



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Sosialdepartementet	
Saksnr.: 20030198	Utskrift nr.: 34
Arkivkode: 311.1	Innstr. dato: 29/6-04
SAA - STE	Saksbehandler:
U.off.:	

Sosialdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 OSLO

Deres ref
200301958-/CSH

Vår ref
04/552-9 GHS

Dato 28 JUN 2004

**Forslag til endringer i forskrift til lov om sosiale tjenester, kapittel 1
Utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp - Høring**

Vi viser til brev fra Sosialdepartementet av 25.3.2004.

Kommunal- og regionaldepartementet er enig i formålet med forslaget om å endre kap. 1. Vi vil imidlertid presisere at dersom den politiske målsettingen om kontrollert innvandring og god integrering skal lykkes, er det viktig at utlendinger som får arbeids- eller oppholdstillatelse under forutsetning av at de kan forsørge seg selv eller blir forsørget av nære familiemedlemmer (heretter kalt forsørgede utlendinger) som hovedregel ikke gis rett til stønad etter sosialtjenesteloven. Vi mener at dette innvandringspolitiske hensynet er et tungtveiende hensyn på linje med hensynene nevnt i høringsnotatet s. 3 øverst, som tilsier at det kan gjøres unntak fra sosialtjenestelovens alminnelige regler om at utenlandske statsborgere i størst mulig grad skal behandles likt med norske borgere.

På samme måte som tildeling av sosiale tjenester og økonomisk stønad til personer som oppholder seg ulovlig i Norge kan undergrave legitimiteten til sosialtjenesten og innvandringsmyndighetene, kan også tildeling av stønad til personer som får opphold fordi de kan forsørge seg selv eller bli forsørget av nære familiemedlemmer, undergrave legitimiteten til myndighetene.

Vi viser også til at det er en målsetning å begrense sekundærflytting særlig av nyankomne flyktninger med behov for kvalifisering i forhold til norsk samfunns- og arbeidsliv. Etter vår vurdering vil forslaget kunne bidra til å begrense

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 / 22 24 68 82
Org. nr.:
972 417 858

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks:

Saksbehandler:
Gro Hanssen Solli
22 24 68 24

sekundærflyttingen.

Lovlig opphold

Vi støtter vilkåret om at bare personer med lovlig opphold i Norge skal ha rettigheter etter kap. 4 og 5 i sosialtjenesteloven. Vi er enige i at begrepet "lovlig opphold" brukes i forskriften, idet dette er et relativt innarbeidet begrep, og for øvrig blir brukt i andre lover. Det er imidlertid ikke noen entydig definisjon på begrepet, og vi støtter derfor forslaget om å tydeliggjøre og presisere dette nærmere. I den forbindelse vil vi vise til BFDs rundskriv om vilkår om lovlig opphold for å inngå ekteskap i Norge, som viser til UDIs rundskriv om hvem som har lovlig opphold. Dette rundskrivet kan etter Kommunal- og regionaldepartementets mening tjene som eksempel for presisering av begrepet "lovlig opphold" i sosialtjenesteforskriftens kap. 1. Vi viser i denne sammenheng til et møte 25.mars 2004 mellom Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet og Utlendingsdirektoratet hvor det ble besluttet at Utlendingsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet i samarbeid utarbeider informasjonsmateriale med sikte på bl.a. å presisere begrepet "lovlig opphold" i sosialtjenestelovens forstand.

Når det gjelder krav til dokumentasjon på lovlig opphold, støtter Kommunal- og regionaldepartementet forslaget om at dette pålegges utlendingen som søker hjelp etter sosialtjenesteloven. Vi er imidlertid ikke umiddelbart enige i at dette normalt er enkelt å dokumentere. Dokumentasjon fra folkeregisteret om at en person er registrert bosatt i Norge, vil ikke nødvendigvis tilsi at vedkommende har lovlig opphold. Eksempelvis kan vedkommende nylig ha fått avslag på fortsatt opphold eller være utvist, uten at folkeregisteret har rukket å registrere vedkommende som utvandret. Hva som regnes som lovlig opphold bør som nevnt presiseres nærmere. Ved tvil om en person har lovlig opphold, er UDI rette vedkommende å henvende seg til. Det bør gå fram av informasjonen at UDI kan kontaktes for å avgjøre om en person har lovlig opphold i landet.

