplan till två år (§ 21). Erfarenheter från fältet visar att det finns en risk för stress och ångest för relativt stora grupper av invandrare från tredje land och kvotflyktingar. De undantag som anges och som i praktiken kan förlänga planen upp till fyra år är motiverade, men blir en märkbar försämring för de individer som har störst behov av stöd. Ålands landskapsregering ser det inte ändamålsenligt att generellt förkorta maximitiden för integrationsplanens giltighet till två år. För att lära sig svenska till den nivå som lagförslaget förutsätter (t.ex. klara av studier på andra stadiet) är det inte ovanligt att tre år behövs. (§ 24). Om integrationsplanens tid förkortas till två år kan det bli nödvändigt med andra systematiska insatser inom andra stadiets utbildning ute på arbetsmarknaden. Ålands landskapsregering ser vinster i en långsiktig plan med årlig uppföljning snarare än att en integrationsplan begränsas till att gälla maximalt ett år (§20-21).

Att integreras i ett samhälle handlar inte bara om att hitta ett arbete. Därför understryker Ålands landskapsregering att lagförslaget skulle kunna förtydliga att invandrare som kommit ut på arbetsmarknaden också lyfts som målgrupp för integrationsplanerna, så att de inte per automatik inte utestängs från integrationsåtgärder som samhällsinformation och språklig integration. Samhället behöver ta vara på de resurser som flyttar in på ett sådant sätt att kompetensen nyttjas och tidigare förvärvade kompetens och erfarenhet tas tillvara. Också årligt återkommande säsongsarbetskraft kunde med fördel ges denna möjlighet. Även om motiveringarna till gränsdragningen i lagförslaget lyfter resursmässiga och ekonomiska begränsningar som orsak till att exkludera arbetskraftsinvandringen från de målgrupper som har rätt till integrationsplan – menar Ålands landskapsregering att det bristande språkkunskaper eller bristfällig samhällsorientering på sikt kan leda till utanförskap och betydligt större samhällsrelaterade kostnader för kommunen och andra myndigheter. Dessutom blir valet att stanna kvar lättare om personen känner sig delaktig och får bästa möjliga förutsättningar in i samhället.

Integrationsutbildning (24-25 §) och stöd för frivilliga studier (26-30 §). Det föreslagna innehållet i integrationsutbildningen är överlag relevant och starkt arbetslivsinriktat. Det språkliga målet (B1.1) är motiverat för att stöda inträde i arbetslivet eller vidare studier. Däremot är det oklart om tiden att nå den nivån är tillräcklig för målgruppen. Att förkorta tiden för integrationsplanen kan göra det omöjligt för en större målgrupp. Ålands landskapsregering lyfter att språkutbildningarna behöver planeras så att de ligger på en lämplig utmaningsnivå (varken för låg eller för hög) för individen för att nå en så effektiv språkutvecklingen som möjligt.

24§ står att utbildningsstyrelsen fastställer läroplansgrunderna för integrationsutbildningen. På Åland fastställs denna av Ålands landskapsregering då Åland har egen lagstiftningsbehörighet kring utbildning. Även om det ska vara en personlig studieplan baserat på individuella behov så menar Ålands landskapsregering att det skulle kunna vara motiverat att fastställa ett minimiantal timmar i lagstiftningen.

Även invandrare som hör till arbetskraften bör ha tillgång till integrationsutbildning och samhällsorientering. Kunskaper om rättigheter, skyldigheter och möjligheter och tillgång till ett språk är eftersträfvansvärda för att komma ut på arbetsmarknaden och kunna bli delaktig i samhället. Näringslivet kan inte behöva ta hela det ansvaret.

25§ om ordnande av integrationsutbildning kopplar tillbaka till resonemanget om olika strukturer på Åland och övriga Finland. I små kommuner (16 kommuner med ca 30000 invånare totalt) är det svårt för kommunen att själv ordna integrationsutbildningar. Av den orsaken har Ålands landskapsregering samordnat och upphandlat integrationsutbildningar på Åland. Kommunerna är olika till storlek, men ingen på Åland når över 15000 invånare, varför möjlighet till eget utbildningsutbud begränsas. Det skulle det vara önskvärt att

formulera § 25 så att det möjliggör samarbeten mellan kommuner, myndigheter och innefattar flexibla undervisningsarrangemang.

Det är bra att man något vidgat möjligheten till stöd för frivilliga studier som hittills begränsat i synnerhet arbetskraftsinvandrares och föräldralediga personers möjlighet till frivilliga studier. Det är önskvärt att inkludera också dessa målgrupper i det man avser med integrationskund i § 27-28, personen kanske vill integreras, utan att det är kopplat till en ekonomisk ersättning för individen.

Allmänna kommentarer till kommunens integrationsprogram (11 §) och den flerspråkiga samhällsorienteringen (23 §): Flerspråkiga samhällsorientering (§ 23) är ett positivt tillägg i lagstiftningen och ger en bra introduktion till lokalsamhället. Här borde satsningarna vara att nå en så bred målgrupp som möjligt; arbetstagare, flyktingar, säsongarbetare. Detta är en bra samhällsinsats för jämlik introduktion. Även om flerspråkiga samhälls- och hälsokommunikatörer har utbildats på Åland lyfter kommunerna svårigheten att känna till när någon flyttar in till kommunen. I och med detta problematiseras hur riktade insatser i samhällsorientering ska kunna erbjudas i nödvändig utsträckning. Kvotflyktingar har kommunerna av förklarliga skäl bättre kännedom om när de anländer.

Övrig formalia: § 3 nämns "sektorövergripande invandrare", är det möjligen sektorövergripande integrationsplan som avses? Begreppet förekommer inte någon annanstans i lagförslaget och känns inte tydligt i sammanhanget.

Ålands landskapsregering kan endast uttala sig om de texter som funnits tillgängliga på svenska. Landskapsregeringen emotser fortsatta diskussioner kring lagförslaget med ministeriet.

Minister

Annika Hambrudd

Specialsakkunnig

Helena Flöjt-Josefsson