



STORTINGET

Innst. 333 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 89 L (2017–2018)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i introduksjonsloven (barnefamilier og enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold og bakgrunn

Kunnskapsdepartementet fremmer i proposisjonen forslag om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §§ 2 og 17.

Departementet foreslår at medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige over 16 år med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet får rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget innebærer en utvidelse av personkretsen etter introduksjonsloven §§ 2 og 17.

Det vises i proposisjonen til at oppholdstillatelse med begrensninger kan gis når det er tvil om utlendingsidentitet eller identiteten ikke er dokumentert, jf. utlendingsforskriften § 8-12. Oppholdstillatelsen begrenses vanligvis slik at den ikke skal kunne danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller ikke skal kunne danne grunnlag for familieinnvandring etter utlendingsloven kapittel 6. Tillatelsen kan normalt fornyes og gir rett til å arbeide.

Det følger av regjeringens forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2018 at regjeringen vil bosette barnefamilier som har fått begrenset oppholdstillatelse i påven-

te av dokumentert identitet, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd, etter førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen. Det er tidligere besluttet at enslige mindreårige med denne type oppholdstillatelse bosettes etter førstegangs vedtak om opphold.

Forslaget i proposisjonen inngår i den videre oppfølgingen av anmodningsvedtak 255, 15. desember 2016, der Stortinget ba regjeringen «fjerne bestemmelsen fra juni 2014 om at barn med begrenset opphold i Norge ikke skal bosettes i fosterhjem eller i en kommune», jf. Prop. 129 S (2016–2017).

Forslaget har ikke vært på høring. Det vises i proposisjonen til at flere av barnefamiliene som skal bosettes dersom forslaget til revidert nasjonalbudsjett vedtas av Stortinget, har oppholdt seg på mottak i flere år. Mange av foreldrene har ikke hatt tilbud om organisert språkopplæring. På lik linje med andre nyankomne innvandrere som bosettes i en kommune, bør denne gruppen få et kvalifiseringstilbud de kan komme i gang med raskt. Departementet vurderer på dette grunnlaget at en høring vil vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3 annet ledd.

1.2 Forslag til endringer i introduksjonsloven

I proposisjonen kap. 3.1 gis en omtale av gjeldende rett, herunder om begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet, bosetting, personkretsen for rett og plikt til introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, rettigheter etter opplæringsloven og integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

1.2.1 Departementets vurderinger

I proposisjonen går det frem at i barnefamilier inngår foreldre og deres barn, inkludert søsken over 18 år.

Som forelder regnes her også omsorgspersoner med foreldreansvar. Som enslig mindreårig regnes personer som på vedtakstidspunktet for oppholdstillatelse var under 18 år, og som kom til landet uten foreldre eller andre voksne med forsørgeransvar.

Begrenset oppholdstillatelse gir rett til å ta arbeid, men Fafo-rapport 2012:38 viser at det for flere foreldre kan være vanskelig å få arbeid, blant annet på grunn av manglende norskkunnskaper. Dette kan føre til et stort kunnskapsgap mellom barn og foreldre. Barn som har behov for støtte til skole og fritidsaktiviteter, kan oppleve at de ikke får dette.

Noen av dem som vil bli bosatt med begrenset oppholdstillatelse, vil ha fått eller få grunnskoleopplæring og videregående opplæring etter opplæringsloven. Det er imidlertid flere som av ulike grunner faller utenfor slik opplæring. Noen kan også ha behov for ytterligere kvalifisering etter fullført opplæring etter opplæringsloven.

Departementet vurderer at medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige over 16 år med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b, bør få mulighet til kvalifisering etter introduksjonsloven. Dette kan bidra til at flere får tilgang til arbeidsmarkedet og andre viktige samfunnsarenaer. Videre kan kvalifisering for denne gruppen forebygge arbeidsledighet og utenforskap for barn og deres foreldre.

For ungdom over 16 år bør introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap kun være et supplement til opplæring etter opplæringsloven. Dette kan styrke deres muligheter for å komme inn i arbeidslivet og bli økonomisk selvhjulpne. Ungdom som har tilstrekkelig kompetanse etter gjennomført opplæring etter opplæringsloven, vil ikke ha behov for grunnleggende kvalifisering og dermed ikke ha rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2. Denne gruppen har videre rett til fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd og forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3.

