



Innst. O. nr. 83

(2003-2004)

Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 30 (2003-2004)

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i introduksjonsloven og utlendingsloven

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet fremmer i proposisjonen forslag om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) og lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

1.2 Forslag til endringer i introduksjonsloven

Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) ble vedtatt av Stortinget 12. juni 2003 og trådte i kraft 1. september samme år som en frivillig ordning. Fra 1. september 2004 vil loven være obligatorisk for alle landets kommuner. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvanderers mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, samt å gi kommunene en bedre rettslig ramme for sitt integreringsarbeid overfor nyankomne innvandrere.

Under kommunalkomiteens behandling av Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) pekte komiteen på at dagens bosettingsmodell tar utgangspunkt i styrt bosetting. Dersom enhver som finner bolig på egenhånd skal ha krav på tilbud om introduksjonsprogram i vedkommende kommune, kan dette bidra til økt bosettingspress i sentrale områder, særlig Oslo. Komiteen var dessuten bekymret for at endringer i kriteriene for bosetting skulle undergrave nåværende boset-

tingsmodell som har fokus på rett person til rett kommune. Komiteens flertall gikk derfor imot at kommunene skulle bli forpliktet til å tilby introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere som bosetter seg i en kommune på egenhånd. På denne bakgrunn gjorde Stortinget en tilføyelse i departementets lovutkast § 3 fjerde ledd, hvor departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere retningslinjer om kommunens ansvar. Samtidig ba Stortinget regjeringen i vedtak 16. juni 2003 fastsette retningslinjer om at kommunen kun har plikt til å tilby introduksjonsprogram etter introduksjonsloven til personer som er bosatt etter avtale mellom Utlendingsdirektoratet (UDI) og kommunen.

I proposisjonen gis det en beskrivelse av gjeldende ordninger i forhold til bosetting og integreringstilskudd.

1.3 Om lovforslaget

1.3.1 Utgangspunkt

På bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak 16. juni 2003 foreslår departementet i proposisjonen en presisering i introduksjonsloven § 2 nytt annet ledd, slik at det tydelig framgår av lovteksten at rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram bare gjelder nyankomne innvandrere som er bosatt etter særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Etter forslaget er det bare når det foreligger en særskilt avtale om bosetting at kommunen vil være forpliktet.

Forslaget innebærer ingen endring av selve introduksjonsordningen slik den er regulert i introduksjonsloven.

Personer som etter innvilget opphold flytter fra mottak og bosetter seg på egenhånd i en kommune uten at det er inngått avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen, vil etter dette verken ha rett eller plikt til introduksjonsprogram. Disse personene

vil imidlertid etter dagens ordning få tilbud om norskopplæring, og det legges opp til at de vil være omfattet av departementets forslag til ny lovfestet ordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere, som ventes fremmet for Stortinget i 2004.

Med forslaget imøtekommes kommunenes behov for kontroll over bosettingen, i tråd med Stortingets ønske. Dette bør gjøre kommunene i stand til å tilrettelegge individuelle introduksjonsprogrammer så snart som mulig etter bosetting av personer som omfattes av rett og plikt til introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 2.

1.3.2 Nærmere om når kommunens ansvar inntre

Tidspunktet for bosetting i den enkelte kommune fastsettes etter nærmere avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Selv om det foreligger særskilt avtale om bosetting, inntre kommunens ansvar først når den nyankomne innvandreren faktisk er bosatt i kommunen, jf. introduksjonsloven § 3 første ledd.

1.3.3 Unntak for familiegjenforente

Ved familiegjenforening innvilges oppholds- eller arbeidstillatelse til familiemedlemmer av personer som allerede har lovlig opphold i Norge. Departementet foreslår at personer som nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav d (familiegjenforente) unntas fra kravet om bosetting etter særskilt avtale, jf. forslag til § 2 nytt annet ledd annet punktum.

1.3.4 Personer som kommunen kan velge å tilby program

Departementet foreslår en tilføyelse i introduksjonsloven § 3 tredje ledd, slik at en kommune etter eget skjønn kan velge å tilby introduksjonsprogram til personer som har bosatt seg i kommunen uten at det foreligger en særskilt bosettingsavtale mellom kommunen og utlendingsmyndighetene (selvbosettere). Disse personene vil verken ha rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram, de likestilles med andre persongrupper nevnt i introduksjonsloven § 3 tredje ledd. Det er en forutsetning at lovens øvrige vilkår er oppfylt, jf. introduksjonsloven § 2.

