

Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 09.02.2016

Postboks 8005 Dep.

Deres referanse: 15/8555

0030 OSLO

Vår referanse: 16-00155-4

IMDis hørings svar - endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)

Det vises til høringsnotat av 29.12.15 fra Justis- og beredskapsdepartementet om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gir først noen overordnede kommentarer og redegjør for noen overgripende problemstillinger knyttet til innstrammingsforslagene. Deretter gir vi detaljerte merknader til kapitlene 6, 7 og 8 om endringer i reglene om beskyttelse, familiegjennforening og krav til permanent oppholdstillatelse. Avslutningsvis i hørings svaret har vi samlet enkelte merknader til de øvrige kapitlene i høringsnotatet.

Med bakgrunn i vårt samfunnsoppdrag og mandat som fagdirektorat og gjennomføringsorgan for integreringspolitikken, vil vi hovedsakelig løfte fram implikasjoner de foreslåtte endringene kan ha for integreringen av flyktninger med innvilget midlertidig eller permanent opphold i Norge. Med referanse til intensjoner i Integreringsavtalen av 16. desember 2015 (Et felles løft for integrering – tiltak for å møte flyktningkrisen del II og III), er vårt fokus på innstramningenes *konsekvenser* for flyktninger med lovlig opphold sine «muligheter til raskt å komme i gang med opplæring, utdanning og arbeid slik at de kan bli deltakere og bidragsyttere i det norske samfunnet».

Parallelt med forslagene om endring av utlendingslovgivningen, arbeider regjeringen med en melding til Stortinget om integrering. IMDi vil understreke betydningen av å se innstrammingsforslagene i sammenheng med nye føringer for god integreringspolitikk for nyankomne innvandrere.

Det er avgjørende for en god og effektiv integreringspolitikk at det er tydelig klargjort hvilke grupper som skal omfattes av hvilke integreringstiltak og hvilke grupper som ikke omfattes. Flere av forslagenes innvirkning på introduksjonsloven og bosetting av flyktninger i kommuner er lite tematisert og konkretisert. IMDi vil i høringsnotatet bidra til å konkretisere og påpeke behov for mer utredning. Høringsnotatet kunne ha omtalt hvilke følger forslagene kan få for kommunene som har hovedansvaret for bosetting og integrering av flyktninger. Kommunene kunne med fordel ha vært høringsinstanser, i tillegg til KS.

Det er et samspill mellom innvandringsregulerende tiltak, mottaks- og bosettingsstrukturen og integreringspolitikkenes virkemiddelapparat. Vi vil vektlegge kompleksitet og utdype nyanser der innstrammingsforslagene møter integreringspolitikken og påvirker myndigheter, lokalsamfunn, frivilligheten og arbeidslivets "kapasitet og mulighet til å få på plass en tilfredsstillende integrering", jf integreringsavtalen.

Innvandringsfeltet møter integreringsfeltet

Sammenlignet med andre land har Norge oppnådd gode resultater etter sentrale og anerkjente indikatorer for integrering som sysselsetting- og inntektsnivå, dokumentert av blant andre OECD. Flere tiltak er blitt framhevet internasjonalt som gode eksempler på inkluderende politikk som gir resultater. Migrant Integration Policy Index fremhever blant annet vårt introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger, vår rettighetsfestede timeramme for norskopplæring, en tidlig rett til å stemme ved lokalvalg, samt en inkluderende arbeidsmarkedspolitikk.

Tiltakene som har til hensikt å begrense uønsket innvandring og styrke sikkerhet og grensekontroll, slår inn i integreringspolitikkenes mål og samfunnsøkonomiske målsettinger om rask deltakelse og selvforsørgelse blant innvandrere og deres barn. Som kompetansesenter på integrering har vi dokumentert kunnskap om faktorer som er spesielt betydningsfulle i ankomst- og etableringsfasen for flyktninger – for å sikre god integrering på kort og lang sikt:

Lang ventetid og passivitet i asylmottak har dokumentert dårlig effekt på senere integrering. Av dette følger at rask kartlegging av medbrakt kompetanse og oppstart i norskopplæring med samfunnskunnskap, er effektivt. At flyktninger med lovlig opphold blir raskt bosatt i en kommune, får stabile boforhold og blir innbyggere i et lokalsamfunn er avgjørende for rask beherske norsk å delta i arbeidslivet. Usikkerhet om retur eller framtidig opphold kan derimot virke negativt både for enkeltindividet og kommunens bosettingsvilje.

Vi vet også at tilgang på et individuelt tilpasset introduksjonsprogram med tett oppfølging, effektive godkjenningsordninger og tidlig møte med ordinært arbeidsliv virker integreringsfremmende. Raskest mulige løp er samfunnsøkonomisk lønnsomt og reduserer offentlige utgifter. Vi presiserer behovet for differensiering fordi vi vet at flyktingene som kommer har ulik ballast. For at

kommunene skal kunne tilby best mulig tjenester for å bidra til rask selvforsørgelse, vet vi at de trenger forutsigbare rammer.

En god integreringspolitikk avhenger av en ansvarlig innvandringspolitikk. Reguleringstiltak påvirker antallet som innvandrer og sammensetningen av disse, og dette får store konsekvenser for dimensjonering og utforming av integreringstiltak. IMDi anerkjenner behovet for å kontrollere asyltilstrømningen og redusere andelen åpenbare grunnløse søknader på nasjonalt nivå. Vi ser samtidig at forslagene kan skape utilsiktede utfordringer med å få til raskest mulig integrering av flyktninger som skal bli i landet.

Dersom foreslåtte tiltak blir besluttet, kan vi komme i en situasjon hvor om lag halvparten av flyktninger med lovlig opphold vanskelig vil kunne få permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap og mange vil ikke kunne gjenforenes med familie. Kravene rammer skjevt. Vi risikerer at de gruppene som det allerede er mest krevende å integrere, vil bli enda vanskeligere å integrere: Kvinner, lavt utdannede, personer med helseproblemer og store omsorgsoppgaver. Det norske arbeidsmarkedet stiller høye krav til kompetanse og språkkunnskaper. For å kunne konkurrere og få fotfeste i det norske arbeidsmarkedet må flyktninger investere i kvalifisering og utdanning.

Karakteristisk for flyktninger er at de kommer til Norge for å få beskyttelse, og at mange mangler grunnleggende kvalifikasjoner. Det innebærer at oppbygging av relevant kompetanse for arbeidsmarkedet gjennom utdanning er nødvendig for mange, og kan forventes å ha samfunnsøkonomisk gevinst. Kortsiktige løsninger for å sikre familiegjenforening kan forhindre langsiktig kompetansebygging for å sikre mer stabil arbeidsdeltakelse.

God integrering skjer lokalt i norske kommuner. Høringsnotatet legger flere krav og sanksjoner til flyktninger som enkeltindivider. For å oppnå gode integreringsresultater, mener IMDi det er nødvendig med tilsvarende forpliktelser og oppbygging av kapasitet og kvalitet i lokalt tjenesteapparat. Dette krever forutsigbare rammer for helhetlig og langsiktig planlegging for de kommunene som skal bosette flyktningene. Flere av forslagene som foreligger er utydelige med hensyn til hvilket tilbud kommunene skal gi og hva slags økonomiske rammebetingelser som følger med dem. Et eksempel er forslaget om utvidet bruk av midlertidig oppholdstillatelse uten at saken er realitetsbehandlet, der det er uklart hvilket tilbud som skal gis, og hvordan dette skal finansieres.

Det har lenge vært et mål for integreringspolitikken å hindre at det oppstår systematiske levekårsforskjeller. IMDi vurderer at de foreslåtte innstramningene i utlendingsloven i sum kan by på utfordringer knyttet til integrering av enkelte allerede utsatte grupper, øke risikoen for utenforskap og føre til økt fattigdom.

IMDi som fagdirektorat vil poengtere betydningen av å investere i de menneskelige ressursene flyktninger med lovlig opphold representerer. En integreringspolitikk som fremmer stabile boforhold, mulighet for å gjenoppta

familieliv, aktivitet i form av arbeid eller utdanning og like demokratiske rettigheter, vil bidra til å forhindre utviklingen av et delt samfunn der flyktninger og deres barn har systematisk dårligere levekår. Vi mener det vil dempe sosiale spenninger og fremme trygge lokalsamfunn for alle i Norge.

IMDi anbefaler at eventuelle innstramninger som blir iverksatt blir monitorert gjennom tilrettelegging av registerdata, samt utredet og evaluert for å kunne påvise hvilken effekt de faktisk får på både innvandringsstrømmenes størrelse og sammensetning, og nyankomne flyktningers integrering og levekår.

Med hilsen

for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk og trenger ikke håndskrevet underskrift.

