

Översikt av lagstiftning och policy gällande integrationen av inflyttade i Finland och på Åland

Petra Granholm





Petra Granholm är politices magister i folkrätt från Åbo Akademi. Hon intresserar sig speciellt för frågor som rör minoriteter, miljö, deltagande och integration. Petra skrev sin pro gradu avhandling om de nordiska samernas rätt till deltagande i miljöfrågor (en kortare version har publicerats i Ålands Fredsinstituts rapportserie). Hon har också arbetat vid Raoul Wallenberg institutet för mänskliga rättigheter och humanitärrätt i Lund där hon kartlade metoder och mekanismer för romskt deltagande i Europa.

**Översikt av lagstiftning och policy gällande
integrationen av inflyttade i Finland och på Åland**
Petra Granholm

Rapport från Ålands fredsinstitut
Report from the Åland Islands Peace Institute
Nr 2-2009

ISSN 1797-1845 (Tryckt)
ISSN 1797-1853 (Online)
ISBN 978-952-5265-41-5 (Tryckt)
ISBN 978-952-5265-42-2 (Online)

Utgiven av Ålands fredsinstitut
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
Tel. +358 18 15570, fax +358 18 21026
peace@peace.ax www.peace.ax

Denna rapport kan även laddas ner från www.peace.ax

© Författaren, 2009.

Tryckt i Mariehamn av Ålands fredsinstitut 2009.

Förord

På Åland finns idag 82 nationaliteter och 51 olika språk. En tredjedel av Ålands befolkning idag är född utanför Åland. I riket har man lagstiftat om integration av invandrare, men denna lag gäller inte på Åland, vilket beror på att integrationen täcker flera områden, varav vissa hör till rikets lagstiftningsbehörighet och andra till landskapets. Sedan 1999 har Europeiska unionens behörighet i migrationsfrågor successivt ökat och fler direktiv och förordningar rörande migration och integration har antagits under senare år. Det har därför varit angeläget för Ålands fredsinstitut att kartlägga hur ett självstyrkt område som Åland hanterar frågor om integration av invandrare. Detta kan göras både juridiskt, som i denna rapport, eller genom att studera de samhälls- och attitydförändringar som äger rum när Åland möter en globaliserad värld som en del av en integrerad europeisk region. Petra Granholm kartlägger och diskuterar det rättsliga ramverket och praxis inom ett flertal olika områden: medborgarskap och hembygdsrätt; sysselsättning och arbetsmarknadsfrågor; företagande; social trygghet, utbildning och barnomsorg och former för samhällsdeltagande. Svårigheten har varit att skildra ett stort och komplext område på ett sätt som kan tillåta att även icke-experter kan hänga med och få en förståelse av läget. Vissa aspekter har vi p.g.a. resurs- och utrymmesbrist varit tvungna att utesluta. Det gäller framför allt ett så viktigt område som hälsa och sjukvård samt, på sikt, äldreomsorg.

En viktig slutsats i rapporten är att det saknas personer med övergripande förståelse av systemet. Varje myndighet, tjänsteman, jurist eller expert på Åland och i riket kan sitt eget område, men ingen möter den helhet och den verklighet som den som flyttar till Åland förväntas klara av att hantera.

*Sia Spiliopoulou Åkermark
Direktör, Ålands fredsinstitut*

Innehåll

1. Inledning	5	skolan.....	38
1.1 Icke-diskriminering.....	8	2.5.4 Gymnasialstadiet.....	39
1.2 EU:s immigrations- och integrations- policy.....	9	2.5.5 Religionsundervisning på gymnasi- alstadiet.....	40
1.3 Finland, Åland och integrationen.....	10	2.5.6 Språk på högskolenivå.....	40
1.3.1 Arbetskraftsbrist som motivation för integrationspolicy.....	10	2.6 Deltagande.....	41
1.3.2 Den finska regeringens integrationspolicy.....	12	2.6.1 Invandrares deltagande i det offentliga livet i Finland.....	41
1.3.3 Ålands landskapsregerings integrationspolicy.....	13	2.6.2 ETNO.....	43
1.3.4 Behörighetsfördelningen Åland-riket på området integration enligt SjL.....	15	2.6.3 Invandrares deltagande i det offentliga livet på Åland.....	44
		2.6.4 Kultur och medborgarsamhälle ..	45
2. Integrationsområden	17	3 Kategorier av inflyttade	47
2.1 Medborgarskap och naturalisation.....	17	3.1 Unionsmedborgare och därmed jämförbara personer.....	47
2.2 Sysselsättning och stöd vid arbetslöshet.....	20	3.1.1 Uppehållsrätt– fri rörlighet för personer.....	47
2.2.1 Registrering hos ams.....	21	3.1.2 Sysselsättning.....	49
2.2.2 Handlingsplan.....	21	3.1.3 Social trygghet för EU/EES- medborgare.....	50
2.2.3 Sysselsättningsstöd.....	22	3.2 Tredjelandsmedborgare.....	51
2.2.4 Sysselsättningsfrämjande utbildning.....	22	3.2.1 Uppehållstillstånd för tredjelands- medborgare.....	52
2.2.5 Företagsstöd och näringsutövning.....	23	3.2.2 EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.....	55
2.3 Social trygghet.....	24	3.3 Flyktingar och asylsökande.....	56
2.3.1 Det finska socialskyddssystemet.....	24	3.3.1 Socioekonomiska rättigheter under väntetiden.....	57
2.3.2 Stödformer till inflyttade på Åland och i riket.....	25	3.3.2 Mottagning av flyktingar på Åland.....	57
2.4 Språkutbildning.....	28	3.3.3 Social trygghet.....	58
2.4.1 Svenska för inflyttade.....	28	4. Avslutning	59
2.4.2 Folkhögskolans språkkurs.....	30	5. Sammanfattning	63
2.4.3 Allmänna språkexamina.....	31	6. English summary	71
2.5 Barnomsorg och skolgång.....	31	Litteraturförteckning	77
2.5.1 Barnomsorg för icke-svensk- språkiga barn på Åland.....	32		
2.5.2 Stöd för inflyttade barn under grundskolgången.....	34		
2.5.3 Religionsundervisning i grund-			

1. Inledning

Finland har varit ett emigrationsland i långa tider. Emigrationen till Sverige nådde sin kulmen år 1970, då runt 55 000 personer emigrerade. Från början av 1980-talet svängde trenden och sedan dess har Finland istället tagit emot fler immigranter än emigranter som lämnat landet.¹

Finlands integrationspolicy har följt grannlandets Sveriges trots att det visat sig vara problematiskt. Sverige blev ett immigrationsland redan 1931, d.v.s. mycket tidigare än Finland och sålunda tillämpar Finland integrationspolitiken med flera års fördröjning. Under 1980-talet emigrerade människor till Finland p.g.a. de hade ett specifikt arbete att utföra eller p.g.a. familjeband, t.ex. giftermål.² På 1990-talet, då de första egentliga ansatserna till finsk integrationspolicy togs, kom först och främst de finska ingermanländarna som den finska presidenten förklarar vara återvändare. Den finska presidentens uttalande ifrågasattes inte juridiskt och samtidigt började den första strömmen av asylsökare och flyktingar att komma till Finland.³ De största utomnordiska invandrargrupperna i Finland år 2007 var ryssar, ester och somalier.⁴

- 1 Heikkilä, Elli & Peltonen, Selene: *Immigrants and integration in Finland*, Migrationsinstitutet, Åbo, Finland, 2.10.2002, s.2.
- 2 Heikkilä & Peltonen, 2002, s.3.
- 3 Söderling, Ismo, *Finland in Sweden's Footsteps: Differences and Similarities in immigration and integration policies*, 2005, s.47. De första somaliska asylsökarna som kom via Estland fick veta att de inte hade rätt att söka asyl i Finland. Den dåvarande minoritetsombudsmannen upplyste myndigheterna om att flyktingkonventionen från 1951, som Finland ratificerat, förbjuder parterna att vägra låta flyktingar lämna in asylansökan.
- 4 Statistikcentralen, befolkning, utländska medborgare i Finland. År 2007 fanns 26 211 ryssar, 20 006 ester och 4852 somalier i

40 % av Finlands immigranter bor i Helsingforsregionen även om man genom integrationspolicy sedan 1980-talet försökt att sprida den inkommande befolkningen till mindre orter.⁵ Detta gjorde man trots att Sverige på 1970-talet försökt med samma taktik vilken misslyckats av samma skäl, d.v.s. att invandrarna ändå dras till större orter.

Finlands integrationslag sedan 1999 ser invandrare som ett administrativt objekt snarare än resurspersoner. Samtidigt råder redan arbetskraftsbrist i Finland och den demografiska utvecklingen går mot en åldrande befolkning. Dessutom berör integrationsåtgärderna i lagen från 1999 enbart arbetslösa flyktingar och asylsökande. Därför står både den finska integrationslagen och utlänningslagen inför en revision. En liknande utveckling speglas också i de två senaste regeringsprogrammen för statsminister Vanhanens regeringar I och II. En jämförelse ger ett skifte från den infödda befolkningens behov av arbetskraft till att även se en invandrare som en individ vars rättigheter bör tillgodoses.⁶

Det självstyrda Åland har lagstiftningsbehörighet på flera områden som rör integrationen. Då Åland är en territoriell autonomi blir den del av Finlands befolkning som bor på Åland majoritet på åländsk mark trots att den svenskspråkiga befolkningen i Finland praktiskt sett är i minoritet. Idag består nästan en tredjedel av Ålands befolkning av inflyttade utifrån. De som är födda utanför Norden utgör 1200 personer, vilket är dubbelt så många som för fem år sedan. De som inte har Åland som födelseort kommer från 82 olika länder.⁷ År 2008 hade 4,4 % (1200

Finland. Se http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_sv.html#medborgare, läst 16.3.2009.

- 5 Heikkilä & Peltonen, 2002, s.4.
- 6 Se regeringsprogrammen för statsminister Vanhanens regering 24.6.2003 och för statsminister Vanhanens andra regering 19.4.2007.
- 7 ÅSUB, Nyheter: Befolkningens språk, födelseort och medborgarskap 31.12.2008.

personer) ett annat modersmål än svenska och finska.⁸ Hälften av personerna som är födda utanför Norden kommer från Lettland, Rumänien, Iran, Estland, Thailand och Tyskland. Trots detta stora antal inflyttade som ökat betydligt under senare år,⁹ har man på Åland ingen egen integrationslag. Komplexiteten består dels i att integrationen tangerar många olika områden som hör till både rikets och landskapets behörighet, och dels i att nya minoriteter, d.v.s. migranterna, ska integreras in i en gammal minoritet, d.v.s. ålänningarna som beviljats särställning just på de grunderna att dess kultur, språk och sedvänjor ska skyddas.

År 2007 utförde sociologen Bogdan State vid Ålands fredsinstitut en undersökning av de inflyttades attityder till det åländska samhället.¹⁰ Undersökningen visade att det finns liknande hinder för inflyttades integration på den åländska arbetsmarknaden som i riket. State konstaterade också att invandrarna inte är helt medvetna om sina rättigheter på Åland. Vidare ses skolan som en mycket viktig komponent för inkludering i det åländska samhället. År 2007 tillsattes också en integrationskommitté med uppdrag att utarbeta strategier för landskapets integrationspolitik. Kommitténs slutrapport kom i slutet av 2007 och satte upp 7 mål för den framtida

åländska integrationspolicyn.¹¹ I landskapsregeringens budget 2009 fanns rum för ett samordningsprojekt som på ett effektivt sätt skulle knyta samman olika åtgärder för att samordna befintliga resurser. I och med detta projekt skulle integrationsprogrammet konkretiseras och omsättas i handling.¹² Som en följd av den ekonomiska krisen skjuts dock integrationssatsningen från landskapsregeringens sida upp till kommande budgetår.¹³

De rättsliga ramarna för integration av inflyttade i Finland och på Åland påverkas av inträdet i EU 1995. I vissa frågor såsom t.ex. socialpolitik, undervisning och näringsverksamhet har EU och medlemsstaterna delade kompetenser enligt EG-fördraget. På EU:s område för rättsliga och inrikes frågor faller EU:s policy angående immigration, asyl, gränskontroller och brott. Målet inom EU är att ha en gemensam asyl- och invandringspolitik. Även om EU:s kompetenser binder Finland och Åland, finns det s.k. Ålandsprotokollet¹⁴ till anslutningsfördraget som tar hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten och garanterar Åland undantag för hembygdsrätten och skatteundantag.

Integrationsfrågor spänner över många olika områden. Åland har inte lagstiftningsbehörighet på alla dessa områden. Dessutom är inte heller behörighetsfördelningen helt tydlig,¹⁵ vare

8 ÅSUB; Befolkningsregistercentralen: Befolkning efter kön, födelseort och språk 1920-2008.

9 Enligt ÅSUB:s statistik har andelen födda utomlands ökat som följer fram till år 2007: Europa år 2000: 116, 2007: 557, Asien år 2000: 49, 2007: 159, Afrika år 2000: 10, år 2007: 16. Däremot har andelen personer från Amerika och Oceanien minskat något: Amerika år 2000: 50, 2007: 41, Oceanien år 2000:4, 2007:3. ÅSUB, Befolkningen 2007, 2008:5, s.27.

10 State, Bogdan. *Immigrant Integration on Åland- an exploratory study*, rapport från Ålands fredsinstitut, nr 2-2007.

11 Dessa mål beskrivs närmare i avsnitt 1.3.3.

12 Ålands landskapsregering: Förslag till budget för landskapet Åland 2009, s.16.

13 Ålands landskapsregering, framställning nr 15/2008-2009, 8.4.2009, förslag till första tilläggsbudget för år 2009, punkt 42.05.13.

14 Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen- Protokoll 2 om Åland, Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 241, 29/08/1994 s.0352.

15 Se nedan avsnitt 1.3.4.

sig när det gäller kompetensfördelning mellan riket och landskapet eller då det gäller medverkan och bifall till olika internationella avtal, vilket illustrerades hösten 2008 i debatten angående åländsk medverkan i pensionsfrågor och dubbelbeskattningsavtal.¹⁶ I vissa fall, som t.ex. när det gäller uppehållstillstånd, tillämpar en åländsk myndighet, d.v.s. polisen, en finsk lagstiftning, d.v.s. utlänningslagen. För att utarbeta en åländsk integrationspolicy måste man sålunda beakta vad som hör till EU:s lagstiftningsbehörighet, vad som hör till rikets behörighet och på vilka områden man kan utarbeta en specifik strategi för de åländska förhållandena.

Rapporten är efter det inledande avsnittet uppdelad i två delar. Den första delen tar upp för integrationen centrala ämnesområden, d.v.s. medborgarskap och naturalisation, sysselsättning, social trygghet, språkutbildning, barnomsorg och skolgång samt deltagande. Därefter följer en indelning av de inflyttade i olika kategorier. Dessa kategorier, som följer gemenskapsrätten och den finska utlänningslagen, är följande: unionsmedborgare och därmed jämförbara personer, tredjelandsmedborgare, flyktingar och asylsökande.¹⁷ Detta för att rättigheterna inom de olika områdena som integrationen berör tillfaller personer olika beroende på vilken kategori de tillhör. Benämningarna förklaras närmare i de respektive kapitlen. Fokus är genomgående på den åländska lagstiftningen. Om området är sådant att det faller under gemenskapens kompetenser eller den finska lagstiftningsbehörigheten är även en genomgång av dessa rättsordningar av betydelse. I vissa fall, t.ex. ifråga om skolgången, där en direkt komparativ analys är möjlig, har både rikslagstiftningen och den

åländska lagstiftningen undersökts för att erhålla ett bredare perspektiv. Eftersom folkrätten på vissa områden är vägledande, kommer även internationella fördrag som t.ex. flyktingkonventionen från 1951 att belysas. I det andra avsnittet behandlas de faktorer som är specifika för respektive kategori inflyttade. Om regelverket inte skiljer sig från det som redan beskrivits i kapitlet för ämnesområden behandlas det inte på nytt under kapitlet för kategorier av inflyttade. Om regelverket däremot skiljer sig markant från en kategori inflyttade till en annan, såsom är fallet ifråga om t.ex. uppehållsrätten, tas ämnesområdet endast upp i den andra delen under kategorier av inflyttade. I övrigt tar rapporten avstamp i det inom EU förhärskande synsättet att integrationen är en tvåvägsprocess, d.v.s. den rör inte bara invandrarna utan även det samhälle som ska ta emot dem.¹⁸

Översikten ämnar inte ge en allmängiltig definition av begreppet integration, men följer den traditionella indelningen i de olika nationella integrationsfaserna, d.v.s.

1. emottagande av nya immigranter,
2. befrämjande av lika möjligheter för immigranter som stannar, och
3. administration av ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald.

En avgränsning har också gjorts ifråga om hälso- och sjukvårdsfrågor. Rätten till vård har p.g.a. utrymmesbrist inte kunnat behandlas i denna översikt.

16 Se t.ex. Nya Åland 12.3.2009: Åland får plats i nordisk dubbelbeskattningsgrupp.

17 EG-rätten behandlar även statslösa, men frågorna är av mycket specifik natur och kommer av den anledningen inte att belysas i denna rapport.

18 Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 3.6.2003, KOM (2003) 336 slutlig, Kommissionens meddelande till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning, s.41.

1.1 Icke-diskriminering

Finlands grundlag är utgångspunkten för jämlikheten i Finland. Grundlagen 6 § garanterar allas likhet inför lagen, ingen får behandlas olika på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Barn ska bemötas som jämlika individer och jämställdhet mellan könen råder. Detta gäller alltså oberoende av om en individ är finsk medborgare eller ej. Grundlagens andra kapitel handlar om grundläggande fri- och rättigheter som tillfaller alla som rör sig på finländskt territorium. Inom folkrätten finns också ett förbud mot diskriminering och Finland är part till de viktigaste människorättskonventionerna som förbjuder diskriminering, t.ex. FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen)¹⁹ artikel 26 och FN:s rasdiskrimineringskonvention (CERD)²⁰ som syftar till att eliminera rasdiskriminering i alla dess former och främja förståelsen mellan raser.²¹

Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna innehåller artikel 14 som är ett förbud mot diskriminering på samma grunder som MP-konventionen i samband med åtnjutandet av de rättigheter som konventionen garanterar. Dessutom har nu även ett fakultativt protokoll för förstärkande av förbudet mot diskriminering trätt i kraft. Finland har även tillträtt protokollet.²²

19 Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. FördrS 7-8/1975, antagen 16.12.1966, trädde i kraft 23.3.1976.

20 Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD), FördrS 37/1970, antagen 21.12.1965. I kraft 4.1.1969.

21 CERD, artikel 2.1.

22 Protokoll nr 12 till europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, CETS 177, antagen 4.11.2000. Ikraft 1.4.2005. Finland tillträdde 4.11.2000 och protokollet sattes ikraft i Finland samti-

Inom gemenskapsrätten finns två direktiv som syftar till att avskaffa diskriminering, de s.k. likabehandlingsdirektiven. Dels finns rasdiskrimineringsdirektivet²³ och dels direktivet om jämlikhet inom sysselsättning,²⁴ som vidareutvecklar bestämmelserna i rasjämlighetsdirektivet med speciellt fokus på sysselsättningssituationer. Dessa direktiv innehåller bl.a. bestämmelser som överför bevisbördan på svaranden i prima facie diskrimineringsfall och bestämmelser som möjliggör positiv särbehandling samt dialog med det civila samhället. Direkt och indirekt diskriminering definieras och är förbjuden. Trakkasserier räknas som en form av diskriminering.

Den finska och den åländska lagstiftningen genomför anti-diskrimineringsbestämmelserna. Bl.a. finns både i riket och på Åland särskilda diskrimineringsombudsmän. På Åland gäller lagen om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland²⁵ och i Finland finns lagen om likabehandling.²⁶

ÅSUB genomförde år 2007 på uppdrag av Ålands diskrimineringsombudsman en omfattande undersökning²⁷ om upplevd diskriminering i det åländska samhället. Ur rapportens resultat framgår att den språkgrupp som har icke-nordiska språk som modersmål är den som upplever sig mest diskriminerad på Åland, då över 50 % av de svarande uppgav att de känt sig diskriminerade på

dig med den internationella ikraftträdelsen 1.4.2005.

23 Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

24 Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

25 Landskapslag om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland, ÅFS 66/2005.

26 Lag om likabehandling, FFS 21/2004/21.

27 ÅSUB: "Olika behandling i lika situation"- Om diskriminering i det åländska samhället, Rapport 2007:7. Hädanefter ÅSUB 2007.

grund av sitt ursprung, språk, namn och/eller utseende.²⁸ Åtgärder som syftar till ett avskaffande av diskriminering är en hörnsten i integreringen av invandrare. I denna rapport kommer dock anti-diskrimineringslagstiftningen inte att behandlas närmare eftersom ett omfattande arbete relaterat till diskrimineringsituationen på Åland redan gjorts i ÅSUB:s rapport samt kontinuerligt av diskrimineringsombudsmannen.

1.2 EU:s immigrations- och integrationspolicy

EU-kommissionen blev på grundval av Amsterdamfördraget behörig i migrationsfrågor. EU:s policy angående immigration och integration har genomförts genom två program: Tammerforsprogrammet 1999-2004 och Haagprogrammet 2004-2009. Den europeiska integrationspolitiken fick sin början vid EU:s toppmöte i Tammerfors 1999. Där drogs riktlinjerna för det s.k. området för frihet, säkerhet och rättvisa upp såsom förutsett i EG-fördraget kapitel IV.²⁹ De då 15 ledarna för EU:s medlemsstater samlades och sammanställde ett dokument med över 60 handlingspunkter, vissa med tydliga tidsfrister, vilket har gjort polisiära och rättsliga frågor till en av de viktigaste prioriteringarna inom EU. Däribland finns målet om en gemensam asyl- och invandringspolitik,³⁰ vilket motiveras med det faktum att Europa mottar två miljoner migranter varje år - i proportion till befolkning mer än någon annan region i världen.³¹

EU:s policy angående immigration, asyl, gränskontroller och brott faller under EU:s rättsliga och inrikes frågor. Dessa frågor utgör nästan

40 % av den nya lagstiftningen som kommer från Bryssel.³² Om Lissabonfördraget träder ikraft kommer ytterligare förändringar att ske inom området för rättsliga och inrikes frågor.³³ För att kunna hantera denna massiva migration till och inom unionen, antogs nyligen den europeiska pakten om immigration och asyl.³⁴ Arbetet har föregåtts av 20 år av åtgärder för att förbättra förutsättningarna för migration till och inom unionen, som t.ex. avskaffandet av gränshindren mellan de flesta av medlemsländerna, antagande av en gemensam visumpolicy, harmoniseringen av externa gränskontroller och vissa villkor för laglig invandring, etablerandet av det s.k. Frontex kontoret³⁵ och solidaritetsfonder. Pakten behandlar organisationen av emottagandet för legala migranter, kontroll av illegal

28 ÅSUB 2007, s.11.

29 Fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, EOT C 321 E/7.

30 Tampere: Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs, factsheet no.3.1, European Commission, DG Justice and Home Affairs, augusti 2002.

31 Brady, Hugo, 2008, *EU Migration Policy: An A-Z*, Centre for European Reform, London, s.1.

32 Brady, 2008, s.18.

33 Exempel på förändringar är att alla beslut om asyl, immigration och integration efter 2009 ska fattas genom majoritetsbeslut (nu fattas beslut om legal migration genom konsensus). Medlemsstaterna har emellertid en exklusiv rätt att besluta om kvoter för immigration. Integrationsarbete handlar inte om harmonisering av lagstiftning utan är ett tillägg. Europaparlamentets roll stärks ytterligare gentemot de nationella ministrarna på området. Övriga medlemsländer ska hjälpa ett medlemsland som plötsligt blir mottagare av ett stort antal flyktingar. Brady, 2008, ss.18-19.

34 European Pact on Immigration and Asylum, Europeiska Rådet, 24.9.2008, 13440/08 (inte slutliga dokumentet).

35 Frontex är den europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser, regleras genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

immigration och återvändande, effektivisering av gränskontroller, asylsystemet och partnerskap med ursprungsländer. Vad gäller integrationspolicy är målsättningen att man ska balansera invandrarnas rättigheter (speciellt med avseende på utbildning, arbete, säkerhet, offentliga och sociala tjänster) och skyldigheter (att följa lagen i det aktuella landet). Språkinläring och tillgång till arbete ses som nyckelfaktorer i integrationen. För detta syfte ska medlemsstaterna utbyta goda erfarenheter.³⁶

Alla EU:s regler för invandring måste överensstämma med folkrätten, i synnerhet mänskliga rättigheter och flyktingrätten. Haagprogrammet,³⁷ som antogs i november 2004 av stats- och regeringscheferna, har målsättningen att etablera ett gemensamt europeiskt asylsystem som ska vara klart att antas år 2010. Kommissionen kommer att ge förslag på konkret lagstiftning i frågan ännu under 2009, vilka måste antas av kvalificerad majoritet i Rådet och genom medbeslutandeförfarande i Europaparlamentet.

EU:s kommission har slagit fast att begreppen laglig invandring och integration av invandrare är oskiljaktiga och att åtgärder på det ena området bör gå hand i hand med åtgärder på det andra. Därför antog man år 2003 elva gemensamma grundprinciper för integration, som bl.a. betonar att integrationen innebär en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna, samtidigt som respekten för unionens grundläggande värderingar bevaras.³⁸

36 Council of the European Union: European Pact on Immigration and Asylum, Brussels 24.9.2008, 13440/08, s.6.

37 Council of the European Union: The Hague Programme, Brussels, 13.12.2004, 16054/04.

38 Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 1.9.2005, KOM(2005) 389 slutlig, meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Re-

Det bör dock betonas att arbetet mot en gemensam migrationspolicy inom EU kantas av problem och komplexitet p.g.a. medlemsstaternas olika syn på saken. På några punkter är man ändå överens: det behövs samarbete med ursprungsländer (i första hand länder i Afrika) inom ramen för gränskontroller och utvecklingsfrågor; enkla, väl marknadsförda scheman för yrkeskunniga migranter; en tydlig och klar väg till medborgarskap; samt en balans mellan morot och piska för att få illegala migranter att lämna EU.³⁹ I en undersökning av medlemsstaternas integrationspolitik som utfördes av EU-kommissionen visade det sig att det i Europa finns några komponenter i begreppet integration som man kan vara överens om, och som ingår i de elva principerna från 2003: dels att integration är en tvåvägsprocess där både invandrarsamhället och lokalsamhället deltar, dels att det i den processen ingår följande komponenter som respekten för demokratiska värden, rätten att behålla sin kulturella identitet, samma rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap samt jämlikt deltagande i samhällslivet.⁴⁰

1.3 Finland, Åland och integrationen

1.3.1 Arbetskraftsbrist som motivation för integrationspolicy

Enligt den finska regeringens invandringsprogram ger olika utredningar vid handen att det finns vissa faktorer angående Finland som uppfattas positivt av utlänningar och vissa negativt.

gionkommittén: En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen.

39 Brady, 2008, s.3.

40 Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 3.6.2003, KOM (2003) 336 slutlig, Kommissionens meddelande till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning, s.41.

Det här är viktigt eftersom Finland redan nu och i framtiden behöver den arbetskraften som invandringen kan erbjuda, då den invandrarbefolkning som finns i Finland nu skiljer sig från den infödda befolkningen genom att de flesta befinner sig i arbetsför ålder.

De faktorer som uppfattas positivt är ren natur, allmän stabilitet och säkerhet, fungerande offentliga tjänster, skälig inkomstnivå och de internationellt arbetande företagens rykte. De forskare och studerande som kommer ifrån utlandet uppskattar den höga standarden hos Finlands läroanstalter och forskarsamfund samt möjlighet att avlägga examen på ett internationellt språk. För näringsidkare är affärsmiljön intressant.

Trots att mycket i Finland uppfattas som positivt måste man ändå jobba med åtgärder som förminskar de negativa uppfattningarnas effekt, eftersom de annars överskuggar de positiva faktorerna. De negativa faktorerna är bl.a. det ovanliga språket, kalla klimatet och höga skatter.⁴¹ Därför ingår åtgärder för att systematiskt och långsiktigt göra Finlands attraktionsfaktorer mer kända än förut i samarbete med Finlands utrikesrepresentation, Finlands Akademi, universitet, högskolor och Finpro. Samordnandet av denna uppgift vilar till största delen på arbetsministeriet.⁴²

För att underlätta arbetskraftens tillströmning till Finland utarbetar Finland mer avtalsbaserade samarbeten med ursprungsländerna. Det behövs arbetsförmedlingar från utlandet samt information, språkstudier och kompletterande utbildning i Finland. Samarbetet ska ske genom myndighetsramar. Exempel på länder som Finland redan har ett gott samarbetsförhållande med är Estland och Polen,⁴³ men p.g.a. lika-behandling och icke-diskrimineringsprincipen

kan det inom EU inte förekomma sådana samarbetsavtal som diskriminerar mot medborgare från andra EU-länder.

Åland är inget undantag i Finland när det gäller den demografiska utvecklingen i riktning mot brist på arbetskraft. Den finansiella krisen under senare hälften av 2008 påverkar också Åland, men ÅSUB bedömer att Åland kommer att klara lågkonjunkturen bra. Dock skedde i början av sommaren 2008 en minskning av antalet lediga arbetsplatser och liten ökning av arbetslösheten jämfört med 2007. Fortfarande råder dock arbetskraftsbrist inom hälso- och socialvårdssektorn och byggbranschen.⁴⁴ Landskapsregeringens verksamhetsplaner⁴⁵ för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har betonat arbetskraftsbristen som långsiktigt hämmar tillväxten och nämnt integration av inflyttade som ett av fokus för arbetsmarknadspolitiken i landskapet. Dessutom ser man den åländska arbetsmarknaden och samhällsekonomin som sårbar p.g.a. att en stor del av arbetsplatserna finns inom resande- och transportnäringen och att den demografiska utvecklingen går mot en åldrande befolkning. Därför betonar landskapsregeringen vikten av att satsa på ökad åter- och inflyttning.⁴⁶ Integrationen av inflyttade nämns av landskapsregeringen som ett ”strukturellt problem” på arbetsmarknaden under 2007 och 2008. I landskapets verksamhet nämns integrationen av inflyttade under fokuspunkter för 2007 och 2008,⁴⁷ men inte för 2009. I verksamhetsplanen för 2009 har man intressant nog valt att tona ner vikten av integrationsåtgärder och sysselsättningsfrämjande åtgärder, men en revi-

41 Regeringens invandrapolitiska program, statsrådets principbeslut 19.10.2006, s. 4.

42 Ibid, s. 5.

43 Ibid.

44 ÅSUB: Konjunkturläget hösten 2008. Rapport 2008:10, s.26.

45 Landskapsregeringens verksamhetsplan 2007 med inriktning på arbetsmarknadspolitiken i landskapet och Landskapsregeringens verksamhetsplan 2008 med inriktning på arbetsmarknadspolitiken i landskapet.

46 Båda rapporterna, s.2.

47 Båda rapporterna, s. 5 respektive s.4.

dering av den relevanta lagstiftningen från 1988 övervägs fortfarande inom utbildnings- och kulturavdelningen.⁴⁸

Immigration är dock inte nödvändigtvis heller ett universalläkemedel mot en åldrande befolkning. På kort sikt kan immigration lösa problemet med en liten befolkning i det aktiva arbetslivet, men i förlängningen åldras även immigranter och deras fertilitetstal rör sig mot majoritetsbefolkningens. I litteraturen finns belegg för att det antal immigranter som europeiska länder skulle behöva för att hålla beroendeförhållandet arbetsverksam - överksam konstant vida överskrider EU:s medlemsländers sociala och politiska kapacitet.⁴⁹

1.3.2 Integrationspolicy i riket

Den finska regeringens invandrapolitiska program från 2006 sätter ut rammålen för invandringen till Finland, speciellt från icke-EU/EES länder. Målen i programmet främjas bl.a. genom att tillgången på kompetent arbetskraft tryggas för Finland, möjligheterna till lika och icke-diskriminerande behandling förbättras, pluralistiska och mångkulturella arbetsgemenskaper främjas och lagstiftningen för internationellt skydd fastställs och verkställs. Fokus är sålunda på integration i första hand genom arbetsmarknaden och procedurerna för mottagning av asylsökande. Det invandrapolitiska programmet verkställs med hjälp av ett genomförandeprogram.

Finland införde liksom Danmark och Nederländerna integrationslagstiftning i slutet av 90-talet. Den ram som lagstiftningen ritat upp fylls sedan av individuella eller lokalanpassade integrationsåtgärder och – program som ut-

arbetas och implementeras av olika aktörer på i huvudsak tre områden: språkundervisning, orienterings- eller introduktionskurser och arbetsmarknadsanpassning.⁵⁰ I nuläget omfattar integrationslagen enbart arbetslösa invandrare och asylsökande, men till våren 2010 väntas en proposition om revidering av lagen. Tillämpningsområdet ska då gälla invandrare som beräknas stanna i Finland minst ett år, oberoende av orsaken till invandringen. Migrations- och Europaminister Astrid Thors har satt upp invandrarnas snabba inträde på arbetsmarknaden och språkutbildning som främsta mål för revisionen av integrationslagen.⁵¹ Det EU-sponsrade projektet "Migrant Integration Policy Index (MIPEX)", som rankar 25 av EU:s medlemsländer och 3 icke-EU länder inom området för integration av migranter, placerar Finland högt upp på flera områden inom integration. "Migranter" definieras i detta fall som tredjelandsmedborgare som kommer lagligt till Finland. MIPEX indikatorer visar på att migranter har en god tillgång till arbetsmarknaden. Vad gäller politiskt deltagande placerar sig Finland på tredje plats bland EU-25 länderna. Ifråga om familjeåterförening, långtidsvistelse och diskrimineringsskydd bedömer MIPEX situationen som god, men vad gäller finskt medborgarskap får Finlands policy bara medelmåttigt betyg,⁵² p.g.a. de olika krav och villkor som ställts upp för det

48 Landskapsregeringens verksamhetsplan 2009 med inriktning på arbetsmarknadspolitiken i landskapet, s.4.

49 Centre for European Reform (CER), 2008. Murray, Alasdair: *Growing old gracefully: How to ease population ageing in Europe*, s.32.

50 Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 3.6.2003, KOM (2003) 336 slutlig, Kommissionens meddelande till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning, ss.34-35.

51 Inrikesministeriet informerar: Revideringen av integrationslagen inleds, 29.4.2009.

52 MPG- Strategic Thinking on Equality and Mobility & British Council: Migrant Integration Policy Index, Finland Overview. Se <http://www.integrationindex.eu/integration-index/2356.html>, läst 12.12.08.

finska medborgarskapet. Medborgarskapslagen ska dock ändras för att göra naturaliseringen smidigare. Regeringens proposition till riksdagen väntas hösten 2009.⁵³

1.3.3 Integrationspolicy på Åland

I början av år 2007 tillsattes en integrationskommitté som fick i uppgift att utarbeta strategier för landskapets integrationspolitik. Fokus var på de centrala frågorna språkundervisning och arbetsmarknad, samt kulturella och sociala aspekter. I kommittén satt representanter för relevanta myndigheter och det civila samhället. Slutprodukten var ett antal rekommendationer rörande främjandet av integrationen av invandrare på Åland.⁵⁴ Dessa kan sammanfattas under följande rubriker:

- Egen åländsk lag
- Positiv attityd till ett mångkulturellt samhälle
- Kunskap nödvändig för bemötandet av inflyttade
- Strategiområde för varje politikområde
- Basinformationsmaterial för invandrare
- Flexibel undervisning i svenska
- Validering av utbildnings- och yrkeskompetens

På området barnomsorg tillsatte Ålands landskapsregering i oktober 2007 en kommitté för utarbetandet av pedagogiska riktlinjer för förverkligandet av målsättningen att stöda barn med annat modersmål än svenska. I slutet av

53 Inrikesministeriet: Ändring av medborgarskapslagen: <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/B9DEB52A034F5D-B3C2257505004193BD>, läst 24.3.2009.

