

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til postmottak@aid.dep.no

Deres ref:
200802160/HEG

Vår ref: #85781v1/th-th

Saksbehandler:
th@jus.no T +47 22 03 50 61

21.10.2009

Høringsuttalelse - Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften

Vi viser til departementets høringsbrev av 25. juni 2009 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum, Knut Olaf Eldhuset, Halvor Frihagen, Preben Henriksen, Arild Humlen, Kjersti Cecilie Jensen, Cecilie Schjotvet og Jonas Myhre.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

Høringsbrevet omhandler økning av introduksjonsprogram og nye vilkår knyttet til bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Advokatforeningen mener introduksjonsprogrammet som sådan er et meget viktig tiltak. Advokatforeningen støtter forslagenes intensjon om å styrke nyankomne innvandreres integrasjon i norsk samfunnsliv. Manglende integrasjon i arbeidsliv og øvrig samfunnsliv bidrar til å skape problemer, både for den enkelte innvandrere og for samfunnet. Språkkunnskaper og kunnskaper om det norske samfunn står sentralt. Advokatforeningen er enig i at språkkunnskaper og deltagelse i arbeidslivet er de viktigste virkemidler for en god integrasjon.

Advokatforeningen savner imidlertid en drøftelse av tiltakene sett i forhold til den store variasjon i bakgrunn, utdanning og språkkunnskaper blant asylsøkere som gis oppholdstillatelse og andre som omfattes av ordningen med introduksjonsprogram. Advokatforeningen ønsker å påpeke at denne gruppen er svært sammensatt, og vil ha ulike behov når det gjelder omfang og type av introduksjonsprogram. Advokatforeningen mener at tiltakene i større grad bør reflektere de ulike behovene, og kan ikke se at tilpasset opplæring vil lede til økte administrative eller økonomiske konsekvenser. Vi ønsker også å påpeke at de aktive tiltakene for å fremme integrering og deltagelse i arbeidslivet ikke må bli så omfattende at de virker mot sin hensikt, noe som er kommentert nærmere under punkt 3.

Merknader til de enkelte forslagene

1. Introduksjonsprogram for personer som får tillatelse etter samlivsbrudd

Advokatforeningen støtter forslaget om at denne gruppen får rett til introduksjonsprogram. Personer som får tillatelse etter samlivsbrudd vil ha en viss botid i Norge, men kan likevel ha et betydelig behov for opplæring og kvalifisering for å kunne delta i arbeidslivet. Det ligger innenfor lovens formål om å styrke innvandreres økonomiske selvstendighet å gi denne gruppen rett til introduksjonsprogram.

2. Avsluttende prøve i norsk

Advokatforeningen støtter at personer som ikke består avsluttende prøve, men som gjennomfører introduksjonsprogram, ikke skal sanksjoneres gjennom utlendingslovgivningen. Det foreslås derimot i tillegg at gjennomført prøve, med et fastsatt tilstrekkelig godt resultat, fritar for plikt/ytterligere plikt til introduksjonsprogram. Det vises om dette til kommentarer under punkt 3, 4 og 5.

3. Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Advokatforeningen er enig i endringens formål, men ser at dette kan slå skjevt ut for personer som kun i noen grad har kvalifiseringsbehov og personer som har ønske om og mulighet til å delta i arbeidslivet så snart som mulig etter ankomst, noe som er heldig for vedkommende innvandrers integrering og selvforsørging.

Introduksjonsprogrammet skal gjennomføres på fulltid og kan vanskelig kombineres med arbeid. Dette øker nyankomne innvandreres avhengighet av offentlig støtte, og forsinker deres introduksjon i arbeidslivet. Med doblett lengde på introduksjonsprogrammet vil denne problemstillingen forsterkes for de som har mindre behov for kvalifisering eller som pga. egne evner raskt blir kvalifisert. Advokatforeningen er derfor skeptisk til om et så vidt omfattende obligatorisk introduksjonsprogram virker integreringsfremmende, spesielt om dette fortsatt organiseres slik at det er vanskelig å kombinere med arbeid.

Personer som ikke har behov for kvalifisering, har ikke rett og plikt til introduksjonsprogram, jf lovens § 2 første ledd. Om minimumsprogrammet får et så vidt omfattende timetall som det foreslås i høringsnotatet vil personer som kunne hatt nytte av et begrenset tilbud søke å unngå introduksjonsprogram i det hele tatt, for å unngå et svært omfattende introduksjonsprogram som forsinker muligheten til å ta fulltidsarbeid.