Det reelle alternativet vil i mange tilfeller være sosialhjelp, som er begrunnet i andre hensyn og som ikke er innrettet mot overgang til aktiv samfunnsdeltagelse. Det er således ønskelig at kommunene tilbyr introduksjonsprogram også til nyankomne innvandrere som har bosatt seg på egenhånd i kommunen. Forslaget her åpner for dette. Departementet vil vur-

dere å redusere integreringstilskuddet for selvbosettere som ikke tilbys introduksjonsprogram.

Departementet mener at det er rom for å tolke Stortingets anmodningsvedtak av 16. juni 2003 slik at kommunenes ansvar etter introduksjonsloven § 3 første ledd også skal inntre i situasjoner hvor en kommune mottar integreringstilskudd for vedkommende innvandrere, selv om det ikke foreligger særskilt avtale om bosetting. Den enkelte kommune står helt fritt mht. å avgjøre hvorvidt den vil søke om integreringstilskudd eller ikke. Søkes det ikke om integreringstilskudd, eller er det ikke inngått særskilt avtale med utlendingsmyndighetene om bosetting, vil ikke kommunen være forpliktet til å tilby introduksjonsprogram. En slik ordning vil fremme målsettingen med integreringstilskuddet, som er ment å dekke utgifter til bosetting og integrering av nyankomne innvandrere.

Ønsker Stortinget å forfølge en lovfestet rett til introduksjonsordning også for selvbosettere som kommunen mottar integreringstilskudd for, foreslås det i proposisjonen at det gjøres en endring i ordlyden i introduksjonsloven § 2 nytt annet ledd.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslag om endringer i introduksjonsloven § 2 nytt annet ledd og § 3 tredje ledd antas ikke å ha økonomisk-administrative konsekvenser av betydning for UDI, Aetat eller fylkesmannsembetene.

På bakgrunn av at det i 2002 ble utbetalt integreringstilskudd for 196 selvbosettere mellom 18 og 55 år (introduksjonslovens personkrets), anslås det at antallet nye husstander berettiget til bostøtte fra Husbanken som følge av forslaget reduseres med anslagsvis 50 pr. år. Dette antas å føre til at økningen i Husbankens bostøtteordning reduseres med om lag 1 mill. kroner i 2005 og 1,7 mill. kroner i 2007 i forhold til anslaget i Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Som nevnt i Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) vil det være knyttet stor usikkerhet til anslaget, spesielt i forhold til antall bosatte etter avtale og selvbosatte i årene framover.

Regjeringen vil komme nærmere tilbake til innpassing av de økonomisk-administrative konsekvensene av lovforslaget i de årlige forslagene til statsbudsjett.

1.5 Forslag til endring i utlendingsloven

Det foreslås i proposisjonen at utlendingsloven § 34 a endres ved at det inntas en hjemmel for overføring av opplysninger til andre Schengen- og Dublinland i bortvisnings- og utvisningssaker. Lovendringen ble vedtatt av Stortinget 12. juni 2003, men ble ved en inkurie opphevet ved nytt lovvedtak 19. juni 2003.

Feilen antas å være av begrenset praktisk betydning, da dagens adgang til å oversende opplysninger allerede er relativt vidtrekkende. Departementet mener likevel at feilen bør rettes opp så raskt som mulig, ved at det igjen inntas en hjemmel i § 34 a for oversendelse av opplysninger i sak om bortvisning og utvisning.

2. KOMITEENS MERKNADER

2.1 Forslag til endringer i introduksjonsloven

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, fra Fremskrittspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og fra Senterpartiet, lederen Magnhild Mel-tveit Kleppa, viser til Innst. O. nr. 103 (2002-2003) der et flertall i Stortinget vedtok en begrensning av personkretsen som har rett og plikt til introduksjonsprogram i forhold til Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 28 (2002-2003). Flertallet var imot at kommunene skulle bli forpliktet til å tilby introduksjonsprogram etter introduksjonsloven til nyankomne innvandrere som bosetter seg i en kommune på egenhånd. Komiteen viser til at det foreliggende forslaget fra Regjeringen følger opp flertallets intensjoner. Samtidig utvides den gruppen som kommunene frivillig kan velge å tilby introduksjonsprogrammet til.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at dersom det skal tillates at enhver som finner bolig på egenhånd skal ha krav på et tilbud om introduksjonsprogram, vil dette kunne skape et langt høyere press på sentrale områder.

Komiteen støtter at familiegjennforente med personer som allerede har lovlig opphold i Norge, jf. § 2 første ledd bokstav d, unntas fra kravet om bosetting etter særskilt avtale.

