

Høringsuttalelse til forslag til endringer i utlendingslovgivningen – Kristiansand Venstre

Bakgrunn

Det vises til høringsnotatet datert 28.12.2015 med en rekke forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften som skal gjøre det mindre attraktivt å søke om asyl i Norge. Frist for høringsinnspill er 09.02.2016.

Bakgrunnen for forslagene er den kraftige tilstrømningen av asylsøkere til Europa andre halvår i 2015, som har fått nabolandene våre til å sette i verk en rekke tiltak for å stramme inn regelverket for asylsøkere. Det er derfor viktig for regjeringen å sende signaler som gjør at Norge ikke fremstår som den mest attraktive destinasjonen for asylsøkere. En fortsettelse av nivået på asylsøknader som det Norge opplevde høsten 2015 vil kunne medføre at systemet for mottak, behandling og bosetting av flyktninger ikke klarer å håndtere antallet som kommer.

Det er få eller ingen høringsinstanser av lokal art i denne høringen, noe Kristiansand Venstre synes er uheldig. Integrering av flyktninger og asylsøkere skjer lokalt i kommunene, og det er nettopp lokalt i kommunene kunnskapen om hva som hemmer og fremmer inkluderingen av nyankomne flyktninger finnes. Samtidig som kommunene nå er under et sterkt press fra staten om å bosette flere flyktninger, kommer regjeringen med innstrammingsforslag til utlendingsloven som vil kunne få store konsekvenser for de nye innbyggerne i kommunene og påvirke deres livssituasjon.

For å målbære lokale perspektiv i saken sender Kristiansand Venstre derfor en høringsuttalelse til disse innstrammingsforslagene. Det er for Kristiansand Venstre viktig å understreke at vi ikke finner å kunne akseptere endringer i lovverket som til de grader vil vanskeliggjøre det allerede utfordrende integreringsarbeidet i Kristiansand.

Formannskapet i Kristiansand kommune har besluttet at kommunen skal søke om utsatt høringsfrist og sende eget høringsinnspill. I lys av dette velger Kristiansand Venstre å sende et eget høringsinnspill, koordinert med innspill fra Bergen.

Drøfting

Innledning

Kristiansand Venstre avgrenser uttalelsen til temaene som i sterk grad berører integreringen i kommunen. Det fokuseres derfor ikke på folkerettslige eller andre juridiske implikasjoner ved forslagene. Uttalelsen er avgrenset til å sette søkelyset på økonomiske, menneskelige og praktiske konsekvenser dersom disse innstramningene vil bli vedtatt. Uttalelsen avgrenses til tre av endringsforslagene i regelverket for beskyttelse, samt forslag til endringer i regelverket for familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse.

Endringer i regelverket for beskyttelse

Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidær beskyttelse

Ved innføringen av ny utlendingslov i 2008 ble det åpnet for at personer som ikke oppfyller vilkårene for å bli anerkjent som flyktning i flyktningkonvensjonen kan få flyktningstatus dersom de står i reell fare for å bli utsatt for overgrep ved en retur til hjemlandet. Flyktningstatusen innebærer utvidede rettigheter til familiegjening, reisedokumenter og trygderettigheter.

Dersom innstrammingsforslaget blir vedtatt vil vesentlig færre tidligere asylsøkere få rettigheter som flyktninger. Tallet vil avhenge litt av hva slags grupper som kommer til Norge, men forslaget vil kunne få konsekvenser for kommunenes langsiktige utgifter til bosatte tidligere asylsøkere. Dersom en ser tilbake på tall fra begynnelsen av 2000-tallet vil man se at antallet personer som fikk beskyttelse i Norge hjemlet i gammel utlendingslov § 15 1 ledd § 8 annet ledd, var betydelig. Når færre får rettigheter til statlige trygdeordninger vil flere få behov for sosialstønad. En betydelig del av sosialhjelpsutbetalingene går i dag til tidligere flyktninger. Når kommunene må bosette enda flere i årene som kommer, samtidig som tidligere asylsøkeres rettigheter til statlige ordninger strammes inn, vil dette legge et ytterligere press på kommunenes sosialtjenester og sosialhjelpsutgifter.

Samtidig vil kommunene kunne få færre inntekter ettersom familiegjening til personer som ikke har flyktningstatus med dagens finansieringsordning kun utløser integreringstilskudd for tre år, og ikke fem år. For en kommune av Kristiansands størrelse vil dette kunne medføre et relativt stort bortfall av inntekter i form av lavere integreringstilskudd.

Innføring av midlertidig beskyttelse

Departementet foreslår i høringsutkastet at utlendingsmyndighetene gis mulighet til å gi begrensede tillatelser som ikke danner grunnlag for varig opphold uten å ta stilling til beskyttelsesgrunnlaget i sakene. Slike tillatelser kan ha en varighet av inntil to år. Dette mener departementet kan gi utlendingsmyndighetene større handlingsrom i situasjoner med stor tilstrømning av asylsøkere. I dag er det slik at de fleste som får innvilget flyktningstatus eller subsidær beskyttelse får innvilget oppholdstillatelse som danner grunnlag for varig opphold i riket. Tillatelsene gis med sikte på at utlendingen kan få varig opphold i Norge selv om situasjonen i utlendingens hjemland kan endre seg i perioden frem til det kan søkes om permanent opphold. I saker der det er tvil om søkerens identitet gis det ofte årlige tillatelser som ikke danner grunnlag for varig opphold.

