



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 2

(2004–2005)

Om endringer i introduksjonsloven

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 1. oktober 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet fremmer med dette 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 ar-

beidstillatelse, 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 introduksjonsstønning 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 introduksjonsstønning, dersom kommunen finner grunn til det.

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

2 Forslag til endringer i introduksjonsloven

2.1 Gjeldende rett

2.1.1 Personkretsen for introduksjonsordningen

Personkretsen for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsordning etter introduksjonsloven er i dag

avgrenset til innvandrere som har fått innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag som nevnt i § 2 første ledd bokstavene a – d. Det vil si flyktninger, personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, personer med kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon og overføringsflyktninger med innreisstillatelse. I tillegg kommer familiegjenforente til disse gruppene, både de som kommer til Norge samtidig med hovedpersonen og de som blir gjenforent på et senere tidspunkt.

Oppholdsgrunnlagene nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav a – d representerer langvarige opphold i landet, og personer som har slike tillatelser vil ofte ha et særskilt behov for kvalifisering til yrkes- og samfunnsliv i det norske samfunnet. Personer som er omfattet av personkretsen i § 2 første ledd, har rett og plikt til å delta i introduksjonsordningen. For å være omfattet av introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav d (oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer) er det imidlertid et vilkår at herboende ikke har lengre botid enn fem år etter førstegangsbosetting før det søkes om familiegjenforening. Familiemedlemmer som gjenføres med personer som har bosettingsstillatelse i medhold av utlendingsloven § 12, etter førstegangstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, vil etter gjeldende regler være omfattet av personkretsen i introduksjonsloven § 2.

Rett og plikt til introduksjonsprogram tildeles kun de som omfattes av personkretsen, jf. introduksjonsloven § 2, som er bosatt etter særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen og som har behov for grunnleggende kvalifisering, jf. introduksjonsloven § 4 første ledd. Kravet om bosetting i kommunene etter særskilt avtale gjelder imidlertid ikke for familiegjenforente, jf. introduksjonsloven § 2 annet ledd.

2.1.2 Integreringstilskudd

Bosetting av personer som omfattes av introduksjonsloven § 2 utløser et statlig tilskudd til integrering til bosettingskommunen. Dagens ordning med integreringstilskudd ble innført i 1991. Tilskuddet skal dekke kommunens gjennomsnittsutgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd i bosettingsåret og de fire neste årene. Midlene bevilges over statsbudsjettet og utbetales av Utlendingsdirektoratet (UDI). For å få utbetalt tilskuddet må kommunen framsette krav overfor UDI. Det er kun nødvendig å framsette krav det første året utlendingen er bosatt i kommunen. Tilskuddet for de resterende fire

årene vil automatisk bli utbetalt til den kommunen hvor vedkommende er registrert som bosatt i Folkeregisteret. I forbindelse med innføringen av introduksjonsloven ble fordelingen av tilskuddet per år endret noe, ved at tilskuddet for de to første årene ble økt. Begrunnelsen for dette var at kommunenes utgifter til integreringstiltak ble vurdert å ville øke noe de første to årene en utlending er bosatt i kommunen, fordi introduksjonsprogrammet som skal tilrettelegges så snart som mulig etter bosetting i kommunen, jf. introduksjonsloven § 3, kan være inntil to år, jf. introduksjonsloven § 5. Satsen for integreringstilskuddet er for 2004 totalt kr 393 000 per person fordelt over fem år med følgende fordeling: Kr 96 000 det første året, kr 85 000 det andre året, kr 77 000 det tredje året, kr 68 000 det fjerde året og kr 67 000 det femte året. Norskopplæring er som regel en sentral del av den enkeltes introduksjonsprogram. Det gis i tillegg et eget tilskudd til norskopplæring. I regjeringens forslag til budsjett for 2005 foreslås integreringstilskuddet økt fra kr 96 000 til kr 120 000 for voksne det første året. Dette innebærer en økning av satsen til totalt kr 432 000 for voksne.