Komiteen vil gå inn for en endring i loven (§ 3 tredje ledd) som gir kommunene en mulighet til å tilby introduksjonsprogram til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunene, så len-

ge kommunene ikke pålegges en plikt til dette og at det ikke er en rett for den nyankomne å kreve det.

Komiteen mener deltakelse i introduksjonsprogrammet vil gi de nyankomne innvandrerne en større mulighet til deltakelse i yrkes- og samfunnslivet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at personer med lovlig opphold i Norge fritt kan bosette seg hvor de vil. Flertallet vil bemerke at denne retten er et sentralt prinsipp som bl.a. er slått fast i internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Flertallet viser videre til at kommunene får et statlig integreringstilskudd for personer som omfattes av introduksjonslovens § 2. Det er likevel ikke et vilkår for utbetaling av tilskuddet at vedkommende tilbys introduksjonsprogram etter introduksjonsloven. Flertallet vil presisere at Regjeringen har fulgt opp Stortingets vedtak om å begrense retten til introduksjonsprogram til personer som er bosatt etter avtale mellom kommunen og UDI.

Komiteen mener at kommunene vil ha en interesse i å inkludere flest mulig i programmet. Forslaget vil samtidig ivareta den enkelte kommunes behov for kontroll og valgfrihet med hensyn til gruppen som bosetter seg på egenhånd uten særskilt avtale.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at dagens bosettingsordning fungerer og vil ikke endre denne nå selv om den har noen svakheter. Flertallet mener hovedgrunnene for at kommunene ikke makter å ta imot alle flyktningene som får oppholdstillatelse er vanskelig kommuneøkonomi, manglende stønad til eldre innvandrere og reduksjon i Husbankens boligtilskudd til etablering. I Revidert nasjonalbudsjett for 2004 svekkes tilskuddet med 48 mill. kroner.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Regjeringens opprinnelige forslag fra 2003 i større grad ville ha stimulert flyktningene til aktiv egeninnsats, fremfor passivt å sitte på mottak og avvente bosetting i en kommune.

Disse medlemmer viser til at lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere har som formål blant annet å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. En introduksjonsordning er et meget godt utgangspunkt for å få til god integrering. Disse medlemmer mener at introduksjonsordningen

også burde omfatte de som på eget initiativ bosetter seg i en kommune.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil vise til at Regjeringen i realiteten med et slikt forslag ville innført en helt ny bosetningsordning der svært mange av de som hadde fått innvilget oppholdstillatelse ville flyttet til Oslo og andre utvalgte steder. Dette ville gjøre det mindre forutsigbart for kommunene i forhold til hvor mange som ville gjennomføre et slikt introduksjonsprogram det ville vært lagt til rette for. Flertallet mener for øvrig at erfaringer fra Sverige taler imot en slik generell ordning.

Flertallet mener imidlertid det er behov for å følge nøye med både på antallet som på grunn av flytting eller selvbosetting mister retten til introduksjonsprogram og på deres utvikling.

Flertallet vil også understreke at den beste måten å unngå flytting under et introduksjonsprogram, er å tilby introduksjonsprogram av god kvalitet.

Komiteen viser til sine respektive merknader i Innst. O. nr. 103 (2002-2003).

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er ulike årsaker til at mange kommuner vegrer seg for å ta imot flyktninger. Disse medlemmer viser til at bevilgningen til boligtilskuddet har økt de siste årene og at bosetting av flyktninger er prioritert innen ordningen. Disse medlemmer viser til at det innen ordningen har blitt gitt tilsagn til stadig flere flyktninger siden 2001.

Komiteen viser også til at nyankomne flyktninger som kommer inn under introduksjonsprogrammet, vil kunne ha rett til bostøtte fra 1. september 2004. Dette vil videre lette kommunenes arbeid med bosetting av flyktninger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til sine respektive partiers alternative budsjetter for 2004, der det ble foreslått å øke Husbankens låneramme med 2-2,5 mrd. kroner sammenlignet med Regjeringens forslag. Flertallet viser til at Husbanken i 2003 mottok søknader i størrelsesorden 200 mill. kroner utover rammene for tildeling av boligtilskudd. Dette harmonerer dårlig med kommunenes behov for tilskudd til etableringer av boliger for flyktninger. Flertallet

viser for øvrig til sine respektive merknader i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2003-2004).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at etter budsjettforliket mellom Arbeiderpartiet og regjeringspartiene ble utlånsrammen økt med 1 mrd. kroner sammenlignet med Regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til Sosialistisk Venstrepartis alternative statsbudsjett for 2004 der det ble foreslått bevilget 600 mill. kroner utover Regjeringens forslag til etablering av boliger til blant annet flyktninger.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet i sitt alternative budsjett foreslo 330 mill. kroner mer enn Regjeringen til boligformål.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at mange kommuner, under den eksisterende bosettingsordningen er meget tilbakeholdne i forhold til å ta imot nye flyktninger med oppholdstillatelse.