Det er ikke tatt stilling til hva slags andre rettsvirkninger denne midlertidige beskyttelsen skal gi bortsett fra at den bør gi rett til arbeid. Dersom en slik tillatelse ikke skal gi andre virkninger bør det vurderes om utlendingsforvaltningen i større grad skal kunne gi midlertidige arbeidstillatelser inntil søknaden er behandlet. Hvis ikke kan denne midlertidige beskyttelsen bli en «sovepute» for utlendingsforvaltningen og være starten på en lang saksbehandlingsprosess. Det er slik at kun tillatelser som danner grunnlag for varig opphold gir grunnlag for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og rett til norskopplæring. Det er viktig at dersom kommunene skal gi et økt tjenestetilbud til denne gruppen, som for eksempel norskopplæring, må man se nærmere på finansieringsordningen for norskopplæringen for innvandrere.

Personer med denne typen uavklart status bør ikke bosettes i kommunene med offentlig hjelp. Erfaringen fra andre grupper som har fått midlertidig beskyttelse og som er blitt bosatt i kommunene er ikke gode. De såkalte MUF-sakene har versert i rettssystemet fra rundt år 2000 og frem til i dag og har vært en belastning for forvaltningen på alle nivåer, og ikke minst for mange enkeltpersoner.

Fornytt beskyttelsesvurdering for enslige mindreårige asylsøkere ved fylte 18 år

Regjeringen er bekymret for den økte mengden enslige mindreårige asylsøkere og særlig for at barn kan bli brukt som «ankerbarn» for resten av familien i hjemlandet. Det foreslås å stramme inn regelverket for denne gruppen for å gjøre det mindre attraktivt for familier å sende barn til Norge som et forsøk på å bedre situasjonen for familien. Konkret foreslår departementet at asylsøkere under 18 år som etter en barnesensitiv vurdering har rett til beskyttelse eller som ikke har rett til beskyttelse, men som ikke kan returneres til hjemlandet på grunn av at det ikke finnes kjente omsorgspersoner, skal gis en midlertidig tillatelse frem de fyller 18 år da beskyttelsesgrunnlaget vil vurderes på nytt. Tillatsen gir ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening, og dersom den nye vurderingen konkluderer med det ikke finnes et oppholdsgrunnlag i Norge plikter utlendingen å returnere til hjemlandet.

Det advares det mot den foreslåtte endringen i regelverket, da forslaget vil kunne medføre at mange ungdommer forsvinner og oppholder seg ulovlig i Norge og andre land i Europa. Det vil også være en stor oppgave for kommuner og mottak som skal arbeide med å følge opp disse enkeltpersonene. I flere kommuner har man erfart at ungdommene blir vanskelige å motivere til å delta i undervisning og tiltak som skal aktivisere dem frem til de fyller 18 år, og at flere av disse utvikler rusproblemer med påfølgende omfattende oppfølging fra Barnevernet.

Endringer i regler om familiegjenforening

I høringsnotatet fra departementet foreslås det betydelige innskjerper i vilkårene for å få innvilget familiegjenforening. Det foreslås blant annet et krav om fire års arbeid og utdanning i Norge for flyktninger. Underholdskravet skal sikre at familien er selvforsørget og vil kunne ha et bedre utgangspunkt for å bli integrert når de kommer. I dag er det unntak for flyktninger og personer som er blitt innvilget subsidiær beskyttelse. Det legges i høringsnotatet opp til at det kan gjøres unntak fra fireårskravet dersom særlige grunner tilsier dette.

Kristiansand Venstre har forståelse for at det er behov for å harmonisere reglene om familiegjenforening med regelverket i land som vi kan sammenlikne oss med. Dersom Norge har betydelig mer liberale regler enn nabolandene kan dette gjøre at flere søker seg hit. De innskjerpede reglene vil imidlertid kunne få store konsekvenser for mange av de nye innbyggerne i kommunene og vanskeliggjøre kommunenes arbeid med å inkludere denne gruppen. Tjenestene i Kristiansand kommune som jobber med å kvalifisere nyankomne flyktninger opplever ofte at personer i denne gruppen har fokus på livssituasjonen for familien i hjemlandet eller tredje land, og jobber for å få familiegjenforening med disse. Det er en farlig og kostbar reise for mange flyktninger å komme til Europa og Norge, og derfor er det gjerne slik at far eller mor reiser alene gjennom Europa og forsøker å få familien sin til landet etterpå. Mange av flyktningene i Norge har nær familie som oppholder seg i flyktningeleire eller andre utrygge områder. En mulig konsekvens av denne innstramningen kan være at flere hele familier kan velge å komme seg til Norge gjennom å reise gjennom Europa. Kristiansand kommune mener konsekvensene av innskjerpingene i regelverket bør utredes bedre.

