



# Innst. O. nr. 31

(2004-2005)

## Innstilling til Odelstinget fra kommunalkomiteen

Ot.prp. nr. 2 (2004-2005)

### Innstilling fra kommunalkomiteen om endringer i introduksjonsloven

---

Til Odelstinget

#### SAMMENDRAG

Kommunal- og regionaldepartementet fremmer i proposisjonen forslag om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

De foreslåtte endringene i introduksjonsloven innebærer en innstramming av personkretsen som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Dette gjøres ved at familiegjenforente til personer som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd etter søknad om asyl, tas ut av personkretsen. Oppholds- og arbeidstillatelse etter søknad om asyl gis i medhold av lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 8 annet ledd, jf. § 15 første og annet ledd, jf. forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 21 første og annet ledd. Dette er oppholds- eller arbeidstillatelse gitt på grunnlag av behov for beskyttelse, sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket.

Forslaget omfatter bare personer som det søkes familiegjenforening for etter at hovedperson har fått innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd etter søknad om asyl. De tilfellene hvor hele familien ankommer landet samtidig, og oppholds- og arbeidstillatelse på grunnlag av familiegjenforening innvilges samtidig med hovedpersonens oppholds- og arbeidstillatelse,

vil fortsatt være omfattet av rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram.

Det foreslås videre at familiegjenforente til personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, skal omfattes av den kretsen av personer som kommunene kan velge å tilby introduksjonsprogram og introduksjonsstønad i medhold av introduksjonsloven § 3 tredje ledd.

Forslaget innebærer således ingen endringer i selve introduksjonsordningen slik den er regulert i introduksjonsloven, utover en innsnevring av personkretsen som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet, og en utvidelse av personkretsen som kan innvilges introduksjonsprogram og introduksjonsstønad, dersom kommunen finner grunn til det.

Forslaget til endringer i introduksjonsloven kommer som følge av Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2005.

#### KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, 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, og fra Kristelig Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, stiller seg bak Regjeringens forslag til endring i introduksjonsloven og viser til at 1. mai 2003 ble krav om underholdsplikt for nærreste familie ved familiegjenforening gjeninnført. Plikten gjelder når hovedpersonen etter søknad om asyl har fått arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 8 annet ledd. Flertallet stiller seg

bak dette prinsippet. Det vises til at en begrunnelse for å gjeninnføre dette prinsippet er at Norge bør ha et regelverk som er på linje med de fleste andre land i Europa.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at enda viktigere er det å stimulere herboende til å bli raskest mulig økonomiske selvhjulpen. Hvis herboende er integrert på arbeidsmarkedet før gjenforeningen, vil det være lettere å hjelpe familien med tilpasning til et liv i Norge. Det er i denne sammenheng viktig å bemerke at introduksjonsstønaden ikke er nok til å oppfylle underholdskravet. Disse medlemmer mener det er riktig at personer i denne gruppen etter dette blir å likestille med arbeidsinnvandrere, som også forutsettes å kunne forsørge egne familiemedlemmer i kraft av sin posisjon som lønsmottaker.

Disse medlemmer er kjent med at det generelle underholdskravet blir vurdert. Begrunnelsen for forslag til endring i introduksjonsloven er at denne gruppen blir underholdt av herboende. Disse medlemmer vil peke på at det i denne sammenheng er viktig at underholdskravet er reelt slik at ikke denne gruppen blir overført til kommunenes sosialbudsjett. Disse medlemmer vil henstille om at det ved arbeidet med den generelle underholdsplikten legges vekt på en helhetlig økonomisk vurdering basert på f.eks. SIFOs satser om underhold, og at det også vurderes å ta hensyn til lovpålagte økonomiske forpliktelser f.eks. bidrag. Det fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen i det pågående arbeid med et generelt underholdskrav ved familiegjenforening, å legge vekt på en helhetlig økonomisk vurdering. I denne sammenheng ber Stortinget Regjeringen om også å vurdere en økning av beløpets størrelse."