I høringsbrevet s. 8/9 nevnes situasjoner der sosialtjenesten mistenker at en person har opphold på uriktig grunnlag. Kommunal- og regionaldepartementet mener det bør vurderes å utforme nærmere retningslinjer for hvordan sosialtjenesten skal forholde seg i slike situasjoner. Vi er for øvrig enige i at sosialtjenesten uansett må legge utlendingsmyndighetenes vedtak til grunn.

Kommunal- og regionaldepartementet har merket seg at SOS mener det følger av § 5-1 at det er et selvstendig grunnlag for avslag på søknad om økonomisk bistand når det er en forutsetning for opphold i Norge at en utlending forsørger privat. Vi er fornøyd med at dette understrekes. Imidlertid er vi ikke enige i at dette er så opplagt at det ikke bør utdypes i forskriften. Vi har inntrykk av at gjeldende praksis for å innvilge sosialstønad til personer som overfor utlendingsmyndighetene har dokumentert at de kan forsørge seg selv, ikke er så klar som det gis uttrykk for i høringsbrevet. Vi er kjent med at

forsørgede innvandrere skal ha søkt og fått stønad etter sosialtjenesteloven relativt kort tid etter at tillatelse til opphold er innvilget (etter at det er dokumentert tilstrekkelig underhold). En mulighet å tydeliggjøre dette på er å presisere i § 1-4 om personer som har andre tilbud, at utlendinger som kan/skal forsørges privat skal henvises til dette tilbudet (dvs. det forsørgingsgrunnlaget som er oppgitt i søknad om oppholdstillatelse i Norge).

Vi støtter uttalelsen i høringsbrev fra SOS om ny supplerende stønadsordning for personer med kort botid i Norge at det isolert sett vil være i strid med vilkårene for oppholdstillatelse i Norge å la personer som kan/skal forsørges privat omfattes av en stønadsordning. Det virker imidlertid ikke som om dette synet blir delt i dette høringsbrevet. Bl.a. synes det ikke like problematisert at utbetaling av sosialhjelp til utlendinger med tillatelse betinget av forsørgelse vil være i strid med vilkårene for oppholdstillatelse.

For å sikre at det ikke utbetales stønad etter sosialtjenesteloven til forsørgede personer, bør de som søker slik stønad legge fram vedtak fra utlendingsmyndighetene i tillegg til eventuell annen dokumentasjon som viser at de har lovlig opphold. Dette vil være den beste måten sosialtjenesten kan kontrollere om tillatelsen er gitt under forutsetning av forsørgelse. Dersom en søker har bosettingstillatelse etter utlendingsloven, er det imidlertid ikke nødvendig å legge fram vedtaket. Dette bør gå fram av § 1-3.

Bortfall av botilbud i mottak etter endelig avslag på asylsøknad

Ifm. at asylsøkere som har fått endelig avslag på søknad om asyl nå mister tilbudet om å bo i mottak (barnefamilier, enslige mindreårige asylsøkere, personer som har akseptert retur med International Organization for Migration (IOM) og personer som samarbeider om fremskaffelse av ID-dokumenter er unntatt). Etter et møte 25.05.04 mellom KR D, SOS og UDI er det besluttet at UDI og Sosial- og helsedirektoratet skal samarbeide om å utarbeide retningslinjer for hva som menes med en "nødrettssituasjon", og definere hvilken offentlig myndighet som har ansvar for å yte akutt livsnødvendig hjelp i en nødsituasjon når en person bor i mottak, og når en person ikke bor i mottak. UDI skal videre utarbeide definisjoner av lovlig og ulovlig opphold i sosialtjenestelovens forstand, og Sosial- og helsedirektoratet skal trekkes inn i arbeidet for en nærmere avklaring av i hvilke situasjoner det er behov slike definisjoner.

Kortvarige opphold

Det foreslås i § 1-2 at personer med rett til å oppholde seg kortvarig i Norge, ikke skal ha krav på hjelp etter sosialtjenesteloven. Det bør presiseres hva som menes med kortvarig opphold. Utlendingsloven opererer ikke med begrepene kortvarige og varige opphold. Utlendingsloven har et system som er basert på tillatelser som danner grunnlag for bosettingstillatelse og tillatelser som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse. De sistnevnte tillatelsene omtales ofte som midlertidige. Kommunal- og regionaldepartementet mener at forskriften bør ta utgangspunkt i utlendingslovens

system, i stedet for å skille mellom kortvarige opphold og varige opphold. Dersom forslaget opprettholdes, bør det iallfall presiseres hva som ligger i kortvarig oppholdt.