1.	Merknader til kapittel 6 Endringer i reglene om beskyttelse	6
1.1	Innføring av midlertidig beskyttelse (6.3)	6
1.2	Konsekvenser for bosetting	7
1.3	Konsekvenser knyttet til introduksjonsloven	9
1.4	Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere (6.4)	9
1.5	Økonomiske og administrative konsekvenser ved 6.3 og 6.4... ..	11
1.6	Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse (6.2)	12
1.7	Økonomiske og administrative konsekvenser av subsidiær beskyttelse	13
2.	Merknader til kapittel 7 Endring i regler om familiegjenforening..	14
2.1	Konsekvenser for voksne flyktninger	14
2.2	Konsekvenser for enslige mindreårige	16
2.3	Internasjonale forpliktelser (7.4)	17
2.4	Forslag om utvidelse av underholdskravet (7.6.2)	18
2.5	Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak (7.6.4)	19
2.6	Forslag til lov- og forskriftsendring (7.7)	19
2.7	Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i regler om familiegjenforening (kap.7)	20
3.	Merknad til kapittel 8 Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse	21
3.1	Vilkår om at utlendingen ved prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig (8.3.2)	21
3.2	Vilkår om bestått prøve i samfunnskunnskap (8.3.3)	21
3.3	Kommunal variasjon – konsekvenser for individer	21
3.4	Vilkår om selvforsørgelse (8.3.4)	22
3.5	Unntak fra kravet om selvforsørgelse	23
3.6	Endringer i introduksjonsloven - Plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år (8.4)	24
3.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	25
4.	Merknader til øvrige kapitler	27

1. Merknader til kapittel 6 Endringer i reglene om beskyttelse

1.1 Innføring av midlertidig beskyttelse (6.3)

IMDi vurderer forslaget om innføring av midlertidig oppholdstillatelse ut fra integreringsmessige konsekvenser, og ikke med tanke på formålet om innvandringsregulering.

Forslaget om innføring av midlertidig oppholdstillatelse vil, om det blir gjennomført, kunne oppleves som en uavklart situasjon for dem som omfattes. UNHCR har tatt opp noen av utfordringene ved en forlenget søknadsprosess for asylsøkere, som kan ha overføringsverdi til midlertidige tillatelser. De vektlegger i sitt «Note on the Integration of Refugees in the European Union» at lang tid preget av usikkerhet og inaktivitet, med begrensede muligheter til å leve et fullverdig liv, virker ødeleggende på flyktnings psykiske helse. Det kan føre til depresjon, apati og lav selvfølelse og hindre vellykket sosial og økonomisk integrering. Lange søknadsprosesser rammer barn spesielt hardt¹. Dette støttes også av forskning fra Norge².

Det er gjennomført forskning i Australia som viser at personer med midlertidige oppholdstillatelser scoret dårligere på en rekke standardtester om psykisk helse, de utviklet dårligere engelskferdigheter over tid, og var mindre sosialt engasjerte.³ Midlertidig opphold var den sterkeste predikatoren på om personene opplevde angst, depresjon og post-traumatisk stressyndrom⁴.

Midlertidig beskyttelse har blitt forsøkt i Norge ved noen få tilfeller. Ordningen kan fungere i tilfeller hvor situasjonen i hjemlandet bedres i løpet av få år⁵, og hvor rammene for oppholdet i Norge er tydelige. Dette har vært forsøkt ved noen få tilfeller i Norge, med varierende resultater⁶. IMDi mener det er viktig at det i vurderingen av innføring av en midlertidig tillatelse med begrensede rettigheter, også tas i betraktning erfaringene Norge har hatt med lignende tillatelser, hvor personer ikke kunne returneres, men der mange opparbeidet seg tilknytning til Norge og flere var i jobb. De midlertidige tillatelsene uten rett til familiegjenforening på 2000-tallet skapte store utfordringer på individ-

¹ (UNHCR 2007: 5).

² *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak* (Institutt for samfunnsforskning 2011).

³ *Two year psychosocial and mental health outcomes for refugees subjected to restrictive or supportive immigration policies* (Steel et al. 2011)

⁴ *A comparison of the mental health of refugees with temporary versus permanent protection visas* (Momartin et al. 2006).

⁵ *Kosovo – Norge tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger* (ISF 2002: 8), .

⁶ *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009* (Institutt for samfunnsforskning/Universitetet i Oslo 2010) og *Midlertidig opphold for flyktninger – fire lærdommer* (Brekke, Aftenposten 11.11.2015).

og lokalsamfunnsnivå samt for utlendingsforvaltningen, jf. de de ca. 2000 personene fra Irak og andre grupper.

Gitt forholdene i områdene de fleste asylsøkere kommer fra (Syria, Eritrea, Afghanistan, Somalia) er det ikke et urealistisk scenario at retursituasjonen i disse landene vedvarer ut over to år, og det vil da ikke være mulig å returnere disse personene etter at perioden med midlertidig opphold er ferdig.

IMDi er opptatt av at asylsøkere sikres rask og grundig behandling av sine saker. Det er også viktig at integreringstiltak er del av vurderingene rundt midlertidige tillatelser, slik at de personene som ender opp med langvarige opphold i Norge, ikke mister verdifull tid til norskopplæring og øvrig kvalifisering som skal bidra til selvforsørgelse.

1.2 Konsekvenser for bosetting

Praksis i dag er at bare personer som har en tillatelse som danner grunnlag permanent opphold regnes som klare til å bli bosatt i en kommune. Det er uklart om den foreslåtte innføringen av midlertidig beskyttelse vil gi et grunnlag for bosetting, ettersom høringsnotatet ikke tar opp dette temaet. IMDi mener det er svært viktig dersom forslaget gjennomføres, at bosettingsrettigheter til denne gruppen blir tydeliggjort. Ved eventuell innføring av en slik midlertidig beskyttelse, anbefaler vi at det samtidig gis rett til bosetting i kommunen.

IMDis vurdering er samtidig at det kan bli vanskelig å få bosatt personer som er innvilget midlertidig oppholdstillatelse i inntil to år uten at det er tatt stilling til beskyttelsesbehov. Dersom det blir mange personer med slik tillatelse som skal bosettes i kommunene, ser vi at det kan bli mer utfordrende å motivere kommunene til å investere i oppbygging av et apparat for å ta imot flyktninger og gi dem norskopplæring.

Dersom vedtak om avslag på asylsøknaden kommer etter bosetting, er det grunn til å tro at det kan skape vanskelige situasjoner, spesielt i tilfeller der dette også vil omfatte barn og/eller familier og personer som er inne i et godt integreringsforløp. Dette kan igjen utløse protestaksjoner som kan virke splittende for lokalsamfunnet, inkludert de flyktningene som fortsatt skal bo i Norge⁷. En har også sett eksempler på dette i Norge selv for familier som ikke er bosatt, men som har hatt langvarige opphold i statlig mottak.

Dersom personene med en slik midlertidig tillatelse ikke skal bosettes, eller kommunene vegrer seg for å bosette dem, vil det føre til at de blir boende på asylmottak lenge. Direktoratet legger til grunn at tillatelsen vil gi rett til å ta arbeid . Det er uklart om den midlertidige tillatelsen vil medføre rett til

⁷ Hundrevis i fakkeltog mot utsendelse av brødrepar

(<http://www.nrk.no/nordland/hundrevis-i-fakkeltog-mot-utsendelse-av-brodrepar-1.12078198>), Familien sendt hjem (<http://www.nrk.no/norge/familien-sendt-hjem-1.505934>).

norskopplæring for asylsøkere i mottak og/eller andre kvalifiseringstiltak IMDi vurderer at dersom flyktninger blir henvist til passivitet i lengre tidsperioder, vil dette redusere mulighet til yrkesdeltakelse på et senere tidspunkt. I tillegg kan en slik passiv tilværelse også bidra til økt risiko for psykiske og fysiske helseproblemer for dem det gjelder⁸.

Forskning viser at jo lengre tid man er ute fra arbeidslivet, jo lavere er sannsynligheten for å komme tilbake til arbeid⁹. De samfunnsmessige kostnadene for Norge vil kunne bli betydelige dersom personene ikke kommer i gang med opplæring og arbeid så raskt som mulig.

Samfunnsøkonomiske analyser gjennomført i forbindelse med NOU 2011:14 bedre integrering¹⁰ viser at det vil være betydelige samfunnsmessige gevinster av integreringstiltak, som grunnleggende kvalifisering, norskopplæring, utdanning, flere tiltaksplasser, tett oppfølging og ulike arbeidsmarkedstiltak som «Ny sjanse» (videreført som «Jobbsjansen»). En analyse foretatt av ECON Pöyry fremkommer det at den samfunnsøkonomiske gevinsten av prøveordningen «Ny sjanse» kan være på hele 450 millioner, forutsatt at 15 prosent kommer i arbeid som følge av programmet¹¹. I 2014 gikk 55 prosent av deltakere i Jobbsjansen over til arbeid eller utdanning etter avsluttet program¹². Det er en investering at deltakerne går fra å være mottakere av offentlige ytelser til å ha lønnet arbeid. En undersøkelse fra Rambøll Management viser at flertallet av arbeidsgivere har positive erfaringer med ansettelse av tidligere deltakere¹³.

Jo lenger tid det går *før* deltakere kan komme i gang med kvalifisering, jo mindre blir den samfunnsmessige effekten, og man må forvente svakere effekt av tiltakene. For personer med midlertidig oppholdstillatelse vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å påbegynne kvalifisering så tidlig som mulig.