Disse medlemmer viser til at de foreslåtte endringene innebærer en innstramming av personkretsen som har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. Dette gjøres ved at familiegjenforente til personer som har fått oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, tas ut av personkretsen etter søknad om asyl. Disse medlemmer viser til at hensynet til samsvar mellom utlendingslov og introduksjonslov tilsier at så langt det er mulig, bør det være samsvar mellom hvordan de ulike gruppene vurderes i disse lovene. En konsekvens av at denne gruppen faller inn under underholdskravet, bør være at de ikke lenger omfattes av introduksjonsordningen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, vil fremheve at den nye ordningen om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke blir berørt av denne endringen. Flertallet vil påpeke at familiegjenforente til personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd omfattes av rett og plikt til deltakelse i opplæring av norsk og samfunnskunnskap. Dette gjelder selv om de ikke lenger vil omfattes av rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at enslige flyktninger er en gruppe det tradisjonelt er knyttet utfordringer til å bosette både i forhold til egnede boligløsninger og integreringsutfordringer ved familiegjenforening. Dette flertallet er kjent med at det har vært gjennomført en bosettingsaksjon for denne gruppen i et samarbeid mellom KS, UDI og Husbanken. Dette har bidratt til at flere enslige er bosatt i løpet av høsten. Dette flertallet er bekymret for at en innskrenkning i personkretsen som utløser kommunens rett til integreringstilskudd vil kunne bidra til å bremse den positive utviklingen. Flere kommuner har på bakgrunn av forslaget varslet en skepsis til å bosette enslige med familie i hjemlandet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter for så vidt intensjonene om at asylsøkere som får opphold på humanitært grunnlag bør kunne forsørge familien som kommer på familiegjenforening. Det er imidlertid høyst usikkert hvorvidt dette er realistisk å forvente. Dermed kan en risikere at bosettingstakten reduseres og at kommunene får økte utgifter. Disse medlemmer vil derfor følge utviklingen nøye.

Disse medlemmer mener likevel det er uheldig å omdisponere innenfor posten gjennom en reduksjon av integreringstilskuddet for å opprettholde dagens personkrets. Disse medlemmer viser til at det tilskuddet som Regjeringen foreslår økt fra 393 000 kroner til 432 000 kroner i budsjettet for 2005 er i samsvar med det som Beregningsutvalget kom fram til. Disse medlemmer mener det vil være vanskelig å gå bort ifra de beløp utvalget har kommet fram til.

Komiteen viser til at et enstemmig storting våren 2003 vedtok den nye introduksjonsloven som gir rett og plikt til deltakelse på introduksjonsprogram for overføringsflyktninger, de som får asyl, opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente med disse gruppene. Deltakerne på programmet mottar in-

troduksjonsstønad på 2 G (kr 117 556) og deltar på språkoplæring og kvalifisering, mens kommunene mottar integreringstilskudd i fem år for å finansiere integreringsarbeidet.

Komiteen viser til at underholdskravet for alle kategorier flyktninger som ønsket familiegjeforening ble fjernet i 1997, men at det ble gjeninnført i 2003 for de som fikk opphold på humanitært grunnlag.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås og fra Senterpartiet, lederen Magnhild Meltveit Kleppa, har merket seg Regjeringens to argumenter for at familiegjeforente med de som har opphold på humanitært grunnlag ikke lenger skal få introduksjonsstønad og kommunene hvor de er bosatt ikke lenger skal få integreringstilskudd. Argumentene er uttrykt slik i proposisjonen:

"Hvis herboende er integrert på arbeidsmarkedet før gjeforeningen, vil det være lettere for ham/henne å hjelpe familien med tilpasningen til et liv i Norge."

og

"Familiegjeforening til personer med en slik oppholds- eller arbeidstillatelse anses ikke lenger for å være en gruppe som den norske stat kan sies å ha et særskilt ansvar for."

Regjeringen sier videre at

"En konsekvens av familiemedlemmer med oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingslovens § 8 annet ledd ikke lenger unntas fra underholdskravet etter utlendingsloven, bør være at de ikke lenger omfattes av introduksjonsordningen."

Disse medlemmer er uenig i dette resonnetet og har tre hovedinnvendinger. For det første er det ikke sylskarpe skiller mellom hvem som får asyl og hvem som får opphold på humanitært grunnlag. Utlendingslovsutvalget understreker dette ved å si at mange i gruppen som får opphold på humanitært grunnlag burde få asyl. Dette er i tråd med trenden i utlendingsmyndighetenes praksis. UDI opererer i dag med tre, ikke to, kategorier positive vedtak for asylsøkere: asyl, beskyttelse og humanitære grunner, mens det i offentligheten ofte bare snakkes om to: asyl og opphold på humanitært grunnlag. Gruppen under kategorien beskyttelse er den suverent største og utgjorde i 2003 2 216 personer. Om man er individuelt forfulgt og får asyl eller om man er kollektivt forfulgt og får opphold på humanitært grunnlag av beskyttelsesgrunner er en skjønnsbasert vurdering i hver enkelt sak og ikke eksakt vitenskap. Tilsvarende gjelder grensdragningen opp mot humanitære grunner. Konsekvensene av slik plassering i kategorier

blir imidlertid stor for den enkelte og for lokalsamfunnet som skal integrere den enkelte flyktning og de familiegjeforente med vedkommende.