Det bør også gjøres en konkret vurdering av hvor stor familiegjenforening det er med det gjeldende regelverket.

Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

I høringsnotatet legges det opp til skjerpede krav for å få permanent oppholdstillatelse i Norge, også for personer som har fått innvilget beskyttelse i Norge. En permanent oppholdstillatelse gir rett til opphold i riket uten tidsbegrensinger og gir utvidet vern mot utvisning, uten behov for fornyelse. Departementet foreslår følgende vilkår:

- Vilkår om at utlendingen må bestå en prøve i norsk på nivå A1 eller bedre.
- Vilkår om bestått prøve i samfunnskunnskap.
- Vilkår om selvforsørgelse de tre siste årene i Norge. Her er det i høringsutkastet ikke fastsatt et nivå, men angitt at utgangspunktet bør tas i gjeldende utlendingsforskrift § 10-7 der det nevnes arbeidsinntekt, pensjon (andre periodiske ytelser), egne midler og studielån/stipend.

Kristiansand Venstre er enig at det er helt vesentlig for å lykkes med å få til god inkludering av innvandrere og flyktninger at de som kommer raskt behersker norsk og tilegner seg kunnskaper om det norske samfunnet. Etter 3 år i Norge bør alle i hvert fall være kommet så langt i dette kvalifiseringsløpet at de behersker norsk på A1 nivå som innebærer en elementær kjennskap til norsk språk. Kunnskap om norsk kultur og samfunnsliv er også nødvendig. Derfor legges det i Kristiansand stor vekt på å ha høy kvalitet i norskopplæringen og å gi alle nyankomne innvandre et godt tilbud om samfunnskunnskap på et språk som de forstår. Kristiansand Venstre er imidlertid usikre på om et krav for å bestå nye prøver vil fremme arbeidet med å lykkes med denne opplæringen. Det er kun de svakeste elevene som ikke vil kunne bestå en norskprøve på nivå A1 etter å ha gjennomført de obligatoriske timene med norskopplæring. Kravet om obligatorisk deltakelse i undervisningen bør være tilstrekkelig. Det er dessuten allerede vedtatt at det innføres krav om beståtte prøver i norsk og samfunnskunnskap for at utlendinger skal kunne få norsk statsborgerskap. Et ytterligere krav om en mindre omfattende prøve for å få innvilget permanent oppholdstillatelse vil trolig ikke ha noen særlig effekt ettersom det allerede er et vilkår at utlendingene har plikt til å delta i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring.

Vilkåret om at utlendinger skal ha vært økonomisk selvhjulpne i tre år før de kan få permanent oppholdstillatelse vil ramme svært mange av flyktningene som blir bosatt i Kristiansand og andre kommuner. En altfor liten andel av deltakerne som går ut av det 2-årige introduksjonsprogrammet går i over i ordinært arbeid eller ordinær utdanning etter endt program. Flere av de som går over i arbeid jobber kun en begrenset stillingsprosent og er avhengig av andre ytelser til livsopphold i tillegg. Særlig vil forslaget ramme personer fra land som de siste årene på grunn av krig og uro ikke har hatt fungerende utdanningssystemer og arbeidsmarkeder som Somalia, Afghanistan og Irak der andelen yrkesaktive er lav og mange må gjennom et langt kvalifiseringsløp i Norge før de kan delta i yrkeslivet. Det er også betydelig færre kvinner som er økonomisk selvhjulpne enn menn, blant annet på grunn av store omsorgsforpliktelser. Kristiansand og andre kommuner bruker store ressurser på å hjelpe flere med fluktbakgrunn ut i ordinært arbeid og utdanning. Med målrettede tiltak og god individuell oppfølging ser vi at vi lykkes med å hjelpe mange og at vi har bedre resultater i å få flyktninger ut i arbeid enn i de fleste andre europeiske land.

Dersom dette innstramningsforslaget blir vedtatt vil det kunne medføre at mange personer med flyktningebakgrunn ikke vil få innvilget permanent oppholdstillatelse, selv om eldre og unge under utdanning vil kunne unntas fra den nye hovedregelen. For flere av de store nasjonalitetsgruppene vil et flertall årlig måtte søke om fornyelse av tillatelsene sine i flere år med den usikkerheten det vil medføre for dem. De som jobber med flyktninger i kommunen daglig vet mye om hvordan uavklarte utlendingssaker tar fokus og energi bort fra arbeidet med norsk og kvalifisering. Det er viktig å stille krav til dem som kommer om at de skal gjøre sitt ytterste for å komme seg i arbeid og bidra til det norske samfunnet. Men en uavklart status kan skape bekymring og usikkerhet som kan virke mot sin hensikt. I en tid der kommunene står ovenfor store integreringsutfordringer og et press for å bosette flere flyktninger vil dette nye forslaget kunne gjøre integreringsarbeidet i kommunen enda vanskeligere.

Kristiansand 8. februar 2016

Ivar Bergundhaugen

Gruppeleder Kristiansand Venstre