Gitt de nye kravene som stilles for å kunne søke om familiegjenforening, vil det være svært få som vil kunne få innvilget en slik søknad i løpet av de fem første årene etter bosetting. I henhold til dagens regelverk vil dette ha som konsekvens at familiene, når de kommer til Norge, ikke vil utløse integreringstilskudd til kommunene. De voksne som kommer på familiegjenforening, vil heller ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogrammet. For kommunene vil dette innebære at de mister den økonomiske støtten de mottar per i dag i forbindelse med familiegjenforening. Dette kan føre til at

⁸ NF-rapport 1/2014 og *Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente* (Helsedirektoratet 2015).

⁹ *Veier ut av arbeidslivet - og tilbake igjen* (Røed, Frischsenteret/NAV).

¹⁰ NOU 2011:14 *Bedre integrering. Mål strategier og tiltak*.

¹¹ Integrerings og mangfoldsdirektoratet (2007), *Det lønner seg!* IMDi rapport 10-2007.

¹² *Jobbsjansen 2014: analyse av individ- og prosjektrapporteringer* (Proba samfunnsforskning 2014).

¹³ Rambøll Management (2010), *Undersøkelse om arbeidsgiveres erfaringer med ansettelse av tidligere Ny sjanse deltakere*.

kommunene vil være skeptiske til å bosette flyktninger som har ektefelle og barn i hjemlandet fordi de ikke lenger kan regne med å få dekket utgiftene som vil oppstå når familien ankommer. (Mer om familiegjenforening i kapittelet "Merknader til kapittel 7 Endringer i regler om familiegjenforening").

1.3 Konsekvenser knyttet til introduksjonsloven

Høringsnotatet sier ikke noe om hvorvidt den midlertidige oppholdstillatelsen vil kunne gi rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven.

Etter dagens regler vil en oppholdstillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, heller ikke gi rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den foreslåtte midlertidige oppholdstillatelsen vil dermed ikke gi en slik rett og plikt, med mindre departementet uttrykkelig inntar personer med den foreslåtte tillatelsen i loven.

IMDi støtter det generelle utgangspunktet om at introduksjonslovens ordninger forbeholdes personer med en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Vi mener imidlertid at det foreligger sterke integreringshensyn som taler for at personer med midlertidig oppholdstillatelse skal få opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Sen oppstart av kvalifisering vil påvirke personenes muligheter til å komme i arbeid. Det vil derfor være uheldig å ikke gi opplæring til personer som på sikt får opphold i Norge grunnet behov for beskyttelse. At det i gruppen *kan* være personer som ikke vil få oppholdstillatelse er etter IMDis vurdering ikke et tilstrekkelig tungtveiende motargument. Vi anbefaler at denne gruppen får rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Vi anbefaler videre tilgang til arbeidsmarkedstiltak og lignende, på lik linje med andre innbyggere med lovlig opphold i riket.

1.4 Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere (6.4)

Departementet foreslår at det innføres en ny type oppholdstillatelse til barn som kommer alene til Norge, og som etter en *barnesensitiv vurdering* har rett til beskyttelse i Norge. Tillatelsen skal ikke gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening. Ved fylte 18 år må det foretas en fornytt og ordinær vurdering av beskyttelsesbehovet.

Forslaget retter seg mot barn i en svært sårbar situasjon, og det er derfor viktig at beslutningsgrunnlaget er så godt som overhodet mulig. For IMDi vil en barnesensitiv vurdering tilsi at barna ikke bør utsettes for den usikkerheten og utrykgheten som ligger i en midlertidig oppholdstillatelse som ikke gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening, og hvor de ikke nødvendigvis innvilges en oppholdstillatelse på nytt grunnlag når den midlertidige tillatelsen utløper. Forslaget om å innføre en ny type midlertidig oppholdstillatelse for barn under 18 år, kan framstå som en måte å omgå den spesielle beskyttelsen barn skal ha fordi de er barn, for så å kunne behandle sakene etter gjeldende standard for voksne asylsøkere.

IMDi betviler at forslaget ivaretar barnets rettigheter i henhold til FNs barnekonvensjon. IMDi viser til at det i vurderingen av forslaget må tas hensyn til barnekonvensjonen og kravene den stiller til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, jf. artikkel 3. Dette følger også klart av grunnlovens bestemmelse i § 104 om særskilt beskyttelse av barn (mer om FNs barnekonvensjon og Norges internasjonale forpliktelser i kapittelet «Merknader til kapittel 7 Endringer i regler om familiegjenforening).

Forslaget innebærer at svært unge barn kan komme til Norge, få skolegang og bygge tilhørighet til det norske samfunnet, og samtidig risikere å miste oppholdsgrunnlaget sitt mange år senere. Selv om departementet viser til at enslige mindreårige asylsøkere kan få en ordinær oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 på grunn av langvarig opphold i riket, vil heller ikke dette være en garanti for barna det er snakk om.

Det er uklart hva denne type oppholdstillatelse vil ha å si for bosetting av denne gruppen enslige mindreårige. Skal disse barna bo i omsorgssentre eller mottak, eller skal de bosettes i kommuner? Hvis de skal bosettes, kan det bli utfordringer knyttet til å motivere kommunene til å bosette enslige mindreårige som kan miste oppholdstillatelsen når de blir 18. Det er allerede i dag utfordringer knyttet til å få bosatt enslige mindreårige som har fått opphold.

Forslaget mangler informasjon om vurdering av effekt på barns utvikling og helse. Forskningsrapporter om enslige, mindreåriges psykiske helse viser at barn og unge som reiser og søker asyl alene uten følge av voksne omsorgspersoner, har opplevd flere traumer, og har høyere forekomst av psykiske plager og lidelser (særlig posttraumatiske stressplager og depresjon) enn både ungdommer generelt, og mindreårige flyktninger som reiser med foreldrene sine¹⁴.

Levekår og helsesituasjonen er særlig kritisk og krevende for barn som bor lenge i mottak¹⁵. Det er derfor grunn til å anta at ungdommene som mottar en tidsbegrenset oppholdstillatelse vil være spesielt utsatt for psykiske helseplager¹⁶. Usikkerhet om egen framtid kan være et hinder for integrering, og vil kunne gi negativ effekt i disse barnas vei inn i norsk utdanning og arbeidsliv.

Forskningen på feltet dokumenterer hvordan livet på vent og bosituasjonen påvirker muligheten for og motivasjonen til å delta i undervisning og tilegne

¹⁴ *Avhengig og selvstendig. Enslige mindreårige flyktningers stemme i tall og tale* (Nasjonalt Folkehelseinstitutt rapport 2009:11), *Levekår for barn i asylsøkerfasen* (NTNU Samfunnsforskning 2015).

¹⁵ *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere* (Institutt for samfunnsforskning 2013).

¹⁶ *Veien videre. Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser* (Fafo-rapport 2010: 46).

seg kunnskap. Mange gir uttrykk for konkrete problemer, som vanskeligheter med å sove og å konsentrere seg. Tanken på vedtaket og en eventuell retur beskrives som overveldende, og gjør det for mange svært utfordrende å skulle konsentrere seg om skole¹⁷.

Det er i den senere tid lagt betydelig ressurser inn i arbeidet med å øke gjennomføringen i videregående skole, ikke minst på grunn av de betydelige samfunnsøkonomiske konsekvensene frafall gir. Den nåværende tverr-sektorielle satsningen inn i 0-24-programmet er et slikt eksempel, som retter seg mot utsatte grupper i alderen frem til 24 år. IMDi mener det er viktig at endringer i regelverk, inkludert utlendingsloven, ikke motvirker pågående innsatser som skal styrke situasjonen til utsatte barn og unge, herunder enslige mindreårige.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser ved 6.3 og 6.4

IMDi har ikke tilstrekkelig informasjon om rettigheter og tilbud for å kunne vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene, men vi vil i det følgende utdype enkelte forhold.

Hvis personer med midlertidig tillatelse skal bosettes i en kommune med offentlig hjelp vil det kunne medføre utbetaling av både integreringstilskudd, herunder tilskudd ved bosetting av flyktninger med alvorlige, kjente funksjonshemminger og/eller atferdsvansker og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

Hvis de ikke bosettes i en kommune med offentlig hjelp, vil de i utgangspunktet ikke være i målgruppen for dem som kan utløse disse tilskuddene etter dagens regler. Da må det avklares hvorvidt personene skal bli boende på mottak og være omfattet av tilskudd til norskopplæring for asylsøkere i mottak, og om de skal ha rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17, slik at det utbetales norsktilskudd for dem.

Disse alternativene vil også kreve økonomiske ressurser.

Hvis tilskuddsreglene endres, og personene tas inn i målgruppen for tilskudd, knytter det seg stor usikkerhet rundt personer med midlertidige tillatelser. Hvis de skal utløse tilskudd i en kort periode, må tilskuddene stoppes manuelt midt i integreringsløpet. Dette vil innebære mer administrativt arbeid, med tanke på integreringstilskudd, tilskudd ved bosetting av flyktninger med alvorlige, kjente funksjonshemminger og/eller atferdsvansker og/eller særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger.

¹⁷ Ibid.