54 Ålands landskapsregering: Integrationskommitténs slutrapport, Mariehamn 12.11.2007.

augusti 2008 var rapporten klar. Rapporten ger en sammanställning över den aktuella situationen samt ger förslag till utveckling centralt på landskapsnivå och på kommunal nivå i daghemmen.⁵⁵

I november 2007 fick Åland en ny landskapsregering. Handlingsprogrammet 2007 för landskapsregeringen ledd av Viveka Eriksson inkluderar de övergripande målen om den unika närdemokratin, genom vilken alla får möjligheter att vara delaktiga i det åländska samhället, och social rättvisa samt jämställdhet.⁵⁶ I handlingsprogrammet ses det som positivt att många väljer Åland som boningsort. Målet är att följa integrationsplanen⁵⁷ och stifta en egen integrationslag för Åland, för att sälunda klargöra de inflyttades "älänningarnas" rättigheter och skyldigheter. Handlingsprogrammet nämner också undervisningen i svenska och utbildning om det åländska samhället som ges inom olika utbildningsinrättningar på Åland. Informationsmaterial för vuxna om det åländska samhället ska ses över och finnas tillgängligt på svenska och de mest förekommande hemspråken.⁵⁸ Mer än så säger inte handlingsplanen. I budgeten för 2008 fanns som inledningsvis redan nämnts rum för en integrationssamordnare som ska delfinansieras med EU-projekt pengar, och som sedan skulle se till att målen i integrationskommitténs slutrapport uppfylls.⁵⁹ En förprojekterare tillsattes hösten 2008 för att skriva ansökan till Europeiska Sociala Fonden (ESF) för ett integrationssamordningsprojekt. Ett

55 Ålands landskapsregering: Stöd för barn i barnomsorgen med annat modersmål än svenska, Mariehamn, 29.8.2008.

56 Handlingsprogram 2007 för landskapsregeringen ledd av Viveka Eriksson, s.4.

57 Handlingsprogrammet använder termen "integrationsplan" även om Åland ännu inte har antagit en sådan. Det är möjligt att det är integrationskommitténs slutrapport år 2007 som menas, eller en kommande integrationsplan.

58 Handlingsplan 2007, s.7.

59 Intervju med kansliminister Roger Eriksson, Ålands landskapsregering.

anslag på 40 000 euro hade reserverats i budgeten från landskapets egna medel.⁶⁰ Anslaget togs dock som nämnts bort från landskapsregeringens budget för år 2009 i.o.m. den ekonomiska krisen. Enligt tilläggsbudgeten har landskapsregeringen beredskap att inleda eventuella lagstiftningsåtgärder framöver. Landskapsregeringen avvaktar också det arbete med integrationsfrågor som är under planering inom andra organisationer i landskapet.⁶¹

I budgeten för år 2009 har man reserverat 15 000 euro för integration och mångkulturellt befrämjande på utbildnings- och kulturavdelningens förvaltningsområde.⁶² Detta anslag rör utgifter för fortbildning och projekt inom grundskolan, gymnasialstadiet och tredje sektorn. Det ska befrämja kulturell förståelse och underlättande av integration för ”nya medborgare”. Anslaget kan också användas för stödsatser i svenska språket samt information och seminarier om integrationsfrågor. Anslaget är dock mindre än tidigare år, år 2006 reserverades 17 000 euro och år 2007 det dubbla, 30 000 euro för ändamålet.⁶³

Den nuvarande landskapsregeringen talar i sitt handlingsprogram om ”nya ålänningar”, och i budgetförslaget om ”nya medborgare”. Många inflyttade ser sig dock inte som ålänningar och förvärvande av finskt medborgarskap är inte nödvändigtvis vad alla som flyttar till Finland och Åland ställer upp som mål. Även personer som bor tillfälligt i Finland p.g.a. studier eller arbete kan dra nytta av integrationsåtgärder. Integrationsåtgärder bör sålunda inte ha som mål att göra de inflyttade till ”ålänningar”, vilket kan föra tankarna till assimilationsåtgärder istället för integration.

60 Ålands landskapsregering, förslag till budget för landskapet Åland 2009, s. 8.

61 Ålands landskapsregering, framställning nr 15/2008-2009, 8.4.2009, förslag till första tilläggsbudget för år 2009.

62 Ibid, s.11.

63 Ibid, ss.139-140.

Medborgarskap ska vara en möjlighet, inte det enda målet.

Då rikets integrationslag även stipulerar om arbetsfördelning på kommunerna⁶⁴ är det oklart vilka direkta skyldigheter kommunerna på Åland har i förhållande till integration av de inflyttade i kommunerna. Stadsfullmäktige i Mariehamn diskuterade år 2000 en motion angående utarbetande av ett välkomstprogram för nyinflyttade mariehamnare. Programmet skulle innehålla ett välkomstbrev med information om barndagvård, äldreomsorg, boende, sociala tjänster, skolor och kulturellt utbud, som skulle utkomma 1-2 gånger i året. Staden skulle även inbjuda till ”öppet hus” i stadshuset där representanter för stadens olika förvaltningar skulle vara på plats för att informera. Nyinflyttade skulle även beaktas i stadens kommunikationsplan och hemsidan skulle särskilt utformas för nyinflyttade. Förslaget godkändes av stadsstyrelsen och stadsfullmäktige i februari 2001.⁶⁵ Personlig inbjudan skickades ut till alla nyinflyttade enligt befolkningsregistret, och ett tjugotal personer deltog i programmet som omfattade en busstur i Mariehamn med stadsarkitekt Folke Wickström som guide. Det fanns också utrymme för information och diskussion i stadshuset. Eftersom uppslutningen bedömdes som dålig satsar man idag på att låta deltagarna på sfi-kurserna från Medis besöka Stadshuset för att lära sig om det kommunala systemet, och att göra hemsidan så tillgänglig och informativ som möjlig istället.⁶⁶ Här ska det dock noteras att Mariehamns stads hemsida enbart finns i en svenskspråkig version, vilket inte ökar tillgängligheten för utomnordiska inflyttade.

64 Integrationslag, 7 §.

65 26 § Motion om utarbetande av ett välkomstprogram för nyinflyttade mariehamnare, Dnr 330/2000. Godkänt i stadsstyrelsen 8.2.2001 och i stadsfullmäktige 27.2.2001.

66 Upplysningar från Malin Blomqvist, Stadskansliet, Mariehamn.

1.3.4 Behörighetsfördelningen Åland-riket på området integration enligt SjL

Som tidigare nämnts tillämpas inte integrationslagen på Åland p.g.a. att områden för integration överlappar både den finska och den åländska lagstiftningsbehörigheten. I det följande görs en uppdelning i områden som är aktuella för integration av migranter. Det är inte alltid självklart vem som har behörighet att lagstifta på olika områden. Situationen för en inflyttad till Åland står sålunda under både den finska och den åländska rättsordningen. I.o.m. Finlands och Ålands inträde i EU spelar ännu en tredje rättsordning, nämligen gemenskapsrätten, en roll. I det följande görs en grov uppdelning i integrationsområden enligt Självstyrelselag för Åland (SjL):

Medborgarskap och utlänningslagstiftning: rikets lagstiftningsbehörighet under SjL 27 § 26 punkten, regleras främst i **utlänningslagen** och **medborgarskapslagen**. Dessa lagar reglerar för integrationens vidkommande viktiga områden som visum, uppehållstillstånd, asyl och naturalisation. På Åland finns dock hembygdsrätten, som för enkelt sagt kan jämföras med ett regionalt medborgarskap och är en förutsättning för andra rättigheter såsom rösträtt, näringsrätt och jordförvärvsrätt på Åland. Hembygdsrätten regleras i **självstyrelselagen**, andra kapitlet och SjL 72 §. Självstyrelselagen kan enbart ändras genom ett överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget (SjL 69 § 1 mom.) och sålunda har båda parlament behörighet över hembygdsrätten. Däremot är det landskapsregeringen som beslutar om vem som får hembygdsrätt på Åland (SjL 7 §). Om närmare bestämmelser för förvärv och förlust av hembygdsrätt bestäms i landskapslagen om åländsk hembygdsrätt 1993:2. Lagtinget har även en betydande, men inte uteslutande, lagstiftningsbehö-

righet över de komponenter för vilka hembygdsrätt förutsätts, d.v.s.:

- *Deltagande i val och valbarhet*⁶⁷: kommunala val SjL 18 § 4 punkten, regleras i **kommunallagen** 73/1997 samt **landskapslag om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt** 63/1997
- *Jordförvärv*⁶⁸: ingen punkt i enumerationen i SjL 18 § nämner explicit lagstiftning om jordförvärv. Detta kan dock anses falla under SjL 18 § 27 punkten som nämner övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i SjL ska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet. Jordförvärv regleras i **jordförvärvslagen** 7/1975 för Åland och **landskapslagen om jordförvärv och jordförvärvstillstånd** 68/2003. Den senare är sålunda åländsk behörighet medan den förra bara kan ändras eller upphävas genom ett överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget, i likhet med självstyrelselagen.⁶⁹
- *Näringsrätt*⁷⁰: SjL stipulerar att näringsrätten kan inskränkas genom landskapslag. SjL 18 § 22 punkten fastslår näringsverksamhet att vara åländsk behörighet, men inte bara inskränkningen av denna utan till

67 Den åländska hembygdsrättens relevans för deltagande i val och valbarhet fastslås i Självstyrelselag för Åland, Åland, ÅFS 71/1991, (SjL) 9 § och 67 §.

68 Den åländska hembygdsrättens relevans för rätt att förvärva fast egendom i landskapet Åland fastslås i SjL 10 §.

69 Jordförvärvslag, ÅFS 7/1975, 17 §.

70 Den åländska hembygdsrättens relevans för näringsrätt fastslås i SjL 11 §.

åländsk behörighet hör även åtgärder för främjande av sådan näringsverksamhet som finns uppräknade i SjL 18 § 22 punkten och hör till rikets behörighet. Näringsrätten regleras i **landskapslag om rätt att utöva näring** 47/1996. För integrationens vidkommande kan också **lagstiftningen om stöd till näringslivet** komma på fråga,⁷¹ som är åländsk behörighet.

- *Fullgörande av värnplikt*⁷²: Riket har enligt SjL 27 § 34 punkten lagstiftningsbehörigheten ifråga om försvarsväsendet. Personer med hembygdsrätt som flyttat till Åland innan de är 12 år gamla har rätt att istället för värnplikt tjänstgöra vid lots- och fyrinrättningar eller annan civilförvaltning. Riket har behörighet att lagstifta om denna tjänstgöring efter att ha hört lagtinget. Ingen sådan rikslag har dock stiftats.

Allmän ordning och säkerhet: Landskapet har enligt SjL 18 § 6 behörighet på detta område utom då det gäller skjutvapen, försvar och gränsbevakning, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden och explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs. Kompetensen inom allmän ordning och säkerhet är sålunda inte exklusiv utan delad och regleras vidare genom en överenskommelseförordning om polisförvaltningen i landskapet Åland 118/1995, FFS

71 T.ex. näringsstödslag, ÅFS 35/1996 för landskapet Åland och landskapslag om semesterpenning för småföretagare, ÅFS 32/1975.

72 Den åländska hembygdsrättens relevans för fullgörande av värnplikt fastslås i SjL 12 §.

828/1998. På integrationsområdet leder det till en situation där en åländsk myndighet, d.v.s. polisförvaltningen, tillämpar rikets lag, d.v.s. utlänningslagen.

Arbete och sysselsättning: Arbetsrätten är i allmänhet⁷³ rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 21 punkten. För integrationens vidkommande bör även rätten att arbeta som komponent i uppehållstillstånd tas i beaktande, vilket regleras i utlänningslagen. Däremot är främjande av sysselsättningen åländsk behörighet enligt 18 § 23 punkten. Lagar som berör ämnesområdet för integration inom sysselsättningsområdet är **landskapslag om Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet** 9/2006, **landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet** 8/2006, **landskapslag om sysselsättningsfrämjande utbildning** 39/1988 samt **lagen om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa** 71/2003. I riket finns **lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande** FFS 493/1999 (d.v.s. integrationslagen som tidigare nämnts), som innehåller sysselsättningsfrämjande åtgärder specifikt för vissa invandrare, för flyktingar och asylsökande. Denna lag tillämpas dock inte på Åland men är av relevans på grund av sitt komparativa värde. Detta område influeras även av EG-rätten.

Social trygghet: SjL 18 § 13 punkten ger landskapet behörighet att lagstifta i frågor som gäller socialvård. I flera fall tillämpas rikets lagar genom så kallad blankettlagstiftning⁷⁴, t.ex. ifråga om **socialvårdsla-**

73 Med undantag av tjänstekollektivavtal för landskapets och kommunernas anställda med beaktande av SjL 29 § 1 mom. 6 punkten och 29 § 2 mom.

74 Rikets lagstiftning sätts ikraft delvis eller i

gen 710/1982⁷⁵, **lagen om utkomststöd** 1412/1997,⁷⁶ **lagen om bostadsbidrag** 408/1975,⁷⁷ **lagen om moderskapsunderstöd** 477/1993,⁷⁸ **barnbidragslagen** 796/1992,⁷⁹ och **barnskyddslagen** 417/2007.⁸⁰ I övrigt har Åland även egen lagstiftning på området, t.ex. **barnomsorgslagen för landskapet Åland** 14/1997, och **landskapslag om stöd för vård av barn i hemmet** 50/1985.

Utbildning och kultur: Med stöd i SjL 18 § 14 punkten är undervisning och kultur landskapets behörighet. Med anledning härav har bl.a. **grundskolelag för landskapet Åland** 18/1995 och **landskapslag om utbildning på gymnasialstadie-nivå** 52/1997 stiftats.

2. Integrationsområden

I det följande presenteras några områden som är av relevans för integrationen: medborgarskap och naturalisation, sysselsättning och stöd vid arbetslöshet, social trygghet, språkutbildning, barnomsorg och skolgång samt deltagande.

sin helhet genom landskapslag.

75 Se landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, ÅFS 101/1995, 1 § 1 punkten.

76 Se landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomststöd, ÅFS 66/1998.

77 Se landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om bostadsbidrag, ÅFS 63/1975.

78 Se landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om moderskapsunderstöd, ÅFS 10/1994.

79 Se landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om barnbidragslagen, ÅFS 48/1994.

80 Se landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av barnskyddslagen, ÅFS 97/2008.

2.1 Medborgarskap och naturalisation

Medborgarskap som rättighet återfinns i den finska grundlagen 5 § 2 mom. som stipulerar att ingen kan fräntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på de i lagen bestämda grunderna och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat. Även FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter fastställer varje människas rätt till medborgarskap, som inte godtyckligen kan fräntas henne eller honom. Rätten att ändra medborgarskap kan inte heller godtyckligen nekas en individ.⁸¹

En person som är medborgare i ett EU-land är också automatiskt unionsmedborgare. Detta etablerades genom EG-fördraget⁸² och medför vissa rättigheter och skyldigheter, som t.ex. rätten att resa fritt och uppehålla sig i EU-länderna, rösta och kandidera i Europaparlamentsval och kommunalval oavsett land samt rätt till hjälp av något annat medlemslands ambassad eller konsulat i länder utanför EU där det egna landet inte har någon representation.

I Finland följer man i regel principen om jus sanguinis eller blodsband för medborgarskap. Detta innebär att ett barn till finska föräldrar genom födseln blir finsk medborgare. Den finska medborgarskapslagen strävar dock till att förbygga statslöshet.⁸³ 9 § samma lag ställer upp principerna för förvärv av medborgarskap, vilket i första hand sker genom föräldrarnas eller en förälders medborgarskap. Om ett barn med utländska föräldrar vid födseln i Finland inte förvärfvar någon annan stats medborgarskap följs den andra principen, nämligen jus soli, eller medborgarskap på grundval av fö-

81 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, GA Res. 217 A (III), 10.12.1948, artikel 15.

82 Se Fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, EOT C 321 E/7. (Romfördraget, 1.1.1958).

83 Medborgarskapslag, FFS 359/2003, 4 §, hädanefter medborgarskapslagen.

delseplatsen. Ett flyktingbarn som föds i Finland blir sålunda i regel finsk medborgare.⁸⁴

Finskt medborgarskap kan också beviljas på ansökan, genom s.k. naturalisation. Medborgarskapslagen ställer upp ett antal villkor som måste vara uppfyllda för att en individ ska kunna ansöka om finskt medborgarskap. Sökanden ska vara myndig eller gift, han eller hon ska ha eller ha haft sitt egentliga bo och hemvist i Finland i sex år utan avbrott eller i åtta år efter det att personen ifråga fyllt 15 år. De senaste två åren måste personen ha bott i Finland utan avbrott.⁸⁵ Som boendetid kan också räknas den tid eller del av den tid som sökanden vistats i landet utan tillstånd, om skäligt med hänsyn till den sökandes ålder eller hälsotillstånd. Vidare ställs krav ifråga om uppfyllda negativa och positiva förpliktelser. Individen får inte ha gjort sig skyldig till en straffbar gärning eller ha meddelats besöksförbud, han/hon får inte väsentligen ha försummat sin underhållsskyldighet eller offentlighetsrättsliga betalningsskyldigheter och han eller hon bör tillförlitligt kunna redogöra för sin försörjning. Därtill kommer språkkrav – en person som ansöker om finskt medborgarskap ska ha nöjaktig förmåga att uttrycka sig på svenska eller finska i tal och skrift eller motsvarande förmåga att uttrycka sig på finskt teckenspråk.⁸⁶ I vissa fall görs undantag till dessa språkkrav.⁸⁷ Ovanstående är dock allmänna villkor. En person som uppfyller de allmänna villkoren kommer inte att naturaliseras om naturaliseringen misstänks äventyra statens säkerhet eller allmänna ordning, eller om den huvudsakliga orsaken för ansökan är att utnyttja förmåner som tillfaller personer

84 Suksi, Markku. *Ålands Konstitution*, Åbo Akademi 2005, s.26.

85 Medborgarskapslagen 3 §, allmänna villkor för naturalisation.

86 Ibid., 13 §.

87 Ibid., 18 §.

med finskt medborgarskap utan att bosätta sig i Finland. Ytterligare vägande skäl kan också tillkomma som grund för avslag på ansökan.

Vid inrikesministeriet har det tillsatts en arbetsgrupp för att ändra den finska medborgarskapslagen. Målet är att stärka samhörigheten i samhället för de utlänningar som är bosatta i Finland genom att göra det möjligt att naturalisera personer snabbare och enklare än i dag. Vistelsetid som krävs för medborgarskap ska förkortas och att det ska bli lättare i synnerhet för studerande som avlagt examen i Finland att förvärva medborgarskap. En regeringsproposition om ändring av medborgarskapslagen överlämnas till riksdagen under hösten 2009.⁸⁸

Då det gäller flyktingar och ofrivilligt statslösa finns dock särskilda bestämmelser i den finska medborgarskapslagen. Om en utlänning har flyktingstatus i Finland eller har uppehållstillstånd p.g.a. behov av skydd eller är ofrivilligt statslös kan han eller hon beviljas finskt medborgarskap om Finland varit och är personens egentliga bo och hemvist utan avbrott i fyra år eller sammanlagt sex år efter 15 års ålder och de två senaste åren utan avbrott.⁸⁹ Dessa ärenden behandlas också i brådskanke ordning.

Det finska medborgarskapet är även en förutsättning för hembygdsrätten på Åland. Hembygdsrätt beviljas på ansökan enligt självstyrelselagen av landskapsregeringen till de som inte vid födseln förvärvat sådan. Förutsättningarna för förvärv av hembygdsrätt på ansökan är att individen som innehar finskt medborgarskap ska ha flyttat in till landskapet och haft sitt egentliga bo och hemvist där i minst fem år samt därtill har tillfredställande kunskaper i svenska. Till de två sista kraven kan göras undantag av särskilda

88 Inrikesministeriet: ändring av medborgarskapslagen, http://www.intermin.fi/svenska/andring_av_medborgarskapslagen, läst 29.12.2008.

89 Medborgarskapslagen, 20 §.

skäl,⁹⁰ som vi finner i landskapslagen om åländsk hembygdsrätt. Dessa grunder är tidigare innehav av hembygdsrätt, att sökandens föräldrar eller en av dem har eller har haft hembygdsrätt och att sökanden tidigare bott i landskapet under en period som varade längre än fem år.⁹¹ Det är landskapsregeringens kansliavdelning, administrativa enheten, som handlägger ansökningarna om hembygdsrätt. Ålands polismyndighet ger även utlåtande i saken. Bestämmelserna om hembygdsrätt som förutsättning för deltagande i val och valbarhet, rätt att förvärva fast egendom samt näringsrätt kan både ur ett konstitutionellt hänseende med avseende på 6 och 14 §§ om jämlikhet och rätt till deltagande, samt ur ett gemenskapsrättsligt hänseende anses diskriminerade. Då Finland anslöt sig till EU 1995 fogades dock ett protokoll, protokoll nr 2 eller Ålandsprotokollet,⁹² till anslutningsakten vari Ålands undantag och särställning garanteras. Sålunda möjliggörs den fortsatta tillämpningen av bestämmelser ifråga om jordförvärvs- och näringsrätt som var ikraft den 1 januari 1994. I den av Ålands lagting och Ålands fredsinstitut utgivna boken *Den åländska hembygdsrätten (2007)* redogör Anna-Lena Sjölund för tillämpningen av hembygdsrättslagstiftningen i praktiken. Sjölund menar att lagen om hembygdsrätt inte tar i beaktande de faktiska omständigheter och mo-

derna levnadsförhållanden som kan förekomma i det mobila samhället.⁹³ Det förklarar Sjölund med att hembygdsrätten har tillkommit som ett sätt att skydda den åländska befolkningens minoritetsstatus till skillnad från andra lagar som t.ex. lagen om hemkommun. Landskapsregeringens praxis är dock inte alltid i enlighet med lagen vilket leder till ojämlig behandling mellan de som känner till praxis och de som enbart läser lagen.⁹⁴ Sålunda är Sjölunds rekommendation att praxis kodifieras för att motsvara det åländska samhället idag- d.v.s. ett mångkulturellt och mobilt samhälle.⁹⁵

En parlamentarisk kommitté bestående av åtta deltagare från olika partier i Ålands lagting avgav i april 2009 ett betänkande i vilket de föreslagit att hembygdsrätten ska frikopplas från det finska medborgarskapet att bestämmelserna om vad som menas med tillfredställande kunskaper i det svenska språket förtydligas och att Åland övertar behörigheten ifråga om folkbokföring.⁹⁶ Kommittén menar att medborgarskapet av enskilda kan ses som oproportionerligt betygande och inte personligen önskvärt i de fall en inflyttad enbart önskar hembygdsrätten för bosättningen på Åland,⁹⁷ och den diskriminering som nu förekommer på basen av medborgarskap skulle förhindras.⁹⁸ Sålunda kunde förslaget förverkligande förenkla situationen för de inflyttade, då det vid förvärv av finskt medborgarskap ställs högre krav än för hembygdsrätten, t.ex. ifråga om boendetidens längd (den period som personen ska ha haft sitt egentliga bo och hemvist i Finland).

90 SjöL, 7 §.

91 Landskapslagen om åländsk hembygdsrätt 2/1993, 2 §.

92 Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen- Protokoll 2 om Åland, Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 241, 29/08/1994 s.0352. För en djupare analys, se Sjölund, Anna-Lena, Ålandsprotokollet och EG-rättens icke-diskrimineringsprincip, Rapport från Ålands Fredsinstitut, Nr 2-2008.

93 Sjölund, 2007, s.71 och s.74.

94 Ibid., s.72.

95 Ibid., s. 84.

96 Betänkande från den parlamentariska kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt. Åländsk utredningsserie, 2009:4.

97 Ibid., s.42.

98 Ibid., s.43.

2.2 Sysselsättning och stöd vid arbetslöshet

Arbetslösheten bland immigranter i Finland är i allmänhet högre än hos den infödda befolkningen. Vissa nationalitetsgrupper har över 70 % arbetslöshet, t.ex. somalier och irakier. De största hindren för att få ett arbete är långtidsarbetslöshet, bristfälliga språkkunskaper och den låga värderingen av utlänningars arbetserfarenhet hos de finska arbetsgivarna.⁹⁹ På EU-nivå har man dock gjort en undersökning som visat att de företag som har mångfaldspolicy på arbetsplatsen stärker sin konkurrenskraft. Det är dock få företagare som är medvetna om fördelarna med att anta en mångfaldspolicy för arbetsplatserna.¹⁰⁰

Ålands arbetsmarknads- och studiestödsmyndighet (ams) är en myndighet underställd landskapsregeringen.¹⁰¹ Ams kan delvis likställas med fastlandets TE-centraler (arbets- och näringscentraler) och delvis TE-byråer (arbets- och näringsbyråer). Ams har både TE-centralens roll och rollen som arbetsförmedling. En skillnad mellan riket och Åland är att det är ams som betalar ut arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning, medan det i riket är fpa som betalar.¹⁰²

På fastlandet är det inrikesministeriet som sköter 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.¹⁰³ Kommunerna ansvarar för genomförandet av lagen men de individuella åtgär-

erna för invandrare i arbetsför ålder ankommer på arbetsbyråerna. För resterande grupper, t.ex. äldre och barn, har kommunen ansvar. Utbildningsanstalterna erbjuder utbildning som arbetskraftsbyråerna köper in som integrationsutbildning, i likhet med det system som redan finns på Åland. I riket har kostnaderna för den ökade efterfrågan på utbildning skjutits över på kommunerna genom statsandelssystemet.¹⁰⁴ Ett problem som lyfts upp i utbildningssammanhanget är just att invandrarna kan bli olika behandlade i olika kommuner trots att integrationen är en lagfäst och permanent verksamhet, då t.ex. utbildning och småbarnsfostran är beroende av kommunernas frivillighet.¹⁰⁵

Till rikets TE-byråer och till ams kommer också analfabeter.¹⁰⁶ Vägen till ett arbete är dock lång för den som saknar läs- och skrivkunskaper. Centralt i sammanhanget är vägledningen av invandraren som tar mycket tid i anspråk. Diskussioner förs inom inrikesministeriets integrationsenhet huruvida något annat organ än TE-byråerna borde ta hand om vägledningen, t.ex. ett organ under undervisningsministeriet. Tanken med att TE-byråerna sköter kontakten med invandrarna var just kopplingen till arbetsmarknaden, eftersom det i Finland ses som centralt för integrationen.¹⁰⁷ Invandrarna som kommer till Finland har mycket varierande bakgrund men i dagsläget har enbart en arbetslös invandrare rätt till integrationsplan och integrationsstöd enligt rikets integrationslag.¹⁰⁸ Nedan redogörs för vad som gäller för en arbetslös inflyttad på Åland.

99 Heikkilä & Peltonen, 2002, s.5.

100 Employment and Social Affairs: The Costs and Benefits of Diversity. Fundamental rights and anti-discrimination, European Commission, 2003, s. 3.

101 Landskapslag om Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, ÅFS 9/2006, 1 §.

102 En annan skillnad är att TE-centralerna i riket betonar företagandefrågor och –rådgivning mer än vad ams gör. Information från Casper Wrede, ams.

103 Integrationslagen, 6 §.

104 Kulturutskottets utlåtande 21/2008 rd, KuUU 21/2008 rd- SRR 4/2008 rd, statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen.

105 Ibid.

106 Upplysningar från Casper Wrede, ams.

107 Intervju med överinspektörerna Irma Heikkilä-Paukkonen och Juha-Pekka Suomi, inrikesministeriets migrationsavdelning, integrationsenheten.

108 Integrationslagen, 11 §.

2.2.1 Registrering hos ams

Enligt den åländska lagen om arbetsmarknadspolitisk verksamhet är en arbetslös arbetssökande en person under 65 år som

fullgjort läroplikten och som är arbetsför, står till arbetsmarknadens förfogande och är arbetslös.¹⁰⁹

Sådana personer kan om de så önskar registrera sig som arbetssökande vis ams. Detta sker oftast genom ett personligt besök där den sökande tillhandahåller ams behövliga uppgifter och utredningar om sin yrkeskompetens, arbetserfarenhet, utbildning och arbetsförmåga.¹¹⁰ Registreringen är i regel inte en förutsättning för att man ska kunna åtnjuta arbetsmarknadsservice, stöd och andra förmåner, men information kan fås utan att personen registreras.¹¹¹ En person med uppehållstillstånd att jobba i en speciell bransch (utlänningsL 77 §) registreras inte på ams, eftersom personen då är handplockad för ett specifikt jobb via arbetsgivaren.

EU/EES- medborgare, tredjelandsmedborgare och statslösa registreras också enligt lagen om inte annat följer av internationella avtal som är bindande för landskapet.¹¹² Ams service sträcker sig även till tredjelandsmedborgare i och med att dessa registreras som arbetssökande om inte något annat följer av internationella avtal som är bindande för landskapet och de har ett fortlöpande uppehållstillstånd som inte innehåller begränsningar som gäller arbetsgivaren.¹¹³

109 Landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, ÅFS 8/2006, 8 § 1 mom.. Det faktum att utländska arbetssökande inte alltid har fullgjort läroplikt i sitt hemland medför inga komplikationer i förvaltningen enligt ams.

110 Ibid., 17 § 1 mom.

111 Ibid., 17 § 3 mom.

112 Ibid., 19 §

113 Ibid, 19§ 2 mom.

2.2.2 Handlingsplan

Inom fem månader från det att den arbetssökande registrerat sig hos ams görs handlingsplanen upp i samarbete mellan den arbetssökande själv och ams. Handlingsplanen innehåller en bedömning av den arbetssökandes kunnande och servicebehov samt sysselsättningsfrämjande åtgärder.¹¹⁴ Handlingsplanen ska vara specificerad om mer än fem månader förlöper sedan registrering. Att handlingsplanen är specificerad innebär att den innehåller arbets- eller utbildningsplatser som den arbetssökande kan söka, andra sysselsättningsfrämjande åtgärder eller åtgärder som hänför sig till arbetsförmågan eller hälsotillståndet.¹¹⁵ Om den arbetssökande har lyft arbetslöshetsdagpenning under maximitiden men fortfarande har rätt till arbetsmarknadsstöd eller har fått arbetsmarknadsstöd under 500 dagar ska handlingsplanen revideras.¹¹⁶

Handlingsplanen för arbetssökande liknar långt integrationsplanen för invandrare i riket i och med att det är både den arbetssökandes rättighet och skyldighet¹¹⁷ att göra upp och följa planen för att vara berättigad till arbetslöshetsförmåner som t.ex. kurser eller placering med sysselsättningsstödet på Åland¹¹⁸. Båda planer görs upp i samarbete mellan myndigheter och individen ifråga, skraddarsydd efter individens egna behov. Detta kan på Åland t.ex. innebära att man går en s.k. Svenska för Inflyttade (sfi) kurs på Medborgarinstitutet. När det gäller integrationsplanen är det också TE-byrån, och kommunen, som gör upp planen tillsammans med invandraren.¹¹⁹

114 Ibid, 29 § 1 mom.

115 Ibid, 29 § 2 mom.

116 Ibid, 28 § 2 mom.

117 Ibid, 30 §.

118 Ibid, 40 § 3 mom.

119 Lag om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande, FFS 493/1999, 11a §.

2.2.3 Sysselsättningsstöd

Om en arbetslös arbetssökande inte hittar ett arbete eller en utbildning som främjar möjligheterna att hitta ett arbete kan personen stödas med hjälp av sysselsättningsstöd.¹²⁰ Långtidsarbetslösa (mer än sex månader) eller personer med någon form av arbetshinder kan få visstidsanställning¹²¹ hos staten, kommunen, kommunalförbund eller andra arbetsgivare, dock inte om detta skulle snedvrída konkurrensen mellan andra som erbjuder samma produkter eller tjänster.¹²² Att en inflyttad inte har tillräckliga kunskaper i svenska kan ses som arbetshinder.¹²³ Sysselsättningsstöd för sådan anställning kan man i regel få för högst sex månader i sänder.¹²⁴

Sysselsättningsfrämjande yrkesutbildning (som i riket kallas arbetskraftspolitisk utbildning) innebär all sysselsättningsutbildning som landskapets utbildningsavdelning köper in. I den finska integrationslagen finns en möjlighet för TE-byråerna att likställa frivilliga studier eller kombinationer av studier och praktik med arbetskraftspolitiska åtgärder då det gäller förmåner, så länge de främjar invandrarens integration och tillträde till arbetsmarknaden. Sedan 2005 likställs även grundläggande utbildning, gymnasie-, yrkes- och högskolestudier. I och med detta har invandraren i princip tillgång till hela utbildningssystemet, vilket gör att man lättare kan se till invandrarens individuella behov.¹²⁵ Invandraren har under fullföljandet av dessa studier i riket

rätt till integrationsstödet, som består av arbetsmarknadsstöd enligt lagen om utkomststöd för arbetslösa och utkomststöd enligt lagen om utkomststöd, men inte arbetsmarknadsstöd utöver det som ingår i integrationslagen.¹²⁶ Detta innebär ändock en förenkling för invandraren och myndigheterna ifråga om vilket stöd invandraren är berättigad till- faller invandraren under 11 § integrationslagen, d.v.s. har rätt till integrationsplan för att han eller hon är bosatt i riket och registrerad arbetslös eller får utkomststöd så är det integrationsstödet som gäller.

Det åländska systemet för arbetslösa och i synnerhet inflyttade sådana förefaller komplext och i ljuset av det ovanstående skulle både ams som ansvarig myndighet och de inflyttade själva tjäna på en tydligare lagstiftning.

2.2.4 Sysselsättningsfrämjande utbildning

Rikets arbetskraftspolitiska vuxenutbildning motsvaras på Åland av sysselsättningsfrämjande utbildning.¹²⁷ Nu gällande åländsk lag om sysselsättningsfrämjande utbildning är från år 1988. År 2006 tillsatte landskapsregeringen en arbetsgrupp med uppdrag att ta fram underlag för reformering av landskapslagen om sysselsättningsfrämjande utbildning, men för närvarande har saken bordlagts i väntan på lagberedningsresurs.¹²⁸

Sysselsättningsfrämjande utbildning är yrkeskurser och platser på utbildningslinjer vid yrkesläroanstalter i landskapet.¹²⁹ Sysselsättningsutbildningar riktade till arbetssökande och bytessökande arrangeras av olika kurscenter i Finland. Ams anlitar t.ex. Korsnäs, som är kurscentret för svensk-språkiga i Finland. Där kan man söka till utbildningar bl.a. inom VVS och svetsteknik. Genom att man får stöd under utbildningens gång, får man m.a.o. betalt för att gå utbildningen. Stödet är an-

120 Landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, 40 § 1 mom.

121 Det kan innebära anställning, arbetspraktik, läroavtalsutbildning, deltidsarbete eller start av företagsverksamhet. Landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, 41 §.