En del asylsøkere er lenge før bosetting i en kommune godt integrert i arbeidsliv og har gode språkkunnskaper. Disse vil kunne ha nytte av et begrenset introduksjonsprogram, for eksempel på deltid, men ikke behov for fulltidsprogram over så lang tid som forslaget innebærer. Det vil videre være uheldig for deres integrering i arbeidslivet om de må si opp en jobb, for å gå over på

kurs og stønad. Det foreslås derfor at personer med begrenset behov for introduksjonsprogram gis mulighet til å følge program på deltid, slik at det kan kombineres med arbeid.

Advokatforeningen foreslår videre at deltakere i introduksjonsprogram gis mulighet til å avlegge prøve underveis, eller at det oppstilles arbeidskrav, slik at plikten til ytterligere introduksjonsprogram faller bort når et visst nivå er oppnådd og at det da på et tidligere tidspunkt kan avlegges en avsluttende prøve. Det vil inspirere til aktiv deltagelse og innsats for egen læring. Departementet er videre i ferd med å innføre ytterligere krav om botid og arbeidslivsdeltagelse før familiegjennforening kan innvilges. En økning av omfanget på introduksjonsprogrammet, spesielt når det organiseres slik at det ikke kan kombineres med arbeid, vil ytterligere forlenge den tid som går før en person kan få sine nærmeste familiemedlemmer til Norge. Det kan ikke sees at dette momentet er behandlet i høringsbrevet. Disse regelverksendringene bør sees i sammenheng, enten slik at gjennomføring av introduksjonsprogrammet og utbetaling introduksjonsstønad vil kunne oppfylle kravene som stilles for familiegjennforening, eller at introduksjonsprogrammet utformes mer fleksibelt slik at det kan kombineres med arbeid og at plikten bortfaller når et visst nivå er oppnådd.

4. Statsborgerprøve

Advokatforeningen støtter ikke forslaget om statsborgerprøve og slutter seg her til flertallets uttalelse i NOU-2000-32, pkt 7.5.7.2.

Under enhver omstendighet finner Advokatforeningen at høringsbrevet legger opp til et unødvendig komplisert system med flere forskjellige prøver og kurs som kreves av forskjellige grupper. Det bør vurderes om kravet ikke bør være mer enhetlig, og slik mer oversiktlig for søkerne. Videre vises til flertallsuttalelsen som nevnt over som peker på at det vil være rimelig med omfattende unntaksbestemmelser, slik det er gjort i de av våre naboland som har en slik bestemmelse.

Det vises videre til forslaget over og at personer som avslutter introduksjonsprogram før full tid med å avlegge prøve med et fastsatt tilstrekkelig godt resultat likestilles med de som har fullført introduksjonsprogram. Det vises til begrunnelse under punkt 3. Det bemerkes videre at personer som har tilegnet seg norskkunnskaper på annen måte enn gjennom pliktig introduksjonsprogram fritas fra krav om statsborgerprøve, uten at det kan sees at dette er begrunnet.

Advokatforeningen ser at det ikke er gjort unntak for statsløse. Dette antas å være i strid med Norges forpliktelser under FNs Konvensjon om begrensnings av statsløshet art 1, som setter begrensninger for hvilke vilkår som kan settes for innvilgelse av statsborgerskap til statsløse. Konvensjonen gir grunnlag for vilkår til botid og vandel, men ikke ytterligere vilkår. Det bemerkes at det ser ut til at også gjeldende rett er i strid med denne bestemmelsen. Det kan ikke sees ut fra tilgjengelige forarbeider at denne konvensjonen ble vurdert i forbindelse med gjeldende lovs § 8. Advokatforeningen mener derfor det bør fremgå eksplisitt at det ikke foreligger plikt til å avlegge prøve for statsløse.

5. Endring av vilkår for bosettingstillatelse

Det vises til kommentarene under punkt 2, 3 og 4. Vilkåret om gjennomført obligatorisk introduksjonsprogram for å få innvilget bosettingstillatelse er nok det sterkeste insitamentet for å gjennomføre slikt program. Kommentarene til punkt 3 gjør seg også her gjeldende.

Det påpekes videre at personer som tilegner seg norskkunnskaper på annen måte enn gjennom pliktig introduksjonsprogram, for eksempel gjennom deltagelse i arbeidslivet kombinert med deltidskurs, ikke kan få bosettingstillatelse. Det kan ikke sees at gjeldende forskrift åpner for

unntak selv om norskkunnskaper dokumenteres. Dette kan lede nyankomne innvandrere inn i et system der de blir passive stønadsmottakere, til tross for at de har ressurser til og ønske om en raskere og bedre integrering i samfunnet.