Kommuner har rett til tilskudd over flere år i henhold til gjeldende regelverk. Kommunene budsjetterer med disse pengene i de årene de har rett til tilskuddene, og har planlagt integreringsløpet og tjenestetilbudet i flere år fram i tid. Det vil bli økonomisk uforutsigbart for kommunene i deres integreringsarbeid hvis mange personer har midlertidige tillatelser som ikke danner grunnlag for fornyelse og permanent opphold, men likevel skal utløse tilskudd. Personene kan risikere å bli sendt tilbake midt i integreringsløpet og da stoppes tilskuddet til kommunen. Denne økonomiske usikkerheten vil etter IMDi's vurdering kunne påvirke kommunenes vilje til å bosette og drive et aktivt integreringsarbeid. Mange kommuner vil finne det vanskelig å forholde seg til en så inngripende og omfattende endring av rammebetingelsene for bosetting.

Videre vil tiltaket kunne øke kostnadene for staten hvis innstramningene fører til at oppholdstiden i statlig mottak blir lengre fordi kommunene vegrer seg for å bosette flyktningene før de vet om de får bli i landet. Det vil være spesielt problematisk om det viser seg vanskelig å få bosatt barnefamilier og barn og ungdom som er kommet til Norge uten foreldre.

1.6 Oppheving av utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse (6.2)

En ny bestemmelse om oppholdstillatelse til personer med rett til subsidiær beskyttelse innebærer blant annet at de, og deres familiemedlemmer, mister gjeldende rettigheter i folketrygden, herunder rett til pensjon/trygd og andre rettigheter som følger av dagens lovverk knyttet til flyktningstatus.

Med tanke på integrering og behov for kvalifisering vil denne gruppen ligne gruppen som får flyktningstatus. Det fremkommer ikke tydelig av høringsnotatet hvorvidt denne gruppen vil få rett til bosetting med statlig hjelp og dermed utløse integreringstilskudd til kommunen, og om de vil ha rett og plikt til introduksjonsprogram. IMDi legger til grunn at disse rettighetene vil videreføres for gruppen som får subsidiær beskyttelse.

Frafall av trygderettigheter for gruppa kan medføre ytterligere utfordringer med å få bosatt personer i denne gruppen som har kostnadskrevende helseutfordringer.

Gitt de nye kravene som stilles for å kunne søke om familiegjenforening, vil det være svært få som vil kunne få innvilget en slik søknad i løpet av de fem første årene etter bosetting. I henhold til dagens regelverk vil dette ha som konsekvens at familiene, når de kommer til Norge, ikke vil utløse integreringstilskudd til kommunene. De voksne som kommer på familiegjenforening, vil heller ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogrammet. For kommunene vil dette innebære at de mister den økonomiske støtten de mottar per i dag i forbindelse med familiegjenforening. Dette kan føre til at kommunene vil være skeptiske til å bosette flyktninger som har ektefelle og

barn i hjemlandet fordi de ikke lenger kan regne med å få dekket utgiftene som vil oppstå når familien ankommer.

1.7 Økonomiske og administrative konsekvenser av subsidiær beskyttelse

Økonomiske konsekvenser avhenger av hvorvidt personer med subsidiær beskyttelse faller inn under målgruppen for både norsktilskuddet og integreringstilskuddet, herunder tilskudd ved bosetting av flyktninger med alvorlige, kjente funksjonshemminger og/eller atferdsvansker. Etter dagens regelverk vil ikke målgruppen som forslaget til endringer gjelder for, falle inn under disse tilskuddene. Eventuelt bortfall av integreringstilskudd – både for herboende person – og familiemedlemmer som kommer senere – vil etter IMDis vurdering gi store konsekvenser for kommunene hvor disse personene skal bo.

2. Merknader til kapittel 7 Endring i regler om familiegjenforening

2.1 Konsekvenser for voksne flyktninger

Departementet foreslår å innføre et økt underholdskrav og krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge før familiegjenforening kan finne sted med en referanseperson som er flyktning. Departementet begrunner fireårskravet med at flyktningen da har en viss tilknytning til Norge gjennom botid og deltakelse på arbeidsmarkedet, og at vedkommende vil være integrert i det norske samfunnet når familien kommer. Det antas at dette vil kunne gi familiemedlemmene et bedre utgangspunkt for integrering.

IMDi antar at kravet, for enkelte grupper, vil kunne stimulere flere til rask oppstart i inntektsgivende arbeid, men ser behov for en betydelig nyansering av bildet. For å belyse utfordringene som kan følge av slike krav, vil vi i det følgende presentere relevant forskning på feltet.

EU studien: «*How immigrants experience integration in 15 European cities*», viser at integrering hemmes ved at familiegjenforening vanskeliggjøres¹⁸. Flyktninger opplever at adskillelse fra familien får en negativ innvirkning på hele integreringsprosessen. Personer som er på flukt og søker om beskyttelse vil som regel ha som hovedprioritet å finne og samle familien så fort det lar seg gjøre. Uro, frykt og stressreaksjoner rundt uvissheten om familiemedlemmers situasjon, øker deres allerede store sårbarhet etter å ha vært utsatt for traumatiske opplevelser som har tvunget dem på flukt. Også UNHCR understreker betydningen av å samle familien raskt for den enkeltes integreringsprosess fordi å bo sammen med nær familie forsterker flyktningers sosiale støtteapparat¹⁹.

Forskningen viser at tvungen familieadskillelse med en konstant bekymring for familien, uten utsikter til å kunne bli gjenforent før det er gått mange år, for mange vil kunne resultere i svekket psykisk helse. Dette vil igjen kunne føre til dårligere konsentrasjon og læringsevne, og gjøre det vanskeligere for flyktningene å lære norsk og komme over i en normalisert situasjon og

¹⁸ *How immigrants experience integration in 15 European cities* (Huddleston, T. and Dag Tjaden, J. 2012), *Socio-Economic Research: Family Reunification Evaluation Project FARE, Final Report* (European Commission (Directorate-General for Research), 2012).

¹⁹ *Note on the Integration of Refugees in the European Union* (2007:10): «*In UNHCR's experience, the possibility of being reunited with one's family is of vital importance to the integration process. Family members can reinforce the social support system of refugees and, in so doing, promote integration. In this connection the UNHCR Executive Committee has called upon countries of asylum and countries of origin to "support the efforts of the High Commissioner to ensure that the reunification of separated refugee families takes place with the least possible delay*».

selvforsørgelse. Motsatt har familiegjenforening en positiv effekt, særlig på enkeltpersoners velferd, men også på deres arbeidsutsikter og på skoleprestasjonene til barna i familien²⁰. Erfaringen fra mange kommuner er også at familier, barn og unge ofte har bedre muligheter for integrering enn enslige voksne og eldre. Barn og unge går i barnehager og på skole og blir kjent med andre barn i nabolaget, og bidrar derfor til at familien får større kontaktflate.

Innføring av innstramninger i familiegjenforening har vist seg å ha en uproporsjonal negativ effekt på de mest sårbare gruppene i samfunnet: eldre, unge voksne, lavt utdannede, og kvinner²¹. En dom i den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), understreker bl.a. følgende:

"The Court reiterated that family unity was an essential right for refugees and that family reunification was a fundamental element in enabling persons who had fled persecution to resume a normal life. There existed a broad consensus at the international and European level concerning the need for refugees to benefit from a more favourable family reunification procedure than that foreseen for other foreigners²².

En komparativ gjennomgang av familiegjenforenings regler i ni EU land konkluderer med at familiegjenforeningspolitikken bør understøtte integreringspolitikken, snarere enn at det brukes som tiltak for å kontrollere innvandring.²³

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer IMDi at innstrammingsforslagene vil medføre at det tar meget lang tid å få en normalisert familiesituasjon i Norge, noe som vil kunne virke negativt på integreringsevnen til både herboende og dem som gjenforenes med herboende. Ser man på sysselsettings- og inntektsstatistikk for flyktninger samlet og etter kjønn, landbakgrunn og botid²⁴, vil de fleste trolig aldri kunne oppnå familiegjenforening, spesielt ikke i løpet av de fem årene flyktningene utløser integreringstilskudd til kommunene. Familiemedlemmene vil dermed heller ikke ha rett til å delta i introduksjonsprogrammet selv om de har behov for grunnleggende

²⁰ *Disrupted Flight. The realities of Separated Refugee Families in the EU (Red Cross/ECRE 2014).*

²¹ Huddleston, T. and Pedersen, A. (2011), Impact of new family reunion test and requirements on the integration process.

²² ECHR 211 (2014) 10.07.2014.

²³ *Condition for family reunification under strain: A comparative study in nine EU member states 2011:116; «Any policy development in the field of family reunification should safeguard the underlying rationale that family reunification aims at promoting integration rather than managing migration flows.»*

²⁴ SSB Prosentandel sysselsatte, etter innvandringsgrunn 2002-2014, Sysselsettingsprosent etter kjønn og landbakgrunn 4. kvartal 2014, Medianinntekt etter skatt per forbruksenhet /EU skala) for innvandrere etter innvandringsgrunn og botid 2012.

kvalifisering. De vil dermed bli fratatt den beste muligheten for kvalifisering til rask overgang til arbeid eller utdanning og selvforsørgelse.