122 Ibid., 44 §.

123 Intervju med Gustaf Mattsson, ams.

124 Landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, 48 §.

125 Statsrådets redogörelse till riksdagen för genomförandet av integrationslagen, s.27. Integrationslagen 10 § 2 mom.

126 Integrationslagen, 12 § 2 mom. och 3 mom.

127 Upplysning från Monica Mattsson, ams.

128 Upplysning från Casper Wrede, ams.

129 Landskapslag (1988:39) om sysselsättningsfrämjande utbildning, 2 § 1 mom.

tingen utbildningsstöd eller arbetsmarknadsstöd. Det kan t.ex. ingå i en arbetssökandes handlingsplan att gå en bussförarutbildning då svenskan är tillräcklig. Ams kan också köpa in sig på en utbildning inom det reguljära undervisningsväsendet för en arbetssökandes räkning, d.v.s. t.ex. på Ålands Yrkeskola eller Ålands Vårdinstitut. Istället för studiestöd får då personen ifråga utbildningsstöd från ams.¹³⁰

Sysselsättningsfrämjande utbildning kostar ingenting för deltagarna,¹³¹ utan kostnaderna erläggs ur landskapets medel.¹³² Personer som är aktuella för denna typ av utbildning ska antingen vara arbetslösa eller hotas av arbetslöshet, vara i behov av utbildning för att upprätthålla sin yrkesskicklighet för att få ett yrke eller övergå till yrke där det råder brist på arbetskraft.¹³³

2.2.5 Företagsstöd och näringsutövning

Många invandrare beslutar sig för att bli företagare. I Finland finns det olika stödsystem för invandrare som vill bli företagare, t.ex. Nyföretagarcentrum, startpeng till företagare och företagargutbildning som på projektbasis riktar sig specifikt till invandrare.¹³⁴

På Åland finns det ingen företagargutbildning för invandrare. Det som kallas startpeng för företagare i Finland kallas på Åland sysselsättningsstöd för start av företagsverksamhet, men detta riktar sig inte heller specifikt till invandrare. Detta faller sålunda under samma lagstiftning som sysselsättningsstödet för hel- eller deltidsanställning, arbetspraktik eller läroavtalsutbildning som beskrivs ovan. Sysselsättningsstödet för start av företagsverksamhet har funnits i

några år och är enligt ams populärt.¹³⁵ Personen i fråga måste dock ha behövlig erfarenhet eller utbildning, tillräckliga förutsättningar och en potentiellt lönsam företagsidé. Vidare krävs det att stödet verkligen är nödvändigt för starten av verksamheten, att inte arbetslöshetsdagpenning eller arbetsmarknadsstöd lyfts samtidigt och att stödet inte snedvrider konkurrensen.¹³⁶ Detta stöd kan lyftas i högst tio månader.¹³⁷

Det som kan vara komplicerat för invandrare på Åland är hembygdsrättskravet för att få näringsrätt.¹³⁸ De allmänna kraven för näringsrätt är nämligen att personen ifråga är myndig, inte försatt i konkurs, har hembygdsrätt eller har varit bosatt i landskapet i fem års tid utan avbrott. Man kan dock beviljas näringsrätt trots att man varken har hembygdsrätt eller har varit bosatt i landskapet i fem års tid. En sådan ansökan prövas i varje enskilt fall och den sökande beviljas näringsrätt ”då skäl föreligger”. Enligt lagen kan näringsrätt inte förvägras utan särskilda skäl om den juridiska personen har hemort i landskapet och samtliga bolagsmän eller styrelsemedlemmar har hembygdsrätt eller har varit bosatta i landskapet utan avbrott i fem år. Dessutom kan näringsrätten beviljas endast för viss tid eller för viss näring på villkor som landskapsregeringen ”anser nödvändiga”.¹³⁹ Lagens formulering är vag och lämnar rum för ett visst godtycke. Hösten 2008 publicerade Ålands Handelskammare en kartläggning av landskapsregeringens tillståndsgivande av näringsrätt samt jord-

130 Intervju med Gustaf Mattsson, ams.

131 Landskapslag om sysselsättningsfrämjande utbildning, ÅFS 39/1988, 6 §.

132 Ibid., 3 § 2 mom.

133 Ibid., 5 §.

134 Regeringens invandrapolitiska program, statsrådets principbeslut 19.10.2006, s. 10.

135 Intervju med Gustaf Mattsson, ams.

136 Landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, 62 §. ÅFS 8/2006.

137 Ibid., 63 §. På Åland finns även olika former av stöd till näringslivet, se t.ex. T.ex. näringsstödsdag, ÅFS 35/1996 för landskapet Åland och landskapslag om semesterpenning för småföretagare, ÅFS 32/1975.

138 Landskapslag om rätt att utöva näring, ÅFS 47/1996, 3 §.

139 Ibid., 4 §.

förvärvstillstånd.¹⁴⁰ I rapporten betonas att t.ex. det krav på att verksamheten ska vara på svenska som i linje med ett principdokument som tillämpas på Åland leder till rättsosäkerhet eftersom det inte är lagstadgat.¹⁴¹ Principdokumentet preciserar inte heller vad en verksamhet som utgör ett hot mot språkbalansen innebär, d.v.s. hurvida kravet består i att man ska sköta kontakterna med myndigheterna på svenska eller om hela verksamheten ska vara på svenska. Dessutom är det problematiskt i förhållande till folk-rätten och gemenskapsrätten. Detsamma gäller kravet på att minst 2/3 av styrelsen ska ha hembygdsrätt eller ha varit bosatta på Åland i minst fem år, i synnerhet eftersom kravet verkar tillämpas på olika grund.¹⁴² Dessa faktorer leder till att lagstiftningen och villkoren för beviljande inte är transparent för en inflyttad, även om den inflyttade skulle falla i kategorin som hade chans att beviljas näringsrätt. Kravet på hembygdsrätt eller fem års bosättning för 2/3 av ett bolags styrelse var omdiskuterat i den parlamentariska kommitté som utarbetat förslag för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt. I det slutliga förslaget står kravet på 2/3 kvar, men dock så att kravet ska kunna kringgås i de fall där särskild kompetens utifrån behövs. Kravet på svenska som verksamhetsspråk anser kommittén att ska bibehållas, trots att en reservation mot förslaget lämnades in där svenskan enbart skulle vara myndighetsspråk, d.v.s. tillämpas i kundkontakt och i kontakt med myndigheter.¹⁴³ Det är dock oklart hur förslaget förtydligar bestämmelserna i principdokumentet om näringsrätten.

140 Öst, Heidi, *Kartläggning av landskapsregeringens tillståndsgivande av näringsrätt samt jordförvärvstillstånd*, Ålands Handelskammare, 2008.

141 Öst, 2008, ss.31-32.

142 Öst, 2008, s.33.

143 Betänkande från den parlamentariska kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt. Åländsk utredningsserie, 2009:4, bilaga 2: reservation.

Självstyrelselagen föreskriver dock att näring som bedrivs utan annat biträde än make eller egna omyndiga barn och utan begagnande av affärslokal, kontor eller annat driftsställe inte underliggert beviljande av näringsrätt,¹⁴⁴ d.v.s. för ett litet familjeföretag utan lokal behövs inte näringsrätt.

2.3 Social trygghet

2.3.1 *Det finska socialskyddssystemet*

Systemet för social trygghet i Finland är mångfacetterat och kan tyckas vara mycket komplicerat vid första anblicken. I korthet består den sociala tryggheten av tre element¹⁴⁵:

- 1) *förebyggande social- och hälsovårdspolitik*: för att förebygga en mängd risker och minimera användningen av dyra re tjänster och hjälpformer. Åtgärder inom miljö- och hälsoskydd, effektiv primärvård, företagshälsovård, mödra- och barnavård samt förebyggande av social utslagning.
- 2) *social- och hälsovårdstjänster*: Ansvaret för dessa tjänster samt skolgången i Finland vilar på kommunerna som anordnar de lagstadgade tjänsterna ensamma, i samarbete med andra kommuner eller köper tjänster från den privata sektorn. Dessa tjänster kan vara sjukvård, barndagvård, äldreomsorg, service för funktionshindrade och utkomststöd.
- 3) *socialförsäkring*: alla personer bosatta i Finland omfattas av socialförsäkringen som berättigar till folkpension¹⁴⁶ samt

144 SjL 11 §.

145 Social- och hälsovårdsministeriet: Den finländska sociala tryggheten i korthet: <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/documents/2066/chapter1.htx>, läst 29.10.2008.

146 Finland har två pensionssystem: folkpension och arbetspension, som båda omfattar ålders-, invalid-, och efterlevandepensioner. Folkpensionssystemet garanterar personer

ersättningar i samband med sjukdom, moderskap och arbetslöshet. De personer som arbetar har förmåner som baserar sig på deras anställningsförhållande, t.ex. arbetspension och ersättningar vid arbetsolycksfall.

Utkomstskyddet för arbetslösa består av en inkomstrelaterad dagpenning, grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd. Man är berättigad till inkomstrelaterad dagpenning om man tillhör arbetslöshetskassan inom sitt fackförbund.

Inom Norden gäller förmåner i huvudsak den som är bosatt i landet. Frågan huruvida man är berättigad till social trygghet på Åland och i Finland avgörs sålunda utgående från om man anses vara bosatt eller inte. I det följande kapitlet klargörs när man som inflyttad är berättigad till den bosättningsbaserade sociala tryggheten och vilka andra stödformer som finns speciellt för olika kategorier av invandrare.

2.3.2 Stödformer till inflyttade på Åland och i riket

2.3.2.1 FPA:s ansvarsområde

Då det gäller det sociala skyddet för de fast bosatta i Finland är det Folkpensionsanstalten (fpa), som är ansvarig myndighet.¹⁴⁷ Enligt självstyrelselagen för Åland lagstiftar landskapet inom området för socialvård som innefattar socialservice, utkomststöd, sociala understöd, sociala krediter och med dessa sammanhängande funktioner som är avsedda att främja och upprätthålla enskild persons, familjs och samfundets sociala trygghet och prestationsförmåga.¹⁴⁸

bosatta i Finland minimiutkomst om de har låg arbetspension eller ingen arbetspension alls. I avsnitt 2.3.2 behandlas det särskilda stödet för de personer som inte varit bosatta länge nog i Finland för att ha rätt till folkpension.

147 Lagen om Folkpensionsanstalten, FFS 731/2001.

148 Definition från socialvårdslag FFS

Den sociala tryggheten i Finland delas upp i sysselsättningsbaserad social trygghet och bosättningsbaserad social trygghet. Den första kategorin har redan behandlats i avsnitt 2.2. Den bosättningsbaserade tryggheten berörs av följande lagar:

- folkpensionslagen (568/2007)
- barnbidragslagen (796/1992)
- lagen om moderskapsunderstöd (477/1993)
- lagen om bostadsbidrag (408/1975)
- lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007)
- lagen om handikappförmåner (570/2007)
- lagen om frontmannapension (119/1977)
- lagen om särskilt stöd för invandrare (1192/2002)
- lagen om underhållstöd (580/2008)

Vem som har rätt till understöd utgående från dessa lagar bestäms av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet 30.12.1993/1573 (tillämpningslagen).¹⁴⁹ Rätt till social trygghet i Finland har stadigvarande bosatta personer som har sin egentliga bostad och sitt egentliga hem och huvudsakligen vistas i Finland. Då man avgör vem som faller inom dessa kriterier tar man i beaktande om personen varit tidigare bosatt i Finland, om han eller hon är av finländsk härkomst, är flykting eller har uppehållstillstånd p.g.a. behov av skydd,

710/1982, 1 §, som tillämpas på Åland genom landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, ÅFS 101/1995.

149 Lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007), lagen om handikappförmåner (570/2007), lagen om frontmannapension (119/1977), lagen om särskilt stöd för invandrare (1192/2002) samt lagen om underhållstöd (580/2008, fr.o.m. 1.4.2009) omfattas dock bara av tillämpningslagens 3, 3 a och 4 § samt 3 och 4 kap.

är familjemedlem eller nära anhörig till stadigvarande bosatt person i Finland, har arbetsavtal på minst två år eller något annat därmed jämförbart avtal för arbete i Finland. Därtill nämner tillämpningslagen även ”andra band till Finland”. Huvudregeln är att om en person är bosatt i Finland och har fast anställning eller ett kontrakt på minst två år så har personen rätt till alla fpa-förmåner men blir inte automatiskt bosättningsbaserat socialt tryggt. ¹⁵⁰ För att alls vara behörig för stöd av lagarna inom kategorin bosättningsbaserad social trygghet finns ett krav på att vistelsen i Finland ska vara laglig samt att förmånstagaren har ett uppehållstillstånd som gäller minst ett år eller vid särskilda skäl kortare om det inte föreligger hinder för förlängning av tillståndet.

Ålands landskapsregering har behörighet då det gäller en del av lagstiftningen angående olika finansiella stödformer som inflyttade till Åland kan komma att beröras av. Utdelningen av dessa förmåner sköts på Åland på samma grunder som i riket medan summorna som betalas ut kan variera. Olika myndigheter på Åland beslutar om olika stödformer.

I korthet kan sägas att fpa beslutar om en individ har rätt att bli sjukförsäkrad i Finland och på Åland, kommunerna har hand om hemvårdsstöd och offentlig sjukvård och ams har hand om stödformer som relaterar till arbetslöshet.

Systemet baseras på blankettlagar¹⁵¹ och överenskommelseförordningar, genom vilka uppgifter som hör till landskapets behörighet kan överföras på rikets myndigheter och vice versa. Detta gäller t.ex. i förhållande till bostadsbidrag och

150 Fpa: Arbetstagare i Finland, se <http://www.kela.fi/in/internet/svenska.nsf/NET/190308150631HS?OpenDocument>, läst 16.3.2009.

151 Se avsnittet om behörighetsfördelningen angående social trygghet 1.3.4.

barnbidrag, som fpa handhar enligt vad landskapsregeringen och fpa närmare avtalar om.¹⁵²

Om man flyttar tillfälligt till Finland så får man inte rätt till fpa:s förmåner. Om t.ex. studier är enda flyttningsorsak anses den vistelsen vara tillfällig.¹⁵³ Villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för en period som överstiger tre månader, för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, regleras genom ett direktiv från 2004¹⁵⁴ som bl.a. kräver att en sådan person ska ha egen sjukförsäkring som avser samtliga risker medlemsstatens egna medborgare normalt har täckning för.¹⁵⁵

Man kan sålunda bli enbart sjukförsäkrad, vilket ger rätt till vissa förmåner, eller bosättningsbaserat försäkrad vilket ger rätt till i princip alla förmåner. I de olika förmånslagarna finns det olika karenstider för när man erhåller en förmån. Detta är även beroende på varifrån man kommer. Som unionsmedborgare och turist i ett land (d.v.s. under de första tre månaderna) har en person rätt till sjukvård i det landet som han eller hon vistas i. Vid läkarbesök kan unionsmedborgaren få sjukvårdsersättning av fpa i Finland för privat vård genom uppvisande av sitt europeiska sjukvårdskort som visar från vilket land man kommer. Då betalar fpa ersättning och fakturerar landet ifråga de faktiska kostnaderna. Familjeförmåner styrs av arbetslandet. I

152 Förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa ärenden som gäller bostadsbidrag, ÅFS 7/1995 (FFS 1557/1994) och förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller barnbidrag, ÅFS 12/1993.

153 Fpa: När du flyttar till Finland: Din sociala trygghet, s.2.

154 Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

155 Ibid., artikel 6 c).

vissa fall kan det finnas flera arbetsländer och bosättningsländer. Då avgör fpa vilket land som är primärbetalare och vilket som blir sekundärbetalare. Primärbetalaren betalar allting- och sekundärbetalaren kontrollerar om det finns en mellanskillnad (d.v.s. om förmånstagaren skulle få mer om den enbart skulle få förmåner från sekundärlandet).¹⁵⁶

Huvudregeln är att rådets förordning om tillämpningen av systemen för social trygghet gäller om man kommer inom EU. Den gällande förordningen är från 1971. En ny förordning för bättre samordning av systemen för social trygghet har redan trätt ikraft, men tillämpas först när den tillhörande tillämpningsförordningen träder ikraft.¹⁵⁷

2.3.2.2 Kommunernas ansvarsområde

Lagen om hemkommun styr rätten att få offentlig sjukvård, hemvårdsstöd och social service som t.ex. dagvård, handikappvård och äldre-service vilket sköts av kommunerna. I vissa fall ska dessa rättigheter samordnas mellan länder och då är fpa samordningsorgan. Dessa rättigheter är beroende av uppehållstillstånd från polisen efter tre månader som regleras av utlänningslagen, vilket i sin tur är beroende av att man kan trygga sin försörjning inom landet, om man inte har flyktingstatus eller kommer som

familjemedlem eller återflyttare till Finland.

Lagen om hemkommun tillämpas förutom av kommunerna också, om inget annat explicit uttrycks, när statlig eller kommunal myndighet eller folkpensionsanstalten fattar beslut som påverkas av en persons hemkommun och hans bostad eller tillfälliga bostad där.¹⁵⁸ En persons hemkommun är i första hand den kommun där han eller hon bor och för ett nyfött barn moderns hemkommun. Om en person har flera bostäder eller ingen bostad alls är hans eller hennes egen uppfattning om familjeförhållanden, arbete eller motsvarande avgörande. Om den egna uppfattningen om dessa faktorer inte räcker till, blir hemkommunen den kommun han eller hon kan anses ha den fastaste anknytningen till på basen av de ovannämnda faktorerna.¹⁵⁹

När en person flyttar till Finland bestäms hemkommunen också av samma lag i följande fall:

- då personen är finsk medborgare,
- EU-medborgare eller därmed jämförbar person med registrerad uppehållsrätt då sådan behövs,
- familjemedlem till person med hemkommun i Finland eller
- om en person har ett minst ettårigt uppehållstillstånd enligt utlänningslagen och för avsikt att bli stadigvarande bosatt.

I det sista fallet definieras stadigvarande bosatt som att personen är av finländsk härkomst, tidigare haft hemkommun i Finland, har giltigt arbetsavtal eller intyg om två års arbete eller studier eller bott tillfälligt i Finland minst ett år utan avbrott.¹⁶⁰

Om man varit arbetssökande i sitt hemland och kommer till Finland och fortsätter söka arbete så kan man ta sin arbetslöshetsersättning

156 Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, kapitel 7 behandlar familjeförmåner och familjebidrag till anställda och arbetslösa personer.

157 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, samt förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen KOM (2006)16.

158 Lag om hemkommun, FFS 201/1994, 1 § 3 mom.

159 Ibid., 2 §.

160 Ibid., 4 §.

med sig från hemlandet. I sådana fall handlar det inte om en flyttning till Finland utan ärendet sköts via arbetsbyrån som fakturerar det land som arbetssökanden kommer ifrån. För unionsmedborgare förtydligas och utvidgas dessa bestämmelser genom den nya samordningsförordningen.

2.3.2.3 Stöd särskilt riktade till invandrare

Integrationsstödet som föreskrivs i den finska integrationslagen är sammankopplat med integrationsplanen som invandraren har både rätt och skyldighet att göra upp. Meningen med stödet är att trygga invandrarens försörjning under den tid som integrationsplanen är i kraft och stödet blir sålunda en morot för invandraren att göra upp och fullfölja integrationsplanen. Stödet ökar möjligheterna att hitta ett arbete och söka vidareutbildning. Integrationsstödet består dels av arbetsmarknadsstödet som regleras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och dels av utkomststöd enligt lagen om utkomststöd.¹⁶¹

I riket finns det även ett särskilt stöd för invandrare som regleras i särskild lag (20.12.2002/1192) som motsvarighet till folkpensionen. Som ovan nämnts är det tillämpningslagen som avgör vem som är berättigad sådant stöd. En invandrare definieras i lagen som en person som fyllt 16 år men bott i Finland kortare tid än vad som berättigar till full folkpension.¹⁶² För att undvika att personen fortlöpande blir i behov av utkomststöd under ålderdom, d.v.s. efter 65 års ålder, eller arbetsoförmåga finns det särskilda stödet för invandrare som motsvarighet till folkpension. Invandraren måste dock sedan han eller hon fyllt 16 år ha varit lagligt bosatt i Finland oavbrutet under en femårsperiod omedelbart innan stödet börjar.

161 Integrationslagen, 12 §.

162 Lagen om särskilt stöd till invandrare, 2 § 1 punkten FFS 1192/2002. Bosättningstiden i Finland som krävs för folkpension bestäms i folkpensionslagen 21 §.

Den vid Ålands fredsinstitut utförda undersökningen *Immigrant Integration on Åland-an exploratory study* (2007), ger vid handen att inflyttade på Åland inte är medvetna om sina rättigheter på området för socialt skydd.¹⁶³ På grund av systemets komplexitet finns sålunda skäl att för de inflyttade tydliggöra vilka rättigheter de har och när dessa rättigheter inträder. Mer kommunikation och samarbete mellan de olika myndigheterna, som t.ex. magistraten, polisen, fpa och ams har efterlysts av inflyttade som känner att de slussas runt utan att de ansvariga myndigheterna egentligen vet vad som gäller för den inflyttade.¹⁶⁴

2.4 Språkutbildning

Språkkunskaper betonas ofta som grundläggande för integrationen, inte minst på arbetsmarknaden. För att erhålla finskt medborgarskap är kunskaper i finska eller svenska också ett krav. På Åland kan inflyttade gå svenskkurser på Medborgarinstitutet. Även Ålands folkhögskola erbjuder en kurs i språklig integration som förberedande för studier på gymnasialnivå.

2.4.1 Svenska för inflyttade

På Åland är det Medborgarinstitutet (Medis) som står för svenskutbildningen. Medis är en kommunal skola där arbetsgivaren är Mariehamns stad och de andra åländska kommunerna har samarbetsavtal.¹⁶⁵ Svenskutbildningen sker inom två system. Dels finns det Svenska För Inflyttade (sfi), som i regel är heltidsstudier¹⁶⁶ och dels finns fortlöpande kurser i svenska på nybörjar- och fortsättningsnivå som är 1-2 ggr i

163 State, 2007, s.31.

164 Samtal med inflyttade på Åland, hösten 2008-våren 2009.

165 Medis verksamhet regleras i landskapslag om medborgarinstitut, ÅFS 75/1993.

166 Medis har även erbjudit deltidstudier, men än så länge har det inte varit så populärt. Intervju med Ann Westerlund, Medis.

veckan. De senare är Medis egna kurser som de får disponera fritt över, t.ex. ordna uttalskurser, medan de förra organiseras på uppdrag av landskapsregeringen.

År 2008 sökte över 90 personer till sfi-kurserna som numera finns på tre nivåer, två klasser för nybörjare och två på fortsättningsnivå 2 och 3. Till klass 2 och 3 rymdes alla med men ca 20 personer¹⁶⁷ blev utan plats på nybörjarkurserna.

Medis har ordnat svenskkurser på heltid sedan 1997. Medis sfi kurser bygger på ett femårsavtal mellan landskapsregeringen och Medis, vilket nu är inne på sitt andra år. Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (ams) administrerar de som blir antagna till svenska för inflyttade på Medis. Tidigare sökte man till Medis svenskutbildningar via ams, även om Medis var huvudman för kurserna. Då föll svenskundervisningen under rubriken sysselsättningsutbildningar, p.g.a. att det handlade om människor från andra länder som behövde lära sig svenska för att kunna få ett jobb på Åland. Ams kontaktade Medis med information om vilka av ams kunder som var aktuella för att lära sig svenska. Varje arbetsökande till ams har en handlingsplan och om det i handlingsplanen ingick att man behövde lära sig svenska så skickades man till Medis för heltidsstudier med utbildningsstöd precis som för vilken annan sysselsättningsutbildning som helst.¹⁶⁸

År 2008 samarbetade ams och Medis vid antagningen till sfi-kurserna. Medis annonserar om kurserna och tar in deltagarna. Ansökan sker genom anmälningsblankett och in-

167 Några av dessa personer drog dock tillbaka sin ansökning. Medis ansökte hösten 2008 om ca 65 000 euro från landskapsregeringen för en extra kurs i svenska för inflyttade för att kunna möta det stora söktrycket. Landskapets utbildningsavdelning gav klartecken för ännu en kurs under våren. Upplysningar från Ann Westerlund, Medis.

168 Intervju med Gustaf Mattsson, ams, 18.11.2008.

tervju. Då kursernas ansökningstid har gått ut ser Medis och ams tillsammans på vem som redan är registrerad i ams register som arbetsökande. En arbetsökande hos ams har rätt till ams service som omfattar sysselsättningsutbildning som då kan vara svenskundervisning, om detta ingår i den arbetsökandes plan. En representant för ams går då till Medis och informerar kursdeltagarna om de olika stödformer som finns. För att få stödet måste man sålunda registrera sig på ams register, annars har man inte rätt till ams service. De aktuella stödformerna är utbildningsstöd och arbetsmarknadsstöd. Utbildningsstödet är egentligen ett omvandlat grunddagpenningstöd. Som tidigare nämnts gäller normalt att man får grunddagpenning på 24,51 euro per dag om man tidigare arbetat minst 43 veckor. Utbildningsstödet och arbetsmarknadsstödet innehåller en skattefri kostnadsersättning på 8 euro per dag. Arbetsmarknadsstöd är till för dem som inte har arbetat tidigare. Arbetsmarknadsstödet är normalt behovsprövat och således ett svagare stöd än grunddagpenningen, men då man går sfi-kurs faller behovsprövningen bort för att kursdeltagarna ska få fullt stöd, som också är 24,51 euro plus barntillägg.¹⁶⁹

Av dem som fanns i ams register för arbetsökande 2008 antogs 14 personer till vardera ettan. Alla som började på nybörjarnivå var sålunda arbetsökande. Däremot togs även icke arbetsökande personer emot till till tvåan och trean, 16 och 11 deltagare för respektive klass. Fem personer antogs till s.k. flexstudier, som innebär självständiga studier under handledning av en lärare. Åldersgränsen för ansökan till sfi-kurserna är 16 år, men det är sällan så unga personer deltar. Yngre personers svenskundervisning sker genom skolan. Även flyktinggrupper har separat undervisning.

169 Upplysningar från Monica Mattsson, ams.

Antalet platser på Medis svenskundervisning beror på hur många platser som landskapsregeringen har köpt från Medis. Landskapsregeringen uttalade sig år 2006 genom Camilla Gunell om att alla som kommer till Åland ska ha rätt att lära sig svenska, efter att några sökande som inte fick plats på kurserna hade vänt sig till åländsk media. Därefter utökades svenskundervisningen.¹⁷⁰ Sålunda baserar sig svenskundervisningen på Medis på ett policyuttalande med efterföljande avtal mellan Medis och landskapsregeringen och inte på någon lagstiftningsgrund.

Medis och ams har identifierat några problem med det nuvarande systemet som beskrivs i det följande:

- Medis som huvudman och skola är den institution som annonserar om kursen och antar personer. Vissa personer betraktas enligt fpa inte som fast boende på Åland och får sålunda inget utbildningsstöd av ams. (se sid. 25-26) Några av dem som blir antagna till kursen och inte får utbildningsstöd väljer att inte gå kursen.
- För att en person ska vara berättigad att gå sysselsättningsutbildning, ska han eller hon vara "arbetslös eller hotas av arbetslöshet", eller vara i jämförbar situation¹⁷¹ eftersom att man då behöver komplettera sina egna kunskaper för att få ett arbete. Detta blir ett problem för de personer som redan har ett arbete och vill förbättra sina svenskkunskaper, som då inte har rätt till utbildningsstödet.
- Om man under kurstiden inte får utbildningsstödet kan man få arbetsmarknadsstöd utan den normala behovsprövningen för hushåll. Vissa är även anslutna till A-

170 År 2008 fanns det dock igen för få platser, då ca 90 personer sökte och 70 fick rum på kursen.

171 Landskapslag om sysselsättningsfrämjande utbildning, 5 §.

kassa,¹⁷² men då man går sfi-kurs tar ams över utbetalningen av A-kassastödet, vilket ofta kan vara högre summor än arbetsmarknadsstödet och utbildningsstödet för de som inte är kassamedlemmar (alltså lyft grunddagpenning tidigare).

- Några arbetar kvällar och nätter samtidigt som de går sfi-kurs. De som arbetar samtidigt som de går sfi-kurser är skyldiga att redovisa sin inkomst till ams, eftersom inkomstens storlek påverkar stödet från ams.

Landskapsregeringens utbildningsavdelning köper svenskkursplatserna av Medis efter behov. Tidigare stämde man av med ams för att ta reda på hur många platser som skulle komma att behövas. Antalet har ökat dramatiskt de senaste fem åren.

Sfi-kurserna består förutom själva språkutbildningen också av en slags integrationsutbildning i.o.m. att kursdeltagarna lär sig samhällskunskap och under kursens gång gör många studiebesök på platser och institutioner runt omkring på Åland. Sfi-kurserna blir också ett viktigt socialt forum, på Medis finns lunchrum och café där deltagarna umgås. Sfi-kurserna har varit lyckade då man ser till antalet som fullföljer påbörjad kurs, endast enstaka personer har hoppat av.¹⁷³

2.4.2 Folkhögskolans språkkurs

Hösten 2007 startade även Ålands folkhögskola en kurs i språklig integration, som en studieförberedande kurs för de elever som har annan språkbakgrund än den svenska/nordiska, med siktet

172 Man kan ansluta sig till en arbetslöshetskassan antingen via den egna fackorganisationen eller genom att ta kontakt direkt med den egna branschens arbetslöshetskassa. Samtliga arbetslöshetskassor har medlemsvillkoret inskrivet i kassans stadgar. Se <http://www.tyj.fi/default.asp?id=143>, läst 31.3.2009.

173 Intervju med Ann Westerlund, Medis.

inställt på vidare studier på gymnasialnivå. Kursen är ettårig och inriktad på det åländska samhället och språkelevgruppen ska aktivt integreras med andra svenskspråkiga elever på folkhögskolan. Under studietiden bor eleverna på Folkhögskolans internat, eftersom fritiden ses som en viktig del av integrationsarbetet. I undervisningen ingår även prao-perioder för eleverna utanför skolan.¹⁷⁴ Under läsåret 2008-09 utbildas fyra elever på denna linje och i budgeten för höstterminen 2009 har likaså reserverats fyra platser.¹⁷⁵

2.4.3 Allmänna språkexamina

I Finland kan en inflyttad få bevis för sina svensk- eller finskkunskaper enligt lagen om allmänna språkexamina.¹⁷⁶ Med allmän språkexamen avses en examen som visar funktionella språkkunskaper oberoende av på vilket sätt de inhämtats.¹⁷⁷ Det är utbildningsstyrelsen som ansvarar för systemet med allmänna språkexamina.¹⁷⁸

Systemet fungerar så att utbildningsstyrelsen ingår högst femåriga avtal med högskolor, statliga ämbetsverk och inrättningar och sådana utbildningsanordnare eller huvudmän för läroanstalter som har lagenligt tillstånd att ordna utbildning¹⁷⁹ eller att driva läroanstalt¹⁸⁰ eller med en kommun eller samkommun i egen- skap av anordnare av grundläggande utbild-

ning samt vid behov med andra registrerade samfund eller stiftelser med tillräcklig sakkunskap.¹⁸¹

Språkexamina finns på tre nivåer, d.v.s. grund-, mellan-, och högsta nivå.¹⁸² För att uppfylla språkvillkoret för det finska medborgarskapet krävs avklarad examen på mellannivå med färdighetsnivå tre av sex möjliga.¹⁸³

På Åland kan man avlägga allmänna språkexamen på Öppna högskolan. Efter avslutad andra eller tredje kurs på Medis¹⁸⁴ har man sedan en tid tillbaka kunnat erbjuda allmänna språkexamen på mellannivå på Medis bekostnad, eftersom avläggandet av språkexamina inbegriper en obligatorisk avgift som annars tas ut av examinanderna.¹⁸⁵ På Åland erbjuds i dagsläget inte den högsta nivån. Sfi-kurserna kan inte i sig ge något officiellt betyg eller intyg för svenskkunskaperna.

2.5 Barnomsorg och skolgång

Barn är oftast den grupp som skyddas mest i lagstiftningen. Barnkonventionens främsta mål är att hänsyn alltid ska tas till barnets bästa. Barnets bästa är inte ett okomplicerat begrepp, men grundtanken är att man utgår ifrån det enskilda barnet och dess individuella behov. Barnets bästa bedöms i en process där erfarenhet och kunskap kombineras med en uppskattning av barnets situation, samtidigt som barnet självt får ge

174 Ålands Folkhögskola, Kurs i språklig integration: <http://www.afhs.aland.fi/integration.html>, läst 29.12.2008.

175 Ålands landskapsregering: Förslag till budget för landskapet Åland 2009, s.169.

176 Lag om allmänna språkexamina, FFS 964/2004.

177 Ibid.,1 § 2 mom.

178 Ibid.,2 §.

179 Enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (629/1998), lagen om yrkesutbildning (630/1998) eller lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998).

180 Enligt lagen om fritt bildningsarbete (632/1998).

181 Lag om allmänna språkexamina, 4 § 1 mom.

182 Lag om allmänna språkexamina, 6 § 1 mom.

183 Medborgarskapslagen 17 §. Lagen stipulerar också att allmänna språkexamina inte är det enda sätt på vilket man kan påvisa innehav av de nödvändiga kunskaperna för medborgarskap. Ifråga om svenskkunskaper för hembygdsrätt kan landskapsregeringen av sökanden inbegära sådan handling som anses nödvändig enligt landskapslagen om åländsk hembygdsrätt (ÅFS 2/1993) 3 § 2 mom.

184 Kurserna går från september till april, förutom trean som slutar i februari.

185 Lag om allmänna språkexamina, 11 §.

sin syn på saken.¹⁸⁶ Detta reflekteras också i den finska utlänningslagen. Tillämpas lagen på minderåriga ska särskild uppmärksamhet fästas på barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Finland fick år 2007 en ny barnskyddslag och den har genom blankettlag satts i kraft på Åland i oktober 2008.¹⁸⁷

Den finska regeringens invandrapolitiska program från 2006 ser också förverkligandet av principen om barnets bästa och utbildning och integrering av barn och unga som en del i förverkligandet av programmets mål vid vilket särskild uppmärksamhet ska fästas.¹⁸⁸

Sakbestämmelserna ur den finska lagen gäller även på Åland, med några undantag. Bl.a. är landskapsregeringen ansvarig för förvaltningsuppgifter som i riket ankommer på länsstyrelserna, i de fall förvaltningsuppgifterna härrör sig till landskapets behörighet.¹⁸⁹ De åländska kommunerna ska besluta om att en särskild nämnd eller kommunstyrelsen ska handha de uppgifter som i riket ankommer på kommunens kollegiala organ.¹⁹⁰ I de bestämmelser som faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet tillämpas de åländska lagarna.¹⁹¹

Syftet med barnskyddslagen är att trygga barnets rätt till en trygg uppväxtmiljö, en harmo-

nisk och mångsidig utveckling samt till särskilt skydd.¹⁹² Den nya lagen förbättrar samarbetet mellan myndigheterna och möjliggör att man befattar sig med problem i ett tidigare skede.