Eksempel på midlertidige opphold etter utlendingsloven er følgende:

- ❖ visumfritt opphold inntil 3 måneder,
- ❖ visumopphold,
- ❖ besøkstillatelse inntil 9 måneder for foreldre,
- ❖ forlovedetillatelse for å inngå ekteskap og
- ❖ tillatelser i medhold av utlendingsforskriften §§ 4, 4a, 5 og 5a (bl.a. tillatelse for å studere, sesongarbeidstillatelse inntil 6 måneder og arbeidstillatelser for særskilte grupper inntil 4 års varighet).
- ❖ Videre vil personer som får kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 8a anses for å ha kortvarig opphold, idet slik tillatelse ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse. (Denne gruppen kan imidlertid bli bosatt i en kommune før det har gått 3 år – og vil da være omfattet av både introduksjonsordningen og forslaget til obligatorisk norskopplæring selv i tiden med midlertidig tillatelse). Dersom konflikten som lå til grunn for den kollektive beskyttelsen varer i mer enn 3 år, vil personene som omfattes av den kollektive beskyttelsen få en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse.

Utlendingslovutvalget, som vil fremme forslag om ny utlendingslov innen 1.10.2004, vil foreslå at ordningen med bosettingstillatelse og tillatelser som danner grunnlag for bosettingstillatelse blir videreført i ny lov.

Vilkår om at tilbakevisning ikke må være "åpenbart urimelig" oppheves

Det vises til forskriftsteksten punkt 3.3.1.5 "Vilkår om at tilbakevisning ikke må være "åpenbart urimelig" oppheves". Sosialdepartementet foreslår å oppheve bestemmelsen om at en søker har krav på hjelp etter loven i oppholdskommunen, dersom det vil være åpenbart urimelig å kreve at søker benytter tilbud i mottak eller bostedskommune. Det vises til at Lov om sosiale tjenester inneholder ingen sikkerhetsklausul mot åpenbart urimelige tilbakevisninger i forhold til søkere som ikke omfattes av kapittel 1 i forskriften.

Sosialdepartementet lister en rekke forhold, som også vi er kjent med, og som i dag brukes som argument for at tilbakevisning vil være åpenbart urimelig. Slike forhold er helseproblemer, lang botid i den kommunen søknaden fremmes, og manglende muligheter til å få arbeid. Av hensyn til klarheten i teksten vil vi foreslå at teksten eksplisitt nevner hvorvidt den foreslåtte endringen innebærer at ovennevnte forhold ikke lenger kan brukes som argument for at tilbakevisningen er åpenbart urimelig. Vi viser her blant annet til at ut fra alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper kan et vedtak fra forvaltningen omgjøres der resultatet av avgjørelsen er åpenbart / sterkt urimelig.

Personer som har andre tilbud

Forskriftens paragraf §1-4 Personer som har andre tilbud, andre ledd viser til at personer som har et "tilpasset tilbud" i bostedskommunen kan, ved søknad om sosialhjelp i en annen kommune, henvises til bostedskommunen.

I punktene 3.3.1.3 og 3.3.1.4 defineres begrepet "tilpasset tilbud" som tilbud om deltakelse i introduksjonsprogram eller et annet individuelt (tilpasset) opplegg med sikte på integrering og/eller kvalifisering. Man åpner videre for at et slike andre individuelle opplegg kan også være mindre omfattende tiltak enn introduksjonsprogrammet. Vi ber videre om at henvisningen og omtalen av introduksjonsprogrammet gjøres mer presist ved bl.a. å knytte omtalen til lov av 4.juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Vi gjør oppmerksom på at introduksjonsloven vil bli obligatorisk for alle kommuner fra 01.september 2004. Fra dette tidspunkt vil personer som omfattes av introduksjonsloven § 2 ha både rett og plikt til å delta i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram i henhold til introduksjonslovens regler i kapittel 2.

Vi foreslår at begrepet "Tilpasset tilbud" defineres som:

"Introduksjonsprogram eller annet tilbud om deltakelse i et opplegg med sikte på integrering eller kvalifisering".

Vi viser til at graden av individuell tilpasning kan variere i ellers gode opplegg myntet på integrering og kvalifisering av nyankomne innvandrere og andre innvandrere med behov for kompetansetilførsel om norsk arbeidsliv og samfunnsliv.