Kommunene vil heller ikke motta integreringstilskudd for gjenforente familiemedlemmer. Innstramningene vil derfor også ha en negativ økonomisk virkning for kommunene, som igjen kan føre til at kommuner vegrer seg for å bosette personer som har ektefelle og barn i hjemlandet.

Underholdskravet og kravet om fire års arbeid/utdanningstid i Norge før familiegjenforening kan finne sted, skal ifølge departementet legge forholdene til rette for integrering og rask overgang til arbeidslivet. Det er imidlertid en balansegang mellom rask overgang til arbeid, og det å sikre at man tilegner seg grunnleggende kvalifikasjoner for et langvarig arbeidsliv. Det er viktig at regelverket ikke motarbeider tilegnelsen av grunnleggende kvalifikasjoner for dem som trenger det.

At det vil ta ekstra mange år å få innvilget familiegjenforening, vil imidlertid også kunne føre til at flere barn vil være eldre når de kommer til Norge, enn hvis familiegjenforeningen gis tidligere. Dette kan bety at det blir flere barn/ ungdommer som kommer til Norge sent i skoleløpet, noe som øker risikoen for ikke å fullføre videregående opplæring²⁵. Andre vil helt miste muligheten til å gå gjennom det norske skolesystemet. Enkelte barn kan ha mistet viktige år av skolegangen før de kommer til Norge, eksempelvis hvis familien er i en vanskelig situasjon og muligheten til å gå på skole er dårlige i hjemlandet eller et annet land familien oppholder seg i. Spesielt jenter i familien kan bli rammet av dette.

Hvis lovendringene gjennomføres, mener vi derfor at det er nødvendig med unntaksregler. Særlig analfabeter, personer med store omsorgsoppgaver, eldre, og andre vanskeligstilte bør unntas. Videre må et eventuelt tredje tilleggsår i introduksjonsprogrammet, medregnes i fireårskravet for arbeid eller utdanning. Godkjent foreldrepermisjon fra introduksjonsprogrammet bør også medregnes i fireårskravet. Dette må i så fall fremgå av lovteksten.

2.2 Konsekvenser for enslige mindreårige

Departementets forslag om fornyet beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige innebærer at tillatelsen de gis ikke danner grunnlag for familiegjenforening. Denne gruppen barn og unge blir fratatt muligheten til å søke familiegjenforening før fylte 18 år. Slik vi forstår forslaget, innebærer dette at disse enslige mindreårige i realiteten ikke vil kunne bli gjenforent med foreldre og eventuelle søsken, verken før eller etter fylte 18 år. Det er heller ikke i dag praksis å innvilge familiegjenforening med foreldre og søsken for personer som har nådd myndighetsalder.

Som vist i merknader til kapittel 6, er enslige mindreårige flyktninger en særlig utsatt gruppe. Samtidig er omfanget av familiegjenforening til enslige

²⁵ *Helhetlig oppfølging. Nyankomne elever med lite skolebakgrunn fra opprinnelseslandet og deres opplærings situasjon (NTNU Samfunnsforskning 2014).*

mindreårige lavt per i dag. IMDi kan ikke se et behov for å utelukke muligheten for familiegjenforening for denne gruppen som har fått opphold på bakgrunn av en barnesensitiv vurdering.

2.3 Internasjonale forpliktelser (7.4)

Norge har gått langt i å harmonisere nasjonalt lovverk med EU-direktiv tidligere. Det vises særlig til Statusdirektivet. IMDi mener Norge burde strekke seg langt i å fortsette å harmonisere utlendingsloven med EUs direktiver, herunder Rådsdirektiv 2003/86/EF²⁶.

Departementet viser blant annet til at «flere europeiske land har denne høsten innført innstramningstiltak (...) Departementets syn er at Norge også bør gjøre det». Vi gjør oppmerksom på at verken Sverige eller Danmark har innført like strenge krav for flyktninger når det gjelder underholds krav eller krav om flere års arbeid eller utdanning når det gjelder familiegjenforening, som det nå foreslås at innføres i Norge.

Det fremgår også klart av Grunnloven § 104 at enhver har rett til respekt for familieliv. Føringerne i overnevnte rådsdirektiv, samt nasjonale og folkerettslige forpliktelser for øvrig, bidrar til at vi stiller oss spørrende til om Norge bør innføre så strenge lovbestemmelser som det foreslås her.

Selv om det i konvensjonene som Norge har ratifisert ikke oppstilles et konkret rettskrav om familiegjenforening, er det likevel nedfelt at enhver har rett til respekt for familieliv²⁷. Dersom innstramningene gjennomføres som beskrevet i høringsnotatet vil Norge, etter IMDis vurdering, i realiteten risikere å unndra seg de nevnte folkerettslige forpliktelsene.

IMDi er enig i at flyktningkonvensjonen ikke oppstiller et særskilt rettskrav til familieinnvandring. Likevel understrekes det i høringsnotatet at det i «*slutt-erklæringen fra konferansen der flyktningkonvensjonen ble vedtatt, ble det anbefalt at statene traff nødvendige forholdsregler for å beskytte flyktingens familie og sikre at familiens enhet bevares*». IMDi mener at departementet bør gjennomføre en grundig vurdering av hvorvidt dette bør være førende for reglene rundt familiegjenforening.

IMDi vil påpeke at avveilingen mellom innvandringspolitiske hensyn og vurdering av rettighetene til flyktningbarn, herunder enslige mindreårige, følger av menneskerettsloven § 2 første ledd nr. 4 ved at FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov. Ved motstrid skal konvensjonens bestemmelser derfor gå

²⁶ "Direktiv 2003/86 EC [...] er ikke forpliktende for Norge, men direktivets innhold er viktig ved utviklingen av norsk regelverk, særlig tatt i betraktning at EU-direktivene er forpliktende for de fleste landene i Europa og regulerer dermed innvandringen i landene det er naturlig å sammenligne Norge med." Utlendingsloven kommentarutgave (Vevstad 2010: 327).

²⁷ EMK art. 8, SP art. 10, Dublin III art. 6.

foran bestemmelser i annen lovgivning. For øvrig er hensynet til barnet det overordnede mål i all lovgivning om barn²⁸.

I barnekonvensjonens artikkel 3 legges det særlig vekt på at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn: «*Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn*».

Ved behandlingen av Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen (CRC/C/NOR/CO/4 Norway 2010), uttalte barnekomiteen i sine avsluttende merknader vedrørende artikkel 3:

«*Komiteen anbefaler parten å videreføre og styrke arbeidet med å sikre at barnets beste som generelt prinsipp blir behørig innarbeidet i alle lovbestemmelser og i rettslige og administrative beslutningsprosesser som gjelder alternativ omsorg og innvandring samt i alle prosjekter, programmer og tjenester som har innvirkning på barn*»²⁹.

I rapporten om rettigheter til flyktningbarn gjentar FNs Barnekomité viktigheten av at medlemslandene etterlever hensynet til barnets beste, deres rettigheter og beskyttelsesbehov. Dette inkluderer alle barn under 18 år³⁰. På bakgrunn av dette mener IMDi det er viktig at innstrammingene ikke går utover barn som omfattes av utlendingslovens bestemmelser.

2.4 Forslag om utvidelse av underholdskravet (7.6.2)

Det vil være svært vanskelig for mange flyktinger, spesielt kvinner, eldre og personer med helsemessige utfordringer, å oppnå en årslønn tilsvarende departementets forslag. Selv der de kommer seg i fast arbeid etter endt introduksjonsprogram, vil det for mange ikke være sannsynlig å få et jobbtilbud som sikrer en lønn som fører til oppfyllelse av det foreslåtte underholdskravet. IMDi mener flyktinger og personer med subsidiær beskyttelse fortsatt bør unntas fra underholdskravet.

Dersom underholdskrav innføres, bør kravet ikke settes høyere enn to ganger folketrygdens grunnbeløp. Dette tilsvarer et års introduksjonsstønad, og vil i de fleste tilfeller være inntekten til nyankomne innvandrere som får rettigheter og plikter etter introduksjonsloven³¹. Det vises til at introduksjonsprogram tilsvarer arbeid eller utdanning, og at introduksjonsstønad ikke ses på som sosialstønad etter lov om sosiale tjenester. Dersom det innføres

²⁸ Ot. prp. 29 (2002-2003).

²⁹ IMDis utheving.

³⁰ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx>

³¹ Medianinntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) for innvandrere etter innvandringsgrunn og botid 2012 (SSB 2016).

underholdskrav for flyktninger, bes det om at det utarbeides retningslinjer for å unnta særlig utsatte grupper.

2.5 Forslag om avslag dersom familiens tilknytning til Norge er svak (7.6.4)

Departementet foreslår at familiegjenforening kan avslås dersom hovedpersonen ikke har fått permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening er mulig i et land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til. IMDi mener det også her er behov for å tydeliggjøre hva forslaget innebærer og vurdere konsekvenser for integrering.