Om ett barn av någon orsak omhändertas för vård utom hemmet, ska barnets behov och upprätthållande av syskonrelationer ges särskild uppmärksamhet. Dessutom ska hänsyn i mån av möjlighet ges barnets språkliga, kulturella och religiösa bakgrund.¹⁹³ Detta är även en av de centrala principerna inom barnskyddet.¹⁹⁴

2.5.1 Barnomsorg för icke-svenskspråkiga barn på Åland

De personer bosatta på Åland som talar andra språk än svenska och finska uppgår numera till 4,4 % av befolkningen. De största språkgrupperna var i slutet av 2008 rumänska, lettiska och estniska.¹⁹⁵ Av barnen i åldern 0-4 år har ca 8 % annat modersmål än svenska (inklusive finska) och i åldern 5-9 år är motsvarande siffra 6 %.¹⁹⁶ Av denna orsak tillsattes en kommitté bestående av sakkunniga i oktober 2007 för att förverkliga målsättningen att stöda barn i barnomsorgen med annat modersmål än svenska (barnomsorgskommittén). Barnomsorgskommittén avgav sin rapport i augusti 2008.¹⁹⁷

I barnomsorgslagen från 1997 fastslås att rätten till kommunal barnomsorg gäller alla vårdnadshavare som har behov av det, förutsatt att barnet har hemkommun i landskapet vilket bestäms enligt rikets lag om hemkommun (FFS 201/1994).¹⁹⁸ Barnomsorg definieras i land-

186 Barnombudsmannen rapporterar br2005:06: Barnets bästa- Barnombudsmannens synpunkter på frågor om vårdnad, boende och umgänge, s.7.

187 Barnskyddslagen, ÅFS 2008:97 och FFS 417/2007.

188 Regeringens invandrapolitiska program, statsrådets principbeslut 19.10.2006, s. 2.

189 Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av barnskyddslagen, ÅFS 97/2008, 2 §. Hädanefter ÅFS 97/2008.

190 ÅFS 97/2008, 3 §. Terminologin avviker också: på Åland benämns rikets samkommuner kommunalförbund och kommunala tjänsteinnehavare kommunala tjänstemän. Se 4 §.

191 Ibid., 5 § om särskilda avvikelser.

192 Barnskyddslag FFS 417/2007, 1 §.

193 Ibid., 50 §.

194 Ibid., 4 §.

195 ÅSUB, Befolkning efter språk 31.12.2000-2008.

196 ÅSUB: Andel av befolkningen med andra språk än svenska efter ålder 31.12.2008

197 Ålands landskapsregering: Stöd för barn i barnomsorgen med annat modersmål än svenska, Mariehamn, 29.8.2008.

198 Barnomsorgslag, ÅFS 14/1997 för landska-

skapslagen som daghemsverksamhet, förundervisning, lekverksamhet och fritidshemsverksamhet.¹⁹⁹ Barnomsorgslagens 4 § om målsättning för barnomsorgen är central i sammanhanget. Här sätts barnets individuella behov i fokus genom samarbete mellan barnomsorgen och hemmet. Ett barns estetiska, intellektuella, etiska och religiösa fostran ska stödjas på ett sådant sätt att vårdnadshavarens livsåskådning respekteras. Det finns alltså utrymme för hänsynstagande till andra religioner inom barnomsorgen. Vidare bestäms att varje barn ska ha gynnsamma förutsättningar för en god skolstart och att barn med särskilda behov ska visas hänsyn. Särskilda behov tolkas av barnomsorgskommittén som att innefatta annat modersmål än svenska. Detta lagutrymme tillsammans med styrdokumentet, d.v.s. förundervisningsprogrammet från 2005/2006 som i tillämpliga delar är till grund för barnomsorgen på Åland anser barnomsorgskommittén som en tillräcklig grund för stödet till barn med annat modersmål än svenska.²⁰⁰ Förundervisningsprogrammet föreskriver att barn med annat modersmål genom pedagogiskt stöd ska uppmärksammas så att de kan förstärka och utveckla sina kunskaper i det svenska språket. Barnet uppmuntras att frimodigt använda språket vid samtal och lek, samtidigt som barnets egen kultur respekteras och mångfalden får berika vardagen i undervisningen.²⁰¹ Dessutom stipulerar landskapsförordningen om barnomsorg²⁰² att om det finns ett eller flera barn med särskilda behov, ska detta beaktas då daghemspersonalens antal bestäms om det inte finns särskild assistent

pet Åland, 2 §. Hädanefter barnomsorgslagen.

199 Barnomsorgslagen, 1 §.

200 Intervju med Ulla Rindler-Wrede, barnombudsman.

201 Förundervisningsprogram för barnomsorgen i landskapet Åland, Ålands landskapsregering 2006, s.7.

202 Landskapsförordning, ÅFS 12/1997 om barnomsorg, 7 §.

för sådana behov. Samma lagutrymme definierar de särskilda behoven som att innefatta barn som har svårigheter på grund av medfödd eller senare uppkommen fysisk, psykisk, social eller emotionell skada eller som utan individuella stödåtgärder löper risk att drabbas av sådan skada.²⁰³

Det är tveksamt om annat modersmål än svenska kan anses vara en sådan ”skada”, men liknande resursutvidgning bör rimligtvis vara möjlig då ett eller flera barn har särskilda behov på språkliga grunder.

Emottagandet av inflyttande familjer varierar beroende på vilken kategori som anländer. Medan det finns välplanerade förberedelser i kommunen på landskapsregeringens bekostnad för flyktingfamiljer som kommer, existerar inget liknande mottagande för arbetskraftsinflyttande med familjer. Rapporten betonar att de åländska barnomsorgspedagogerna behöver ha en allmän insikt i andraspråksforskning och teorier om tvåspråkighet och om metoder för att stödja dessa barn.²⁰⁴

I rapporten finns vidare rekommendationer om en allmän beredskap hos alla daghem i hela landskapet, bestående av goda baskunskaper om mångkulturalism och flerspråkighet genom handledning av personer med erfarenhet och särskild sakkunskap, t.ex. talterapi vis Ålands Hälso- och Sjukvård (ÅHS) och specialbarnträdgårdslärarna, samt sakkunniga i Finland och Sverige.²⁰⁵

Kontakten med föräldrarna ansågs av barnomsorgskommittén som viktig. Det finns ett behov att anlita tolk för kommunikation för undvikande av missförstånd på ett tidigt stadium. Det är också önskvärt att föräldrarna är med under en inskolningsperiod och bekantar sig med personal och rutiner.²⁰⁶ Enligt den finska klientlagen,²⁰⁷ som se-

203 Ibid.

204 Stöd för barn i barnomsorgen med annat modersmål än svenska, s. 6.

205 Ibid., s.7.

206 Ibid., s.9.

207 Lag om klientens ställning och rättigheter

dan 2003 är tillämplig på Åland,²⁰⁸ har klienten rätt att få utredning om åtgärdsalternativen. Socialvårdspersonalen ska utreda klientens rättigheter och skyldigheter, samt åtgärdsalternativ och verkningar. Om socialvårdspersonalen inte behärskar det språk som klienten använder ska i mån av möjlighet tolkning ordnas. Barnomsorgen räknas som en del av socialvården enligt den åländska lagstiftningen.²⁰⁹

Det extra stödet till barn med annat modersmål än svenska tillgodoses av barnomsorgspersonalen eller den specialpedagogiska resursen där sådan finns, även om denna primärt inte är avsedd för barn med annat modersmål. Skolor har möjlighet att anhålla om extra stöd från landskapsregeringen för enskild eller gruppstödundervisning i svenska 1-5 timmar per vecka de första två åren efter att barnet flyttat till Åland.²¹⁰

Ett fungerande samarbete mellan ansvariga myndigheter är av största vikt.²¹¹ Dessa är barnomsorgen, ÅHS barnrådgivning, skoldistriktens skolpsykologer, kommunens socialkansli för problemförebyggande stöd med introduktionsprogrammet för flyktingar som inspirationskälla för olika stödformer såsom materiellt stöd, fostringsrådgivning, stödperson eller annan öppen stödåtgärd.

För barnomsorgskommittén var målet att avliva myten om att ”det går så lätt för barn att lära sig språk” och att man därmed inte behöver särskilda åtgärder för detta ändamål.²¹² Enligt barnomsorgskommittén räcker lagstiftningen till, det är budgetmedel för kompetensutveckling som är nödvändigt i nuläget.

inom socialvården, FFS 812/2000, 5 §.

208 Landskapslag 79/2003 om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, 1 § 3).

209 Ibid, 2 b § 1).

210 Stöd för barn i barnomsorgen med annat modersmål än svenska, s.10.

211 Ibid., s.12.

212 Intervju med Ulla Rindler-Wrede, barnombudsman.

2.5.2 Stöd för inflyttade barn under grundskolgången

Enligt den finska grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning.²¹³ Skolgången i Finland bygger på lagen om grundläggande utbildning från 1998 medan den på Åland baserar sig på grundskolelagen från 1995. Alla elever i riket ska få utbildning på lika villkor och jämlikheten i samhället ska främjas. Skolgången ska förbereda den unga för livet.²¹⁴ På Åland betonar man inlärnin om den åländska självstyrelsen och samhället, men också internationell förståelse och fredsvilja.²¹⁵ Fredsinstitutets undersökning från år 2007 visar att skolan är en institution som de inflyttade på Åland är nöjda med och har förtroende för. Kontakten med det åländska samhället, också för de inflyttade barnens föräldrar, går i flera fall genom skolan. Däremot anser en stor del av de föräldrarna att de inflyttade barnen inte får möjlighet att lära sig om sin egen kultur i den åländska skolan.²¹⁶

Då det gäller undervisning är behörigheten alltså uteslutande landskapets. Orsaken till att den finska lagstiftningen ändå beskrivs ingående i detta kapitel är just att situationerna skiljer sig på Åland och i riket. Den finska lagstiftningen tas upp i jämförande syfte vad gäller lagstiftning angående rätt till modersmålsundervisning och skild religionsundervisning. Inte bara dessa områden är viktiga för integrationen i skolan, utan också konkreta hänsynstagande som att t.ex. de inflyttade barnens skilda kostbehov tas i beaktande vid serveringen av skolmaten²¹⁷ och att gymnastiklärare är medvetna om olika religioners och kulturers begränsningar ifråga om exponering av kroppen.

Läroplikten inträder vid sju års ålder för var-

213 Finlands grundlag 731/1999, 16 §.

214 Lag om grundläggande utbildning, FFS 628/1998, 3 § 3 mom.

215 Grundskolelag för landskapet Åland, ÅFS 18/1995, 2 §.

216 State, 2007, s.33.

217 Utbildningsstyrelsen: Utbildning för invandrare i Finland, s.8.

je barn med hemort i landskapet Åland²¹⁸ och vid samma ålder för barn som är varaktigt bosatta i Finland.²¹⁹ Undervisningsministeriet betonar i sitt barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram 2007-2011: "Framtiden förpliktar, nutiden avgör" att den viktigaste kanalen för integration är den undervisning som baserar sig på läroplikten.²²⁰

Utbildningen ska enligt den finska lagen utföras i samarbete med hemmen.²²¹ För invandrarbarn i riket ordnas en förberedande undervisning innan den grundläggande utbildningens lärokurs påbörjas. Den förebyggande undervisningen motsvarar ett års lärokurs.²²² Denna undervisning ordnas inom ramen för den allmänna undervisningen. Eleverna får stöd utgående från sina individuella behov eller i grupp. Undervisningen ordnas av kommunen och ska ge eleverna den kunskap de behöver inför den grundläggande utbildningen och främja deras integration och utveckling.²²³ Den förberedande utbildningens längd ändrades nyligen så att den motsvarar ett års lärokurs istället för ett halvt år som tidigare. I timmar innebär detta en fördubbling från 450 (6-10-åringar) och 500 (för äldre än 10-åringar) till 900 respektive 1000 timmar. Syftet med detta är att bättre hjälpa elever med invandrarbakgrund att tillägna sig de språkliga och övriga färdigheter som behövs inom den allmänna undervisningen, då man sett att ett halvt

års förberedande undervisning vanligtvis inte räcker till.²²⁴ Någon liknande bestämmelse finns inte i den åländska grundskolelagen, men i praktiken ordnas i många fall ändå stödundervisning i svenska utan den lagliga grunden därför. Ett regelverk för detta hör till frågorna om integration, men är också en fråga som rör rättigheten för en elev att få de möjligheter som krävs för att uppfylla sin läroplikt enligt grundskolelagen.²²⁵ Utan tillräckliga kunskaper i svenska är det i praktiken omöjligt för en elev tillgodogöra sig ämnen på skolans läroplan. Elever med annat modersmål än svenska ska dock kunna få tillfällig stödundervisning på sitt modersmål även på Åland.²²⁶ Denna bestämmelse har tagits in i lagen bl.a. på grund av rådets direktiv från 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare.²²⁷ Avsikten är att undervisningen verkligen ska vara tillfällig och ha som mål att eleven så snart som möjligt klarar sin skolgång på svenska.²²⁸ Sälunda ordnar många skolor runtom på

218 Grundskolelag för landskapet Åland, 21 §.

219 Lag om grundläggande utbildning, 25 § 1 mom.

220 Undervisningsministeriet, Barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007-2011: "Framtiden förpliktar, nutiden avgör", Statminister Vanhanen II regering, Undervisningsministeriets publikationer 2008:6, Helsingfors 2008, s. 23.

221 Lag om grundläggande utbildning 21.8.1998/628, 3 § 3 mom.

222 Lag om grundläggande utbildning 21.8.1998/628, 9 § 3 mom.

223 Undervisningsministeriet: Utveckling av invandrarutbildningen.

224 Undervisningsministeriet, pressmeddelanden: Fördubbling av förberedande lärokurser för grundläggande utbildning för invandrare, 15.9.2009.

225 Grundskolelag, 22 § 1 mom.

226 Grundskolelag för landskapet Åland, ÅFS 18/1995, 17 § 4 mom.

227 Rådets direktiv 77/486/EEG av den 25 juli 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare, EGT nr L199, 06/08/1977, s.0032-33.

228 Landskapsstyrelsens framställning: Grundskolelag för landskapet Åland, 1993-94/nr 15, s.11. Kulturutskottet ansåg att formuleringen "om möjligt" skulle utgå ur paragrafen, eftersom det ansågs angeläget att de elever paragrafen beträffar ska ha möjlighet att under en övergångsperiod få undervisning på sitt modersmål eftersom de inte kan tillgodogöra sig kunskapen på svenska. Kulturutskottet föreslog också att då det var praktiskt omöjligt att ordna sådan undervisning, t.ex. då det handlar om mycket udda språk skulle landskapsstyrelsen kunna ge undantag från stödundervisningsskyldigheten, men att

Åland stödundervisning för de inflyttade barnen under åtminstone det första året. Stödundervisningen kan både vara undervisning i svenska och undervisning på barnets eget modersmål. Barnen deltar delvis i den ordinarie undervisningen med sin klass i ämnen som bildkonst, gymnastik, svenska och matematik, beroende på de individuella förutsättningarna, och delvis i skild stödundervisning med speciallärare eller tolk. Dessa åtgärder verkar ha fungerat bra i många fall.²²⁹ De följer inte någon speciell struktur utan utformas efter barnets individuella behov.

Även om det för närvarande inte finns utrymme i den åländska lagen att ordna modersmålsundervisning i de utbildningsinstanser som finansieras med offentliga medel, finns det inga rättsliga hinder för att anordna sådan undervisning privat. Ålands mångkulturella förening i samarbete med Arbetarnas bildningsförbund på Åland r.f. har bl.a. ordnat kurser i kurdiska och persiska för både barn, unga och vuxna som aldrig fått tillfälle att studera sitt modersmål i ursprungslandet.²³⁰ Då man sökte stöd från landskapets kulturavdelning för anordnandet av kurserna fick man dock avslag, med hänvisning till att

landskapsregeringen prioriterar undervisning i svenska språket för inflyttade och att inga medel för hemspråksundervisning har reserverats i landskapsbudgeten.²³¹

Det intressanta i det här fallet är att ansökan inte avlogs p.g.a. SjL 40 § om att undervis-

kommunen då skulle se till att eleven på annat sätt erhöll lämplig och tillräcklig stödundervisning. Inget av dessa förslag har dock beaktats i lagen. Ku Bet nr 3/1993-94, ss.10-11.

229 Samtal med inflyttade barn, extralärare och lärare i skolor från olika kommuner på Åland.

230 Upplysningar från Gunnel Ekelund, ordförande i Ålands mångkulturella förening.

231 4.3 Dnr U20/08/4/4, Britt Lundberg och Jan-Olof Lönnblad.

ning i landskapets skolor som bekostas med allmänna medel och får understöd av sådana är svenska om inget annat bestäms i landskapslag, utan avslaget skedde p.g.a. att undervisning i svenska som prioritering nämndes, och för att inga budgetmedel fanns. Det verkar alltså som om det finns en möjlighet att reservera budgetmedel för modersmålsundervisning trots SjL 40 §, som egentligen enbart handlar om skolorna. Det intressanta är att det i rådets direktiv om undervisning av barn till migrerande arbetstagare från 1977 finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att i samordning med den normala undervisningen främja undervisning i hemspråket och i ursprungslandets kultur för barn till migrerande arbetstagare inom gemenskapen.²³² Dessa bestämmelser ska implementeras i enlighet med nationella förhållanden och rättssystem och Ålands särsituation kan sålunda beaktas i detta fall. Ändå har man ifråga om reguljär undervisning på barnets språk valt att implementera bara den delen av direktivet som stadgar om fri introduktionsbildning på barnets språk, vilket beskrivs närmare nedan.

Bestämmelserna som gäller undervisningspråk och undervisning i modersmålet har för enhetligats i den finska skollagstiftningen, d.v.s. den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Undervisningsspråket i skolorna på fastlandet är finska eller svenska. Det kan också vara samiska, romani eller teckenspråk. Om det inte äventyrar elevernas möjligheter att följa undervisningen kan en del av undervisningen även meddelas på annat språk än de ovan nämnda. I en särskild undervisningsgrupp eller skola kan undervisningen dessutom huvudsakligen eller uteslutande meddelas på något annat språk än de finska, svenska, samiska, ro-

232 Rådets direktiv 77/486/EEG av den 25 juli 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare, EGT nr L199, 06/08/1977, s.0032-33.

mani eller teckenspråk, men det finns ingen plikt för kommunen att ordna sådan undervisning.²³³

På grund av de starka garantierna för det svenska språket som en del av Ålands självstyrelse finns i grundskolelagen en bestämmelse att undervisningsspråket i grundskolan är svenska. Det här garanteras dock som redan nämnts genom självstyrelselagen som fastslår att undervisningsspråket i skolor som bekostas med allmänna medel och får understöd av sådana är svenska, om inte annat stadgas i landskapslag.²³⁴ Svenska språket är alltid undervisningsspråk utom i språkundervisning då respektive språk kan användas som undervisningsspråk. Liknande den finska lagen kan dock vid tillfällig undervisning kring ett visst tema ett annat språk som anknyter till temat användas med tillstånd från landskapsregeringen. Motiveringen till detta är att landskapsregeringen lägger vikt vid stärkta språkkunskaper i ett tidigare skede. Exempel på detta kunde vara t.ex. att Frankrike är temat, och undervisningen i natur- och samhällskunskap fokuserar på de franska förhållandena och det franska språket integreras i undervisningen i den mån det är möjligt med hänsyn till elevernas språkkunskaper. Tillståndet skulle dock inte gälla hela skolan utan särskilda undervisningsgrupper. Så kallad hemspråksundervisning (d.v.s. modersmålsundervisning för elever med annat modersmål än svenska) kan inte ordnas med stöd av denna bestämmelse eftersom undervisningsspråket uttryckligen ska vara ett annat än elevens modersmål.²³⁵ Elever med annat modersmål än svenska ska dock kunna få tillfällig stödundervisning på sitt modersmål.²³⁶ Denna

233 Lag om grundläggande utbildning, FFS 628/1998, 10 §.

234 Självstyrelselag för Åland, ÅFS 71/199, 40 §.

235 Landskapsstyrelsens framställning: Grundskolelag för landskapet Åland, 1993-94/nr 15, s.10.

236 Grundskolelag för landskapet Åland, ÅFS 18/1995, 17 § 4 mom.

bestämmelse har tagits in i lagen på grund av rådets direktiv från 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare. Direktivet stadgar

att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att se till att det första mottagandet underlättas genom att fri introduktionsutbildning, däribland särskilt undervisning anpassad till sådana barns speciella behov i det officiella språket eller ett av de officiella språken i värdlandet.²³⁷

Avsikten är att undervisningen verkligen ska vara tillfällig och ha som mål att eleven så snart som möjligt klarar sin skolgång på svenska.²³⁸ Den åländska implementeringen av direktivet är säregen: egentligen stadgar direktivet särskilt om undervisning i det svenska språket och modersmålsundervisning, men istället man har valt lagstifta om undervisning av ämnen på barnets eget språk. Situationen för en inflyttad elev vars modersmål inte är svenska kan sålunda se ut som i nedanstående exempel.

237 Rådets direktiv 77/486/EEG av den 25 juli 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare, EGT nr L199, 06/08/1977, s.0032-33, artikel 2.

238 Landskapsstyrelsens framställning: Grundskolelag för landskapet Åland, 1993-94/nr 15, s.11. Kulturutskottet ansåg att formuleringen ”om möjligt” skulle utgå ur paragrafen, eftersom det ansågs angeläget att de elever paragrafen beträffar ska ha möjlighet att under en övergångsperiod få undervisning på sitt modersmål eftersom de inte kan tillgodogöra sig kunskapen på svenska. Kulturutskottet föreslog också att då det var praktiskt omöjligt att ordna sådan undervisning, t.ex. då det handlar om mycket udda språk skulle landskapsstyrelsen kunna ge undantag från stödundervisningsskyldigheten, men att kommunen då skulle se till att eleven på annat sätt erhöll lämplig och tillräcklig stödundervisning. Inget av dessa förslag har dock beaktats i lagen. Ku Bet nr 3/1993-94, ss.10-11.

Exempel: En lettisk flicka i en åländsk grundskola vars modersmål är lettiska har inte tillräckliga kunskaper i svenska. Vad har hon rätt till?

Rättighet	JA/NEJ?	Rättslig grund
Stödundervisning i svenska språket	De facto JA De jure NEJ i den åländska lagstiftningen	Saknas, sker på ad hoc basis även om rådets direktiv om undervisning av barn till migrerande arbetstagare från 1977 innehåller rättigheten
Undervisning av ämnen på lettiska	JA, om möjligt, under begränsad tid	Rådets direktiv om undervisning av barn till migrerande arbetstagare från 1977 → grundskoleL 17 § 4.
Undervisning i lettiska språket	NEJ	Nationernas Förbunds beslut 1921 → SjL 40 §, <i>men</i> JA om landskapslag (och i direktiv från 1977)

I den finska lagen finns också en grund för modersmålsundervisningen för barn med annat modersmål hemma än majoriteten. Modersmålsundervisning kan enligt den finska lagen också ges i romani, teckenspråk eller annat språk som är elevens modersmål, om vårdnadshavaren så önskar.²³⁹ I undervisningsministeriets utvecklingsplan 2003-2008 för forskning och utbildning, betonas detta speciellt. Även om tillräckliga kunskaper i finska och svenska ses som grunden för fortsatta studier och integration i det finska samhället vill man stödja att invandrarna uppnår en fungerande tvåspråkighet. Man anser att studieavbrotten inom yrkesutbildningen bland invandrarstuderande minskas med hjälp av stödundervisning och arrangemang med stödpersoner samt undervisning på invandrararnas eget språk.²⁴⁰ Lagrummet är dock inte formulerat som en skyldighet för skolorna att anordna modersmålsundervisning för elever med annat modersmål än svenska. I finlandssvenska

239 Lag om grundläggande utbildning, 12 §.

240 Undervisningsministeriet: Utbildning och forskning 2003-2008, utvecklingsplan, ss.27-28.

skolor på fastlandet kan denna bestämmelse bli särskilt komplicerad eftersom det där handlar om en minoritet i minoriteten mer än på Åland i och med att de finlandssvenska skolorna på fastlandet följer rikets lagstiftning. Ofta kan det vara praktiskt omöjligt att ordna sådan undervisning för de elever som behöver det. Man har dock erfarenhet av finskspråkiga elever som går i finlandssvenska skolor och i praktiken innebär det att dessa elever kompenseras med vissa studielättande åtgärder. Dessa åtgärder kan vara t.ex. längre tid och mildare bedömning vid arbetsuppgifter, men också att svenskan för dem bedöms och betraktas som främmande språk. En elev med annat modersmål än svenska kan också i undantagsfall beviljas studieledighet för att resa till sitt hemland och umgänge med släktingar, eftersom man anser att eleven på detta sätt får behövlig praktisk övning i sitt modersmål som annars borde ha getts genom modersmålsundervisning.²⁴¹

2.5.3 Religionsundervisning i grundskolan

Religions- och samvetsfriheten är en grundlägg-

241 Upplysningar från timlärare i svenska vid högstadieskola på fastlandet, 16.12.2008.

gande rättighet, vari ingår rätten för var och en att få undervisning i den religion som han eller hon tillhör. Grunden för undervisningen i religion på fastlandet är att den religion som undervisas är den vilken omfattas av majoriteten, enligt det religionssamfund som flertalet elever tillhör. Om minst tre elever tillhör ett annat religionssamfund än det evangelisk-lutherska eller det ortodoxa, ska undervisning i deras religion ordnas. Livsåskådningskunskap ordnas för de elever som inte tillhör någon religion eller för de elever som tillhör en religion i vilken undervisning inte ordnas.²⁴² Samma utbildningsanordnares alla elever betraktas som en helhet. Skyldigheten att undervisa i en viss religion eller i livsåskådningskunskap uppstår således även om det inte i en och samma skola skulle finnas det minimiantal elever som avses, d.v.s. tre.²⁴³

I och med att Finland fick en ny religionsfrihetslagstiftning år 2003 ändrades både de finska och de åländska bestämmelserna om religionsundervisning. Tidigare var det så på Åland att då en elev befriats från religionsundervisning enligt religionsfrihetslagen från 1922 kunde antingen vårdnadshavaren ordna alternativ undervisning för eleven eller så ordnades livsåskådningskunskap.²⁴⁴ Paragrafen i grundskolelagen ändrades, men inte lika långtgående som den finska och inte i egentlig mening i substans till fördel för elever med annan religion. Den utvidgades dock en aning och numera gäller liksom i Finland att undervisning i religionskunskap skall ges enligt den religion i det religionssamfund till vilken majoriteten av eleverna i landskapet hör. I övrigt gäller samma bestämmelser utan hänvisning till religionsfrihetslagen, d.v.s. att vårdnadshavaren kan ordna undervisning för den som inte tillhör majoritetssamfundet eller så kan eleven delta i livsåskådningskunskap liksom de elever

242 Lag om grundläggande utbildning, 13 §.

243 RP 86/1997, detaljmotivering.

244 Grundskolelag för landskapet Åland 18/1995, den tidigare 18 § 4 mom.

som inte tillhör något religiöst samfund. Om en elev tillhör flera än ett religionssamfund beslutar elevens vårdnadshavare vilken undervisning eleven ska delta i.²⁴⁵

Den åländska läroplanens riktlinjer för religionsundervisningen utgår från en kristen människosyn, men ska även ”orientera om andra religioner, deras heliga skrifter, tro, etik och samfundsformer”.²⁴⁶ Livsåskådningskunskapen som erbjuds dem som inte tillhör ett religiöst samfund eller den i vars religion inte undervisas ska också ge information om olika religioner i världen.²⁴⁷

2.5.4 Gymnasialstadiet

Undervisningsministeriet kan bevilja en kommun, samkommun eller en registrerad sammanlutning eller stiftelse tillstånd att ordna gymnasieutbildning.²⁴⁸

På Åland sker utbildningen på gymnasialstadienivå vid de skolor som anges i landskapsförordningen om utbildning på gymnasialstadienivå, d.v.s. Ålands lyceum, Ålands naturbruksskola, Ålands husmodersskola, Ålands yrkesskola, Ålands sjömansskola, Ålands handelsläroverk, Ålands hotell- och restaurangskola samt Ålands vårdinstitut.²⁴⁹

Gymnasielagen innehåller samma bestämmelser för undervisningsspråket som lagen om grundläggande utbildning, d.v.s. möjligheten att meddela undervisningen på annat språk än finska, svenska, samiska, romani eller teckenspråk i särskilda undervisningsgrupper.²⁵⁰ Undervisning i modersmålet kan också ske på annat språk

245 Landskapslag om ändring av grundskolelagen för landskapet Åland, 112/2007, 18 §.

246 Landskapet Ålands läroplan för grundskolan, rev 2006, s.43.

247 Ibid., s.44.

248 Gymnasielag 629/1998, 3 § 1 mom.

249 Landskapsförordning 88/2002 om utbildning på gymnasialstadienivå, 1 §.

250 Gymnasielag, 6 § 3 mom.

som är elevens modersmål liksom i grundskolan, men på gymnasienivå är det elevens eget val (inte vårdnadshavarens). De ytterligare språken kan undervisas i stället för eller också utöver ett språk som undervisas för majoriteten, varvid det under de lektioner som enligt timfördelningen reserverats för modersmålet kan undervisas två olika språk. Dessa språk undervisas antingen som det enda språket i modersmålsundervisningen eller så används de timmar som reserverats för modersmålsundervisning för studier i dessa språk vid sidan av övriga studier i modersmålet.²⁵¹ Undervisningen på gymnasialstadiet riktar sig mot studentexamen, som skrivs på svenska eller finska, men i studentexamen kan invandrarstudier avlägga prov i finska eller svenska som andraspråk i stället för modersmålsprovet för finsk- eller svenskspråkiga.²⁵²

I den åländska lagen finns på gymnasialstadiet inte utrymme för tillfällig stödundervisning på modersmålet för elev med annat modersmål än svenska, inte heller modersmålsundervisning. Undervisningsspråket för de avsedda skolorna är svenska, under språkundervisning kan respektive språk användas. Vid tillfällig temaundervisning kan liksom i grundskolan lämpligt språk användas, och med landskapsregeringens tillstånd kan även annat språk än svenska användas om det är förenligt med målen för utbildningen.²⁵³ Samma bestämmelser finns i lagen om läroavtalsutbildning,²⁵⁴ lagen om Ålands folkhögskola²⁵⁵ och lagen om Ålands musikin-

251 Riksdagen 1997 RP 86. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om utbildning.

252 Utbildningsstyrelsen: Utbildning för invandrare i Finland, s.10.

253 Landskapslagen om utbildning på gymnasialstadiet 52/1997, 18 §.

254 Landskapslagen om läroavtalsutbildning 59/1998, 2 §.

255 Landskapslag om Ålands folkhögskola 53/1999, 12 §.

stitut²⁵⁶.

2.5.5 Religionsundervisning på gymnasialstadiet

Samma bestämmelser gäller på gymnasienivå som i grundskolan, bortsett från att mer baseras på elevens eget val. En studerande som inlett studierna efter att han eller hon fyllt 18 år har rätt att välja mellan religions- och livsåskådningskunskap.²⁵⁷

2.5.6 Språk på högskolenivå

De finska universiteten har självstyrelse,²⁵⁸ men om undervisnings- och examensspråk bestäms ändå i lag. I de fastländska högskolorna är undervisningsspråket finska, utom för vissa i universitetslagen specificerade högskolor där undervisnings- och examensspråk är svenska.²⁵⁹ Universitetet kan bestämma att något annat språk utöver finska eller svenska kan användas som examensspråk och om användningen av andra språk än undervisnings- och examensspråken i undervisningen och i studieprestationerna.²⁶⁰ Enligt den åländska högskolelagen är undervisningsspråket svenska men även annat språk får användas om detta är förenligt med målen för utbildningen.²⁶¹

256 Landskapslag om Ålands musikinstitut, 80/1995, 10 §.

257 Gymnasielag, 9 §.

258 Universitetslag, FFS 645/1997, 2 § 1 mom.

259 Dessa universitet och högskolor är Helsingfors universitet, Tekniska högskolan, Bildkonstakademien, Sibelius-Akademien, Konstindustriella högskolan och Teaterhögskolan där undervisnings- och examensspråken är finska och svenska. Undervisnings- och examensspråket vid Åbo Akademi och Svenska Handelshögskolan samt Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet är svenska.

260 Universitetslag, 9 §.

261 Landskapslag om Högskolan på Åland, ÅFS 81/2002, 18 §.

2.6 Deltagande

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som Finland ratificerat²⁶² garanterar deltagande i det offentliga livet på icke-diskriminerande grunder, d.v.s. utan åtskillnad p.g.a. ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.²⁶³ Deltagandet innebär att man ska få delta i skötseln av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud, man ska få ställa upp och rösta i val och på lika villkor ha tillträde till offentlig tjänst i sitt land.²⁶⁴ Detta är en rättighet som tillfaller alla. Den europeiska människorättskonventionen som Finland ratificerat och Åland gett sitt bifall till, innehåller ett tilläggsprotokoll som ger folket en rätt att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen i den lagstiftande församlingen i fria och hemliga val med jämna mellanrum som de fördragsslutande parterna förbinder sig att ordna.²⁶⁵ Inom minoritetsdiskursen är rätten till deltagande särskilt uppmärksammas genom ett antal bestämmelser i bindande och icke-bindande regionala och internationella dokument. I synnerhet bör minori-

teter ha rätt till deltagande i frågor som rör dem direkt, t.ex. vid utvecklingen av projekt och lagstiftning. Inflyttade räknas inom folkrätten inte automatiskt som nationella minoriteter med rätt till särskilt skydd under t.ex. Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter från 1998.²⁶⁶ Däremot talar man om "nya minoriteter" som i vissa fall skyddas av samma bestämmelser som de "gamla minoriteterna" i ett land. På basen av MP-konventionen artikel 25 förpliktigar Finland att se till att alla medborgare har samma möjligheter att göra sin röst hörd och delta i det allmänna och politiska livet, vilket sålunda inte sträcker sig till inflyttade som inte har finskt medborgarskap. Enligt den finska grundlagen 14 § ska dock det allmänna

främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsaktivitet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

En liknande bestämmelse finns i den åländska kommunallagen där det bestäms att kommunen ska främja möjligheten att delta och påverka.²⁶⁷

2.6.1 Invandrades deltagande i det offentliga livet i Finland

I Finland är det grundlagens 14 § om rösträtt och rätt till inflyttande som är utgångspunkt för deltagandet genom val. Enligt denna paragraf har den som är finsk medborgare och 18 år fyllda rätt att rösta i statliga val och folkomröstningar. I riksdagsval är den myndiga person som inte innehar militär tjänst eller ett antal andra tjänster²⁶⁸ valbar.²⁶⁹ Enligt den finska vallagen

262 Lagen FFS 107/1976 och förordningen FFS 108/1976 om bringande i kraft av internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och av det därtillfogade fakultativa protokollet och den svensk- och franskspråkiga texten i FördrS. 8/1976. Åland har dock inte gett sitt bifall till konventionen.