Introduksjonsprogram befinner seg i den ene delen av en skala der individuelt tilpasning er stor. Denne individuelle tilpasningen søkes oppnådd gjennom kartlegging av den enkeltes kompetanse, behov og ønsker, og gjennom utarbeidelse av en individuell handlingsplan i samarbeid med vedkommende, jf introduksjonsloven § 6. Forskningen fra forsøk med introduksjonsprogram viser at en stor grad av individuell tilpasning, kan være en utfordring for kommunene å oppnå i praksis. Det er blant annet avhengig av andre etaters tilbud og ikke minst av arbeidsmarkedet. Målsetningen er at nyankomne skal gjennomgå introduksjonsprogrammet, som inneholder en høy grad av individuell tilpasning. For de som ikke hører under målgruppen til introduksjonsprogrammet er det ikke sikkert at en like høy grad av individuell tilpasning er mulig, eller ønskelig. De vil allikevel kunne få gode tilbud som tar sikte på kvalifisering og integrering. Vi mener derfor at definisjonen av "Tilpasset tilbud" ikke bør ta utgangspunkt i den individuelle tilpasningen, men heller i tilbudet om deltakelse i et opplegg med sikte på integrering eller kvalifisering. Dette opplegget kan så inneholde større eller mindre grad av individuell tilpasning. Etter vår vurdering vil en slik definisjon lette tilflyttingskommunens skjønnsmessige vurdering av tilbudet i fraflyttingskommunen i den enkelte sak.

Kommentarer til ordlyden i ny kap. 1

Vi foreslår at strukturen i kap. 1 endres, slik at hovedregelen (lovlig opphold) og unntakene fra dette samles først i kapitlet. Både personer med kortvarig opphold og asylsøkere har lovlig opphold. Vi foreslår derfor at ny § 1-2 inneholder unntakene, dvs de tilfeller der det ikke er tilstrekkelig å ha lovlig opphold i Norge for å få sosialhjelp. Forslaget til § 1-5 bør flyttes hit og samles med kategorien nevnt i høringsforslaget § 1-2 første ledd. Kategorien som er nevnt i § 1-2 annet ledd bør strykes, da dette helt klart er lovlig opphold. Hvis SOS anser det som ønskelig å presisere dette, bør det i stedet gå fram av rundskriv. Videre kan ordlyden i forslaget § 1-5 kortes noe ned, ved at *...som er i statlig mottak, eller har tilbud om opphold i statlig mottak for asylsøkere...* fjernes etter asylsøkere i første setning. Dette er ikke nødvendig å presisere idet absolutt alle som søker asyl i Norge har et tilbud om mottaksplass. Det er i det siste gjort begrensninger i botilbudet til personer som har fått avslag på søknad om asyl. Disse er imidlertid ikke asylsøkere, og har for øvrig som regel ikke lovlig opphold i Norge.

Dersom utlendingslovens skille mellom ulike opphold legges til grunn, er det ikke naturlig å anse oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse som kortvarig opphold. Hovedregelen er at slike tillatelser gis fordi søkeren kan forsørge seg selv eller bli forsørget (for eksempel arbeidsinnvandrere og familiegjennforente). Det er med andre ord et krav om underhold for at slik oppholdstillatelse skal innvilges. Dersom en person med en slik tillatelse skal ha rett til hjelp etter sosialtjenesteloven, vil systemet i utlendingsloven blir undergravd. Det bør derfor gå fram av § 1-1 at det ikke er et tilstrekkelig vilkår at en person har lovlig opphold i Norge. I tillegg må vedkommende ha en oppholdstillatelse som ikke forutsetter forsørgelse. Dette kan enten gå fram av § 1-1 eller av vårt forslag til ny § 1-2, se over. (Det stilles ikke krav om underhold/forsørgelse for personer som får opphold etter asylsøknad).

Som følge av vårt forslag om å stryke § 1-2 annet ledd, bør også henvisningen til dette leddet i § 1-3 strykes. For å sikre at det ikke utbetales stønad etter sosialtjenesteloven til forsørgede personer, bør § 1-3 også slå fast at de som søker slik stønad må legge fram vedtak fra utlendingsmyndighetene (i tillegg til eventuell annen dokumentasjon som viser at de har lovlig opphold). Vi viser til det som er sagt om dette tidligere, samt forslag til tilføyelse i § 1-4.

Kommunal- og regionaldepartementet er usikker på om hensikten med § 1-6 er å forskriftsfeste de ulovfesta nødrettsbetraktningene som det blir vist til i høringsbrevet, eller om foreslått § 1-6 kommer i tillegg. Vi vil uansett be om at det presiseres at alle som oppholder seg i Norge har rett til nødvendig omsorg inntil vedkommende plikter å forlate landet.

Med hilsen

Hanne Finstad
Hanne Finstad e.f
Avdelingsdirektør

for


Gro Hanssen Solli