I slike tilfeller vil man risikere avslag fordi familien befinner seg samlet i et annet land. Dersom innstramningen likevel vedtas, må det nedfelles klare retningslinjer, der det blant annet kan utledes hva begrepet «*sterkere tilknytning til*» vil innebære. Uten presisering fremstår dette som et vilkårlig begrep. Dette bør heller ikke kunne medføre at referansepersonens tillatelse kan trekkes tilbake med henvisning til at familien kan samles et annet sted. Det er heller ikke tatt høyde for at også andre land kan ha strenge regler for familiegjenforening, og at familien da ikke har noen garanti for å kunne samles i tredjeland.

IMDi mener at dette uansett ikke bør innføres i saker som omfatter barn, jf. Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen art. 3. IMDi vil foreslå at dersom forslaget til § 51 nytt tredje ledd skulle vedtas, så bør det uansett gjøres unntak for kravet om permanent oppholdstillatelse for enslige mindreårige asylsøkere som får tillatelse etter de ordinære beskyttelsesreglene. Dette bør fremgå klart av lovteksten.

2.6 Forslag til lov- og forskriftsendring (7.7)

IMDi bemerker at forslagene om innstramninger vil ha flere konsekvenser for introduksjonsloven. I dag fremgår det av introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav d at familiegjenforente til flyktninger har rett og plikt til introduksjonsprogram dersom det har gått mindre enn fem år fra hovedpersonen er bosatt til det er søkt om familiegjenforening.

Dersom innstramningene gjennomføres, foreslår IMDi at kravet om at det må ha gått mindre enn fem år fra hovedpersonen er bosatt til det søkes om familiegjenforening, fjernes. Bestemmelsen i introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav d vil dermed se ut som følger:

«Rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram gjelder for nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått [...] d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf. utlendingsloven kapittel 6.

Dersom mildere innstramninger blir vedtatt, f.eks. krav til to års arbeid eller utdanning, ber IMDi likevel om at departementet vurderer behovet for at nevnte setning fjernes eller endres til å gjelde en lengre tidsperiode enn fem år.

2.7 Økonomiske og administrative konsekvenser av endringer i regler om familiegjenforening (kap.7)

Det vil for mange ikke være mulig å oppfylle de foreslåtte kravene og samtidig søke om familiegjenforening før herboende har bodd fem år i Norge. Dette vil føre til at målgruppen for introduksjonsprogrammet (de som har rett og plikt til deltakelse) vil reduseres³².

En viktig økonomisk konsekvens for kommunen av at herboende ikke oppnår familiegjenforening mens vedkommende fortsatt er i integreringstilskuddsperioden (fem år), er at familien ikke vil utløse integreringstilskudd når de kommer.

³² jf. introduksjonsloven § 2 bokstav d.

3. Merknad til kapittel 8 Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

3.1 Vilkår om at utlendingen ved prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig (8.3.2)

Det foreslås i høringsnotatet at utlendinger må oppnå A1 eller bedre på en norskprøve for å kunne få innvilget permanent opphold. Dette er riktignok lavere enn det som er foreslått innført for norsk statsborgerskap, men med tanke på innvandrere med lavt kunnskap- og utdanningsnivå, vil IMDi påpeke at også dette kravet for noen kan være for høyt til at det vil kunne oppnås. Erfaringsmessig vil en del personer, spesielt de med ingen eller lav skolebakgrunn og med stort omsorgsansvar, ha problemer med å nå A1 nivået. Tilegnelse av ny språkkunnskap i voksen alder er utfordrende. Det kan også innebære utfordringer for dem som underviser.

Dette vil i stor grad omfatte kvinner som kommer fra land hvor adgangen til utdanning er begrenset. Kvinner er overrepresentert i opplæringsløp med langsom progresjon, og har dårligere resultater enn menn etter endt programtid³³.

Skal man ha dette som vilkår for å søke om permanent oppholdstillatelse, vil IMDi anbefale forsterket innsats for å utvikle og iverksette effektive pedagogiske metoder for språkopplæring som gir reell mulighet for de med liten utdanning å oppnå nivået A1.

3.2 Vilkår om bestått prøve i samfunnskunnskap (8.3.3)

På samme måte vil IMDi gjøre oppmerksom på at kravet om å bestå prøven i samfunnskunnskap på et språk vedkommende forstår kan være problematisk per i dag, gitt stor variasjon i tilbudene som gis i ulike kommuner. Kravet vil forutsette at det i alle kommuner gis rimelig mulighet for analfabeter og andre med særskilte behov, til å avlegge prøven muntlig, og at det gis muligheten for å ta prøven om igjen gratis. IMDi mener videre at det ved innføring av dette kravet bør tilbys kartlegging av læreversker og helse, inkludert syn og hørsel, av personer som ikke klarer å ta eller gjennomføre prøven.

3.3 Kommunal variasjon – konsekvenser for individer

IMDi kan dokumentere stor variasjon mellom kommuner i omfang og kvalitet på tilbudet til ordningene i introduksjonsloven: norskopplæring og

³³ *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver (Fafo-rapport 2011:02).*

introduksjonsprogram³⁴. Variasjonen gjelder både kvalitet og oppnådde resultater. I 2014 ble det gjennomført 33 tilsyn av fylkesmennene, og det ble avdekket 40 lovbrudd. Mange kommuner tilbød ikke fulltids- og/eller helårsprogram. Nasjonalt introduksjonsregister viste i samme år at kommunene tilbød alt fra 1 til 26 timer norskopplæring i uka. I tillegg til IMDi løpende oppfølging og arbeid med kompetansehevingstiltak, forventer vi at Fafos pågående evaluering av introduksjonsloven og ny melding til stortinget om integrering, vil gi viktige innspill for å bøte på denne situasjonen.

IMDi ser det som uheldig dersom kommunale forskjeller i kvalifisering- og tjenestetilbud kan hindre enkeltindivider i å oppnå permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvis forslagene blir vedtatt, vil mulighetene for å innfri kravene kunne påvirkes av om man bor i en kommune som har et kvalitativt godt tilbud gjennom norskopplæringen og i introduksjonsprogrammet, eller ikke.

IMDi ser videre at det blir svært viktig for mange innvandrere at kommunen har et grunnskoletilbud for voksne eller tilbud som følger opplæringslovens regler om tilrettelegging innenfor videregående opplæring³⁵. Igjen karakteriseres tilbudssiden av stor variasjon. Per i dag er det 90 kommuner som ikke tilbyr grunnskole for voksne til sine innbyggere³⁶.

3.4 Vilkår om selvforsørgelse (8.3.4)

I Norge er det ulike vilkår knyttet til de ulike former for oppholdsgrunnlag. For å kunne søke oppholdstillatelse som faglært, for eksempel, må søkeren ha utdanning, jobbtilbud eller eget firma, mens asylsøknader baserer seg på behovet for beskyttelse, og ikke hvorvidt vedkommende har kompetanse som lett kan anvendes som inntektskilde i Norge. Arbeidsinnvandrere kan, i motsetning til flyktinger, fritt reise tilbake til sitt hjemland.

Ifølge SSB³⁷ var henholdsvis 47 og 49 prosent av deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2010 og 2011, sysselsatt fire år senere³⁸. Blant flyktinger som er 51 år og eldre, er andelen som er sysselsatt fire år etter avsluttet introduksjonsprogram på 29 prosent. Kvinner har om lag 10 prosentpoeng lavere sysselsetting enn menn. En slik regel vil derfor kunne virke kjønns- og aldersdiskriminerende.

³⁴ IMDi lanserte nylig et nytt verktøy for statistikk om integrering, hvor man kan hente ut tall på nasjonalt, fylkes- og kommunenivå (www.imdi.no/tall-og-statistikk/). Det vises også til SSB-rapport 2015/35, *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*.

³⁵ *Grenser for utdanning. Rett til videregående opplæring for voksne* (Fafos 2015) og *Voxspeilet 2015*.

³⁶ www.udir.no.

³⁷ *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, 2014* (SSB 2015).

³⁸ Personer i kombinasjon arbeid/utdanning er ikke inkludert i denne oversikten.

Departementet foreslår at grensen for selvforsørgelse fra dagens 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ (per i dag 252 472 kroner i året), økes til lønnstrinn 24 (per i dag 305 200 kroner i året). SSB tall³⁹ viser at blant dem som avsluttet introduksjonsprogram i 2008 var medianinntekt for husholdningen kr 210 000 per 2012 (det vil si 4 år etter avsluttet introduksjonsprogram). Lønnsnivået for flyktninger som blir sysselsatt, vil for de fleste ligge under kr 305 200 i året etter avsluttet introduksjonsprogram. SSBs inntektsstatistikk viser at flyktninger med botid på ti år eller mer hadde en medianinntekt på 237 000 kroner i 2012⁴⁰.

Departementet antar at et krav om selvforsørgelse de siste tre årene i utgangspunktet bør gjelde for alle som søker permanent oppholdstillatelse. Dette ses også i sammenheng med det foreslåtte kravet om fire år i arbeid og utdanning for å kunne søke gjenforening med familiemedlemmer. IMDi vil minne om at flyktninger er overrepresentert i lavinntektsgrupper og deltidsarbeid, og mange må spe på ved hjelp av velferdsordninger som bostøtte. Arbeidsmarkedet har endret karakter, særlig for nyankomne og ufaglærte i arbeidsmarkedet. Det er normalt å gå ut og inn av arbeid i flere år før man oppnår noe som kan ligne fast eller fulltidsarbeid⁴¹. utfordringer mellom målsetting om arbeidsdeltakelse og de faktiske realitetene som møter NAVs brukergrupper er dokumentert⁴².

