



Justis- og beredskapsdepartementet - JD

Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Arkivkode: X00 &00
Saksbehandler: Audun Kvale
Deres referanse:
Dato: 04.02.2016

Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramninger II) - Høringsuttalelse fra KS

Innledning

Vi viser til høring av 29.12.15: «Endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II), med svarfrist 9.februar 2016. Med forbehold om hovedstyrets endelige behandling og godkjenning ønsker KS med dette å avgi uttalelse til høringen. Hovedstyrets vedtak med eventuelle endringer vil bli oversendt departementet etter hovedstyrebehandling den 14.02.16.

Endringsforslagene som regjeringen legger fram er omfattende og tar for seg store deler av utlendingsforvaltningen med tilhørende lovverk og praksis. Innstrammingsforslagene kommer på bakgrunn av situasjonen høsten 2015, hvor vi var vitne til en dramatisk økning i tilstrømmingen av asylsøkere til Norge, og Stortingets asylsforlik 19.11.15 som et tilsvar til dette.

KS vil begrense sin uttalelse til endringer som kan antas å få direkte innvirkning på kommunenes arbeid med integrering av flyktninger praktisk, menneskelig og økonomisk. Dette gjelder enkelte av forslagene knyttet til endring av reglene om beskyttelse, vilkår for familiegjeningforening og skjerpede krav til permanent oppholdstillatelse.

Det er i kommunenes egen interesse at flest mulig av de nyankomne blir godt integrerte innbyggere i kommunene. Dette innebærer at flest mulig blir selvforsørget gjennom deltakelse i arbeidslivet og aktiv deltakelse i samfunnslivet for øvrig. En mislykket integrering vil slå hardt tilbake på kommunene i form av økt arbeidsledighet, utenforskap, økte sosialhjelpsutgifter og generelt press på kommunale velferdstjenester.

Kommunene har store og viktige oppgaver knyttet til bosetting og integrering av flyktninger, fra mottaksfasen, via bosetting til kvalifisering og videre integrering i samfunnet, både for voksne og barn. I 2015 tok norske kommuner i mot et rekordhøyt antall flyktninger, og foreløpige tilbakemeldinger for 2016 tilsier at kommunene vil øke kapasiteten ytterligere. Samtidig som dette viser en betydelig vilje og evne hos mange kommuner til å imøtekomme behovet og bygge opp kapasitet på området, er tjenesteapparatet nå under et betydelig press i mange kommuner. I en slik kontekst anerkjenner KS behovet for å vurdere ulike tiltak som kan bidra til å begrense ankomsttallene.

KS erfarer at det hersker en felles holdning blant norske kommuner om at bosettings- og integreringsoppgavene kommunene er pålagt tas på største alvor, og at det er i samfunnets felles interesse at vi lykkes i dette arbeidet. Derfor vil det potensielt være problematisk dersom det innføres tiltak som enten innvirker på kommunenes mulighet til å drive et effektivt integreringsarbeid, eller i verste fall medfører dårligere integrering.

Nedenfor følger oversikt over de konkrete endringsforslagene som KS ønsker å kommentere:

Kapittel 6: Endringer i reglene om beskyttelse

6.2: Oppheving av utlendingslovens § 28 første ledd bokstav b – ny bestemmelse om oppholdstillatelse til utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse

KS var i sin tid en pådriver for innføring av dagens bestemmelser, som gir likeverdige rettigheter til «konvensjonsflyktninger» og personer med rett til subsidiær beskyttelse etter utlendingslovens § 28 første ledd bokstav B. Bakgrunnen for dette var både kommuneøkonomiske hensyn samt kommunenes betingelser for å praktisere et likeverdig og godt integreringsarbeid rettet mot alle flyktninger med samme lovfestede rettigheter etter introduksjonsloven. KS oppfatter at forslaget i høringsnotatet innebærer å gå tilbake til ordningen som fulgte av gammel utlendingslov før 2008, hvor utlendinger med rett til subsidiær beskyttelse hadde begrensede rettigheter til blant annet familiegjenforening, reisedokumenter samt trygderettigheter.

Når det gjelder begrensede trygderettigheter vil KS påpeke de potensielle økonomiske konsekvensene dette kan få for kommunene i form av økte utgifter til økonomisk sosialhjelp til gruppen. Omfanget vil imidlertid avhenge av framtidige ankomsttall, sammensetningen av de som kommer, og hva slags beskyttelsesbehov asylsøkerne blir vurdert å ha krav på. I tillegg til rent økonomiske konsekvenser for kommunene, er det også verdt å være oppmerksom på langsiktige belastninger for enkeltindivider knyttet til langvarig avhengighet av sosialhjelp som hovedinntektskilde og de samfunnsøkonomiske konsekvensene av dette.