263 Grunderna utgående från vilka ingen diskriminering får göras återfinns i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) artikel 2.

264 MP-konventionen artikel 25.

265 Europarådets konvention om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt tilläggsprotokollen till konventionen (lag FFS 438/1990 och förordning 439/1990, FördrS. 18/1990). Lagtingets bifall 27.4.1990.

266 Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter, CETS 157. Finland ratificerat 3.10.1997. Ikraft 1.2.1998.

267 Kommunallag, ÅFS 73/1997, 31 § 2 mom.

268 Justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren.

269 Finlands grundlag, FFS 731/1999, 27 §.

som gäller riksdagsval, presidentval, kommunalval och Europaparlamentsval, ska man vara finsk medborgare som fyllt 18 år senast på valdagen för att få rösta i dessa val.²⁷⁰ Då det gäller Europaparlamentsval kan dock även utländska unionsmedborgare rösta²⁷¹ förutsett att de har sin hemkommun i Finland enligt lagen om hemkommun (FFS 201/1994) och i sin hemstat inte förlorat rösträtten i Europaparlamentsval.²⁷² I sådana fall ska den utländska medborgaren skriftligen meddela magistraten att han eller hon vill rösta i Finland och inte i sitt hemland.²⁷³ Befolkningsregistercentralen är förpliktigad att i mån av möjlighet meddela de utländska EU-medborgarna i god tid före Europaparlamentsval och kommunalval om deras rätt att rösta och valbarhet.²⁷⁴ Man får inte rösta mer än en gång i Europaparlamentsval, vilket innebär att om man gjort en anmälan om att rösta eller kandidera i bosättningslandet ska rösträtten utövas enbart där.²⁷⁵ Vad gäller tredjelandsmedborgares rätt att rösta i europaparlamentsval har EG-domstolen slagit fast att tredjelandsmedborgare kan ha rätt att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet men att det är upp till medlemsstaterna att besluta om de skall beviljas dessa rättigheter eller inte, eftersom de relevanta artiklarna i EG-fördraget²⁷⁶

270 Vallag, FFS 714/1998.

271 Grunden för Europaparlamentsvalen är i primärrätten artikel 190 EG-fördraget men närmare bestämmelser finns i Rådets Direktiv om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare 93/109/EG (EU:s valdirektiv).

272 Vallag FFS 714/1998, 2 § 2 mom.

273 Ibid., 18 § 2 mom.

274 Ibid., 22 mom.

275 Ibid., 161 § efter EU:s valdirektiv artikel 4.

276 Artiklarna 189, 190, 17 och 19 i EG-fördraget.

inte utgör hinder för att medlemsstaterna tillerkänner vissa personer som har nära anknytning till dessa stater, utöver statens egna medborgare och unionsmedborgare som är bosatta inom dess territorium, sådan rösträtt och valbarhet.²⁷⁷

För att vara valbar till posten som republikens president måste kandidaten vara infödd finsk medborgare.²⁷⁸

Ifråga om kommunala val och rådgivande kommunala folkomröstningar gäller enligt kommunallagen att rösträtt innehas av

finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som före valårets början har fyllt 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen är på valårets första dag.

Rösträtt i kommunalval har även andra utlänningar som uppfyller villkoren ovan om de har haft hemkommun i Finland under de två år som närmast föregår valåret.²⁷⁹

Denna bestämmelse infördes 1995 i samband med EU-inträdet²⁸⁰. Detta innebär alltså att unionsmedborgare och nordiska medborgare har rösträtt vid kommunalval på samma villkor som finska medborgare, förutsatt att de har hemkommun i Finland senast 51 dagar före valdagen. Ifråga om tredjelandsmedborgare inträder rösträtten efter två år. Finland har också ratificerat Europarådets konvention om utländska

277 EG-domstolen 12 september 2006, mål C-145/04, Konungariket Spanien mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

278 Finlands grundlag, 54 § 1 mom.

279 Kommunallagen, FFS 365/1995, 26 § 1 mom,

280 Lagstiftningen kom till som följd av Rådets direktiv om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare 94/80/EG, EGT nr L 368, 31.12.1994, s. 38.

medborgares deltagande i det offentliga livet på lokal nivå från 1992. Den trädde i kraft på finländskt territorium 1.5.2001. Konventionen utgår ifrån den europeiska människorättskonventionen och garanterar varje utländsk medborgare i de stater som antagit konventionen rätt att åtminstone rösta, men också vara valbar i lokala val, förutsatt att utlänningen uppfyller samma rättsliga krav som landets egna medborgare och har bott fem år i landet. Femårsgränsen får göras kortare av de enskilda staterna.²⁸¹

Då det gäller kommunala förtroendeuppdrag²⁸² är en myndig person som har kommunen som hemkommun och har rösträtt i kommunalval i någon kommun det är då fullmäktige väljs eller val för ett annat förtroendeuppdrag förrättas valbar.²⁸³

Med andra ord är finskt medborgarskap ett krav vid riksdagsval, presidentval och folkomröstningar, både för rösträtt och valbarhet, medan man som unionsmedborgare kan få rösträtt och bli valbar i europaparlamentsval och kommunalval. Tredjelandsmedborgare kan efter två år få rösträtt i kommunalval.

2.6.2 ETNO

I anslutning till det finska inrikesministeriet finns ett sakkunnigorgan kallat delegationen för etniska relationer (ETNO). Den juridiska grunden är en förordning från 2008 men delegationen existerar sedan 2005. Högst 33 medlemmar, utsedda för tre år i sänder, från både myndighe-

ter och organisationer för invandrare och etniska minoriteter²⁸⁴ träffas åtminstone två gånger per år för att utveckla dialogen mellan myndigheterna, medborgarorganisationerna och de partier som är representerade i riksdagen samt invandrarna och de etniska minoriteterna på riksplanel och på det regionala och lokala planet.²⁸⁵

ETNO försöker att påverka lagstiftningen och invandrapolitikens olika delområden - speciellt när det gäller integration i samhället, sysselsättning och tjänster. Som expertorgan ger ETNO utlåtanden, tar initiativ, gör framställningar och ger rekommendationer.²⁸⁶

Fyra regionala delegationer finns också och tillsätts av arbetskrafts- och näringslivscentralerna. I dessa ingår representanter för arbetskrafts- och näringslivscentralerna, länsstyrelserna, de centrala kommunerna, medborgarorganisationerna, parterna inom arbetslivet och näringslivet, invandrarna samt de etniska minoriteterna.²⁸⁷ Ett exempel på en av ETNO:s aktiviteter är kampanjen PRO-Nuoret, vars idé är att en ung invandrare med lika möjligheter blir en likvärdig vuxen. Trots de aktuella ekonomiska utsikterna är det viktigt för Finland att unga invandrare inte söker sig bort utan att den etniska mångfal-

281 Europarådets konvention om utländska medborgares deltagande i det offentliga livet på lokal nivå, CETS 144, Strasbourg, 5.11.1992, artikel 6.

282 Förtroendevalda i kommunen är ledamöterna och ersättarna i fullmäktige, personer som har valts till ledamöter i kommunens organ, personer som kommunen har valt till ledamöter i en samkommuns organ samt andra personer som har valts att sköta kommunala förtroendeuppdrag, kommunallagen 32 §.

283 Kommunallag, 33 §.

284 Ordförande för delegationen är inrikesministeriets kanslichef. Vice ordförande är arbets- och näringsministeriets kanslichef och en representant för invandrarna. De ordinarie medlemmarna och deras ersättare ska företräda inrikesministeriets, utrikesministeriets, arbets- och näringsministeriets, undervisningsministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden, riksdagsgrupperna, Finlands Kommunförbund, de centrala arbetsmarknadsorganisationerna och de registrerade föreningar och registrerade samfund som företräder invandrare eller etniska minoriteter samt regionala delegationer. Statsrådets förordning om delegationen för etniska relationer, 22.5.2008, 3 § 2 mom.

285 Ibid., 1 § 2 mom.

286 Ibid., 2 §.

287 Ibid., 22.5.2008, 5 § 2 mom.

den och det lokala näringslivet utvecklas.²⁸⁸

Som nämnts har Finland ratificerat Europarådets konvention om utländska medborgares deltagande i det offentliga livet på lokal nivå. Denna konvention stipulerar att varje stat ska se till att alla juridiska eller liknande hinder för att en kommun som bebos av ett stort antal utländska medborgare ska kunna sätta upp ett rådgivande organ avlägsnas. Staterna ska också uppmuntra och underlätta för etablerandet av sådana rådgivande organ, som väljs eller utnämns av utlänningarna själva.²⁸⁹

2.6.3 Invandrarers deltagande i det offentliga livet på Åland

Den åländska självstyrelselagen förbjuder egentligen personer utan hembygdsrätt att rösta och ställa upp i valen till lagtinget och kommunfullmäktige.²⁹⁰ Självstyrelselagen innehåller dock ett utrymme för lagtinget att lagstifta om rösträtt och valbarhet i vissa fall för förtroendeposter inom kommunalförvaltningen, främst för nordiska men även för andra staters medborgare.²⁹¹ Detta tillägg till självstyrelselagen infördes efter EU-inträdet 1995²⁹² och därefter stiftades landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt (ÅFS 63/97).

288 Inrikesministeriet informerar, 3.11.2008: Invandrarutredningar i fokus i ny kampanj.

289 Europarådets konvention om utländska medborgares deltagande i det offentliga livet på lokal nivå, artikel 5.

290 Sjl 9 §. Lagtingsordning 11/1972 för landskapet Åland reglerar närmare vem som har rösträtt, 4-5 §§.

291 Sjl 67 §.

292 Lagstiftningen kom till som följd av Rådets direktiv om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare 94/80/EG, EGT nr L 368, 31.12.1994, s. 38. Bakgrunden finns också i Finlands anslutningsförhandlingar för Ålands del och den förklaring om Åland som antogs av EU:s medlemsstater.

Grundprincipen är alltså att om en myndig person har hembygdsrätt och har haft sin hemkommun i landskapet enligt den finska lagen om hemkommun (FFS 201/1994) sedan den 1 september valåret får han eller hon rösta i lagtingsval och kommunalval. Om personen inte har hembygdsrätt men har haft sin hemkommun i landskapet under ett år närmast före valdagen utan avbrott och uppfyller de övriga allmänna krav som gäller för rösträtt och valbarhet i kommunalval har denna person sin rösträtt enligt landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt (63/97). Då lagen trädde i kraft var tidsperioden tre år men detta har ändrats till ett år 2007.²⁹³ Här går den åländska lagstiftningen längre än vad EU-lagstiftningen kräver, eftersom direktivet ifråga enbart kräver att unionsmedborgare ska likställas med bostättningsstatens medborgare ifråga om rösträtt och valbarhet i kommunala val, medan den åländska lagstiftningen inte begränsar sig till unionsmedborgare.

I enlighet med EU-lagstiftningen och i likhet med den finska lagstiftningen ska landskapsregeringen i mån av möjlighet i god tid före valet på lämpligt sätt underrätta alla i kommunalvalet rösterberättigade personer som inte har åländsk hembygdsrätt om de be stämmelser som gäller för utövande av rösträtten och rätten att kandidera.²⁹⁴

293 Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt ÅFS 10/2007. Suksi menar att kommunallagen 30.1 § 2 punkten, som gav rösträtt åt den som den 1 september under valåret har kommunen som sin hemkommun, och samma lags 30.2 § samt landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt, som kräver tre års bosättning närmast före valåret utan avbrott, upprättar en diskriminering som går emot EU-direktivet. Suksi, s.94.

294 Landskapslag om lagtingsval och kommu-

Då det gäller åländska kommunala folkomröstningar innehåller kommunallagen från 1997 identiska bestämmelser ifråga om rösträtten för kommunalval och kommunala folkomröstningar, d.v.s. en treårsgräns närmast före valåret för rösträtt. Däremot finns ingen speciallag som reglerar rösträtten för personer utan hembygdsrätt i kommunala folkomröstningar likt den om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar hembygdsrätt från 1997. Kommunallagen ändrades dock samtidigt så att en person utan hembygdsrätt blir röstberättigad efter ett års bosättning närmast före valdagen både i kommunalval och i kommunala folkomröstningar. Då det gäller kommunalval ska bosättningen enligt den ändrade 30 § vara oavbruten i ett år och då det gäller kommunala folkomröstningar ska personen ha kommunen som hemkommun den dag beslutet om omröstningen fattas, men 30 a § 2 mom. stipulerar varken om att bosättningen måste vara oavbruten eller att personen måste ha varit bosatt i samma kommun som den kommunala folkomröstningen hålls.²⁹⁵

Självstyrelselagen reglerar inte folkomröstningar som inte är kommunala. Suksi drar slutsatsen att beslutande folkomröstningar sålunda är förbjudna på Åland, men att rådgivande folkomröstningar nog kan förekomma,²⁹⁶ vilket aktualiserades i samband med omröstningen inför EU-anslutningen på Åland 1994.

På Åland finns det ingen delegation likande ETNO. I integrationskommittén och sålunda

nalval 39/1970 ändrad 25/75, 20/79, 58/87, 39/90, 13/91, 63/94, 7/99 och 21/2003.

295 Landskapslag om ändring av 30 § och 30 a § kommunallagen för landskapet Åland, ÅFS 11/2007.

296 Suksi, 2005, s.89. Dessutom finns en överenskommelseförordning om skötseln av vissa uppgifter som gäller lagtings- och kommunalval samt rådgivande folkomröstningar i landskapet Åland ÅFS 24/1999. Denna säger dock ingenting om de röstberättigade.

utarbetandet av slutrapporten deltog en icke-nordiskfödd inflyttad person från Mångkulturella föreningen och i barnomsorgskommittén som avgav rapport 2008 ingen person med icke-nordisk bakgrund.

Valdeltagandet för personer utan hembygdsrätt har varit lågt i de tre senaste kommunalvalen och ökade inte nämnvärt 2007 i och med den kortare bosättningstiden för rösträtt i kommunalval. I valet 1999 var valdeltagandet för den icke-nordiska gruppen utan hembygdsrätt 29,9 %. I valet 2003 ökade denna siffra till 34,5 % för att sedan sjunka igen år 2007 till 27,6 %. Dessa siffror är märkbart lägre än för de grupper som saknar hembygdsrätt men innehar medborgarskap i Finland, Sverige eller något annat nordiskt land (ca 40 % i valet 2007 för de nordiska grupperna).²⁹⁷I allmänhet i valet 2007 uppgick röstprocenten bland personer utan hembygdsrätt (oavsett medborgarskap) till 37 % jämfört med 71 % bland personer med hembygdsrätt.

2.6.4 Kultur och medborgarsambälle

I den nordiska integrationsdiskursen har det nyligen skett ett skifte i fråga om termer. Sedan ca 1,5 år tillbaka talar man om tillgänglighet (*accessibility*), kulturell demokrati och deltagande.²⁹⁸ Det här är termer som återfinns i UNESCOs konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar, som Finland har ratificerat och Åland gett sitt bifall till.²⁹⁹ Målet med konventionen är att skapa utrymme för

297 Valdeltagandet 2007, Statistik 2008:3, ÅSUB 2008, Tabell 12, s.21.

298 Konferensen för nordisk interkulturell dialog "How soon is now?", 12.11.2008. Se det svenska ordförandeskapet i Nordiska rådet 2008, www.norden2008.se.

299 UNESCO Konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar, Paris, FördrS 600/2006. Lagtingets bifall 25.4.2007, ÅFS 117/08, till de delar den rör lagtingets behörighet. Hädanefter UNESCO konventionen.

olika kulturer att blomstra och samspela.³⁰⁰ Konventionen ska tillämpas på den politik och de åtgärder som parterna antar för att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar.³⁰¹ Kultur­rell mångfald definieras i konventionen som ”de många olika former genom vilka grupper och samhällen uttrycker sin kultur”. Dessa yttringar sprids mellan de olika grupperna och inberäk­nar konstnärligt skapande, produktion, spridning och nyttjande oavsett medel och teknik.³⁰² Vidare definierar konventionen interkulturalitet som ”olika kulturers existens och jämbördiga samspel samt möjligheten att skapa gemensamma kulturyttringar genom dialog och ömsesidig respekt”.³⁰³ Åland har redan blivit ett mångkulturellt samhälle. Åland har genom sitt bifall åtagit sig att följa konventionens bestämmelser på de områden där landskapet har behörighet. Åland ska sålunda ta vara på de olika kulturyttringar som förekommer på Åland idag. Sådana åtgärder kan enligt konventionen bl.a. inbegripa lagstiftningsåtgärder och offentliga ekonomiska bidrag som syftar till att skydda och främja mångfalden av kulturyttringar.³⁰⁴ Även erkännandet av det civila samhällets grundläggande roll ingår som en komponent i uppnåendet av målen för konventionen.³⁰⁵

I riket har undervisningsministeriet gjort bedömningen att det frivilliga arbetet kommer att spela en allt större roll för att främja integrationen. Idrottens betydelse för ökad tolerans och konstens betydelse för människors välbefinnande betonas.³⁰⁶ Det civila samhället och de ideella organisationerna har redan börjat spela en roll

300 UNESCO konventionen, artikel 1.

301 Ibid., artikel 3.

302 Ibid., artikel 4.1.

303 Ibid., artikel 4.8.

304 Ibid., artikel 6.

305 Ibid., artikel 11.

306 Kulturutskottets utlåtande 21/2008 rd, KuUU 21/2008 rd-SRR 4/2008 rd, statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen.

för integrationen av inflyttade på Åland. Ålands mångkulturella förening grundades 2001 och har numera omkring 50 betalande medlemmar, både ålänningar och inflyttade från hela världen.³⁰⁷ Föreningen verkar som en bro mellan de olika kulturerna på Åland och vill vara ett stöd för de nyinflyttade. De organiserar föreläsningar och evenemang där olika kulturer möts, t.ex. kurser, konserter, fester och debatter.³⁰⁸ Ålands mångkulturella förening har de senaste åren också fått en annan roll och status i och med att föreningen tar del i den samhälleliga debatten och allt oftare inbjuds till seminarier och dylikt.

För att främja det civila samhällets arbete i integrationsfrågor disponerar det finska undervisningsministeriet över anslag för att främja kulturella minoritetens och invandrades kultur och språk. Bland annat har Ålands fredsinstitut och Finlands Röda Kors Ålands distrikt inlett samarbete i integrationsfrämjande åtgärder med hjälp av dessa anslag. Sedan våren 2008 organiserar Ålands mångkulturella förening, Finlands Röda kors Ålands distrikt och Ålands Fredsinstitut i samarbete med Café Bönan också mångkulturella caféer en gång i månaden där en inflyttad presenterar sitt land och sin kultur, som hittills har varit väldigt populära. Nordens institut på Åland började i maj 2009 också med

307 Uppgift från Gunnel Ekelund vid Ålands mångkulturella förening 30.12.2008. Hennes uppskattning är att medlemmarnas profiler fördelar sig som följer: 21 personer från flyktinggruppen 2008 som staden betalade medlemsavgift för, 15 ganska nyligen inflyttade personer och resten inflyttade för längre tid sedan från fastlandet och Sverige. På Åland födda ålänningar ca 7-10 personer. Alla aktiva medlemmar betalar dock inte medlemsavgift eftersom synen på vad en förening är skiljer mellan olika kulturer. Efter februari 2009 verkar antalet medlemmar ha ökat.

308 Se hemsidan för Ålands mångkulturella förening: <http://home.aland.net/mangkulturell/>, läst 30.12.2008.

guidade utflykter för inflyttade på Åland kallade ”En titt på Åland”. Turerna går till platser som är viktiga på Åland, t.ex. Kobba klintar och lagtinget.³⁰⁹ Inom de ideella föreningarna finns sålunda redan en grund för integrationsarbetet, eftersom strukturer och förutsättningar finns för de plattformar och kanaler som krävs för möten. För många inflyttade är frivilligt engagemang ett naturligt sätt att vara delaktig i samhället och det sociala livet. Tredje sektorns roll integrationsfrågor, speciellt i tider av ekonomiska kriser, får inte underskattas.

Integrationsprocessen fungerar som nämnts två vägar - invandraren anpassar sig till det nya samhället och samhället anpassar sig till den nya situationen med inflyttning. Det är sålunda viktigt, och i enlighet med UNESCO-konventionens anda, att skapa forum där de nya kulturerna i ett samhälle får chansen att mötas och samspela.

3. Kategorier av inflyttade

I det följande behandlas de kategorier som finns inom gemenskapsrätten och sålunda också i den finska utlänningslagstiftningen närmare. Dessa kategorier är unionsmedborgare och därmed jämförbara personer, tredjelandsmedborgare, flyktingar och asylsökande.³¹⁰

3.1 Unionsmedborgare och därmed jämförbara personer

Enligt Finlands utlänningslag³¹¹ jämställs medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz, med medborgare i Europeiska unio-

nens (EU) medlemsstater. Dessa personers rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU regleras i ett nytt direktiv från 2007, det s.k. direktivet om fri rörlighet.³¹² Tidigare var de olika bestämmelserna utspridda i en rad olika rättsakter. Direktivets bestämmelser om fri rörlighet har införlivats i utlänningslagens 10:e kapitel.

3.1.1 Upphållsrätt- fri rörlighet för personer

Direktivet om fri rörlighet förbättrade och förtydligade vad den fria rörligheten för personer innebär. Unionsmedborgare och därmed jämförbara personer behöver inget visum för att komma till eller vistas i Finland. Det krävs dock ett av Finland godkänt resedokument.³¹³ Vistelsen i Finland är laglig i tre månader om utläningen kommer från en stat vars medborgare inte behöver uppehållstillstånd. Man kan uppehålla sig i Finland som turist, arbetssökande, arbetande (anställd eller egen företagare), studera eller leva som pensionär. Därefter bör man registrera sig i Finland.³¹⁴ Då kräver Finland att man uppvisar intyg på att man arbetar, har eget företag eller på annat sätt är ekonomiskt oberoende (har sin försörjning tryggad).³¹⁵ Efter fem år kan man beviljas permanent uppehållsrätt enligt direktivet. En EU-medlemsstat kan avvisa andra medlemssta-

312 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

313 Utlänningslag, 18 § 1 mom.

314 På Åland ska man gå till Polisen på Åland. De behöriga myndigheterna behandlas närmare i avsnitt 3.2.1.

315 Det ekonomiska oberoendet ska bevisas av personen ifråga själv. Egna uppgifter räcker med de bör kunna kontrolleras. Utlänningslag 159 §.

309 Ålandstidningen, 29.4.2009: Guidade utflykter för nyinflyttade.

310 Statslösa ingår också som en kategori i utlänningslagen, men på grund av den ringa relevansen för Åland och utrymmesbristen tas dessa fall inte upp i översikten.

311 Utlänningslag FFS 301/2004, 3 § 2 mom.

ters medborgare ifall de meddelats inreseförbud p.g.a. allmän ordning och säkerhet, saknar ID-dokument, en kort tid efter inresa blir tvungna att ty sig till utkomststöd eller om de inte uppfyller villkoren för registrering av uppehållsrätt eller utfärdande av uppehållstillstånd.³¹⁶

Den utsatta tiden på tre månader som unionsmedborgare får stanna i landet utan registrering kan förlängas för en ”rimlig tid” om unionsmedborgaren är arbetssökande och alltjämt söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.³¹⁷ Den kan också förlängas om unionsmedborgaren tillfälligt blivit arbetsförmögen p.g.a. sjukdom eller olycksfall eller blivit arbetslös av skäl som inte beror på honom eller henne själv. Då kan uppehållsrätten kvarstå i 2 år.³¹⁸ Då tiden löpt ut ska unionsmedborgaren registrera sin uppehållsrätt.³¹⁹ För att få stanna ska unionsmedborgaren ha giltigt identitetsbevis eller pass. Unionsmedborgaren ska inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Detta kriterium gäller också hans eller hennes anhöriga.³²⁰ En unionsmedborgare kan alltså enbart utvisas på basis av detta kriterium, och ett sådant utvisningsbeslut fattas utgående från utlänningens eget uppförande. Tidigare domar i brottmål kan inte i sig utgöra en grund för utvisning. För att få stanna ska unionsmedborgaren även uppfylla vissa tilläggsriterier. Unionsmedborgaren ska arbeta - antingen i anställningsförhållande eller som egenföretagare kunna försörja sig och vid behov ha sjukförsäkring (inte bli beroende av finskt utkomststöd), eller vara studerande med tillräckliga medel och vid behov sjukförsäkring.

316 Utlänningslag, 167 §. Unionsmedborgare kan utvisas om uppehållsrätten eller det permanenta tillståndet återkallas, eller om han eller hon äventyrar allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Utlänningslag, 168 §.

317 Ibid., 158 §.

318 Ibid., 160 §.

319 Ibid., 159 §.

320 Ibid., 156 §.

Enligt direktivet om fri rörlighet får medlemsstaterna inte fastställa något fast belopp som de anser utgör tillräckliga medel utan de måste ta hänsyn till den berörda personens individuella omständigheter. Maximigränsen för beloppet är i alla fall vad en finsk medborgare kan motta i socialt bistånd, d.v.s. utkomststöd.³²¹ Vad gäller ”sjukförsäkring vid behov” torde detta vara ett sällsynt krav. De flesta unionsmedborgare och deras familjemedlemmar får en hemkommun och därmed rätt att använda offentliga hälsovårdstjänster och omfattas av sjukförsäkring. Om personen inte har fått hemkommun i Finland och är arbetssökande upphör ursprungslandets försäkring att gälla och då kan alltså kravet på sjukförsäkring bli aktuellt.³²²

Upphållsrätten blir enligt finsk lagstiftning permanent efter en oavbruten vistelse i Finland på fem år.³²³ En sökande som är arbetstagar eller egenföretagare kan dock få permanent uppehållstillstånd redan innan fem år har förflutit.³²⁴ Detta gäller t.ex. för personer som uppnått pensionsålder efter tre år i Finland och som de senaste 12 månaderna arbetat i Finland. Personer som blivit varaktigt arbetsförmögna åtnjuter samma rätt efter två års bosättning i Finland utan avbrott. Dessa grupper av personer får också räkna tillgodo arbetsperioder i en annan medlemsstat.

En unionsmedborgares familjemedlem omfattas av i stort sett samma rättigheter som unionsmedborgaren själv även om denna person inte är medborgare i en av unionens medlemsstater.³²⁵ Som familjemedlem räknas maken och deras barn under 21 år. Barn som är äldre än 21 och föräldrarna till unionsmedborgaren eller

321 Direktivet om fri rörlighet artikel 8.4.

322 Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 205/2006), detaljmotivering.

323 Utlänningslag, 161 g) §.

324 Ibid., 163 §.

325 Ibid., 154 §.

unionsmedborgarens make kan också omfattas om de är beroende av unionsmedborgarens för sin försörjning. Detsamma gäller barn till unionsmedborgarens make som är över 21 år. Vårdnadshavare till barn som är unionsmedborgare är också familjemedlemmar. Som andra anhöriga räknas personer av samma kön som lever tillsammans med unionsmedborgaren i ett registrerat partnerskap enligt lagen om registrerat partnerskap (FFS 950/2001). Dessa jämföras med makar, liksom också sambon, d.v.s. personer som fortlöpande lever tillsammans med unionsmedborgaren under äktenskapsliknande förhållanden. Sambon måste ha bott tillsammans i två år³²⁶ eller dela vårdnaden om ett gemensamt barn. Hänsyn kan också tas till andra vägande skäl.

De som reser in i Finland ska ha giltigt pass, eller visum för unionsmedborgarens familjemedlemmar om de är medborgare i ett land vars medborgare behöver visum vid resa in i Finland, men inte om familjemedlemmen innehar ett giltigt uppehållskort för någon annan stat i EU eller uppehållstillstånd i en annan Schengenstat. Unionsmedborgarens familjemedlemmar ska också registrera sin uppehållsrätt. Deras uppehållstillstånd blir också permanent efter fem års oavbruten vistelse.

3.1.2 Sysselsättning

En av de viktigaste principerna inom EU är rörelsefriheten för alla EU-medborgare och andra som lagligen befinner sig inom EU, vilket också innebär arbete varsomhelst inom EU. Fri rörlighet för arbetstagare inom EU är ett grundkoncept som slås fast i EG:s primärrätt.³²⁷ En person som har uppehållsrätt som unionsmedborgare

326 Detta tvåårskriterium nämns inte i utlänningslagens 154 § men dock i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 205/2006), detaljmotiveringen.

327 EG-fördraget artikel 39.

eller familjemedlem till sådan har obegränsad rätt att arbeta och behöver sålunda inget specifikt uppehållstillstånd för arbetstagare.³²⁸

Då EU utvidgades med 10 länder i maj 2004 och sedan med två till i januari 2007 befarade många av de gamla medlemsländerna en massiv invandring av arbetssökande från de nya medlemsländerna. Därför gav anslutningsfördraget för de nya medlemsländerna rum för övergångsåtgärder, som är ett undantag från artikel 39 EG-fördraget om fri rörlighet för arbetskraft inom EU. Detta ledde till ett schema som kallas "2+3+2-års arrangemanget". Det innebär att medlemsstaterna måste avge en förklaring efter två år (d.v.s. i maj 2006) huruvida de håller kvar sina restriktioner gentemot arbetare och arbetssökande från de nya medlemsländerna Polen, Litauen, Lettland, Estland, Tjeckien, Slovakien, Ungern och Slovenien (EU-8). Nästa deadline är maj 2009 och 30 april 2011 ska alla restriktioner vara hävda för EU-8. För de år 2007 nyttillkomna medlemsländerna Bulgarien och Rumänien gäller ett liknande "2+3+2-års arrangemang", där alla restriktioner ska vara hävda 1 januari 2014. Finland och Sverige är de enda länder som inte införde restriktioner gentemot bulgarer och rumäner.³²⁹

EURES är ett europeiskt arbetsförmedlingssystem som betjänar arbetssökande som är intresserade av att arbeta utomlands.³³⁰ EURES ger service i form av information, rådgivning, rekrytering/platsförmedling till arbetstagare och arbetsgivare som vill utnyttja möjligheten till fri rörlighet för personer. Det är också ett mänskligt

328 Utlänningslag, 164 §.

329 EurActiv 23.9.2004, updated 25.7.2008: Free movement of labour in the EU-27.

<http://www.euractiv.com/en/enlargement/free-movement-labour-eu-27/article-129648>, läst 15.12.2008.

330 Ålands arbetsmarknads- och studieservice-myndighet, Utomlands/ EURES, se <http://www.regeringen.ax/arbete/utomlands.pbs>. Läst 21.11.2008.

nätverk av rådgivare med specialkunskaper då det gäller praktiska, juridiska och administrativa frågor i samband med jobbriklighet. Även ams har en utbildad EURES- rådgivare. Rådgivaren kan hjälpa arbetsgivare på Åland att rekrytera arbetstagare från EU/EES området och svara på frågor om arbetstillstånd för sådana som kommer från tredjestater.³³¹

3.1.3 Social trygghet för EU/EES-medborgare
Eftersom socialpolitiken egentligen är medlemsländernas behörighet finns ett frivilligt system för samarbete på området.³³² Som en del av Lissabon-strategin infördes vid Europeiska rådet år 2000 den öppna samordningsmetoden på det sociala området (*OMC- open method of coordination*) som integrerar nationell mångfald och europeisk likformighet. Gemensamma mål har satts upp för fattigdom och social utslagning, pensionspolitik och hälso- och sjukvård. Målen fungerar som nationella riktlinjer inom dessa sektorer. Inom systemet har kommissionen enbart en övervakande roll, medan medlemsländerna utvärderar varandra (d.v.s. grupptryck) genom gemensamma mätmetoder och jämförelser.³³³ Syftet med de olika åtgärderna på området för socialpolitik är sålunda inte att harmonisera medlemsländernas lagstiftning, utan att underlätta för den fria rörligheten för arbetstagare inom unionen, där EU har lagstiftningsbehörighet. För att koordinera vilken medlemsstats socialskyddssystem som berör vem används ännu rådets förordning om tillämpningen

331 Ibid., Läst 21.11.2008.

332 Avdelning XI EG-fördraget.

333 Se Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 2 juli 2008, KOM(2008) 418 slutlig, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Ett förnyat engagemang för det sociala Europa: Förstärka den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration.

av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.³³⁴ En ny förordning för bättre samordning av systemen för social trygghet har redan trätt ikraft.³³⁵ Den tillhörande tillämpningsförordningen³³⁶ har dock inte trätt ikraft, och därför tillämpas inte ännu den nya samordningsförordningen. Genom förordningarna behåller medlemsstaterna alltså sin rätt att fastställa de olika typerna av förmåner och villkoren att bevilja dem.

Förordning 883 omfattar följande EU-medborgare, statslösa, och flyktingar med familjer som är bosatta och omfattas av lagstiftningen i en medlemsstat.³³⁷ Förordningen rör förmåner vid sjukdom, föräldraskap, invaliditet, ålderdom, olycksfall i arbetet och arbetsjukdom, dödsfallsersättningar, arbetslöshet, förtida pensionering och familjeförmåner.³³⁸ Förbättringarna som sker genom den nya förordningen 883 handlar sålunda bl.a. om att personkretsen utvidgas till att gälla alla unionsmedborgare och inte bara yrkesverksamma. Omfattningen av samordningen utökas till att gälla även t.ex. förtida pension och arbetslöshetsersättning från hemlandet i sex månader istället för tre. Vidare stärks viktiga principer som principen om likabehandling, möjlighet till export av förmåner och god förvaltning. Principen om likabehandling

334 Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

335 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, hädanefter förordning 883. De relevanta artiklarna i EG-fördraget är 42 och 308.

336 Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen KOM (2006)16.

337 Ibid., artikel 2.

338 Ibid., artikel 3.

gällde för den gamla förordningen enbart för personer som är bosatta inom en medlemsstats territorium, men utvidgas nu till att gälla alla personer, oberoende bosättning.³³⁹ Möjligheten till export av förmåner utvidgas till att gälla alla kontantförmåner utom i vissa undantagsfall.³⁴⁰ Principen om god förvaltning införs, d.v.s. att institutionerna ska svara på alla förfrågningar inom rimlig tid och lämna all nödvändig information för att den berörda personen ska kunna hävda sina rättigheter.³⁴¹

Den nya förordningen 883 börjar gälla då tillämpningsförordningen träder ikraft. Då upphävs den gamla förordningen 1408, som p.g.a. ett antal ändringar gjort att gemenskapens samordningsregler blivit mycket komplexa.³⁴² I och med den nya förordningen omfattas en försäkrad av lagstiftningen i ett enda medlemsland. Bestämmelser om vilket land detta är finns i avdelning II i förordning 883. I regel gäller att en yrkesverksam omfattas av lagstiftningen i den medlemsstat han eller hon arbetar, en offentligt anställd omfattas av lagstiftning i den medlems-

339 Ibid., artiklarna 2 och 4.

340 Ibid., artikel 21.

341 Ibid., artikel 76.

342 Den gamla förordningen kommer dock att gälla med avseende på följande rättsakter: rådets förordning (EG) nr 859/2003 av den 14 maj 2003 när det gäller de medborgare i tredje land som enbart på grund av sitt medborgarskap omfattas av dessa bestämmelser, rådets förordning (EEG) nr 1661/85 av den 13 juni 1985 om teknisk anpassning av gemenskapens regler om social trygghet för migrerande arbetare avseende Grönland, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsländer, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer och andra avtal som innehåller en hänvisning till förordning (EEG) nr 1408/71 samt rådets direktiv 98/49/EG den 29 juni 1998 om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom gemenskapen. Förordning 883 artikel 90.

stat som förvaltningen tillhör och en arbetslös omfattas av bosättningslandets lagstiftning.³⁴³

Länderna bestämmer själva vad de anser att vara arbete. Om en person som kommer från ett EU/EES land³⁴⁴ arbetar mindre än fyra månader saknar man i allmänhet rätt till social trygghet från Finland.