Departementets forslag innebærer at det stilles de samme kravene til permanent opphold overfor ulike grupper med ulike premisser for ankomst til Norge. Tatt i betraktning den kjennskap vi har om flyktningers sysselsetting og inntektsnivå spør vi oss om ikke kravet om at en person må ha vært selvforsørget de siste tre årene for å tilfredsstillte vilkår for permanent oppholdstillatelse vil være urimelig strengt for en svært stor andel av flyktingene. Dette er en utsatt gruppe hvor svært få vil ha en reell mulighet til å oppnå et slikt lønnsnivå.

3.5 Unntak fra kravet om selvforsørgelse

Departementet ber om innspill på hvilke unntakssituasjoner som bør tas hensyn til. Dersom forslaget blir innført, støtter IMDi departements forslag om unntak fra kravet om tre år med selvforsørgelse for yngre personer under utdanning.

Blant de yngre flyktingene (18-24 år) vil andelen som er i utdanning være betydelig høyere enn blant de som er eldre. Tilsvarende vil de yngre ikke være i fulltidsarbeid dermed og ha dermed små muligheter til å kunne fylle

³⁹ Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2007. Arbeid, utdanning og inntekt (SSB 2014).

⁴⁰ <http://ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/lavere-inntekt-blant-innvandrere> (8/2 2016).

⁴¹ *Innvandrerens økonomi. Mange innvandrere er økonomisk sårbare* (SSB 2014).

⁴² *Gode grep for varig endring? Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid* (Røe 2014).

kravet om selvforsørgelse. Det norske arbeidsmarkedet stiller høye krav til kvalifisert arbeidskraft. Det er svært viktig for IMDi at reglene støtter opp om at nyankomne søker å skaffe seg gode og relevante kvalifikasjoner for varig deltakelse i arbeidslivet gjennom utdanningssystemet.

I tillegg mener IMDi at det vil være viktig å vurdere hensyn til flere forhold enn det som presenteres i høringsnotatet. Kravet vil ikke bare diskriminere på bakgrunn av alder, men også på bakgrunn av andre kjennetegn som forskningen viser vanskeliggjør ansettelse i det norske arbeidsmarkedet, for eksempel ikke-norskklingende navn, kjønn, nasjonalitet og helse. Lite omsettelig medbragt kompetanse og til dels langvarige godkjenningsordninger spiller også inn på mulighetene for å få arbeid. IMDi gjør oppmerksom på at NAVs arbeidsevnevurdering bruker en helhetlig tilnærming og vurderer flere forhold knyttet til både omgivelser (arbeidslivs- og dagliglivsforhold) og egenskaper ved individet (arbeidserfaring, utdanning/ kompetanse/ferdigheter, interesser og fritid, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold og helse).

Når det står i høringsnotatet at «det er av stor betydning for integrering at utlendingslovens regler oppmuntrer til å ta utdanning og søke arbeid, og ikke til mer passivt å motta offentlige stønader», opplever IMDi at det i liten grad tas hensyn til de utfordringene som flyktninger møter på arbeidsmarkedet. Motivasjon er kun en liten del av en kompleks helhet. Forskning på arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs viser at deltakernes motivasjon ofte tillegges en overdreven betydning, noe som kan bidra til en individualisering av barrierer som ligger på systemnivå⁴³. Flertallet av ansatte i NAV opplever ifølge undersøkelsen at de fleste brukerne med ikke-vestlig bakgrunn er svært motivert for å finne arbeid⁴⁴.

Samlet sett kan innføring av skjerpede krav for å oppnå permanent opphold og statsborgerskap bidra til at integreringsprosessen for nyankomne innvandrere tar lenger tid. Mange av flyktingene som kommer til Norge, har opplevd flere år med krig. De lever med traumer og psykiske etterreaksjoner som det vil ta både tid og krefter å bearbeide. En stor andel har lite skolegang, noe som gjør at de står relativt langt unna arbeidslivet. En må med andre ord regne med at mange av dem vil trenge et kvalifiseringsløp på flere år for å ha utsikter til å komme i jobb.

3.6 Endringer i introduksjonsloven - Plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år (8.4)

⁴³ Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere? (Fafo-rapport 2012:27), *Gode grep for varig endring?: Flyktninger på vei fra sosialhjelp til arbeid* (Røe 2014).

⁴⁴ *Innvandrere i praksis, Om likeverdig tjenestetilbud i NAV* (Djuve og Tronstad 2011).

IMDi ser at regelverksendringer kan støtte opp om deltakelse blant personer som er mellom 55 og 67 år , og at dette kan ha positiv virkning på deres integreringsforløp. Det vil blant mange kunne motvirke isolasjon og lediggang, og redusere behovet for tolk og avhengighet av andre. Deltakelsen i norskopplæring er i dag god for denne aldersgruppen. 79 prosent deltar i minimum 600 timer norskopplæring.

IMDi er likevel usikre på innføring av plikt til norskopplæring for denne gruppen, og gjør oppmerksom på at introduksjonslovens hovedformål er rask overgang til arbeid og utdanning. I forarbeidene til norskbestemmelsene ble personkretsen 55-67 år unntatt fra plikten fordi gruppen ikke hadde de samme utsiktene til arbeid eller utdanning, blant annet på grunn av arbeidsmarkedsutfordringer som aldersdiskriminering og helseutfordringer.

Flyktninger som er 51 år og eldre har lav sysselsettingsgrad etter endt introduksjonsprogram⁴⁵. Det er en viss fare for at en slik lovendring kan virke direkte aldersdiskriminerende, da mange aldri vil klare å oppfylle kravene til permanent oppholdstillatelse, eller å få familien sin til Norge. Samtidig gjør vi oppmerksom på at det eksisterer store forskjeller i gruppen, der noen har større muligheter til yrkesdeltakelse enn andre.

IMDis vurdering er at krav også for de i gruppen mellom 55 og 67 år vil kunne bidra til økt samfunnsdeltakelse og selvhjulpenhet. Dersom plikt til norskopplæring skal innføres, er det viktig at det følges opp med et tilpasset undervisningstilbud, og det bør avklares nærmere hva som er formål og ambisjonsnivå. Det er per i dag behov for langt mer differensiering av kvalifiseringstilbudene.

3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.7.1 Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse (kap.8)

En begrensning av retten til permanent oppholdstillatelse som begrenser antallet utlendinger som får bli i landet når beskyttelsesbehovet bortfaller, vil med mindre annet blir bestemt, føre til at tilskuddene som utløses for personen til kommunen må stoppes når beskyttelsesbehovet bortfaller. Således vil det innebære en økonomisk konsekvens for kommunen. Alle tilskuddene IMDi forvalter, unntatt norsktilskuddet, må per nå stoppes manuelt av IMDi, noe som vil innebære administrative konsekvenser.

3.7.2 Endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år (kap. 8.4)

Dersom forslaget innføres, noe som innebærer at denne gruppen også får «plikt» til å delta, vil det bli flere personer som skal gjennomføre opplæringen

⁴⁵ Tidligere deltakere i introduksjonsordningen, 2014 (SSB 2015).

og ta avsluttende prøve⁴⁶. Kommunen må da tilby opplæring til alle i målgruppen. I dag er situasjonen slik at kommunen mottar norsktilskudd for hele gruppen, selv om noen personer i denne målgruppen velger å ikke gjennomføre norskopplæring og/eller gå opp til avsluttende prøve.

Samlet sett vil de foreslåtte endringene medføre konsekvenser for kommunene med tanke på de tilskuddene de per i dag mottar. Dette må utredes sammen med forslagene som eventuelt skal innføres.

Skjerpede krav vil kunne øke presset på opplærings- og kvalifiseringsapparatet lokalt. Det kan føre til at kommuner vil søke kompensasjon for økte utgifter.

⁴⁶ I 2005 var det 65 personer mellom 55-67 år som fikk vedtak som gir de kategori «rett» (tilsvarende 1 % av totalt antall innvilgelser).

4. Merknader til øvrige kapitler

4.4 Merknader til kapittel 10 Endringer i saksbehandlingsregler mv.

4.4.1 Redusert klagefrist (10.2)

IMDi viser til klageinstituttets særlige viktighet i utlendingssaker, da avgjørelser kan være svært inngripende. Én uke gir ikke i praksis mulighet til å forstå, undersøke og deretter utforme klage, og man risikerer at personer med et reelt beskyttelsesbehov oversitter fristen da de kan ha vanskeligheter med å forstå rekkevidden av de norske bestemmelsene på egenhånd. Departementet viser til at asylsøkerens rett til et effektivt rettsmiddel er ivaretatt ved adgangen til å fremme klage til UDI/UNE, og at adgangen ikke endres med forslaget her. Men ettersom UDI i prinsippet kan avvise saken dersom fristen på en uke oversittes, innskrenkes i realiteten adgangen til klageinstituttet.