Det påpekes videre at personer som av forskjellige grunner ikke fullfører introduksjonsprogrammet i perioden de har rett til dette, vil få omfattende kostnader med å gjennomføre et så vidt omfattende program senere.

Advokatforeningen foreslår derfor at også personer som ikke deltar på, eller av forskjellige grunner avbryter, introduksjonsprogram tillates å melde seg opp til prøve som foreslått under punkt 3, og at et bestemt resultat i forhold til søknad om bosettingstillatelse likestilles med gjennomført introduksjonsprogram.

6. Statlig tilsyn og internkontroll

Advokatforeningen støtter forslaget.

7. Fedrekvote

Advokatforeningen påpeker at en oppdeling av introduksjonsprogrammet kan føre til manglende kontinuitet for den enkelte programdeltager, og en fedrekvote i permisjonen, spesielt med den fleksibilitet som det legges opp til, kan føre til at deltagelsen i introduksjonsprogrammet kan bli oppstykket for begge foreldre.

Det påpekes videre at det, av kulturelle årsaker, må ventes at en del nyankomne familier vil ha liten forståelse for ordningen, og det ventelig vil kreves en betydelig innsats på informasjonssiden for å sikre at endringens formål oppnås i enkelte grupper nyankomne innvandrere. Det er grunn til å frykte at resultatet uansett for en del kvinner vil bli at de faller ut av introduksjonsprogrammet, da de av kulturelle årsaker ikke vil ønske eller ha mulighet til å overlate omsorgen av de minste barna til far. Det er uheldig, spesielt i lys av at kvinner med bakgrunn i samfunn med streng kjønnsrollestruktur ofte er de som har størst problemer med å bli integrert i Norge.

I lys av dette kan Advokatforeningen ikke støtte forslaget slik det foreligger.

8. Oppholdsbevis

Personer med oppholdstillatelse som ikke har identitetsdokumenter, møter en serie problemer i dagliglivet. Advokatforeningen støtter forslaget om å gi disse et dokument de kan bruke for å identifisere seg overfor private og myndigheter. Det er viktig at dokumentet gir grunnlag for at personer kan opprette bankkonto og gjøre alminnelige bankforretninger, da dette er et betydelig praktisk problem for de som ikke har identitetsdokument.

Om dokumentet gis form som et pass/reisebevis/utlendingspass vil det foreligge en betydelig forvekslingsfare. Utlendingen selv vil kunne anta at det er et reisedokument, ut fra fysisk likhet med dette. Det vil også være relativt omfangsrikt og upraktisk å bære med seg til enhver tid. Justisdepartementet har tatt initiativ til utredninger rundt nasjonalt identitetskort, slik det finnes i en del andre land. Om dette innføres vil det være mer nærliggende å knytte oppholdsbeviset til et slikt kort. Det kan også vurderes om kortet kan utformes på samme måte som førerkort, som må antas å ha tilstrekkelig beskyttelse mot kopiering, da det for personer med kjent identitet er anerkjent som identitetsbevis.

Det kan ikke sees at det er en reell risiko at personer vil unnlate å legge frem identitetsdokumentasjon på grunnlag av at de får et oppholdsbevis. De grupper som får varig

opphold uten at identiteten ansees tilstrekkelig sannsynliggjort er i hovedsak grupper som i utgangspunktet ansees å ikke ha mulighet til å tilstrekkelig sannsynliggjøre sin identitet fordi hjemlandets identitetsdokumenter ikke ansees som tilstrekkelig gode, eller som av beskyttelseshensyn ikke kan forventes å ta kontakt med sitt hjemlands myndigheter.

Advokatforeningen mener introduksjonsprogrammet som sådan er et meget viktig tiltak. Advokatforeningen støtter forslagenes intensjon om å styrke nyankomne innvandreres integrasjon i norsk samfunnsliv

Advokatforeningen mener at selve introduksjonsprogrammet kunne ha vært mer individuelt tilpasset, og savner en drøftelse av de foreslåtte tiltakene sett i forhold til den store variasjon i bakgrunn, utdanning og språkkunnskaper blant asylsøkere som gis oppholdstillatelse og andre som omfattes av ordningen med introduksjonsprogram. Advokatforeningen kan derfor ikke støtte alle forslagene, slik de er skissert.

Vennlig hilsen

Berit Reiss-Andersen
leder

Merete Smith
generalsekretær