3.2 Tredjelandsmedborgare

De senaste decennierna har sett en förändring i föreställningen att individens rättigheter och skyldigheter är kopplade till medborgarskap.³⁴⁵ Bortsett från några undantag gäller de grundläggande rättigheterna för var och en oavsett medborgarskap. Mänskliga rättigheter är universella och tillkommer varje människa. Gemenskapsrätten inom EU strävar till att undanröja alla handelshinder som beror på nationstillhörighet. På Åland finns dock genom Ålandsprotokollet till anslutningsfördraget ett undantag till denna allmänna regel, nämligen hembygdsrätten och de till den förknippade rättigheterna.

I oktober 2008 antogs den s.k. europeiska immigrations- och asylpakten.³⁴⁶ Samma år antogs direktivet om återvändande³⁴⁷ som fått öknamnet "skamdirektivet" och blivit mycket kritiserat av människorättsorganisationer och latinamerikanska länder. Direktivet sätter europeiska standarder för att skicka hem illegala migranter. Då direktivets överhängande mål är att minime-

343 Ibid., artikel 11.

344 Sedan 2003 räcker det att man varit lagligt bosatt i ett annat EU/EES land innan man flyttar till ett annat land inom området.

345 Suksi, 2005, s.25.

346 Council of the European Union: European Pact on Immigration and Asylum, Brussels 24.9.2008, 13440/08.

347 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelands-medborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

ra gråzonerna måste medlemsstaterna antingen skicka tillbaka eller ge laglig status till alla tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt på området. För att uppnå detta strävar pakten också till samarbete mellan medlemsstater och ursprungsstater. Pakten drar även upp linjerna för ändringar i asylpolitik i medlemsstaterna med målet att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem som ska vara klart 2012. Ett asylkon- tor för EU ska underlätta detta.

3.2.1 Uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare

Då en utlänning reser in i Finland är det i första hand visum som kommer på fråga. Visum är ett tillstånd som berättigar en utlänning att resa in och kortvarigt vistas i Finland,³⁴⁸ oftast är det fråga om turist- eller arbetsresor. Uppehållstillstånd³⁴⁹ är ett tillstånd för uppehälle i annat syfte än turism. Antalet ansökningar om uppehållstillstånd i Finland har ökat den senaste tiden. Under perioden januari-augusti 2008 anhängigjordes 16 235 ansökningar, medan siffran var 13 844 under motsvarande period år 2007.³⁵⁰ Man kan beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare, för näringsidkare, för studier eller p.g.a. familjeband. Ett uppehållstillstånd är antingen tidsbegränsat eller permanent, vilket gäller tills vidare. De tidsbegränsade uppehållstillstånden kan dessutom vara tillfälliga eller kontinuerliga. De tillfälliga uppehållstillstånden beviljas för tillfälligt arbete, tillfälligt näringsidkande, studier, eller andra särskilda skäl. Under tidsperioden för behandling av ansökan får en utlänning vistas lagligen i landet. I uppehållstillståndet ingår även personens familjemedlemmar som får

348 Utlänningslag, 30.4.2004/301, 3 § 4 mom.

349 Om uppehållstillstånd bestäms i 4:e kap. utlänningslagen.

350 Migrationsverkets pressmeddelanden: Invandringen ökade med nästan en femtedel, 15.10.2008.

stanna i Finland under samma tid.

En utlänning kan beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd till Finland antingen hos en finsk beskickning i utlandet eller hos polisen i Finland. Kriterierna för uppehållstillstånd är då att någon av sökandens mor- eller farföräldrar eller den ena av hans eller hennes föräldrarna ska vara infödd finländare, att man under minst två år ska ha bott med make, sambo eller registrerad partner som är bosatt i Finland eller att det av någon orsak skulle vara ogrundat eller oskäligt att vägra uppehållstillstånd. Villkoren för forskare som bedrivit forskning i en annan medlemsstat bestäms av forskardirektivet³⁵¹ och dessa får beviljas uppehållstillstånd för samma ändamål i Finland. Det första uppehållstillståndet är vanligtvis tidsbegränsat till ett år.³⁵² Efter att det första tidsbegränsade uppehållstillståndet har gått ut beviljas fortsatt uppehållstillstånd,³⁵³ för högst fyra år.³⁵⁴ Efter fyra års vistelse i Finland utan avbrott, beviljas utlänningen permanent uppehållstillstånd. Oavbruten vistelse innebär att man vistats åtminstone hälften av tiden i Finland.³⁵⁵ Om utlänningen misstänks eller gjort sig skyldig till brott som leder till fängelsestraff, eller misstänks eller gjort sig skyldig till två eller flera brott kan permanent uppehållstillstånd vägras,³⁵⁶ men tidpunkten då brottet begåtts eller straffet avtjänas tas i beaktande.³⁵⁷ Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd återkallas om man stannar borta från Finland i två år utan avbrott.³⁵⁸

Uppehållstillstånd kan även beviljas i exceptionella situationer. Sådana situationer kan vara

351 Rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (forskardirektivet).

352 Utlänningslag, 49 § samt 53 § 1 mom.

353 Ibid., 54 §.

354 Ibid., 55 §.

355 Ibid., 56 §.

356 Ibid., 57 § 1 mom.

357 Se tidsfrister i utlänningslagen 57 § 3 mom.

358 Ibid., 58 § 1 mom.

att utlänningen av hälsoskäl inte kan avlägsnas ur landet eller att man faktiskt omöjligt kan avlägsna honom eller henne.³⁵⁹ I sådana fall behöver inte försörjningen vara tryggad för att personen i fråga kan beviljas uppehållstillstånd, men hans eller hennes familjemedlemmar som befinner sig utomlands kan inte bli beviljade uppehållstillstånd på basis av familjeband.

Syftet med Finlands utlänningslag är att främja och genomföra god förvaltning och rättssäkerhet i utlänningsärenden, liksom att främja den reglerade invandringen och internationellt människorättsskydd enligt den nationella rätten³⁶⁰ och de internationella fördrag som Finland ratificerat. En utlännings rättigheter får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.³⁶¹ En utlänning definieras alltså som en person som inte är finsk medborgare.³⁶²

De viktigaste grunderna för att ansöka om uppehållstillstånd är arbetskraftsinvandring och familjeband.³⁶³ Då det gäller uppehållstillstånd för arbetstagare är det den aktuella arbetsbyrån som först kontrollerar att det inom en rimlig tid finns tillgång till lämplig arbetskraft på arbetsmarknaden för det aktuella arbetet. Men denna prövning gäller inte alla. Den gäller inte utlänningar som arbetar inom ett företags högsta ledning, på mellannivå. Den gäller inte heller personer som arbetar som professionella idrottare eller tränare, yrkeskonstnärer eller – journalister. Enligt utlänningslagen är uppehållstillstånden för arbetstagare branschvisa, för en eller flera branscher.³⁶⁴ Arbetsbyrån bedömer också om anställningsvillkoren är korrekta och arbetsgivaren har förutsättningar för att vara arbetsgivare och om

utlänningens försörjning är tillräcklig, speciellt i fråga om deltidsarbete.³⁶⁵ Finlands riksdag godkände i februari en ändring i utlänningslagen i enlighet med EU-direktivet om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd (2004/83/EG). Den största förändringen är nu att utlänningar med tillfälligt uppehållstillstånd enligt utlänningslagen 51 §, d.v.s. de som saknar förutsättningar för att få asyl men som inte kan avlägsnas ur landet omedelbart får rätt att förvärvsarbeta.³⁶⁶

Migrationsverket och Ålands polismyndighet beviljar uppehållstillstånd för inflyttade på Åland. Här tillämpar sålunda en åländsk myndighet, d.v.s. polisen, en rikslagstiftning, d.v.s. utlänningslagen. Detta sker på basen av det faktum att behörigheten för allmän ordning och säkerhet är delad mellan riket och landskapet.³⁶⁷ Behörighetsfördelningen har reglerats genom en överenskommelseförordning om polisförvaltningen i landskapet Åland, i vilken stipuleras att landskapets polis skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utföra övriga uppgifter som hör till polisen, om inte något annat bestäms särskilt.³⁶⁸ Riksmyndigheterna har ansvar för beredningen och slutligt beslut då det gäller t.ex. prövning av arbetsmarknadsförutsättningarna enligt utlänningslagen, d.v.s. delbeslut i vissa uppehållstillståndsärenden.³⁶⁹ Ams har dock hittills pragmatiskt bistått riksmyndighe-

359 Ibid., 51 §.

360 Ibid., 1 §.

361 Ibid., 5 §.

362 Ibid., 3 § 1 mom.

363 Migrationsverkets pressmeddelanden: Invandringen ökade med nästan en femtedel, 15.10.2008.

364 Ibid., 77 §.

365 Om tillstånd, rättigheter och skyldigheter vid arbete bestäms i utlänningslagens 5:e kapitel.

366 Nyheter: Riksdagen godkände ändringen av utlänningslagen, se <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/pub-man/templates/22.htm?id=2202>, publicerat 25.2.2009, läst 16.3.2009.

367 Se förklaring i avsnitt 1.3.4.

368 Förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland, ÅFS 118/1998.

369 Utlänningslag, 83 §.

terna i dessa ärenden, även om det faller utanför den egentliga regleringen.³⁷⁰ Intressant nog gav arbetsministeriet år 2004 en förordning i vilken bestäms om fyra enheter i hela landet som är behöriga för uppgifter som föreskrivs av utlänningslagen. På landskapets Ålands område gavs ams denna befogenhet.³⁷¹ Denna riksförordning stiftades dock i strid med självstyrelselagen, då en riksmyndighet inte kan tilldela en landskapsmyndighet utlänningsuppgifter. Även om saken påtalats för arbets- och näringsministeriet redan år 2006, har de åländska myndigheterna inte strukits från förordningen.³⁷² Ams uppgifter i utlänningsärenden borde enligt Sjl³⁷³ skötas genom systemet med överenskommelseförordningar mellan landskapet och riket. Under den gamla utlänningslagen³⁷⁴ fanns en överenskommelseförordning³⁷⁵ enligt vilken de uppgifter som enligt utlänningslagen ankommer på arbetskraftsbyråerna skulle skötas av Ålands arbetsförmedlingsbyrå. I.o.m. lagen om arbetsmarknadspolitik verksamhet från 2006 finns inte längre Ålands arbetsförmedlingsbyrå. Utlänningslagen reviderades år 2004 och sålunda saknar den gamla överenskommelseförordningen relevans. I

370 Upplysningar från Hans Selander, lagberedare för landskapsregeringen.

371 Arbetsministeriets förordning om de arbetskraftsbyråer som är behöriga för uppgifter som föreskrivs med stöd av utlänningslagen, FFS 421/2006, 1-2 §§. Ams var då Ålands arbetsförmedlingsbyrå, men det spelar ingen roll i sammanhanget.

372 Upplysningar från Hans Selander, lagberedare för landskapsregeringen.

373 Sjl 32 §.

374 Utlänningslagen 1991:70.

375 Förordning 1991:70 om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt utlänningslagen. En överenskommelseförordning mellan landskapet och riket innebär att förvaltningsuppgifter som ankommer på en riksmyndighet enligt rikslagstiftning kan överföras på en landskapsmyndighet eller tvärtom.

juni 2004 initierade landskapsregeringen att en ny överenskommelseförordning skulle utfärdas. Landskapsregeringen tillställde justitieministeriet ett förslag jämte pm, som fram till nu varit på flera olika remissrundor och reviderats av både landskapsregeringen och justitieministeriet p.g.a. att utlänningslagstiftningen ändrats. Än så länge finns dock ingen ny överenskommelseförordning men enligt personalen på ams fungerar det i praktiken som den ogiltiga förordningen från arbetsministeriet gör gällande.³⁷⁶ Man vill inte att det uppstår ett vakuum i lagstiftningen som skulle innebära att t.ex. Tammerfors arbetsbyrå skulle överta besluten om den åländska arbetsmarknadens förutsättningar i väntan på en ny överenskommelseförordning.

När det gäller uppehållstillstånd för näringsidkare togs detta i bruk i.o.m. den nya utlänningslagen 2004. På Åland har sådana uppehållstillstånd inte hittills varit aktuella.³⁷⁷

Regeringens invandrapolitiska program identifierar ett antal problem med det finska systemet när det gäller uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare. För det första är systemet för uppehållstillstånd för arbetstagare komplicerat och svårtolkat. Då många av bestämmelserna lämnar rum för tolkning tar handläggningen av ärenden flera veckor. Det invandrapolitiska programmet strävar till att effektivisera systemet genom att rätta till otydligheterna i utlänningslagen.³⁷⁸ Vad gäller invandring av näringsidkare, passar inte systemet för uppehållstillstånd ihop med det system för tillstånd för utlänningslag som upprätthålls av Patent- och registerstyrelsen. Systemet för näringsidkare behöver också förtydligas eftersom begreppet näringsidkare är oklart, vilket leder till förvirring av rättigheter och skyldigheter. Det blir en uppdelning i yrkesutövare och närings-

376 Upplysningar från Yvonne Aspholm, ams.

377 Upplysningar från Yvonne Aspholm, ams.

378 Ibid., s. 7.

idkare. Näringsidkaren har rätt att arbeta som anställd hos en annan men yrkesutövare saknar denna rätt. Om man t.ex. är delägare i ett aktiebolag behandlas ansökan antingen som vanligt uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för arbetstagare.³⁷⁹

3.2.2 EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta

Att tredjelandsmedborgare som vistas en längre tid i ett EU-land ges medborgarskap kan vara ett sätt att underlätta integrationsprocessen, eftersom det bidrar till en känsla av tillhörighet och skänker innehavaren fullständiga medborgerliga rättigheter, samtidigt som det inte är ett universalrecept mot social utslagning och diskriminering.³⁸⁰ Att invandrare efter ett visst antal år ska erbjudas medborgarskap var en av slutsatserna från EU:s toppmöte i Tammerfors 1999. Begreppet *samhällsmedborgarskap* på vägen till medborgarskap för att minska glappet mellan unionens egna medborgare och tredjelandsmedborgare myntades av kommissionen år 2000.³⁸¹

Samhällsmedborgarskapet ledde senare till antagandet av ett direktiv rörande EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, som införlivats i den finska utlänningslagen. Därmed har man infört en enhetlig ställning för personer som varit lagligt bosatta i unionen under en oavbruten femårsperiod. Direktivet gäller dock inte studerande, per-

soner som åtnjuter tillfälligt skydd eller omfattas av alternativa skyddsformer, flyktingar, säsongsarbetare eller personer med liknande ställning, diplomater och konsuler. Personer som åtnjuter skydd omfattas dock av ett förslag till direktiv.³⁸²

För att förvärva ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare i en medlemsstat bör personen i fråga ha varit lagligen och oavbrutet bosatt inom landets territorium i fem år.³⁸³ Personer som ansöker om ställning som varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ska kunna styrka att de kan försörja sig själva och de av sina familjemedlemmar mot vilka de har försörjningsansvar. Detta innebär stabila och varaktiga försörjningsmedel utan hjälp från systemet för socialt bistånd i landet. De ska också vara sjukförsäkrade och följa villkoren för integrering enligt lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Grunder på vilka en medlemsstat kan vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare kan vara allmän ordning och säkerhet. Om en sökande således är misstänkt för eller konstaterats skyldig till brott mot allmän ordning och säkerhet för vilket föreskrivs fängelsestraff eller vilket anses utgöra en fara kan han eller hon förvägras ställning som varaktigt bosatt, men medlemsstaten måste ta hänsyn till bosättningsstiden i landet och befintliga band med bosättningslandet. Ansökningsförfarandet får ta högst 6 månader i anspråk och om medlemsstaten inte finner hinder för att ge den sökande ställning som varaktigt bosatt är denna ställning permanent. Det finns dock vissa omständigheter som kan tillåta medlemsstaten att återkalla ställningen som varaktigt bosatt. Dels om det framkommer att ställningen har förvärvats ge-

379 Ibid., s. 8.

380 Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 3.6.2003, KOM (2003) 336 slutlig, Kommissionens meddelande till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning, ss.20-21.

381 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community immigration policy, Bryssel, 22.11.2000, COM(2000) 757 final, s.19.

382 Proposal for a council directive amending directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (presented by the Commission) 2007.

383 Se 2003/109/EG, artikel 4.1 och 4.2. Säsongarbete och liknande utomlands i kortare perioder är dock tillåtet.

nom oriktiga upplysningar eller om personen utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Den senare omständigheten kan även leda till utvisning, i vilket fall personens ålder och bosättningstidens längd också ska beaktas, men man behöver inte nödvändigtvis göra det. Detta innebär alltså att personen under dessa omständigheter kan förlora sin ställning som varaktigt bosatt och de rättigheter som ställningen medför, utan att nödvändigtvis bli utvisad. Enligt Finlands utlänningslag kan som hinder för permanent uppehållstillstånd betraktas att personen gjort sig skyldig eller är misstänkt för brott för vilket föreskrivs fängelsestraff, eller att personen gjort sig skyldig till eller är misstänkt för två eller flera brott.³⁸⁴ Vidare, enligt direktivet, kan ställningen återkallas om personen varit borta från gemenskapens territorium i tolv månader i följd, men medlemsstaterna har rätt att föreskriva om att så inte sker om exceptionella skäl för frånvaron föreligger. I Finland kan en person vara borta i perioder om mindre än sex månader i följd, om inte frånvaron överskrider tio månader totalt.³⁸⁵ EG-uppehållstillståndet återkallas enligt finsk lag efter att personen i fråga befunnit sig utanför EU:s gränser i två år utan avbrott eller utanför Finland i sex år utan avbrott. Direktivet är i denna mening snävare då det gäller vistelsen utanför unionens gränser men överensstämmer i fråga om frånvaron från Finland.

När en innehavare av EG-uppehållstillstånd i Finland förvärvar medborgarskap, utvisas ur landet eller förvärvar EG-uppehållstillstånd i ett annat land, upphör det finska EG-uppehållstillståndet att gälla.³⁸⁶

EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare innebär samma rättigheter som unionens egna medborgare ifråga om tillträde till arbetsmarknaden, utbildning och

384 Utlänningslag, 57 §.

385 Ibid., 56 a §.

386 Ibid., 59 §.

yrkesutbildning, validering, socialt skydd, skatteförmåner, tillgång till varor och tjänster samt föreningsfrihet.³⁸⁷ Medlemsstaterna får dock välja att även tillämpa likabehandling på andra områden än de som uppräknade i direktivet om EG-uppehållstillstånd.

3.3 Flyktingar och asylsökande

Utlänningslagen nämner olika förfaranden vid beviljande av internationellt skydd, varav asyl är ett.³⁸⁸ Asyl innebär det uppehållstillstånd som beviljas flyktingar vid asylförfarande.³⁸⁹ De nationella myndigheterna i ett land sätter upp procedurer för emottagandet och bedömandet av personer som söker asyl. Uppfattningarna om vem som är berättigad till asyl varierar mellan olika länder. Antalet asylsökande till Finland har ökat under år 2008. Under tidsperioden januari-oktober 2007 sökte 1505 personer om asyl i Finland. Under samma tidsperiod 2008 var antalet 2809. Den mest betydande ökningen har skett i antalet sökande från Somalia, men fortfarande är irakierna den största asylsökande gruppen, följd av somalier, ryssar och afghaner. De positiva asylbesluten under år 2008 uppgår i slutet av oktober månad till 77, om uppehållstillstånd räknas med är siffran 638.³⁹⁰

På det internationella planet regleras vem som är flykting, vilka rättigheter och skyldigheter han eller hon har samt vad staterna är skyldiga att göra i FN:s flyktingkonvention från 1951.³⁹¹ Konventionen i sig omfattar egentligen bara sådana personer som blivit flyktingar till följd av händelser som inträffade före 1 januari 1951.

387 Rådets direktiv 2003/109/EG artikel 11.

388 Utlänningslagens 6:e kap behandlar asyl.

389 Utlänningslag, 3 § 14 mom.

390 Migrationsverkets pressmeddelanden: Asylsökande anländer i allt snabbare takt, 12.11.2008.

391 FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning 1951, 28.7.1951, 189 UNTS 150, FördrS77/1968, hädanefter flyktingkonventionen.

Efter det har nya flyktingkategorier tillkommit som också behöver skydd. Därför finns det sedan 1967 ett fakultativt protokoll³⁹² som avskaffar de territoriella och tidsmässiga gränser som konventionen omfattar för parterna till konventionen. Finland har ratificerat konventionen och tilläggsprotokollet och därigenom förbundit sig till konventionens flyktingdefinition och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer en flykting. Tillsammans med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) samordnas också kvotflyktingmottagandet i Finland.

3.3.1 Socioekonomiska rättigheter under väntetiden

Väntetiden fram till asylbeslutet har inte tidigare varit reglerad inom EG-rätten. År 2003 kom dock ett direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna,³⁹³ som ska reglera situationen för asylsökande då deras ansökan är under prövning. Detta är ett fenomen som inte rör Åland direkt, eftersom asylansökningar sköts av de finska myndigheterna förän kvotflyktingarna skickas till Åland, men det finns skäl att vara medveten om den gemenskapsrättsliga och finska lagstiftningen i frågan, då den asylsökande har rätt att uppehålla sig även på Åland under väntetiden.

Efter att tre månader förflutit sedan asylansökan lämnades in har en asylsökande rätt att arbeta med stöd av lag, utan att göra en separat ansökan. Det är arbetsgivarens skyldighet att försäkra sig om att de utlänningar som är anställda har ett sådant uppehållstillstånd som behövs eller att de inte behöver uppehållstillstånd. En asylsökandes rätt att arbeta fortsätter tills beslut om asyl fattats och vunnit laga kraft, d.v.s. att Förvaltningsdomstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen

har avgjort ärendet eller att besvärstillstånd inte beviljas. Processen tar mellan ett halvt till två år. Om det blir avslag på asylansökan kan den arbetande asylsökaren istället söka uppehållstillstånd för arbetstagare vilket behandlas som en helt ny ansökan. Innan en asylsökandes ansökan eller ärende har avgjorts eller vunnit laga kraft anses den personen inte stadigvarande bosatt i Finland, detsamma gäller personer som har fått tillfälligt skydd.

3.3.2 Mottagning av flyktingar på Åland

Mottagande av asylsökande och offer för människohandel regleras i den finska integrationslagens fjärde kapitel. På Åland finns ingen mottagandecentral men än så länge är Mariehamn den enda kommun som mottar kvotflyktingar. Integrationslagens fjärde kapitel motsvaras av ett fortlöpande avtal mellan Mariehamns Stad och Ålands Landskapsregering från 2005.³⁹⁴ Avtalet gäller tillsvidare under förutsättning att lagtinget inkluderar de nödvändiga medlen i budgeten. På den här grunden har flyktingmottagandet åren 2005-2008 skett. Ordnanandet av tjänster och utkomststöd sträcker sig även till flyktingar som på eget initiativ flyttar till staden.³⁹⁵

Mottagandet innebär ordnande av bostad, utkomststöd, tolkservice, social- och hälsovårdsservice, undervisnings- och kulturtjänster samt andra nödvändiga åtgärder för främjandet av integration.³⁹⁶ Vad gäller social- och hälsovård samt utkomststöd innebär det samma rättigheter som för stadens andra invånare, även om man ska ta i beaktande flyktingarnas individuella specialbehov. Dessa tjänster ordnas med intensivare insatser under det första skedet av mottagandet.³⁹⁷ Det praktiska arrangemanget för tjänsterna fal-

392 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning

393 Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

394 Avtal om mottagande av flyktingar mellan Ålands landskapsregering och Mariehamns stad, 28/8.2.2005.

395 Ibid., punkt 1.2.

396 Ibid., punkt 2.

397 Ibid., punkt 3.

ler på Mariehamns stads invandrarsekreterare, som ersätts av landskapsregeringen för kostnaderna för mottagandet enligt kalkylerad ersättning för högst tre år.³⁹⁸Också särskilda kostnader som inte ingår i den kalkylerade ersättningen ersätts av landskapets medel.³⁹⁹Sådana kostnader kan innebära social- och hälsovård för en flyktings långvariga handikapp och sjukdom för tio år om flyktingen varit i behov av vård eller omsorg redan vid ankomsten till Finland. Det kan också vara tolkservice eller kostnader för minderårig som kommit till Finland utan vårdnadshavare och har behov av placering i familjegrupphem, familjevård, stödtjänster för boende och andra liknande åtgärder fram tills dess flyktingen är 18 år.

Mariehamns stad ska även enligt avtalet ordna kultur- och fritidstjänster samt studieverksamhet. Studieverksamheten sker i form av en separat specialkurs på Medis som sker på heltid. Tolkning anlitas från Sverige, i början mer intensivt och senare mer sällan. De flyktingar som anlände vintern 2008 talar dock två olika språk och kommer från två olika kulturer, vilket komplicerar samvaron i klassrummet. Olika individer har lärt sig svenska i olika takt. För att effektivisera inläringen har önskemål framförts att efter en tid i samma klass integreras med de andra klasserna, men problemet just nu har varit att kurserna är överfulla och har startat vid olika tidpunkter. Dessutom känner vissa individer att de vill ha kvar samma lärare som de är vana vid. Flyktingundervisningen bygger på ett kontrakt mellan Mariehamns stads socialförvaltning och Medis som är på två år, men formerna för un-

398 Ibid., punkt 4, i enlighet med 3 § statsrådets beslut om ersättning för kostnader för flyktingar och vissa andra invandrare samt för arrangemang vid mottagande av asylsökande (FFS 512/99).

399 Ibid., punkt 6, i enlighet med § 5 statsrådets beslut (FFS 512/99).

dervisningen kan variera.⁴⁰⁰ Att Åland är ett litet samhälle uppfattas både som tröttsamt och som en fördel av flyktingarna som har sina rötter i Teheran och andra större städer.⁴⁰¹

Att komma in i det åländska samhället tar tid och flyktingarna väljer att vara försiktiga i början. Några har startat med olika fritidsysselsättningar som att måla eller simma, men har inte så mycket kontakt med ålänningarna mer än ytligt. Det åländska samhället opererar med många självklarheter och ett informationsställe likt Infobanken⁴⁰² i Helsingfors efterlyses, för att t.ex. ta reda på var man kan studera vidare om man vill bygga på den utbildning man påbörjat i hemlandet.⁴⁰³

3.3.3 Social trygghet

Tillämpningslagen för lagstiftningen om bostättningsbaserad social trygghet gäller på samma sätt för flyktingar som för finska medborgare.⁴⁰⁴ De som permanent flyttar till Mariehamn med flyktingsstatus får ersättning motsvarande utkomststöd utbetalad av invandrarsekretären i Mariehamns stad, oberoende om de kommer som Mariehamns kvotflyktingar eller flyttar till Mariehamn via någon annan kommun i Finland.⁴⁰⁵

Ersättningstiden för personer med flyktingsstatus är tre år.⁴⁰⁶ Ams betalar inte för personer med flyktingsstatus eftersom det är kommunens,

400 Upplysning från Greta Storlund som undervisar flyktinggruppen vid Medis.

401 Samtal med flyktinggruppen på Medis.

402 Se Infopankki: <http://www.infopankki.fi/sv-FI/home/>, läst 31.12.2008.

403 Samtal med flyktinggruppen på Medis och deras lärare Greta Storlund.

404 TillämpningsL, 11 §.

405 Avtal om mottagande av flyktingar mellan Ålands landskapsregering och Mariehamns stad, 28/8.2.2005, 1.1. och 1.2.

406 Enligt avtalet om mottagande av flyktingar mellan Ålands landskapsregering och Mariehamns stad, 28/8.2.2005, 5.

d.v.s. Mariehamns stads, ansvar. Då tre månader kvarstår innan en persons flyktingsstatus löper ut rekommenderar ams att personen ifråga registrerar sig hos dem så att utbetalning av arbetslöshetsersättning inte dröjer om personen är arbetslös. Ams har då inte några särskilda sysselsättningsfrämjande åtgärder för dessa personer utöver deras vanliga service.⁴⁰⁷

4. Avslutning

Finland är steget efter de andra nordiska och europeiska länderna vad gäller integrationspolicy på olika områden beroende på den kortare immigrationshistorien. Det här behöver inte nödvändigtvis vara en nackdel, eftersom Finland nu kan undvika att göra om de misstag som begåtts i grannländerna.⁴⁰⁸ Finland och Åland har sålunda möjlighet att lyckas med integrationen genom att studera de omliggande ländernas immigrationshistoria och exempel. I Finland har man nyligen utvärderat integrationslagen,⁴⁰⁹ och den står inför en revidering, där bl.a. tillämpningsområdet ska utvidgas till att gälla alla som flyttar till Finland med avsikt att stanna minst ett år.⁴¹⁰ Både i den åländska integrationskom-

mitténs slutrapport och i integrationslagen ligger fokuseringen på invandrarnas integration på arbetsmarknaden. I riket har numera det överhängande ansvaret för integrationsfrågorna flyttats över från arbetsministeriet till inrikesministeriet och perspektivet sålunda breddats. Integration spänner över stora områden och sålunda kan inte integrationsåtgärder koncentreras till en enda enhet eller ministerium. Av denna orsak har det överhängande ansvaret placerats på kansliavdelningen vid Ålands landskapsregering. Det mångkulturella Åland har redan blivit en vardag i samhället och måste sålunda även bli vardag i administrationen.

En jämförelse i de två senaste regeringsprogrammen för den fastländska regeringen ger att synen på invandringen utvecklats från en betoning på arbetsmarknaden till att också gälla de sociala frågorna. Betoningen i statsminister Vanhanens första regerings invandrapolitik låg i befolkningsutvecklingen. Invandringen skulle främjas om befolkningsstrukturen så krävde,⁴¹¹ men inga konkreta strategier för detta lades upp. Dessa strategier kom snarare i regeringsprogrammet för Vanhanen II, där systemet för invandringen och integrationen såväl på arbetsmarknaden som på det sociala planet skulle förenklas och förtydligas.⁴¹² Så har också skett, då integrationslagen utvärderas och nya förslag på att slopa tillståndsprövningen för arbetskraft. Invandrare ses inte enbart som en arbetskraftstillgång, utan även som individer med rättigheter och behov som bör tillgodoses. Utlänningslagen revideras också, inte minst i takt med att ny reglering inom EU söker göra systemet inom unionen mer enhetligt och överskådligt.

407 Upplysningar från Petra Hed, invandrarsekretärer, Mariehamns stad, 24.11.2008.

408 Ahmed Akar, Caisa/Finland, på konferensen för nordisk interkulturell dialog ”How soon is now?”, 12.11.2008. Sveriges ordförandeskap i Nordiska rådet 2008, se www.norden2008.se, läst 2.4.2009. Helsingfors stads kulturcentral, Caisa, se www.caisa.fi, läst 2.4.2009.

409 Statsrådets redogörelse till riksdagen om utvärdering av integrationslagen finns på adressen: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/05346a1a423ca221c22574d600440457/\\$file/kotouttamislakiselonteko_021008_sv.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/05346a1a423ca221c22574d600440457/$file/kotouttamislakiselonteko_021008_sv.pdf), läst 2.4.2009.

410 En regeringsproposition ska lämnas in 2010 enligt överinspektör Juha-Pekka Suomi på integrationsenheten, inrikesministeriet.

411 ”Om omsorgsrelationen förutsätter det, främjar regeringen arbetsbaserad invandrapolitik.” Regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens regering 24.6.2003, s. 21.

412 Regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens andra regering 19.4.2007, s.24.

Till Åland, det självstyrda området med starka internationella och nationella garantier för befolkningens språk, kultur och sedvänjor har inflyttningen ökat så mycket att en tredjedel av befolkningen år 2008 har annan födelseort än Åland. Då ålänningarna är en minoritet från ett statsperspektiv sett, kan en krass tolkning ge vid handen att en åländsk integrationsplan skulle vara en inneboende motsägelse. Åland är dock sedan 1995 en del av EU:s territorium och även beroende av inflyttning utifrån. Både i riket och på Åland har arbetskraftsbristen och den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning lyfts upp som en motivering för integrationsåtgärderna. Även om inflyttningen kan täcka delar av det arbetskraftsbehov som uppstår då stora årskullar går i pension är det inte ett universalläkemedel mot de europeiska ländernas demografiska problem. Invandringen är en resurs som ska tas tillvara men en alltmer globaliserad värld och människor med olika bakgrund, språk och kultur är också en verklighet och en förändring som samhället måste anpassa sig efter. I det åländska system som nu finns ifråga om lagstiftning som berör inflyttade på Åland, dominerar också arbetsrelaterade frågor. Systemet har inte ännu anpassats till de personer som ej uppfattar sig själva som arbetslösa. Sådana personer kommer inte i kontakt med ams. Detta kan gälla t.ex. en maka eller make till en arbetskraftsinflyttad på Åland. Som det nu ser ut så finns det system för den som vill arbeta genom ams stöd och åtgärder, och för de som kommer till någon av landskapets skolor - men inte utanför dessa två områden.

Substansen i den nuvarande finska integrationslagen berör rätten till integrationsplan och integrationsstöd, vilket egentligen är samma sak som en handlingsplan för arbetssökande och arbetsmarknadsstöd på Åland. Sälunda speglar integrationslagen tanken om invandringen som lösning på arbetskraftsbristproblemen. Å ena sidan finns arbetsmarknadslagstiftning redan

på Åland och förnyades nyligen. Å andra sidan finns en risk i att koncentrera integrationsåtgärderna till arbetsmarknaden, och rättigheterna till arbetssökande, eftersom man då inte når ut till alla grupper, vilket man vid integrationsenheten vid inrikesministeriet redan har insett. Landets arbetsbyråer och ams likaså bör inte ta huvudansvaret för integrationen, men de lärdomar, de system och den kunskap som redan finns hos dessa myndigheter bör tas tillvara och utnyttjas på bästa sätt som en del av en integrationspolicy som dock täcker många områden.

På Åland har Medis en central roll, och språket är som integrationskommittén noterade i sin slutrapport även porten till integrationen, vare sig integrationen sker genom arbetsmarknaden eller på andra vägar. Språkundervisningen bör vila på rättslig grund och inte på ett policyuttalande, så att tillräckliga resurser allokeras för Medis personal och utökade klasser för att uttalandet ”alla som kommer till Åland ska ha rätt att lära sig svenska” blir verklighet. Arbetet för de personer på Åland som redan har erfarenhet och kunskap av invandringen bör underlättas. Språklärare på Medis och invandrarsekreteraren, som har daglig kontakt med invandrare, bör få utrymme att utveckla sin verksamhet, samtidigt som man inte får glömma de inflyttades egna deltagande. Enbart genom att involvera en så bred grupp som möjligt i form av myndigheter och inflyttade i utvecklingen av planer, program och lagstiftning kan man åstadkomma en hållbar social utveckling på ett mångkulturellt Åland.