Dette en gruppe som både er sårbare i utgangspunktet og som risikerer å bli enda mer utsatte, dersom andre forslag i høringsnotatet gjennomføres. Det at gruppen kan avvises og bortvises på grensen, samt utvises, tilsier at det ikke i tillegg bør innføres en kortere klagefrist enn i andre saker som avgjøres etter utlendingsloven, jf. forvaltningsloven § 29. Forvaltningens veilednings- og informasjonsplikt vil i realiteten også kunne bli innskrenket ved dette forslaget, da det ikke vil være tid for forvaltningsorganet det gjelder, på en fullgod måte å få forklart betydningen av et avvisningsvedtak. Det vil også kunne være behov for tolk i disse sakene, for å oppfylle veiledningsplikten og for å hjelpe innvandreren med utformingen av klage, og det fordrer at kvalifiserte tolker i det gitte språket er tilgjengelig.

4.4.2 Redusert rett til fritt rettsråd (10.3)

IMDi stiller spørsmål ved hvor mange asylsøkere som vil ha midler til å betale for å la seg bistå av advokat dersom retten til fritt rettsråd innskrenkes slik departementet foreslår. Etter IMDis oppfatning vil det ikke være noen realitet i denne «retten» til fritt rettsråd, og sakene kan være mye mer komplekse og alvorlige enn forutsett. Dersom andre forslag i høringsnotatet gjennomføres, står denne gruppen i realiteten uten noen rettigheter til å få vurdert sin asylsøknad, også i tilfeller hvor personene det gjelder rent objektivt har et reelt behov for beskyttelse i Norge.

IMDi viser til kompleksiteten ved asylsaker og behovet for at noen med juridisk kompetanse kan bistå enslige mindreårige som ved sin alder og sårbarhet stilles i en særlig vanskelig posisjon. Juridisk bistand fra starten av vil kunne bidra til en ryddig og trygg prosess for personen det gjelder, og kanskje også føre til fortgang i saken. Det er ikke til barnets beste at utlendingssaken deres trekker ut i tid, ved at de ikke får den bistanden de nå har rett til. Her er Norge bundet av Grunnloven § 104, samt Barnekonvensjonens bestemmelser, om at staten så langt som mulig skal sikre

hensynet til barnets beste ved at dennes interesser blir trygt ivaretatt dersom vedkommende har behov for beskyttelse. Det vises til at barn som kommer fra utrygge og ustabile forhold i hjemlandet og som ikke forstår språket vil være i en situasjon hvor de vil ha behov for bistand fra en med juridisk kompetanse, i tillegg til en representant/verge, slik det er i dag.

IMDi mener det ikke er hensiktsmessig å innføre telefonkontakt fremfor møter ansikt til ansikt, da dette kan føre til misforståelser, og medføre et behov for lenger møtetid, enn hvis kontakten skjer ansikt til ansikt. Ansikt til ansikt vil også være den foretrukne møteformen med hensyn til tolk.

Det er en risiko for at personer i denne gruppen som har krav på beskyttelse i Norge vil fratras muligheten til å gjøre sin rettsposisjon gjeldende, og dette kan føre til at Norge i praksis ikke følger opp sine nasjonale forpliktelser, jf. Grunnloven § 93 og utlendingsloven §§ 28 og 73, samt folkerettslige forpliktelser etter flyktningkonvensjonen, barnekonvensjonen og EMK.

4.5 Merknader til kapittel 12 Behovet for overgangsregler – forholdet til Grunnloven § 97

IMDi mener at det er uheldig for personene det gjelder at de ikke får vurdert sine søknader på det rettslige grunnlaget som forelå da de leverte søknaden. Hensyn til forutberegnelighet og likebehandling bør være førende for vurderingen av når loven bør tre i kraft for de som allerede har levert søknad om beskyttelse, familiegjenforening eller permanent oppholdstillatelse.

IMDi ønsker å vise til et avsnitt i tidligere uttalelse fra lovavdelingen⁴⁷:

«Tap av muligheten til å få innvilget en søknad etter utlendingsloven § 9 vil være betydningsfullt for den det angår. Den enkelte søker kan ha en forventning om at søknaden vil bli behandlet etter gjeldende regelverk på søknadstidspunktet, og at søknaden vil bli innvilget dersom de vilkår som det er søkt på grunnlag av er oppfylt. Det kan heller ikke utelukkes at enkelte av søkerne i noen utstrekning har innrettet seg på at de vil få innvilget søknaden og startet forberedelser til familiegjenforeningen⁴⁸.»

IMDi er kjent med at Lovavdelingen i uttalelsen kom frem til at Grunnloven § 97 ikke var til hinder for at den foreslåtte endringsforskriften kunne anvendes på allerede innkomne søknader. IMDi viser til at Lovavdelingens konklusjon ble avgitt i et konkret tilfelle som gjaldt underholdskravet for de som hadde fått opphold på humanitært grunnlag. Konklusjonen har, etter IMDis syn, ikke nødvendigvis en direkte overføringsverdi på endringene som gjelder innvilgelse av asyl, permanent oppholdstillatelse og familiegjenforening.

⁴⁷ Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen i Justisdepartementet til Kommunal og regionaldepartementet 03.12.2002.

⁴⁸ Familiegjenforening for dem med humanitært opphold i det tilfellet.

4.5.1 Oppheving av rimelighetsvilkåret ved henvisning til internflukt i henhold til barnekonvensjonen og flyktningkonvensjonen.

Departementet foreslår å endre utlendingsloven § 28 femte ledd om internflukt, ved å oppheve siste del av bestemmelsen om at det «ikke er urimelig» å henvise utlendingen til å søke beskyttelse i eget hjemland selv om hun eller han kan få «effektiv beskyttelse» i en annen del av hjemlandet enn området vedkommende har reist fra (rimelighetsvilkåret). IMDi noterer at forslaget begrunnes med behovet for å sikre lik praksis både i anvendelsen og forståelsen av § 28 femte ledd. I tillegg mener departementet at «de behov som begrunner dagens rimelighetsvilkår ivaretas på andre måter i loven.» IMDi vil bemerke at videre konkretisering av hvordan rimelighetsvilkåret ivaretas på andre måter i loven, mangler i høringsnotatet.

IMDi vurderer at det et sterkt behov å vurdere alle de foreslåtte endringer i henhold til rettighetene som fremkommer av barnekonvensjonen og flyktningkonvensjonen. Ifølge flyktningkonvensjonens artikkel 33 og utlendingsloven § 73, er det forbud mot å utvise eller avvise «en flyktning over grensen til områder hvor hans liv eller frihet ville være truet på grunn av hans rase, religion, nasjonalitet, politiske oppfatning eller det forhold at han tilhører en spesiell sosial gruppe.» Prinsippet om non-refoulement veier tungt.

4.5.2 Adgang til å avslå en søknad om permanent oppholdstillatelse av tungtveiende innvandringsregulerende hensyn

Dersom dette gjennomføres, mener IMDi at det er avgjørende for en rettssikker saksbehandling at det utformes retningslinjer om vurderingen av terskelen for innvandringsregulerende hensyn. Vurderingen av innvandringsregulerende hensyn i den enkelte sak vil bero på skjønn, og dersom det ikke foreligger klare og godt begrunnede retningslinjer, vil det være en risiko for forskjellsbehandling og vilkårlighet i avgjørelsen av disse sakene.

4.6 Merknader til kapittel 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

I tillegg til kommentarer om økonomiske og administrative konsekvenser som er nevnt under merknadene til kapittel 6, 7 og 8 ovenfor, vil IMDi bemerke at de mange endringer som foreslås i utlendingslovgivningen, ikke er tilstrekkelig avklart eller utredet. Dette vanskeliggjør en helhetlig vurdering av det enkelte tiltak, herunder de økonomiske og administrative konsekvenser. Imidlertid kan det være rimelig å anta at det vil være tvil om praksis, om hvordan endringene skal forstås og anvendes. Dette kan dermed resultere i en vesentlig økning i ressursbruk blant administrative myndigheter og domstolene mm. Forslagene vil også ha negative konsekvenser for kommunene som vil måtte ta imot en større andel personer uten å få økonomisk kompensasjon.

4.6.1 Tilskuddsforvaltningen – tilskudd til kommunene

Hvis tiltakene innføres må det i tillegg til annen lovgivning gjøres endringer i reglene for tilskudd.

Prognoser på antall personer i målgrupper og estimat av budsjettbevilgning vil bli preget av en større grad av usikkerhet, særlig på grunn av endringsforslag som gjelder personer som tidligere har vært beregnet i målgrupper for tilskudd, og som etter hvert kan få omgjort sine vedtak. Dette krever en generell endring i måten beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger beregner sine prognoser på.

Forslagene til innstramninger vil kreve endringer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), som dokumenterer den enkelte innvandrers deltakelse i ordningene som reguleres av introduksjonsloven. Opplysningene om enkeltpersoner baseres på informasjon fra andre offentlige instanser og forslagene vil først og fremst ha betydning for den elektroniske informasjonsutvekslingen (e-samhandlingen) mellom UDI og IMDi. En vellykket realisering av forslagene forutsetter en samkjøring mellom UDI og IMDi på systemnivå. Forslagene vil også kunne ha betydning for e-samhandlingen med kommuner og VOX, men da i mindre omfang.