Disse medlemmer mener det er sammensatte årsaker til dette.

Den økende innvandringen som de siste regjeringer har stått for, i kombinasjon med mangelen på reelle integreringstiltak og press på boligmarkedet i mange kommuner er sterke elementer i dette.

Disse medlemmer vil også peke på det faktum at mange kommuner har etablerte asylmottak, som nødvendigvis må sees i en sammenheng med hvor mange flyktninger en kommune bosetter. Samlet sett kan dette gi utfordringer som kan være vanskelig å takle for mange kommuner.

Disse medlemmer registrerer at det ikke er noe politisk ønske om en endring av bosettingsordningen nå. Disse medlemmer vil imidlertid be Regjeringen fremme egen sak for Stortinget, hvor utfordringer med bosetting av flyktninger og de forskjellige modeller for asylmottak vurderes samlet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme egen sak for Stortinget, hvor bosetting av flyktninger og asylsøkerer vurderes i sammenheng."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener dette bør være dekket av Regjeringens oppfølging av to anmodningsvedtak i Revidert nasjonalbudsjett for 2004.

Komiteen vil gå imot at det foretas en reduksjon av integreringstilskuddet for de kommunene

som ikke tilbyr introduksjonsprogram for selvbo-
stere.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til Innst. O. nr. 103 (2002-2003) der disse medlemmer ber Regjeringen sørge for en fullfinansiering av introduksjonslovsreformen slik at kommunene er i stand til å gjennomføre den i henhold til programmet. Flertallet viser til at det vil medføre ekstra kostnader for kommunene ved etablering av introduksjonsprogrammene. KS har beregnet at det vil koste om lag 46 000 kroner per deltaker per år i økte utgifter de 2 første årene programmet er obligatorisk. Regjeringen har ikke fulgt dette opp.

Flertallet viser også til at Beregningsutvalget er kommet til at integreringstilskuddet må ligge på 420 000 kroner for å ivareta intensjonene integreringstilskuddet er ment å skulle dekke. For inneværende år ligger integreringstilskuddet på 393 000 kroner, det vil si et avvik på 27 000 kroner per person.

Flertallet mener at dette er et uheldig signal å gi kommunene, samtidig som de oppfordres til å øke bosettingstallene.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til sine respektive merknader i Innst. O. nr. 103 (2002-2003). Disse medlemmer ber dessuten Regjeringen komme tilbake til spørsmålet om økning og/eller endring av integreringstilskuddet i statsbudsjettet for 2005.

2.2 Forslag til endring i utlendingsloven § 34 a

Komiteen støtter forslaget.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen fremme egen sak for Stortinget, hvor bosetting av flyktninger og asylsøkere vurderes i sammenheng.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i introduksjonsloven og
utlendingsloven

I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt annet ledd skal lyde:

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder bare for personer som er bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Kravet om særskilt avtale gjelder likevel ikke for personer som nevnt i § 2 første ledd bokstav d.

§ 2 nåværende annet og tredje ledd blir tredje og nytt fjerde ledd.

§ 3 første ledd skal lyde:

Kommunen sørger for tjenester etter denne loven til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen, *jf. § 2 annet ledd.*

§ 3 tredje ledd skal lyde:

Kommunen kan tilby introduksjonsprogram til nyankommet utlending med oppholds- eller arbeidstillatelse i henhold til utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd som er familiemedlemmer til andre enn personer nevnt i § 2, *til nyankommet utlending over 55 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i § 2 første ledd, og til nyankommet utlending som nevnt i § 2 som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen.*

II

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) skal § 34a første ledd første punktum lyde:

I den utstrekning Norge er forpliktet til det som deltaker i Schengensamarbeidet og samarbeidet i henhold til avtale mellom Norge, Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat, kan utlendingsmyndighetene uten hinder av taushetsplikt oversende opplysninger

om enkeltpersoner til myndighetene i land som deltar i slikt samarbeid, som ledd i eller til bruk ved behandling av sak om visum, asyl, *bortvisning*, *utvisning* eller oppholdstillatelse.

III

Endringene i introduksjonsloven trer i kraft 1. september 2004. Endringen i utlendingsloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 27. mai 2004

Magnhild Meltveit Kleppa

leder

Signe Øye

ordfører