2.2 Om lovforslaget

2.2.1 Bakgrunn for lovforslaget

Fram til 1997 gjaldt det et underholdskrav for nærmeste familie (ektefelle, samboer eller barn) ved familiegjenforening med hovedperson som etter søknad om asyl fikk arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingslovens § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21. Denne regelen ble gjeninnført gjennom endringer i utlendingsforskriften fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet med virkning fra 1. mai 2003, jf. utlendingsforskriften § 25 fjerde ledd. Begrunnelsen for dette var at Norge bør ha et regelverk som er på linje med de fleste andre land i Europa. Det er også viktig å stimulere til at herboende raskere blir økonomisk selvhjulpene. Hvis herboende er integrert på arbeidsmarkedet før gjenforeningen, vil det være lettere for ham/henne å hjelpe familien med tilpasningen til et liv i Norge.

Underholdet anses å være sikret når søkeren fyller vilkårene etter utlendingsforskriften § 19, når hovedpersonen kan forsørge søkeren iht. bestemmelsene i utlendingsforskriften § 19 eller gjennom en kombinasjon av disse, jf. utlendingsforskriftens § 25 annet ledd, første punktum. Underholdskravet gjelder ikke for familiemedlemmer til personer som har fått asyl, jf. utlendingsloven § 17, eller ved familiegjenforening med overføringsflyktninger, jf. utlendingsloven § 22 fjerde ledd, forutsatt at ekte-

skapet ble inngått før hovedpersonen reiste inn i riket.

Etter utlendingsforskriften § 25 fjerde ledd bokstav c stilles det ikke i dag krav om underhold når søker er ektefelle, samboer eller barn av utlending bosatt i riket med bosettingstillatelse. For tillatelse for gjenforening med ektefelle eller samboer er det imidlertid en forutsetning at partene har vært gift eller samboere i minst tre år. Bosettingstillatelse gis normalt etter søknad etter tre år med sammenhengende oppholds- eller arbeidstillatelse uten begrensninger.

Introduksjonsstønad vil inngå som en del av inntektsgrunnlaget ved beregning av om underholdskravet ved familiegjenforening er oppfylt. Introduksjonsstønnen utgjør to ganger folketrygdens grunnbeløp på årsbasis. Folketrygdens grunnbeløp (G) fastsettes av Stortinget hvert år, og per 1. mai 2004 er grunnbeløpet fastsatt til kr. 58 778 (2G utgjør kr. 117 556). For at underholdskravet skal være oppfylt for et familiemedlem, kreves det at hovedpersonen, eller søkeren eller begge i kombinasjon har en årlig inntekt tilsvarende lønnstrinn 1 i statens lønnsregulativ. Per 1. mai 2004 utgjør lønnstrinn 1 kr. 167 500. Dette betyr at introduksjonsstønnen alene ikke er nok til å oppfylle underholdskravet. Enten må hovedpersonen, det vil si herboende, ha en inntekt eller arbeidstilbud som sammen med introduksjonsstønnen oppfyller underholdskravet, eller så må hovedpersonen og søkeren, det vil si et familiemedlem som ønsker familiegjenforening, til sammen ha midler til å dekke underholdskravet. Alternativt må søkeren ha tilstrekkelige midler til å oppfylle underholdskravet alene.

2.2.2 Avgrensning av personkretsen

Departementet foreslår å endre introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav d, slik at familiemedlemmer til personer som er innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse etter søknad om asyl i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. § 15 første og annet ledd og utlendingsforskriftens § 21 første og annet ledd, ikke lenger omfattes. Dette innebærer en innsnævring av kretsen av personer som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram i medhold av introduksjonsloven § 2.

Gjennom innføring av nye regler om underholdskrav signaliserer staten at personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd selv har ansvaret for å forsørge sine familiemedlemmer. Familiegjenforente 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, utover det som følger av ansvaret for innbyggerne generelt. Dette følger også av begrunnelsen for de nye underholdsreglene gjengitt ovenfor i dette kapittelet. Personer med oppholds- eller arbeidstillatelse og deres familiemedlemmer likestilles på denne måten med arbeidsinnvandrere, som også forutsettes å kunne forsørge egne familiemedlemmer i kraft av sin posisjon som lønsmottakere.

Hensynet til samsvar mellom utlendingsloven og introduksjonsloven tilsier at det i den grad det er mulig bør være samsvar mellom hvordan de ulike målgruppene vurderes i disse lovene. Utlendingsforskriften fastsetter et underholdskrav ved familiegjenforening for personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd, ut fra et ønske om å stimulere herboende (dvs. hovedpersonen) til raskest mulig å bli økonomisk selvhjulpen. Dersom herboende er integrert på arbeidsmarkedet før gjenforeningen, vil det også være lettere for ham/henne å hjelpe familien med tilpasningen til et liv i Norge. Det anses på denne bakgrunn ikke urimelig at det oppstilles et underholdskrav for denne gruppen.