Formålet med å gi begrenset oppholdstillatelse er å motivere personene til å dokumentere sin identitet. Etter departementets vurdering vil øvrige begrensninger i tillatelsen fortsatt stimulere til dokumentasjon av identiteten, selv om denne gruppen bosettes og mottar kvalifisering.

På dette grunnlag foreslår departementet i proposisjonen at medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige over 16 år med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet, jf. utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a og b, inntas i personkretsen som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For

enslige mindreårige er vedtakstidspunktet for førstegangs oppholdstillatelse avgjørende for hvorvidt de omfattes av personkretsen. Andre voksne enn de nevnte med tilsvarende tillatelse foreslås ikke inntatt i personkretsen.

For å ha rett og plikt til deltakelse i henholdsvis introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap må personer med begrenset oppholdstillatelse på lik linje med andre nyankomne innvandrere i tillegg fylle de øvrige vilkårene i introduksjonsloven. For deltakelse i introduksjonsprogram innebærer dette blant annet at de må være mellom 18 og 55 år og ha behov for grunnleggende kvalifisering, jf. § 2. For deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap må de være mellom 16 og 67 år, jf. § 17. Ungdom skal primært delta i opplæring etter opplæringsloven, med ordningene etter introduksjonsloven som et supplement dersom det er nødvendig.

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram skal inntre fra det tidspunkt vedkommende blir bosatt i kommunen, jf. introduksjonsloven § 2 andre ledd. Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for enslige mindreårige skal inntre ved førstegangs innvilgelse av oppholdstillatelsen. For medlemmer av barnefamilier skal retten og plikten inntre ved førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen. Retten til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder i tre år.

Departementets forslag til endringer er inntatt i utkast til introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav c og i § 17 første ledd ny bokstav c og d og fjerde ledd første og nytt tredje punktum. Introduksjonsloven § 17 fjerde ledd første punktum inneholder en henvisning til bestemmelsens tredje ledd. Henvisningen er ikke rettet i forbindelse med en tidligere endring av § 17. Departementet foreslår i proposisjonen at denne henvisningen erstattes med en korrekt henvisning til annet ledd.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at kommunene får økte kostnader ved å måtte sørge for introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for flere personer enn i dag. Kommunene mottar tilskudd ved bosetting og til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Integreringstilskuddet utbetales til kommunene ved bosetting. Bosetting av barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet, etter førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen, vil innebære en økning i bevilgningsbehovet på integreringstilskuddet på 34 mill. kroner i 2018. For personer som senere vil få en ordinær oppholdstillatelse, vil utgiftene kun være en forskyvning mellom år som følge av raskere bosetting. Kortere botid i mottak kan isolert sett føre til en reduksjon i utgiftene til mottak.

Det er tidligere besluttet at enslige mindreårige med denne type tillatelse skal bosettes. Kommunene mottar integreringstilskudd og særskilt tilskudd for enslige mindreårige ved bosetting. Det er satt av midler til dette i statsbudsjettet.

Videre mottar kommunene tilskudd per person i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En utvidelse av målgruppen til å omfatte medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige med begrenset tillatelse anslås å innebære en økning i bevilgningsbehovet på om lag 3,9 mill. kroner i 2018.

Tidligere bosetting vil gi redusert bevilgningsbehov på 0,9 mill. kroner til økonomiske ytelser til personer i mottak. Det foreslås ikke å redusere bevilgningen til asylmottak, da det allerede er krevende for UDI å bygge ned mottakskapasiteten som følge av at det kommer færre asylsøkere enn forutsatt i saldert budsjett for 2018.

Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett 2018 å bevilge 34 mill. kroner under kap. 291 post 60 integreringstilskudd og 3,9 mill. kroner under kap. 292 post 60 tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som følge av en utvidelse av personkretsen for disse ordningene, jf. Prop. 85 S (2017–2018) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Mari Holm Lønseth, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Kari Kjønnaas Kjos, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til at regjeringen i proposisjonen foreslår endring i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) §§ 2 og 17.

Regjeringen foreslår at medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige over 16 år med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet får rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Komiteen viser til at forslaget til endring i introduksjonsloven er en følge av regjeringens forslag til revidert nasjonalbudsjett for 2018, der regjeringen foreslår å bosette barnefamilier som har fått begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet. Barnefamilieene foreslås bosatt etter førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen. Det er tidligere besluttet at ensli-

ge mindreårige med denne type oppholdstillatelse bosettes etter førstegangsvedtak om opphold.