Den tredje sektorns roll får inte glömmas bort. Inspiration kan sökas från den svenska regeringens projekt ”dialog med den ideella sektorn”⁴¹³ och den överenskommelse som slutits mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting och idéburna organisationer inom den sociala sektorn. På Åland finns ideella och religiösa or-

413 Svenska regeringskansliet, dialog med den ideella sektorn: <http://www.regeringen.se/sb/d/9735>, läst 30.12.2008.

organisationer som arbetar för integrationen mer eller mindre i det tysta på flera sätt. Bl.a. skapar de ideella organisationerna forum och mötesplatser där de inflyttade och ålänningarna möts, både genom riktade evenemang och den vardagliga verksamheten. Åland har en mångkulturell förening som fått en mer betydande roll de senaste åren, som ändock skulle kunna utvecklas mer. Då nödfallsituationer uppstår i vilka regering och myndigheter inte har en rättslig grund att agera utifrån, kan frivilliga, ideella organisationer eller kyrkan träda in och fylla de luckor som rättsordningen innehåller. Ett talande exempel är de rumänska romerna som anlände våren 2008 och väckte starka reaktioner på grund av sin utsatta situation vilken innebar övernattningsutomhus och tiggeri på gatan. Tack vare frivilliga hade dessa individer några månader senare en ordnad tillvaro med bostad och arbete.⁴¹⁴ Ett samarbete mellan myndigheter och tredje sektor, där hinder för den senares verksamhet undanröjs och dess möjlighet att spela en roll i t.ex. integrationsfrågor underlättas kan alla vinna på.

Ålands särställning som självstyrt område i kombination med integrationsfrågornas sektorsövergripande karaktär ökar komplexiteten för integrationsfrågor på åländsk mark. Att följa med direktiv och förordningar från EU och uppdatera den åländska lagstiftningen därefter kräver resurser och tid. Behörighetsfördelningen måste tolkas av experter och då det handlar om t.ex. social trygghet är systemet komplext vilket leder till en viss rättsosäkerhet. Osäkerhet hos myndigheterna inför nya situationer med inflyt-

tade från EU och utanför EU leder till att de inflyttade slussas runt mellan olika instanser på Åland utan att få klarhet i vad de har rätt till. Ett tydliggörande av systemet för invandrare vore önskvärt. I Finland har man valt att kalla arbetsmarknadsstödet för invandrare för integrationsstöd och motsvarande folkpension för de inflyttade som inte har rätt till folkpension för särskilt stöd för invandrare. Dessa stöd täcker dock inte alla situationer i en invandrars liv, men innebär ändå en förenkling av systemet.

Det starka skyddet som Åland har i och med självstyrelsen och dess komponenter, d.v.s. garantierna för språk, kultur, hembygdsrätt, jordförvärvsrätt, rösträtt och näringsrätt lyfts ofta upp som en förebild i minoritetsskyddssammanhang. Nu står det åländska samhället inför en ny utmaning: hur skydda och främja de nyanlända grupperna och individerna inom minoriteten och trots det bevara självstyrelsen och dess komponenter? Utmaningen uppstår på områden som t.ex. det starka skyddet för det svenska språket inom undervisningen, som gör modersmålsundervisning mycket svårt, trots att behov för sådan undervisning finns. Den uppstår också ifråga kravet på näringsrättsinnehav för egenföretagande, som p.g.a. inneboende svårigheter på arbetsmarknaden ofta är ett alternativ för invandrare. Det är lagstiftarens uppgift att anpassa lagarna så att de tillgodoser de förändrade behoven i samhället och det är den verkställande maktens uppgift att se till att undantag till lagstiftningen görs på konsekventa grunder när det behövs.

Ett småskaligt samhälle kan både vara en fördel och nackdel för integrationen. Åland har potential i och med sin småskalighet, situationerna är överskådliga och det finns möjlighet att se till olika individers behov. Tendensen på olika områden i världen är att inflyttningen sker till större orter snarare än till periferi och landsbygd, så också i Finland. Koncentrationen av invandringen är i södra Finland och Helsingforsregionen.

414 Upplysningar från Bengt Grunér, Pingstkyrkan. Ålands Fredsinstitut kommer under år 2009 att fördjupa forskningen om romska migrationsrörelser i Europa och den effekt de har på små samhällen som Åland, med händelserna under 2008 som exempel. En jämförelse med svenska och finska erfarenheter kommer att utföras och tredje sektorns roll i integrationen av dessa individer kommer att granskas närmare.

På Åland är det än så länge bara Mariehamns Stad som enda kommun som tar emot flyktingar och koncentrationen av inflyttningen och integrationsåtgärderna finns också här. Det innebär dock inte att det inte sker inflyttning också till landsbygd och skärgård, och att integrationsåtgärder inte bör sättas in utanför centrum. Tvärtom kan det vara en fördel att även göra landsbygd och skärgård attraktiva för inflyttning.

Varje ointegrerad inflyttad är en förlust för samhället. Arbete och språk har identifierats som nyckelfaktorer för en lyckad integration, också på Åland. För att uppnå integrationsmål både på arbetsmarknaden och i samhället i stort krävs samarbete och förtydligande på många plan. Behörighetsfördelningen mellan riket och Åland på de områden som rör integrationen, speciellt ifråga om ams uppgifter gentemot de inflyttade. Dessutom är integrationen av nya minoriteter på det självstyrda Åland en del av en större diskussion om individuella rättigheter och kollektiva rättigheter enligt de internationella fördrag som binder Finland och är giltiga på Åland, men även gemenskapsrätten. Nya och gamla minoriteter i ett land ska vara jämlika, men skyddet för de olika grupperna måste utformas på olika sätt.⁴¹⁵ Därför välkomnas arbetet med att förtydliga lagstiftning och tillämpning av lagstiftningen som t.ex. hembygdsrätts-, näringsrätts-, och jordförvärvsproblematiken. För att förtydliga dessa för självstyrelsen så viktiga komponenter är arbetet och forskningen inom fristående institutioner som ÅSUB, Ålands handelskammare och Ålands fredsinstitut av stor betydelse.

Det är inte bara behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet ifråga om lagstiftningen och dess genomförande som bör klargöras, utan även kommunernas roll i integrationsfrågor. De fastländska kommunerna spelar redan en stor

roll i omhändertagandet av sina nya kommuninvånare. På Åland är de inflyttade koncentrerade till Mariehamns stad, där en invandrarsekretärare på deltid får ta hand om alla inflyttade som har frågor och problem. Inflyttade finns enligt ÅSUB:s statistik i många kommuner på Åland, därför borde möjligheterna till integrationsplaner i alla kommuner undersökas, alternativt samarbete i integrationsfrågor mellan de mindre kommunerna. En slags informationspunkt och någon att vända sig till för inflyttade verkar vara det som är mest akut, men det förutsätter en tydlig lagstiftning och ansvarsfördelning.

Denna översikt har gett en inblick i en del av den lagstiftning som blir aktuell för en inflyttad på Åland. En närmare undersökning är dock att rekommendera i framtiden, och då i samarbete med varje enskilt myndighet. De enskilda myndigheterna har ofta en god inblick i sitt eget område, medan helhetssynen och samarbetet myndigheter på Åland emellan ofta saknas.

415 Se Medda-Windischer, Roberta: *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion. A Human Rights Model for Minority Integration*, Nomos, Baden-Baden, 2009.

5. Sammanfattning

Integrationspolitik

Åland har erfarit en ökad inflyttning de senaste åren, någonting som varit Sveriges verklighet sedan 1930-talet och Finlands sedan 1980-talet. I riket har man lagstiftat om integration av arbetslösa invandrare, men denna integrationslag tillämpas inte på Åland. Integration spänner över många olika områden, där vissa hör till rikets lagstiftningsbehörighet och vissa till landskapets. Vidare berörs integrationen av internationella fördrag som Finland har ratificerat och Åland gett sitt bifall till, samt gemenskapslagstiftningen. EU fick behörighet i migrationsfrågor år 1999 genom Amsterdamfördraget. Detta innebär alltså att frågor som rör invandring kan regleras genom direktiv och förordningar som är bindande för medlemsstaterna, inklusive Finland och Åland. Ålands Fredsinstitut har sedan en tid tillbaka valt att belysa frågor som rör integrationen i det åländska samhället. I föreliggande rapport redogör samhällsvetaren Petra Granholm för de rättsliga ramarna för integrationen av inflyttade på Åland. Sommaren 2007 utfördes även studien "Immigrant integration on Åland and exploratory study" av Bogdan State, sociolog vid Stanford University, Kalifornien. Rapporten behandlade de inflyttades attityder gentemot det åländska samhället. Av samma författare utges inom kort "Strangers by Degrees- Non-Nordic Immigrants in the Åland Islands", om ålänningarnas attityder gentemot de inflyttade.

På Åland tillsattes 2007 en integrationskommitté med uppgift att utarbeta strategier för landskapets integrationspolitik. Kommittén fokuserade på behovet av information till invandrare, språkundervisning och arbetsmarknaden. Denna fokus går i linje med policyuttalanden från bl.a. den dåvarande undervisnings- och kulturministern, som meddelat att alla som flyttar till Åland och vill lära sig svenska ska få möjlighet att göra det. Detta uttalande har understötts

av nuvarande kansliminister 2008, som även betonar att Åland behöver det tillskott av arbetskraft som de inflyttade utgör. Att inflyttade till Åland är kunniga i svenska är dels en språkfråga i sig, men även en förutsättning för deras integration på arbetsmarknaden, något som lyftes fram i States rapport från 2007. Många av de inflyttade såg språket som ett hinder för inträde på den åländska arbetsmarknaden trots den utbildning som de hade sedan tidigare. Sålunda är det naturligt att landskapsregeringen lägger vikt vid språk- och arbetsmarknadsintegration. I Finland pågår dock arbetet med att se inflyttade som mer än objekt på arbetsmarknaden. Huvudansvaret för integrationsfrågor har flyttat från arbetsministeriet till inrikesministeriet och en utvärdering av integrationslagen från 2008 ger vid handen att den även borde omfatta sådana invandrare som inte är arbetsökande. I litteraturen varnas det även för att se inflyttning utifrån som ett universalläkemedel mot arbetskraftsbrist som råder och kommer att råda p.g.a. den europeiska demografiska utvecklingen, då även inflyttade åldras och kommer att vara i behov av pension och äldreomsorg. Den föreliggande rapporten har behandlat några lagstiftningsområden som berör integrationen från ett åländskt perspektiv, närmare bestämt medborgarskap och naturalisation, sysselsättning och stöd vid arbetslöshet, social trygghet, språkutbildning, barnomsorg och skolgång samt deltagande. Vidare har vissa frågor som uppehållsrätt- och tillstånd belysts utgående från olika kategorier av invandrare, d.v.s. EU-medborgare och därmed jämförbara personer, tredjelandsmedborgare och flyktingar.

Medborgarskap och hembygdsrätt

Ärenden som gäller medborgarskap är rikets behörighet. Medborgarskap medför vissa rättigheter och skyldigheter för en individ. I takt med att det efterkrigstida människorättssystemet och de konstitutionella grundläggande rättigheterna och friheterna utvecklats har dock medborgar-

skapskriteriet för rättigheternas åtnjutande kommit att spela en mindre roll. Bortsett från några undantag gäller de grundläggande rättigheterna för var och en oavsett medborgarskap. Mänskliga rättigheter är universella och tillkommer varje människa. Gemenskapsrätten inom EU strävar till att undanröja alla handelshinder som beror på nationstillhörighet. På Åland finns dock genom Ålandsprotokollet till anslutningsfördraget ett undantag till denna allmänna regel, nämligen hembygdsrätten och de till den förknippade rättigheterna.

I Finland gäller i första hand blodsbandsprincipen (*jus sanguinis*) för medborgarskap, d.v.s. föräldrarnas medborgarskap, och i andra hand *jus soli*, d.v.s. landet i vilket barnet föds. Detta har relevans för ett flyktingbarn som föds i Finland såtillvida att ett sådant blir finsk medborgare från födseln. Finskt medborgarskap kan också beviljas på ansökan, genom s.k. naturalisation. Sökanden ska vara myndig eller gift, han eller hon ska ha eller ha haft sitt egentliga bo och hemvist i Finland i sex år utan avbrott eller i åtta år efter det att personen ifråga fyllt 15 år. De senaste två åren måste personen ha bott i Finland utan avbrott. Dessutom ställs krav på positiva och negativa förpliktelser, såsom straffbara handlingar och språkrav. För flyktingar är dock processen snabbare (fyra år eller sex år utan avbrott efter personen fyllt 15 år) men den finska medborgarskapslagen står i beråd att revideras för att förenkla naturalisationen.

För Åland har det finska medborgarskapet relevans såtillvida att det än så länge är en förutsättning för erhållandet av den åländska hembygdsrätten, som i sin tur är förutsättning för rösträtt och valbarhet, jordförvärv och näringsrätt på Åland. Hembygdsrätten regleras i lagen om hembygdsrätt som även uppställer fem års egentlig bo och hemvist på Åland och kunskap i svenska språket som krav. Till dessa två krav kan av särskilda skäl ges dispens. Anna-Lena Sjölund, som undersökt landskapets kansli-

avdelnings beviljande av hembygdsrätt i den av Ålands lagting och Ålands fredsinstitut utgivna boken *Den åländska hembygdsrätten* (2007) menar att lagen om hembygdsrätt inte tar i beaktande de faktiska omständigheter och moderna levnadsförhållanden som kan förekomma i det mobila samhället. Landskapsregeringens praxis är dock inte alltid i enlighet med lagen vilket leder till ojämlig behandling mellan de som känner till praxis och de som enbart läser lagen. Detta försätter inflyttade i en situation som även leder till rättsosäkerhet. I april 2009 har dock en parlamentarisk kommitté med uppgift att granska hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt föreslagit att hembygdsrätten inte längre ska vara knuten till det finska medborgarskapet.

Sysselsättning och stöd vid arbetslöshet

Arbetslösheten bland immigranter i Finland är i allmänhet högre än hos den infödda befolkningen. Ålands arbetsmarknads- och studie-stödsmyndighet (ams) är den myndighet som på Åland handhar vissa uppgifter som fastlandets arbets- och näringsbyråer och –centraler sköter, samt vissa av fpa:s uppgifter som utbetalning av arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning. De inflyttade får ams service på samma sätt som andra ålänningar, men vägledningen av en inflyttad kan ta mer tid i anspråk. På fastlandet har arbetslösa invandrare enligt integrationslagen både rätt och skyldighet till en integrationsplan. Integrationsplanen motsvarar långt den vanliga handlingsplanen vid arbetslöshet som ams gör upp tillsammans med sina klienter. Handlingsplanen innehåller en bedömning av den arbetssökandes kunskaper och servicebehov samt sysselsättningsfrämjande åtgärder. Det finns sålunda på ams inget särskilt system för arbetslösa inflyttade, även om detta kunde behövas i och med att vägledningen och utplacandet på arbetsmarknaden av inflyttade kan ta längre tid i anspråk då språkkunskaper i många fall behöver förbättras och systemet för den inflyttade

är främmande. Rikets integrationslag förtydligar och förenklar i vilken typ av sysselsättningsfrämjande åtgärder och vilken typ av stöd en invandrare har rätt till - faller invandraren under 11 § integrationslagen, d.v.s. har rätt till integrationsplan för att han eller hon är bosatt i riket och registrerad arbetslös eller får utkomststöd så är det integrationsstödet som gäller.

Företagande

Låg risktagningströskel, stor innovationspotential och generellt sett svagare ställning på arbetsmarknaden gör invandrare mer benägna att bli företagare än finländarna. Till skillnad från Åland finns i riket olika stödssystem för invandrare som vill bli företagare, t.ex. Nyföretagarcentrum, startpeng till företagare och företagarbildning som på projektbasis riktar sig specifikt till invandrare. På Åland finns sysselsättningsstöd för start av företagsverksamhet, men detta riktar sig inte specifikt till invandrare och faller sålunda under samma lagstiftning som sysselsättningsstödet för hel- eller deltidsanställning, arbetspraktik eller läroavtalsutbildning. Det som kan vara komplicerat för inflyttade på Åland är kravet på hembygdsrätt eller fem års bosättning för att få näringsrätt. Undantag till detta kan dock beviljas genom enskild prövning "då skäl föreligger". Dessutom kan näringsrätten beviljas endast för viss tid eller för viss näring på villkor som landskapsregeringen "anser nödvändiga". Lagens formulering är vag och lämnar rum för ett visst godtycke. Ålands Handelskammare publicerade hösten 2008 en kartläggning av landskapsregeringens tillståndsgivande av näringsrätt samt jordförvärvstillstånd som visade att t.ex. det krav på att verksamheten ska vara på svenska som i linje med ett principdokument som tillämpas på Åland leder till rättsosäkerhet eftersom det inte är lagstadgat. Principdokumentet preciserar inte heller vad en verksamhet som utgör ett hot mot språkbalansen innebär, d.v.s. huruvida kravet består i att man ska skö-

ta kontakterna med myndigheterna på svenska eller om hela verksamheten ska vara på svenska. Dessutom är det problematiskt i förhållande till folkrätten och gemenskapsrätten. Detsamma gäller kravet på att minst 2/3 av styrelsen ska ha hembygdsrätt eller ha varit bosatta på Åland i minst fem år, i synnerhet eftersom kravet verkar tillämpas på olika grund. Detta krav var omdiskuterat i kommittén från lagtinget som utarbetat förslag för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt. I det slutliga förslaget står kravet på 2/3 kvar, men att kravet ska kunna kringgås i de fall där särskild kompetens utifrån behövs. Kravet på svenska som verksamhetsspråk anser kommittén att ska bibehållas, trots att en reservation mot förslaget lämnades in där svenskan enbart skulle vara myndighetsspråk, d.v.s. tillämpas i kundkontakt och i kontakt med myndigheter. Det är dock oklart hur förslaget förtydligar bestämmelserna i principdokumentet om näringsrätten.

Social trygghet

Ålands landskapsregering har behörighet då det gäller en del av lagstiftningen angående olika finansiella stödformer som inflyttade till Åland kan komma att beröras av. Utdelningen av dessa förmåner sköts på Åland samma grunder som i riket medan summorna som betalas ut kan variera. Olika myndigheter på Åland beslutar om olika stödformer. I korthet kan sägas att fpa beslutar om en individ har rätt att bli sjukförsäkrad i Finland och på Åland, kommunerna har hand om hemvårdsstöd och offentlig sjukvård och ams har hand om stödformer som relaterar till arbetslöshet. Systemet baseras på blankettlagar och överenskommelseförordningar, genom vilka uppgifter som hör till landskapets behörighet kan överföras på rikets myndigheter och vice versa. Då det gäller unionsmedborgare samordnas de nationella systemen för social trygghet genom en gemenskapsrättslig förordning, men frågan om vilka stöd en inflyttad har rätt till är

inte okomplicerad. Ålands fredsinstituts rapport från 2007 visar också att inflyttade på Åland inte är medvetna om sina rättigheter på området för socialt skydd. I riket finns stödformer som särskilt riktar sig till invandrare, som integrationsstödet i integrationslagen och särskilt stöd till invandrare som motsvarar folkpensionen.

Undervisning i svenska

Inom området undervisning i svenska behövs ett flexiblere system och fastare rättsliga grunder att utgå ifrån. Idag sköts undervisningen i svenska av Medis i samarbete med ams, d.v.s. inom kommunen Mariehamns stad. Förutom sina egna svenskkurser på kvällstid, har Medis även heltidskurser med plats för totalt ca 70 personer ordnas under läsåret under namnet "svenska för inflyttade" (sfi). Deltagare i dessa kurser får utbildningsstöd och arbetsmarknadsstöd från ams. Ofta får dock inte alla som vill plats på kurserna och kursstart är endast på hösten. I februari 2009 kunde man dock starta en ny nybörjarkurs i svenska p.g.a. behovet var så stort, men i allmänhet är systemet inte tillräckligt flexibelt i proportion till behovet. Systemet bygger på ett femårsavtal mellan landskapsregeringen och Medis.

Då Medis är en kommunal skola vars huvudman är Mariehamns stad, har landskapsregeringen enbart avtalat med en av landskapets 16 kommuner om undervisning i svenska för inflyttade. Medis säljer dock tjänster till kommunerna på landsbygden och Medis verksamhet omfattar sålunda i praktiken hela Åland. De flesta inflyttade väljer också Mariehamn som boningsort av naturliga skäl, en utveckling som även återspeglas i riket där inflyttade trots spridningsförsök tenderar att koncentreras till södra Finland och i synnerhet huvudstadsregionen. Av dessa orsaker samt en möjlig resurs- och kompetensbrist i kommunerna är det praktiskt att koncentrera undervisningen i svenska på heltid till Mariehamn. För att lyckas i integrationen av inflyttade där språkinläringen är så central, bör dock den

undervisning som ges kunna möta och stå i proportion till antalet inflyttade på Åland och deras behov. Detta innebär åtminstone två kursstarter per läsår. På kurserna blandas även individer med vitt skild bakgrund och tidigare utbildning och sålunda lär sig deltagarna olika snabbt. Därför bör det också finnas tillräcklig flexibilitet i den betydelsen att kursnivån motsvarar deltagarens behov, vilket kan innebära en omvärdering under läsårets gång.

Integrationskommittén föreslog i sin rapport från år 2007 en egen integrationslag för Åland. Då vissa delar av rikets integrationslag gäller på Åland, speciellt med tanke på rikets kompetens i utlänningsfrågor, kan enbart sådana områden som är landskapets exklusiva behörighet ingå i en sådan lag. Undervisning och främjande av sysselsättningen är dock två sådana områden och språkundervisningen borde ges lagenlig grund för att säkra det åländska samhällets kommande behov och klargöra uppgifterna för Medis inom språkundervisning.

Barnomsorg

Som tidigare nämnts bör integrationsfrågor inte enbart beröra de arbetssökande inflyttade. Åtgärder bör riktas till alla åldersgrupper i alla skeden i livet. Ett område som utretts av en kommitté under 2008 är behovet för stöd av inflyttade barn i barnomsorgen. Kommittén ville avliva myten "det går så lätt för barn att lära sig språk", för att påvisa behovet av interkulturell kompetens också inom barnomsorgen. Inom ramen för den åländska barnomsorgslagen finns utrymme för att beakta ett barns vårdnadshavarens livsåskådning i barnets estetiska, intellektuella, etiska och religiösa fostran. Barnomsorgen ska förbereda barnet för en god skolstart och i detta arbete ta i beaktande barnets särskilda behov, vilket enligt barnkommittén även inkluderar annat modersmål än svenska. Barnomsorgskommittén ansåg att lagstiftningen tillsammans med styrdokumentet räcker till i detta fall. Dä-

remot betonade man fortbildning av kompetent personal inom barnomsorgen, vilken i nuläget inte är tillräcklig. Med tanke på att landskapet har lagstiftningsbehörighet för frågor som rör socialvården, och barnomsorgen hör till området för socialvård kunde ett sådant behov tryggas i en eventuell åländsk integrationslag, så att resurser för kompetens och fortbildning tryggas.

Skolgång

Då barnet är i skolåldern inträder en aspekt som för det enspråkigt svenska landskapet Ålands del är komplicerad. Ett barn som inte har tillräckliga kunskaper i svenska kan för det första inte tillgodogöra sig undervisning på svenska i samma utsträckning som de barn som har svenska som modersmål. För det andra kan inläringen av det svenska språket också försvåras om barnet inte kan sitt eget modersmål på tillräcklig nivå. Dessa argument läggs fram i debatter om modersmålsundervisningens vara eller icke vara. För Ålands del finns ingen rättslig grund för modersmålsundervisning. SjöL stadgar att undervisning i landskapets skolor som bekostas eller understöds med allmänna medel ska vara svenska. I det aktuella lagrummet finns det dock en bestämmelse om att lagstiftaren genom landskapslag kan stadga om annat. Detta kunde sålunda öppna upp för modersmålsundervisning för skolelever med annat modersmål än svenska. Rådets direktiv från 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare förpliktigar medlemsstaterna att, i enlighet med sina nationella förhållanden och rättssystem,

1. vidta lämpliga åtgärder för att se till att det första mottagandet underlättas genom att fri introduktionsutbildning erbjuds de barn som avses i artikel 1, däribland särskilt undervisning anpassad till sådana barns speciella behov i det officiella språket eller ett av de officiella språken i värdlandet - således särskilt undervisning i det svenska språket

2. vidta lämpliga åtgärder för att i samordning med den normala undervisningen främja undervisning i hemspråket och i ursprungslandets kultur - således modersmålsundervisning

I den åländska grundskolelagen har man på basis av direktivet dock enbart valt att implementera en bestämmelse om att elever med annat modersmål än svenska ska kunna få tillfällig stöd- undervisning på sitt modersmål, troligen det som i direktivet avses med fri introduktionsutbildning. Avsikten med denna bestämmelse som finns i grundskollagen är dock att undervisningen verkligen ska vara tillfällig och att eleven så snart som möjligt ska klara sin skolgång på svenska. Med tanke på det åländska samhällets småskalighet kan det dock ändå tänkas att det i många fall i praktiken är mycket svårt att genomföra p.g.a. bristen på lärare i de många olika språken som finns på Åland idag. Detta är inte ett problem enbart på Åland utan även t.ex. i de finlandssvenska skolorna. I dessa fall löses situationerna ofta med metoder ad hoc såsom längre arbetstid eller mildare bedömning i skoluppgifterna.

Undervisningsspråket i landskapets skolor är sålunda svenska till skillnad från rikets skolor där undervisningsspråket kan vara finska, svenska, samiska, romani eller teckenspråk. Till skillnad från rikets lagstiftning finns ingen bestämmelse om stödundervisning i svenska i den åländska grundskolelagen. I riket har rätten till det som kallas förberedande undervisning nyligen förlängts från ett halvt läsår till ett år. Trots att den åländska grundskollagen inte explicit kräver det, undervisas i praktiken de inflyttade barnen också i svenska språket. Detta innebär dock inte att precisare lagstiftning inte skulle behövas.

Högre studier

Efter grundskolan finns numera på Ålands folkhögskola en studieförberedande ettårig kurs

i språklig integration men med plats för endast fyra elever. Den åländska lagstiftningen med avseende på språk för skolorna på gymnasial- och högskolenivå liknar i långt lagstiftningen för grundskolan, med den skillnaden att Högskolan på Åland kan tillhandahålla undervisning på annat språk än svenska om detta är förenligt med målet för utbildning, vilket i det närmaste öppnar upp för utbildning på engelska för att locka utländska studerande.

Vad gäller andra skolrelaterade integrationsområden är även religion och religionsundervisning central. Här ändrades lagstiftningen för riket och Åland i och med den nya finska religionsfrihetslagen 2003. Rikets lagstiftning är generösare då det gäller undervisning i en religion som skiljer från den religion som majoriteten av en utbildningsanordnares elever tillhör, i.o.m. att det uppstår en skyldighet då detta elevantal når tre personer. På Åland är det antingen vårdnadshavarens skyldighet att anordna sådan religionsundervisning enligt religionssamfundet, eller så erbjuds eleven livsåskådningskunskap.

Deltagande är en central princip då man talar om olika grupper inkluderande i samhället, oberoende om det handlar om nationella eller etniska minoriteter, ungdomar, barn, äldre eller handikappade. Det handlar alltså om deltagande på flera nivåer, både socialt, kulturell och politiskt i det offentliga livet. Denna rättighet regleras genom flera internationella fördrag som Finland har ratificerat och Åland har gett sitt bifall till. Det här kan även innebära en rättighet som innebär andra former av deltagande än enbart rätten att ställa upp i val och rösta. I anslutning till inrikesministeriet finns den rådgivande delegationen för etniska frågor (ETNO) för att utveckla dialogen mellan myndigheterna, medborgarorganisationerna och de partier som är representerade i riksdagen samt invandrarna och de etniska minoriteterna på riksplanet och på det regionala och lokala planet. En integrationspolitik utvecklas mest framgångsrikt om de

som berörs kan vara med och påverka utformningen d.v.s. både de inflyttade och olika myndigheter, arbetsgivare och näringsliv samt andra aktörer. På Åland finns det ingen delegation likande ETNO. I integrationskommittén och sålunda utarbetandet av slutrapporten 2007 deltog en icke-nordiskfödd inflyttad person från Mångkulturella föreningen och i barnomsorgskommittén som avgav rapport 2008 ingen person med icke-nordisk bakgrund.

Sambällsdeltagande

Vad gäller den åländska lagstiftningen på området för deltagande berörs den av bestämmelserna om hembygdsrätt för att rösta och ställa upp i valen till lagtinget och kommunfullmäktige. Självstyrelselagen innehåller dock ett utrymme för lagtinget att lagstifta om rösträtt och valbarhet i vissa fall för förtroendeposter inom kommunalförvaltningen, främst för nordiska men även för andra staters medborgare. Efter EU-inträdet 1995 gäller att en person som saknar åländsk hembygdsrätt har rösträtt i kommunalval och kommunala folkomröstningar efter ett års bosättning (från början tre år men ändrades till ett år 2007). I lagtingsval krävs dock liksom tidigare åländsk hembygdsrätt.

Det kulturella och sociala deltagandet spelar en stor roll för integrationen, så även på Åland. I Ålands fredsinstituts rapport från 2007 om inflyttades attityder till det åländska samhället konstaterades att inflyttade med högre utbildning har färre åländska vänner än de med lägre utbildning och att mer åländska kontakter paradoxalt nog inte har lett till fler möjligheter på arbetsmarknaden. Det har dock på Åland inte egentligen funnits många sociala och kulturella arenor där de inflyttade och ålänningarna möts. Den sista tiden har dock forum för detta ändamål skapats genom aktiviteter inom just den ideella sektorn, bl.a. Ålands mångkulturella förening, Röda Korset på Åland och olika privata och offentliga ad hoc- initiativ. Det är av betydelse

att offentlig och ideell sektor samarbetar för att skapa så många forum som möjligt där kulturer och människor kan mötas och integrationen på det sociala och kulturella planet kan förverkligas.

Kategorier av inflyttade

För att avgöra frågan huruvida en utlänning överhuvudtaget får uppehålla sig på Åland bör man först avgöra till vilken av följande kategorier en person hör: unionsmedborgare och därmed jämförbara (d.v.s. medborgare i Island, Lichtenstein, Norge och Schweiz), tredjeland-medborgare (land utanför EU och EEA) eller flykting. Unionsmedborgare och därmed jämförbara har fri rörlighet inom EU och bör endast komma ihåg att registrera sin uppehållsrätt hos polisen efter tre månader på Åland enligt EU-direktivet om fri rörlighet från 2007 som införlivats i den finska utlänningslagen. Detta direktiv ger också familjemedlemmar till unionsmedborgare långtgående rättigheter. Kravet är att en unionsmedborgare har sin försörjning tryggad. I praktiken är det mycket svårt att avvisa en unionsmedborgare och efter fem år blir uppehållsrätten permanent. En person som har uppehållsrätt som unionsmedborgare eller familjemedlem till sådan har dessutom obegränsad rätt att arbeta och behöver sålunda inget specifikt uppehållstillstånd för arbetstagare.

Hösten 2008 antogs den europeiska immigrations- och asylpakten samt direktivet om återvändande ("skamdirektivet") som kräver att medlemsstaterna antingen skickar tillbaka eller ger laglig status till alla tredjeland-medborgare som uppehåller sig olagligt på området. För tredjeland-medborgare gäller alltså att få uppehållstillstånd i Finland för att stanna. Man kan beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare, för näringsidkare, för studier eller p.g.a. familjeband. Ett uppehållstillstånd är antingen tidsbegränsat eller permanent, vilket gäller tills vidare. Migrationsverket och Ålands polismyndighet beviljar

uppehållstillstånd för inflyttade på Åland. Ams fattar delbeslut då det gäller uppehållstillstånd för arbete.

Via konceptet om samhällsmedborgarskap finns numera även något som heter EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, för tredjeland-medborgare som vistas en längre tid i ett EU-land. Därmed har man infört en enhetlig ställning för personer som varit lagligt bosatta i unionen under en oavbruten femårsperiod. EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta tredjeland-medborgare innebär samma rättigheter som unionens egna medborgare ifråga om tillträde till arbetsmarknaden, utbildning och yrkesutbildning, validering, socialt skydd, skatteförmåner, tillgång till varor och tjänster samt föreningsfrihet.

Flyktingar och asylsökande

Asyl innebär det uppehållstillstånd som beviljas flyktingar vid asylförfarande. Detta område berörs även av gemenskapslagstiftning och folk rättens bestämmelser men regleras nationellt i utlänningslagen. På Åland är Mariehamn den enda kommun som mottar kvotflyktingar som kommer inom den kvot som Finland kommit överens om med FN:s flyktingkommissariat. Integrationslagens fjärde kapitel, som reglerar mottagande av asylsökande och offer för människohandel, motsvaras av ett fortlöpande avtal mellan Mariehamns Stad och Ålands Landskapsregering från 2005. Mottagandet av dessa flyktingar är noggrannare reglerat än systemet för arbetskraftsinvandring och annan inflyttning, i och med att kvotflyktingarnas bostad, utkomststöd, tolkservice, social- och hälsovårdsservice, undervisnings- och kulturtjänster samt andra nödvändiga åtgärder för främjandet av integration är ordnat. Det praktiska arrangemanget för dessa tjänster faller dock på Mariehamns stads invandrarsekreterare.

Avslutande kommentarer

På grund av att integrationen spänner över många olika områden, för vilka i vissa fall lagtinget, och i andra fall riksdagen har lagstiftningsbehörighet, uppstår på Åland en komplex situation ifråga om integrationslagstiftning. Detta kan exemplifieras av frågor som rör uppehållstillstånd. Eftersom riket har behörighet i utlänningsärenden enligt självstyrelselagen, är det den finska utlänningslagen som gäller ifråga om uppehållstillstånd på Åland. Här uppstår en situation där en åländsk myndighet, d.v.s. polisen, tillämpar en rikslagstiftning, d.v.s. utlänningslagen. Detta sker på grundval av en överenskommelseförordning från 1998 om polisförvaltningen i landskapet Åland, som stipulerar att landskapets polis skall upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utföra övriga uppgifter som hör till polisen. Till övriga uppgifter hör sålunda utlänningsärenden som uppehållstillstånd.