Det andre er at det ikke finnes noen integreringspolitiske grunner for å fastslå at flyktninger som er kollektivt forfulgt er mindre bekymret for familien sin eller har mindre behov for å få familiegjeforening med dem enn de som er individuelt forfulgt og som har fått asyl. Disse medlemmer forstår heller ikke hvilken begrunnelse Regjeringen benytter når den ikke lenger anser integreringen til flyktninger som er kollektivt forfulgte som et statlig ansvar, når den samtidig anser integreringen av de som er individuelt forfulgte som et statlig ansvar.

Når disse medlemmer i tillegg vet at de fleste som kommer som familiegjeforente på denne måten er kvinner og barn, blir innstramningen uforståelig og lite forenlig med Regjeringens uttalte ambisjon om å særlig sørge for at kvinner og barns mulighet til integrasjon styrkes.

Det tredje er at disse medlemmer i tråd med samtlige høringsinstanser tror at denne innsnevringen kommer til å føre til at enslige, særlig menn, som får opphold på humanitært grunnlag kommer til å bli vanskeligere å få bosatt i kommunene. Kommunenes Sentralforbund (KS) rapporterer allerede om at flere kommuner kommer til å si nei til denne gruppen. Hvis den foreslåtte loven blir vedtatt, vil kommunene ikke lenger motta integreringstilskudd på tross av at de vil ha behov for det. Kommunene vil nemlig se seg nødt til å tilby et integreringsopplegg for å unngå at den familiegjeforente blir langtids sosialhjelpsmottaker, slik tilfellet var for mange familiegjeforente som kom før det lovbestemte introduksjonsprogrammene ble satt i verk fra 1. september 2004. Det vil etter disse medlemmers vurdering virke urimelig for den enkelte kommune at den mottar integreringstilskudd for alle familiemedlemmer dersom de kommer sammen, men kun for hovedpersonen selv med Regjeringens forslag. Særlig blir dette uforståelig når mange flyktninger med lang behandlingstid og lang tid i mottak etter innvilget opphold, i dag får familiegjeforening før de kommer til kommunen.

Disse medlemmer viser til finansinnstillingen, Budsjett-innst. S. I (2004-2005) der ekstrabevilgninger til integreringstilskudd er behandlet.

Disse medlemmer mener likevel at når det ikke er flertall for å bevilge ekstra penger til rammen må det være mulig å omdisponere innenfor rammen, ved å trekke penger fra kap. 520 post 21 vedrørende bosetning i mottak og tilføre penger til kap. 521 post 60 Integreringstilskudd, fordi det vil bli hurtigere bosetning av enslige enn med Regjeringens opplegg.

Disse medlemmer vil på bakgrunn av dette avvise Regjeringens forslag til lovendring.

Disse medlemmer mener i tillegg at underholdskravet bør fjernes for flyktninger som får opphold på humanitært grunnlag, på bakgrunn av ovennevnt argumentasjon, og fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen avskaffe underholdskravet i forbindelse med familiegjenforening for flyktninger med opphold på humanitært grunnlag."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti viser til Sosialistisk Venstrepartis alternative budsjett for 2005 der det er foreslått bevilget 45 mill. kroner til de 450 menneskene som antas å bli rammet av den foreslåtte reduksjonen.

Disse medlemmer mener at Stortinget alternativt burde vurdere om det ville være mulig å om-disponere innenfor posten gjennom en nedsetting av integreringstilskuddet som følge av utvidelsen av gruppen som omfattes.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til merknader i Budsjett-innst. S. nr. 5 (2004-2005).

#### **FORSLAG FRA MINDRETALL**

##### **Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:**

###### *Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen i det pågående arbeid med et generelt underholds krav ved familiegjenforening, om å legge vekt på en helhetlig økonomisk vurdering. I denne sammenheng ber Stortinget Regjeringen om også å vurdere en økning av beløpets størrelse.

##### **Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet:**

###### *Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen avskaffe underholdskravet i forbindelse med familiegjenforening for flyktninger med opphold på humanitært grunnlag.

#### **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

##### I

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

§ 2 første ledd bokstav d skal lyde:

- d) oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c *annet alternativ*, jf. utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd. For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c *annet alternativ* ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjenforening.

§ 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 *familiemedlem til personer som nevnt i § 2 første ledd, bokstav c, første alternativ*, 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

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 2. desember 2004

**Magnhild Meltveit Kleppa**

leder

**Heikki Holmås**

ordfører