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige over 16 år som får innvilget begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet, tas inn i personkretsen for rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Forutsetningen er at oppholdstillatelsen er begrenset slik at den ikke skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller ikke skal kunne danne grunnlag for familieinnvandring etter utlendingsloven kapittel 6.

Komiteen er opptatt av at språk og samfunnskunnskap er viktig for å kunne fungere i det norske samfunnet. Flere av barnefamilieene som skal bosettes i henhold til dette forslaget, har vært i mottak i flere år. Mange av foreldrene har ikke hatt tilbud om organisert språkopplæring. Komiteen støtter departementets syn på at disse på lik linje med andre nyankomne innvandrere som bosettes i en kommune, bør få et kvalifiseringstilbud de kan komme i gang med raskt. Forslaget har ikke vært på høring, og komiteen har i den sammenheng merket seg at departementet har vurdert at en høring i dette tilfellet ville vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket.

Komiteen viser til at kommunene mottar integreringstilskudd ved bosetting, og at dette tilskuddet skal gi en rimelig dekning av gjennomsnittlige merutgifter kommunene får ved bosetting og integrering, inklusive utgifter til introduksjonsprogram, språk- og samfunnsfagopplæring. Regjeringen har i revidert nasjonalbudsjett 2018 foreslått å bevilge 34 mill. kroner under kap. 291 post 60 integreringstilskudd og 3,9 mill. kroner under kap. 292 post 60 tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som følge av at denne gruppen skal bosettes etter førstegangs fornyelse av tillatelse og tas inn i personkretsen for rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti viser til at Kristelig Folkeparti og Venstre i 2014 ble enige med regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet om å senke terskelen for oppholdstillatelse for asylbarn som har sterk tilknytning til Norge. Dette medlem viser til at mange av de lengeværende asylbarna som fikk begrenset oppholdstillatelse etter det nye regelverket har blitt boende i lang tid på asylmottak på grunn av at de ikke har klart å dokumentere sin identitet. Dette medlem viser til at det var Stoltenberg-regjeringen som i 2009 strammet inn retten til å delta i introduksjonsprogrammet og retten til bosetting. Dette medlem viser til at Kristelig Folkeparti er glad for at regjeringen nå, etter sterkt påtrykk fra Kristelig Folke-

parti, fremmer et forslag som gir de lengeværende barna og deres familier mulighet til raskt å bli integrert i samfunnet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti viser til at det er viktig at vi som samfunn legger til rette for at integreringen kan starte så tidlig som mulig. Av de barna som har fått oppholdstillatelse på grunn av deres tilknytning, finnes det barn som har vært bosatt i Norge siden 2003, og som fikk oppholdstillatelse så tidlig som i 2010. Det finnes altså lengeværende barn som har levd med en slik begrenset tillatelse i 8 år. Disse medlemmer ber derfor regjeringen iverksette det nye regelverket så snart som mulig.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i introduksjonsloven (barnefamilier og enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse)

I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, *begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie eller som enslig mindreårig i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38*

femte ledd bokstav a eller b eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34,

§ 17 første ledd skal lyde:

Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 67 år som har fått

- a) oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent *oppholdstillatelse*,
- b) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34,
- c) *begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b, eller*
- d) *begrenset oppholdstillatelse som enslig mindreårig i påvente av dokumentert identitet etter utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b.*

§ 17 fjerde ledd skal lyde:

Rett eller plikt til deltakelse etter første ledd bokstav a og d og annet ledd inntreder ved innvilgelse av første gangs oppholdstillatelse etter utlendingsloven, eller fra ankomst til riket for utlending som har fått slik tillatelse før innreise. For personer som omfattes av første ledd bokstav b, inntreder rett og plikt til deltakelse fra det tidspunkt vedkommende blir bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. *For personer som omfattes av første ledd bokstav c, inntreder rett og plikt til deltakelse fra første gangs fornyelse av oppholdstillatelsen.* Rett til deltakelse etter første og annet ledd gjelder i tre år. I særlige tilfeller kan rett og plikt til deltakelse inntre fra det tidspunktet krav om opplæring settes fram. Departementet kan i forskrift gi utfyllende regler om hva som her skal være å anse som særlige tilfeller.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen den 28. mai 2018

Karin Andersen

leder

Norunn Tveiten Benestad

ordfører