Därtill ska landets arbets- och näringsbyråer (tidigare arbetskraftsbyråer) ge delbeslut i fråga om arbetsmarknadsförutsättningarna när det gäller uppehållstillstånd för arbetstagare. Arbetsministeriet gav i samband med den nya utlänningslagen en förordning, enligt vilken det finns fyra enheter i hela landet som är behöriga för sådana uppgifter som föreskrivs av utlänningslagen. På landskapets Ålands område fick sålunda ams (eller tidigare Ålands arbetsförmedlingsbyrå) denna befogenhet. En riksmyndighet kan dock inte ensidigt tillföra en landskapsmyndighet förvaltningsuppgifter, och sålunda utgjorde detta ett övertramp av självstyrelsen vilket innebär att förordningen från arbetsministeriet är ogiltig med avseende på Åland. Då det inte ligger i Ålands intresse att någon myndighet i riket avgör de åländska arbetsmarknadsförutsättningarna, har ams pragmatiskt bistått riksmyndigheterna i dessa ärenden. Under den tidigare utlänningslagen fanns en överenskommelseförordning och nu behövs sålunda en ny. Utlänningslagstiftning är dock ett

mycket föränderligt lagstiftningsområde, inte minst p.g.a. utvecklingen på europeisk nivå och domar från EG-domstolen. Sålunda utvecklas också den finska utlänningslagstiftningen hela tiden. Överenskommelseförordningar måste då arbetas fram på kort varsel och vara mycket allmänt hållna.

För att göra integrationen på Åland smidigare rekommenderas i den föreliggande översikten närmare undersökning av varje enskilt lagstiftningsområde i samarbete med ifrågavarande myndighet, samt mera samarbete myndigheter-na emellan för bättre överblick och helhetssyn.

Integrating new minorities into a well-protected old one: New challenges ahead for the Åland Islands

The autonomous Åland Islands in the middle of the Baltic Sea, but in the periphery of both Finland and Sweden, are often cited as one of the most successful examples of minority protection. The Autonomy Act with its roots in a decision by the League of Nations in 1921, grants the Swedish-speaking islands guarantees for its language, culture and traditional customs. These are all well-known facts in the minority discourse. However, what happens when new minorities start finding their way to the island? Apart from the fact that the Finnish-speakers long have encompassed up to 5 % of the island population, what has been viewed as a homogenous society now has 82 countries and 51 languages represented within a population of 27 500 inhabitants.¹ The immigrant population has increased on the islands, making these skerries in the Baltic Sea into a multicultural society.

Multicultural Åland raises a number of questions, both regarding minority rights issues and integration policies. How flexible and welcoming can the islands be without stepping on the toes of a system of autonomy that has proved successful for many years, and wants to stay successful for many years to come? So far, the Åland Provincial Government has satisfied itself by noting that there is an issue of integration on the islands and that it is an important one for the future. Half-hearted attempts to establish a coordinator for integration has been postponed by the economic crisis. A committee for integration issues, together with civil society, have pointed to the importance of the issue and the possibilities for Åland to become an

example of successful integration of new minorities into the old minority, if the Åland Government acts now.

However, one of the factors of success for the internationally known "Åland example" is the fact that the autonomy has never been regarded as a static system thanks to the dynamic character of the act. Rather, assertive Ålandic politicians and other actors have developed the self-governance to what it is today. One of the examples is that the right of domicile, today regarded a self-evident cornerstone of the Åland autonomy, was only included in the Autonomy Act of 1951, i.e. the revised Autonomy Act. The right of domicile can be viewed as a sort of regional citizenship and is a prerequisite for the acquisition of land and real property, the right to stand and vote in the Åland parliament elections and the right to establish a business and provide services on Åland. It is however possible to establish small family companies without the requirements of right to trade being fulfilled as it is equally possible to receive an exemption to the requirements regarding the rights to purchase land. The right of domicile was discussed and is indirectly referred to in the League of Nations decision of 1921 and the subsequent Guarantee Act, which was the domestic result of the League of Nations decision. Yet these elements - to keep Swedish as the teaching language in schools, keep land in the ownership of Ålanders, and within reasonable limits restrict the voting rights for newcomers on the island - are the starting point for autonomy legislation.

¹ Statistics and Research Åland (ÅSUB), population statistics, published 2009.

Cornerstones of the Åland self-governance

One tool to "keep the land in Ålandic hands"¹ is thus the right of domicile. The right of domicile is today one of the topics of discussion concerning equality on the islands. Thanks to "the Åland protocol", an annex to the Treaty of Accession² in 1995 when Finland and Åland³ joined the European Union, Åland can still keep the right of domicile, albeit according to a "stand-still" clause enshrining the standards of 1994.⁴ This is quite remarkable, since the right of domicile from an international and community law perspective otherwise could be considered discriminatory.⁵

- 1 See, for instance: Åländsk utredningsserie 2009:4: Betänkande från den parlamentariska kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt, p.50.
- 2 Protocol no.2 to the Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Portuguese Republic, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Union) and the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland the Kingdom of Sweden, concerning the accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden to the European Union, in Official Journal of the European Communities (OJEC). 29.08.1994, No C 241, p. 9.
- 3 Åland joined after a separate advisory referendum on the islands since the community competences also infringe the legislative competences of the Åland parliament, which requires the consent of the Åland parliament.
- 4 By "stand still" is meant that no stricter regulations than the ones in force in 1994 can be imposed.
- 5 Sjölund, Anna-Lena: Ålandsprotokollet och EG-rättens icke-diskrimineringsprincip. The

Therefore, there are at least two issues that have to be taken into consideration when contemplating an integration policy for the Åland islands. First, the fact that the Åland autonomy is built up to "keep outsiders out" and second of all that the issue of integration is not just one issue, but several, which span several fields of administration. Therefore, these issues have been placed under the Department of Administrative Affairs (kansliavdelningen) within the Government of Åland administration. In a unitary state, this does not give rise to additional problems, but in the case of a country where legislative competence for only one specific territory is divided between the state parliament and a provincial parliament, confusion is bound to occur.

For instance, the components of the right of domicile are not entirely an Åland competence. Integration is a wide concept that spans over several areas. Citizenship and legislation concerning aliens are within the competence of the Finnish parliament, whereas the legislation concerning the right of domicile, which can be compared with a sort of regional citizenship, is both a competence of Åland and the mainland. The Autonomy Act has the status of constitutional law and can only be changed in constitutional procedures through a qualified majority decision of both the parliaments of Åland and the mainland.⁶ The loss and acquisition of the right of domicile is, however, regulated through provincial law and hence of Åland competence. The Åland parliament has a significant, but not an exclusive competence concerning the different components of the right of domicile, such as legislation on elections, acquisition of land, right to establish a business and exemption from compulsory military service in Finland. Factors that can

Åland Islands Peace Institute Report Series, No. 2-2008.

6 The Åland Autonomy Act of 1991, section 69. The right to domicile is stipulated in chapter 2 and section 72 of the same Act.

pose problems for an outsider wanting to settle on the Åland islands are for instance the requirement to have Finnish citizenship in order to be granted the right of domicile, and the fact that knowledge of the Swedish language is required to be granted a permit to establish a business. A parliamentary committee has recently analyzed the components of the right to domicile and come up with a few suggestions that may make life a little bit easier for an immigrant wanting to settle on the islands. According to the committee, the requirement of Finnish citizenship should be abolished, since the citizenship requirements (such as length of residence on the territory) tend to be stricter than the requirements for the right of domicile. Besides, a person settling on the islands might not wish to acquire Finnish citizenship.⁷ Regarding the language requirement for establishing a business, the current rules stipulate that the working language in a company on Åland has to be Swedish. In the parliamentary committee, there was a diverging opinion regarding limiting Swedish only to the official contacts, i.e. the language in which the company communicates with the authorities.⁸ The dividing line seems to be the question of most efficient safeguard for Åland both today and in the future - on the one hand a strict language requirement to keep the commercial and business life in Ålandic control, or, on the other hand, a business culture more fit for the reality of globalization with flexible rules and space for influences from the outside to ensure competitiveness. According to the former perspective in the parliamentary committee, which is the majority

7 Åländsk utredningsserie 2009:4: Betänkande från den parlamentariska kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt, pp.70-71.

8 Åländsk utredningsserie 2009:4: Betänkande från den parlamentariska kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt, Reservation, annex 2, p.73.

perspective, it is more important to activate the Åland people themselves, and create a stable and fruitful basis for Ålandic business. Therefore, the proposal from the parliamentary committee also suggests a continuation of the current requirement, i.e. that 2/3 of the board of a company needs either the right of domicile or five years of residence on the islands. According to the other perspective, i.e. the diverging opinion, the composition of the board would be an issue for the owners of the company themselves and thus be open to non-bearers of the right to domicile. This little reservation to the parliamentary committee proposition can symbolize the two paths that Åland now can choose to take - a more conservative path where the restrictions for “outsiders” are kept but revised and developed, or a more liberal path where the emphasis is on strengthening the economy and opening up of former restrictions. When reflecting on these issues, however, it is important to keep in mind that the underlying purpose of the concept of the right of domicile is neither to hinder immigrants from entering the island, nor to make it impossible for them to lead a fulfilling life once they are there. It is rather a tool to ensure that the vulnerable minority position of Ålanders in Finland cannot be exploited, a tool that in the end will reward the immigrants that sincerely want to settle down on the islands.

Division of competences

However, it is not the cornerstones of the Åland self-governance, such as the right of domicile, that are the most significant challenges to integration of immigrants on the islands. A closer look at the division of competences concerning issues of integration also shows some interesting details particular to the autonomy. In the case of general order and security (allmän ordning och säkerhet), the competences according to the Autonomy Act of 1991 are partly Finnish, partly Ålandic. Åland has its own police

force that acts according to the Police Act of Åland. However, in terms of granting residence permits, which is done in Finland according to the Aliens' Act, the Ålandic authority (i.e. the police) implements a mainland piece of legislation (i.e. the Alien's Act), since issues concerning aliens are the exclusive competence of Helsinki. The autonomy has, however, a system for this kind of issues. It is a system of överenskommelseförordningar, which most accurately can be described as framework ordinances. These provide the legal basis for the implementation of acts belonging to the mainland competences, which can be handed over to the Åland authorities for a certain period of time (or until further notice), and vice versa. In the case of the police implementing the Aliens' act there is the framework ordinance about the police administration on Åland, which stipulates that the police on Åland shall be in charge of general order and security and other tasks belonging to the police.⁹

Another example of a similar situation can also be traced to the Aliens' Act. The employment office gives a partial decision on residence permit for an employed person concerning the prerequisites on the labour market,¹⁰ e.g. the employment office determines whether there is a need for workers in a certain professional field. The labour market authority (Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet) is an Ålandic authority that operates under Ålandic legislation, and is not organised the same way as the mainland system for Employment and Economic Development Offices. Under the previous Aliens' Act there was a framework

ordinance. When the new Aliens' Act entered into force in 2003, a new framework ordinance was never signed. The labour market authorities are organised differently on the mainland and Åland and cannot be directly compared. However, in 2004, the Finnish Ministry of Labour issued a decree delegating the competence of partial decision making regarding labour market prerequisites to four labour market authorities in Finland, one of them being the Åland authority. This was technically an infraction of the Autonomy Act that renders the ministry decree null and void, since a Finnish authority cannot single-handedly decide over an Åland authority. But what to do for the labour market authority on Åland? So far, there is no new framework ordinance. Therefore the Åland authority is, in practice, following the ministry decree and makes the partial decisions since it is not desirable that a Finnish employment office would make any decisions regarding the Åland labour market prerequisites. This illustrates the cul-de-sac that can occur in a system of divided competences. In this case, revision of the Aliens' Act might make this situation of confusion unimportant in the future, but while it is there, it creates a lot of frustration from the side of the Åland Government administration.

In the case of education, the Åland parliament has exclusive competence. Here, a direct comparison of Åland and Finnish legislation is possible. As said above, already in the League of Nations decision the importance of keeping Swedish as the teaching language in the Åland schools was emphasized. The teaching language in the Åland schools is thus Swedish.¹¹ In the schools on the mainland, the language can be Finnish, Swedish, Saami, Romani or Sign language.¹² Two arguments are often raised when

9 Förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland, ÅFS 118/1998.

10 A residence permit for an employed person entitles the holder to work in one or several professional fields. Aliens' Act, section 77. See also Aliens' Act section 83 for the role of the employment office.

11 Elementary School Act for Åland 1995, section 17.1.

12 Finnish Act on Elementary Education 1998,

speaking about education in one's mother tongue. First of all, a child that does not have sufficient knowledge of Swedish (or a corresponding language) cannot follow the lessons to the same extent as those children who speak Swedish as their mother tongue. Secondly, Swedish language-learning might be obstructed in case the child does not have sufficient knowledge of his/her own mother tongue. In the case of Åland, this is complicated, since the Autonomy Act stipulates that the language of education in the schools that are financed or supported by public means shall be Swedish.¹³ In the relevant section of law, however, there is a provision enabling the legislator to enact a provincial law deviating from this. This could open up possibilities for children whose mother tongue is not Swedish. So far, no such law has been enacted. Åland is, however, also bound by the European Community law. Because of the Council directive of 1977 about education for children of migrant workers¹⁴ there is a provision in the Åland Elementary School Act providing for temporary supporting education in the mother tongue of the child, if the resources are available. The purpose of this provision is that the pupil as soon as possible shall be able to participate in the regular education in Swedish. This is not an absolute right since in practice it means that if no teacher is found speaking the language of the pupil, no special education will be provided. In most cases, concerning the languages mostly represented on Åland, this seems to work, if on an ad hoc basis. In the Swedish-speaking schools on the mainland Finland these types of situations are often solved through methods of longer working time for assignments and milder assessments.

section 10.

13 Autonomy Act of 1991, section 40.

14 Council Directive 77/486/EEC of 25 July 1977 on the education of the children of migrant workers OJ L 199, 6.8.1977, p. 32–33.

According to the school legislation on the mainland, an immigrant child has a right to supportive education for one academic year.¹⁵ There is no corresponding provision in the Ålandic legislation, even though the same Council directive of 1977 does require Member States to ensure that free tuition is provided in order to facilitate initial reception is offered in their territory, albeit according to national circumstances and legal situations. As said above, this is carried out in Ålandic schools but on an ad hoc basis. It is interesting to note that the Åland legislator has chosen to implement the part of the directive that provides for regular education, such as a lesson in biology, in the pupil's own language- but neither specific language education in the pupil's mother tongue nor in the Swedish language.

Concluding remarks

The uniqueness of the Åland autonomy is amplified by the fact that the autonomy is anchored both in international law through the League of Nations decision¹⁶ and in the Finnish constitution.¹⁷ Therefore, the basis for the autonomy can be considered very strong. As said before, this does not mean that the autonomy remains static. New developments mean new challenges, and sometimes these developments can be considered ground-breaking. One aspect that has been mentioned when speaking of Åland as a successful example of self-governance is the fact that the provisions of the Åland Autonomy Act force the administrations in Helsinki and Mariehamn to be in close contact with each other.¹⁸ Clo-

15 Finnish Act on Elementary Education 1998, section 9.

16 Resolution by the League of Nations of June 24th 1921.

17 Finnish constitution of 1999, section 120.

18 One very particular tool for this is the Åland delegation, made up of an equal number of representatives for both administrations and chaired by the Governor or Finland on

ser contact also means better understanding and knowledge of the Åland self-governance.

The Åland Islands Peace Institute is conducting research relating to the integration of immigrants on the islands as an aspect of the effects of globalisation and internationalisation of the autonomy regime. Reports on the topic can be downloaded or ordered from the website www.peace.ax.

Åland. The delegation scrutinizes every piece of legislation that is enacted by the Åland parliament and gives advice to authorities upon request.

Litteraturförteckning

Internationella traktat

- Europarådets konvention om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (EMRK), CETS 005, antagen 4.11.1950. Ikraft 3.9.1953. FördrS 18/1990.
- Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD), antagen 21.12.1965. I kraft 4.1.1969. FördrS 37/1970.
- Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, antagen 16.12.1966. I kraft 23.3.1976. FördrS 7-8/1975.
- Europarådets konvention om utländska medborgares deltagande i det offentliga livet på lokal nivå, CETS 144, Strasbourg, 5.11.1992.
- Europeiska konventionen om medborgarskap, CETS 166, antagen 6.11.1997. Ikraft 1.3.2000. FördrS 94/2008.
- UNESCO Konvention om skydd för och främjande av mångfalden av kulturyttringar. FördrS 600/2006. Lagtingets bifall 25.4.2007, ÅFS 117/08, till de delar den rör lagtingets behörighet.
- FN:s konvention om flyktingars rättsliga ställning 1951, 28.7.1951, 189 UNTS 150, FördrS77/1968. 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning.
- Konvention om barnets rättigheter, 1577 UNTS 3, antagen 20.11.1989. I kraft 2.9.1990. FördrS 60/1991.
- Konventionen angående statslösa personers rättsliga ställning, antagen 26.4.1954, FördrS 80/1968. I kraft 6.6.1960.
- Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter, CETS 157. Finland ratificerat 3.10.1997. Ikraft 1.2.1998.
- Protokoll nr 12 till europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, CETS 177, antaget 4.11.2000. Ikraft 1.4.2005.

Deklarationer

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, GA Res. 217 A (III), 10.12.1948.

Rikslagstiftning

- Lagen FFS 107/1976 och förordningen FFS 108/1976 om bringande i kraft av internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och av det därtillfogade fakultativa protokollet och den svensk- och franskspråkiga texten i FördrS.8/1976.
- Lagen om frontmannapension, FFS 119/1977.
- Socialvårdslag FFS 710/1982.
- Lag om hemkommun FFS 201/1994.
- Kommunallagen FFS 365/1995.
- Universitetslag, FFS 645/1997.
- Lag om grundläggande utbildning, FFS 628/1998.
- Gymnasielag, FFS 629/1998.
- Lag om yrkesutbildning, FFS 630/1998.
- Lag om yrkesinriktad vuxenutbildning, FFS 631/1998.
- Lag om fritt bildningsarbete, FFS 632/1998.
- Vallag, FFS 714/1998.
- Finlands grundlag, FFS 731/1999.
- Lag om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, FFS 812/2000.
- Lagen om Folkpensionsanstalten, FFS 731/2001.
- Lagen om särskilt stöd för invandrare, FFS 1192/2002.
- Medborgarskapslag FFS 359/2003.
- Lag om likabehandling FFS 21/2004.
- Utlänningslag FFS 301/2004.
- Lag om allmänna språkexamina 964/2004.
- Arbetsministeriets förordning om de arbetskraftsbyråer som är behöriga för uppgifter som föreskrivs med stöd av utlänningslagen, FFS 421/2006.
- Lagen om handikappförmåner, FFS 570/2007.
- Lagen om bostadsbidrag för pensionstagare, FFS 571/2007.
- Lagen om underhållstöd, FFS 80/2008.
- Statsrådets förordning om delegationen för etniska relationer, 22.5.2008.
- Republikens presidents förordning om sättande i kraft av konventionen om begränsning av statslöshet och om ikraftträdande av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen, 31.10.2008/674.
- Republikens presidents förordning om sättande i kraft av den europeiska konventionen om medborgarskap och om ikraftträdande av lagen om

sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen, 31.10.2008/673.

Åländsk lagstiftning

Landskapslagen om lagtingsval och kommunalval 39/1970 ändrad 25/75, 20/79, 58/87, 39/90, 13/91, 63/94, 7/99 och 21/2003.
Lagtingsordning för landskapet Åland, ÅFS 11/1972.
Jordförvärvslagen ÅFS 7/1975.
Landskapslag om semesterpenning för småföretagare ÅFS 32/1975.
Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om bostadsbidrag ÅFS 63/1975.
Landskapslag om sysselsättningsfrämjande utbildning, ÅFS 39/1988.
Självstyrelselag för Åland (SjL) ÅFS 71/1991.
Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, ÅFS 101/1991.
Landskapslag om medborgarinstitut, ÅFS 75/1993.
Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om moderskapsunderstöd ÅFS 10/1994.
Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av lagen om ÅFS 48/1994.
Grundskolelag för landskapet Åland, ÅFS 18/1995.
Landskapslag om Ålands musikinstitut, ÅFS 80/1995.
Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård ÅFS 101/1995.
Näringsstödslag för landskapet Åland ÅFS 35/1996.
Landskapslag om rätt att utöva näring, ÅFS 47/1996.
Landskapsförordning om barnomsorg, ÅFS 12/1997.
Barnomsorgslag för landskapet Åland, ÅFS 14/1997.
Landskapslagen om utbildning på gymnasialstadienivå, ÅFS 52/1997.
Kommunallag, ÅFS 73/1997.
Landskapslagen om läroavtalsutbildning, ÅFS 59/1998.
Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland

av lagen om utkomststöd ÅFS 66/1998.
Landskapslag om Ålands folkhögskola, ÅFS 53/1999.
Landskapslag om Högskolan på Åland, ÅFS 81/2002.
Landskapsförordning om utbildning på gymnasialstadienivå, ÅFS 88/2002.
Landskapslag om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård, ÅFS 79/2003.
Landskapslag om förhindrande av diskriminering i landskapet Åland ÅFS 66/2005.
Landskapslag om arbetsmarknadspolitisk verksamhet, ÅFS 8/2006.
Landskapslag om Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, ÅFS 9/2006.
Landskapslag om ändring av 1 § landskapslagen om rösträtt och valbarhet i kommunalval för personer som saknar åländsk hembygdsrätt, ÅFS 10/2007.
Landskapslag om ändring av grundskolelagen för landskapet Åland, ÅFS 112/2007.
Landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av barnskyddslagen ÅFS 97/2008.

Överenskommelseförordningar

Förordning 1991:70 om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter enligt utlänningslagen.
Förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa uppgifter som gäller barnbidrag, ÅFS 12/1993.
Förordning om skötseln i landskapet Åland av vissa ärenden som gäller bostadsbidrag, ÅFS 7/1995.
Förordning om polisförvaltningen i landskapet Åland 118/1998, FFS 828/1998.

EG/EU dokument

Primärrätt

Fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, EOT C 321 E/7. (Romfördraget, 1.1.1958).
Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen- Protokoll 2 om Åland, Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr C 241, 29/08/1994 s.0352.

Sekundärrätt

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Rådets direktiv 77/486/EEG av den 25 juli 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare, EGT nr L199, 06/08/1977, s.0032-33.

Rådets Direktiv om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare 93/109/EG (EU:s valdirektiv).

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen.

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. EUT L 16, 23.1.2004.

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeland har gett in i någon medlemsstat ("Dublinförordningen"). EUT L 50, 25.2.2003.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, samt förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen KOM (2006)16.

Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärbete.

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt

röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

Rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (forskardirektivet).

Rådets förordning (EG) nr 1932/2006 av den 21 december 2006 om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EOT L 405/23).

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 863/2007 av den 11 juli 2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter.

Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

Övriga EU dokument

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community immigration policy, Bryssel, 22.11.2000, COM(2000) 757 final.

Tampere: Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs, factsheet no.3.1, European Commission, DG Justice and Home Affairs, augusti 2002.

Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 3.6.2003, KOM (2003) 336 slutlig, Kommissionens meddelande till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning.

Council of the European Union: The Hague Programme, Brussels, 13.12.2004, 16054/04.

Förslag till Europaparlamentets och Rådets för-

ordning om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen KOM (2006)16.

Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 1.9.2005, KOM(2005) 389 slutlig, meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen.

Employment and Social Affairs: The Costs and Benefits of Diversity. Fundamental rights and anti-discrimination, European Commission, 2003.

Proposal for a council directive amending directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (presented by the Commission) 2007.

Europeiska gemenskapernas kommission, Bryssel den 2 juli 2008, KOM(2008) 418 slutlig, Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: Ett förnyat engagemang för det sociala Europa: Förstärka den öppna samordningsmetoden för socialt skydd och social integration.

Council of the European Union: European Pact on Immigration and Asylum, Brussels 24.9.2008, 13440/08.

Rättsfall

EG-domstolen 12 september 2006, mål C-145/04, Konungariket Spanien mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

Rapporter

Statistikcentralen, befolkning, utländska medborgare i Finland. Se http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_sv.html#medborgare, läst 16.3.2009.

ÅSUB: "Olika behandling i lika situation"- Om diskriminering i det åländska samhället, Rapport 2007:7.

ÅSUB: Valdeltagandet 2007, Statistik. Rapport 2008:3.

ÅSUB, Befolkningen 2007, 2008:5.

ÅSUB: Konjunkturläget hösten 2008. Rapport 2008:10.

ÅSUB, Befolkning efter språk 31.12.2000-2008.

ÅSUB: Andel av befolkningen med andra språk än svenska efter ålder 31.12.2008

MPG- Strategic Thinking on Equality and Mobility & British Council: Migrant Integration Policy Index, Finland Overview. Se <http://www.integrationindex.eu/integrationindex/2356.html>, läst 12.12.08.

Dokument från Finlands riksdag och regering Propositioner

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om utbildning. RP 86/1997.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen. RP 205/2006, detaljmotiveringen.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 153 och 158 a § i utlänningslagen. RP 77/2009.

Regeringsprogram

Regeringens invandrapolitiska program, statsrådets principbeslut 19.10.2006.

Undervisningsministeriet, Barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007-2011: "Framtiden förpliktar, nutiden avgör", Statminister Vanhanen II regering, Undervisningsministeriets publikationer 2008:6, Helsingfors 2008.

Regeringsprogrammen för statsminister Vanhanens regering 24.6.2003 och för statsminister Vanhanens andra regering 19.4.2007.

Undervisningsministeriet: Utbildning och forskning 2003-2008, utvecklingsplan.

Övrigt

Statsrådets redogörelse till riksdagen för genomförandet av integrationslagen.

Kulturutskottets utlåtande 21/2008 rd, KuUU 21/2008 rd- SRR 4/2008 rd, statsrådets redogörelse för genomförandet av integrationslagen.

Social- och hälsovårdsministeriet: Den finländska sociala tryggheten i korthet: <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/documents/2066/chapter1.htx>, läst 29.10.2008.

Undervisningsministeriet: Utveckling av invandrarutbildningen.

Undervisningsministeriet, pressmeddelanden: Fördubbling av förberedande lärokurser för

grundläggande utbildning för invandrare.
Inrikesministeriet informerar: Invandrarungdomar i fokus i ny kampanj, 3.11.2008.
Migrationsverkets pressmeddelanden: Invandringen ökade med nästan en femtedel, 15.10.2008.
Migrationsverkets pressmeddelanden: Asylsökande anländer i allt snabbare takt, 12.11.2008.
Nyheter: Riksdagen godkände ändringen av utlänningslagen, se <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/pubman/templates/22.htx?id=2202>, publicerat 25.2.2009, läst 16.3.2009.
Inrikesministeriet informerar: Revideringen av integrationslagen inleddes, 29.4.2009.

Dokument från Ålands lagting och landskapsregering

Ålands landskapsregering, förslag till budget för landskapet Åland 2009.
Ålands landskapsregering, framställning nr 15/2008-2009, 8.4.2009, förslag till första tilläggsbudget för år 2009.
Landskapsregeringens verksamhetsplan 2007 med inriktning på arbetsmarknadspolitiken i landskapet.
Landskapsregeringens verksamhetsplan 2008 med inriktning på arbetsmarknadspolitiken i landskapet.
Ålands landskapsregering: Integrationskommitténs slutrapport, Mariehamn 12.11.2007.
Ålands landskapsregering: Stöd för barn i barnomsorgen med annat modersmål än svenska, Mariehamn, 29.8.2008.
Handlingsprogram 2007 för landskapsregeringen ledd av Viveka Eriksson.
Projektet Validering på Åland, <http://www.regeringen.ax/validering/>. Läst 29.12.2008.
Förundervisningsprogram för barnomsorgen i landskapet Åland, Ålands landskapsregering 2006.
4.3 Dnr U20/08/4/4, Britt Lundberg och Jan-Olof Lönnblad.
Landskapsstyrelsens framställning: Grundskolelag för landskapet Åland, 1993-94/nr 15.
Ku Bet nr 3/1993-94.
Landskapet Ålands läroplan för grundskolan, rev 2006.
Avtal om mottagande av flyktingar mellan Ålands

landskapsregering och Mariehamns stad, 28/8.2.2005.
Betänkande från den parlamentariska kommittén för hembygdsrätt, jordförvärv och näringsrätt. Åländsk utredningsserie, 2009:4.

Monografier och artiklar

Brady, Hugo. EU Migration Policy: An A-Z, Centre for European Reform, London, 2008.
Heikkilä & Peltonen: Immigrants and integration in Finland, Migrationsinstitutet, Turku, Finland, 2.10.2002.
Medda-Windischer, Roberta: Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion. A Human Rights Model for Minority Integration, Nomos, Baden-Baden, 2009.
Murray, Alasdair. Growing old gracefully: How to ease population ageing in Europe, Centre for European Reform (CER), 2008.
Sjölund, Anna-Lena. Ålandsprotokollet och EGRättens icke-diskrimineringsprincip. Rapport från Ålands Fredsinstitut, Nr 2-2008.
Suksi, Markku. Ålands Konstitution, Åbo Akademi, 2005.
Söderling, Ismo. Finland in Sweden's Footsteps: Differences and Similarities in immigration and integration policies, 2005.
Zepa och Kucs, 2006, The Case of Latvia, Spiliopoulou Åkermark (ed.) International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea, The Åland Islands Peace Institute, Mariehamn 2006, ss.301-347.
Öst, Heidi. Kartläggning av landskapsregeringens tillståndsgivande av näringsrätt samt jordförvärvstillstånd, Ålands Handelskammare, 2008.

Personer som bistått med upplysningar och intervjuer

Ann Westerlund, Medis, 24.10.2008.
Bengt Grunér, Pingstkyrkan, 19.11.2008.
Björn Andersson, lagberedare för landskapsregeringen, 2.6.2009.
Casper Wrede, ams, 5.1.2009.
Clara Eriksson, Ålands polismyndighet.
Greta Storlund som undervisar flyktinggruppen vid Medis, 18.12.2008.
Gunnel Ekelund, ordförande i Ålands mångkulturella förening, 30.12.2008.
Gustaf Mattsson, ams, 18.11.2008.

Timlärare i svenska vid högstadieskola på fastlandet, 16.12.2008.
Hans Selander, lagberedare för landskapsregeringen, 24.11.2008.
Irma Heikkilä-Paukkonen och Juha-Pekka Suomi, inrikesministeriets migrationsavdelning, integrationsenheten, 6.11.2008.
Kansliminister Roger Eriksson, Ålands landskapsregering, 15.10.2008.
Kerstin Sand, förprojekterare, Ålands landskapsregering.
Malin Blomqvist, Mariehamns Stadskansli, 20.5.2009.
Monica Mattsson, ams, 25.11.2008.
Petra Hed, invandrasekreterare, Mariehamns stad, 24.11.2008.
Samtal med flyktinggruppen på Medis, 18.12.2008.
Ulla Rindler-Wrede, barnombudsman, 25.9.2008.
Yvonne Aspholm, ams, 3.4.2009.

Övrigt

Fpa: Arbetstagare i Finland, se <http://www.kela.fi/in/internet/svenska.nsf/NET/190308150631HS?OpenDocument>, läst 16.3.2008.
Fpa: När du flyttar till Finland: Din sociala trygghet.
Ålands Folkhögskola, Kurs i språklig integration: <http://www.afhs.aland.fi/integration.html>, läst 29.12.2008.
Barnombudsmannen rapporterar br2005:06: Barnets bästa- Barnombudsmannens synpunkter på frågor om vårdnad, boende och umgänge.
Utbildningsstyrelsen: Utbildning för invandrare i Finland.
Konferensen för nordisk interkulturell dialog "How soon is now?", 12.11.2008.
Hemsidan för Ålands mångkulturella förening: <http://home.aland.net/mangkulturell/>, läst 30.12.2008.
EurActiv 23.9.2004, updated 25.7.2008: Free movement of labour in the EU-27.
<http://www.euractiv.com/en/enlargement/free-movement-labour-eu-27/article-129648>, läst 15.12.2008.
Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, Utomlands/ EURES, se <http://www.regeringen.ax/arbete/utomlands.pbs>.
Läst 21.11.2008.

Infopankki: <http://www.infopankki.fi/sv-FI/home/>, läst 31.12.2008.
Ahmed Akar, Caisa/Finland, på konferensen för nordisk interkulturell dialog "How soon is now?", 12.11.2008.
Svenska regeringskansliet, dialog med den ideella sektorn: <http://www.regeringen.se/sb/d/9735>, läst 30.12.2008.
Nya Åland 12.3.2009: Åland får plats i nordisk dubbelbeskattningsgrupp.
Ålandstidningen 9.4.2009: Betänkande från kommitté: Hembygdsrätten ska inte vara knuten till finskt medborgarskap.
Ålandstidningen, 29.4.2009: Guidade utflykter för nyinflyttade.
26 § Motion om utarbetande av ett välkomstprogram för nyinflyttade mariehamnare, Dnr 330/2000.

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT

Report from the Åland Islands Peace Institute

Ålands fredsinstitut jobbar både praktiskt och med forskning rörande freds- och konfliktfrågor i vid bemärkelse och med utgångspunkt i Åland och dess särställning. Institutet fokuserar på självstyrelseformer, minoritetsfrågor, demilitarisering och konflikthantering.

Ålands fredsinstitut ingår i flera nationella och internationella nätverk av organisationer som arbetar med närliggande frågor. Fredsinstitutet är en politiskt och religiöst obunden stiftelse som grundades 1992. Institutets styrelse fattar beslut om den övergripande verksamheten medan forskarrådet ansvarar för den vetenskapliga inriktningen.

Institutet har konsultativ status inom FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC.

Ålands fredsinstituts forskare och gästforskare arbetar inom tre breda ämnesområden:

- Säkerhet
- Autonomier, inklusive Ålandsexemplet
- Minoriteter

Institutet publicerar böcker och rapporter inom dessa områden. Genom att ordna seminarier och konferenser och genom ett växande bibliotek som är öppet för allmänheten fungerar institutet som en samlingspunkt för Åland, Norden och Östersjöområdet. Autonomi- och konflikthanteringsseminarier ordnas med grupper från konfliktområden världen över.

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

Nr 2-2009

Översikt av lagstiftning och policy gällande integrationen av inflyttade i Finland och på Åland
Petra Granholm

Utgiven av Ålands fredsinstitut
PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland
peace@peace.ax www.peace.ax

ISSN 1797-1845 (Tryckt)

ISSN 1797-1853 (Online)

ISBN 978-952-5265-41-5 (Tryckt)

ISBN 978-952-5265-42-2 (Online)

ISBN 978-952-5265-41-5



9 789525 265415

RAPPORT FRÅN ÅLANDS FREDSINSTITUT
REPORT FROM THE ÅLAND ISLANDS PEACE INSTITUTE

Nr 3-2008

Constitutions, Autonomies and the EU
Sia Spiliopoulou Åkermark (ed.), Eduardo J. Ruiz Vieytez, Inigo Bullain, Sören Silverström, Susanne Eriksson, Roger Nordlund
ISBN 978-952-5265-30-9 (Tryckt/Printed)
ISBN 978-952-5265-31-6 (Online)

Nr 1-2009

The War of the Monuments in Estonia:
the Challenges of History and the Minority Population,
Vadim Poleshchuk
ISBN 978-952-5265-34-7 (Tryckt/Printed)
ISBN 978-952-5265-35-4 (Online)

Rapporterna kan laddas ner kostnadsfritt från www.peace.ax eller beställas (10 euro inkl. porto) från Ålands fredsinstitut, PB 85, AX-22101 Mariehamn, Åland, Finland, tel +358 18 15570, fax +358 18 21026 info@peace.ax