Denne vurderingen bør etter departementets syn også tillegges vekt ved avgrensingen av personkretsen etter introduksjonsloven § 2. Gruppene som omfattes av personkretsen, slik den er fastsatt i introduksjonsloven §§ 2 og 3, anses å være personer med et særskilt behov for kvalifisering i det norske samfunnet, og som det offentlige kan sies å ha et særskilt ansvar for. En konsekvens av at familiemedlemmer til personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd ikke lenger unntas fra underholdskravet etter utlendingslovgivningen, bør være at de ikke lenger omfattes av introduksjonsordningen. Gruppen vil i henhold til regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om lov om endringer i introduksjonsloven mv. omfattes av rett og plikt til opplæring norsk og samfunnskunnskap.

På denne bakgrunnen avgrenses kretsen av personer som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram til ikke å omfatte familiegjenforente til personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd.

I Ot.prp. nr. 50 (2003–2004) om lov om endringer i introduksjonsloven mv. foreslås det innført en ny ordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget her innebærer ingen endringer i dette forslaget. Familiegjenforente til personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd vil, under forutsetning av at lovforslaget i ovennevnte proposisjon vedtas, omfattes av rett og plikt til deltakelse i opplæring i

norsk og samfunnskunnskap selv om de ikke lenger vil omfattes av rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram.

2.2.3 Personer som kommunen kan velge å tilby introduksjonsprogram

Departementet foreslår en tilføyelse i introduksjonsloven § 3 tredje ledd, slik at kommuner etter eget skjønn kan velge å tilby introduksjonsprogram til personer som er familiegjenforent med personer med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. 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 av lovens øvrige vilkår er oppfylt.

Hvem kommunen velger å tilby introduksjonsprogram vil bero på en hensiktsmessighetsvurdering. Formålsbestemmelsen i introduksjonsloven § 1 vil kunne gi veiledning i denne vurderingen. For øvrig vises det til Innst. O. nr. 103 (2002–2003) jf. Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) for avgrensning av personkretsen som omfattes av rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2, og avgrensning av personkretsen som kommunen kan velge å tilby introduksjonsprogram i medhold av introduksjonsloven § 3 tredje ledd.

2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Familiegjenforente med personer som har oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd foreslås behandlet på samme måte som de fleste øvrige grupper hvor det innvilges familiegjenforening til Norge, og hvor den enkelte familie selv forutsettes å kunne dekke utgifter til underhold mv. Konsekvensen av dette bør være at det ikke lenger utbetales integreringstilskudd for denne gruppen.

Kommunenes utgifter i forbindelse med obligatorisk introduksjonsprogram finansieres i hovedsak gjennom integreringstilskuddet og tilskudd til norskopplæring for voksne innvandrere.

Forslaget i proposisjonen her om ta familiegjenforente med personer som har oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd ut av personkretsen for introduksjonsordningen, og å fjerne utbetaling av integreringstilskudd for disse, er beregnet å redusere statens utbetalinger av integreringstilskudd med om lag 45 mill. kr i 2005, forutsatt ikrafttredelse 1. januar 2005, økende til om lag 175 mill. kr etter 5 år. Det er da forutsatt at hvert år vil om lag 450 personer bli gjenforent med en herboende med oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven § 8 annet ledd. Personer som innvilges familiegjenforening med herboende med asylstatus foreslås fortsatt omfattet av introduksjonsordningen, og det vil derfor bli utbetalt integreringstilskudd for disse.

Forslaget antas ikke å ha administrative konsekvenser av betydning for staten. Forslaget antas heller ikke å ha vesentlig betydning for kommunenes administrative omkostninger ved implementering av introduksjonsloven. De økonomisk/administrative konsekvensene av forslaget er innarbeidet i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2005.

2.4 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i introduksjonsloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet ønsker primært at lovendringene skal tre i kraft fra 1. januar 2005.

2.5 Merknader til lovbestemmelsene

Når det gjelder endringene i introduksjonsloven § 2, vises det til de generelle merknadene under punkt 2.2.2 og 2.2.3.

Når det gjelder endringen i introduksjonsloven § 3 tredje ledd, vises det til de generelle merknadene under punkt 2.2.2 og 2.2.3.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i introduksjonsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i introduksjonsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

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.