6.3: Innføring av midlertidig beskyttelse

I høringsnotatet er det ikke nærmere spesifisert hvilket ansvar kommunene er tenkt å ha overfor personer som innvilges midlertidig beskyttelse etter dette forslaget til regelendring. Det fastslås imidlertid at denne typen beskyttelse ikke skal gi rett til permanent oppholdstillatelse eller familiegjenforening, og KS forutsetter derfor at det følger av dette at personer med slik oppholdsstatus heller ikke har krav på bosetting med offentlig hjelp og deltakelse i introduksjonsordningen. Dersom det er tenkt at kommunene skal gi et annet og økt tjenestetilbud til denne gruppen sammenlignet med personer i mottak (f.eks. utvidet norskopplæring), forutsetter KS videre at dette følges opp med nødvendig finansiering.

Midlertidig beskyttelse av denne typen vil for de personene det gjelder kunne medføre starten på en lang prosess fram mot endelig avklaring av opphold i Norge. Fra et integreringsperspektiv vil dette være uheldig. Med henvisning til tidligere års erfaringer knyttet til den såkalte «MUF- gruppen» vil KS oppfordre regjeringen til å se nærmere på disse erfaringene og igjen vurdere eventuelle negative konsekvenser av midlertidig beskyttelse.

6.4: Fornytt beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år for enslige mindreårige asylsøkere

Kommunene har store og omfattende oppgaver og utgifter overfor enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger, enten de befinner seg i mottak eller er bosatt og skal motta oppfølging fra kommunen. Gruppen er sammensatt både hva angår alder, bakgrunn, behov og modenhet. Felles for enslige mindreårige er imidlertid at de i tillegg til å ha opplevd oppbrudd og har lagt bak seg en farefull ferd, ved ankomst mangler stabile omsorgspersoner og er i en alder hvor forutsigbarhet og trygge rammer for fremtiden er spesielt viktig. I sum gjør dette enslige mindreårige til en spesielt utsatt og sårbar gruppe.

KS ser behovet for å forebygge at barn legger ut på en farefull ferd alene, særlig i lys av den situasjonen som har oppstått høsten 2015 med svært høye ankomster av enslige mindreårige til Norge. Når det gjelder den såkalte «ankerbarn-teorien» som legges til grunn for lovendringen, stiller KS seg imidlertid

tvilende til hvorvidt denne bør legges til grunn, da dokumentasjonen for dette kan synes mangelfull og lite entydig.

Først og fremst frykter KS at et krav om fornyet beskyttelsesvurdering ved fylte 18 år kan bidra til å skape ytterligere usikkerhet i en fra før utfordrende tilværelse for mange enslige mindreårige, som igjen vil gjøre det vanskelig å starte en effektiv integreringsprosess. Dette kan sammenlignes med situasjonen asylsøkere befinner seg i før de har mottatt svar på asylsøknaden, som erfaringsmessig tilsier at det er vanskeligere å starte integreringsprosessen så lenge det knytter seg usikkerhet til egen framtid. Ventetiden fram til en eventuell ny beskyttelsesvurdering er foretatt kan oppleves som særlig belastende for denne målgruppen. KS frykter at forslaget kan medføre at verdifull tid som ellers kunne vært brukt til effektiv språkopplæring, skolegang og andre integreringstiltak vil gå tapt og at selve effekten av tiltakene også kan bli mindre all den tid videre opphold i Norge ikke er avklart.

Kapittel 7: Endringer i reglene om familiegjenforening

7.6.2: Forslag om utvidelse av underholdskravet

7.6.3: Forslag om innføring av krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge ved familiegjenforening

KS frykter at innstrammingsforslagene knyttet til familiegjenforening kan få motsatt effekt av det som er ønskelig og resultere i totalt sett dårligere integrering av bosatte flyktninger med nær familie i utlandet. Implisitt i forslagene ligger en antakelse om at mangel på motivasjon knyttet til egen integrering er en årsak til manglende selvforsørgelse for en del flyktninger, og at skjerpede krav til arbeid og inntekt som vilkår for familiegjenforening skal bidra til å øke denne motivasjonen og dermed bedre integreringen. Dette samsvarer ikke med hovedbildet ute i kommunene, hvor de ansatte er tett på brukerne og dermed bedre egnet både til å vurdere flyktingenes motivasjon for egen integrering så vel som betydningen av familiens nærvær og sikkerhet som et grunnlag i livet med stor betydning for integreringen. KS frykter derfor at totaleffekten av forslagene vil slå ut negativt i form av dårligere integreringsresultater som følge av usikkerhet knyttet til familiens situasjon.

Når det gjelder kravet om 4 års arbeid og utdanning, samt utvidet underholdskrav, er det KS vurdering at disse forslagene i sum vil medføre at familiegjenforening blir svært vanskelig å oppnå for de aller fleste flyktninger i løpet av den tiden de regnes som nyankomne og kommunene har et særskilt ansvar. Videre vil de skjerpede kravene knyttet til inntekt, herunder krav om å ikke ha mottatt sosialhjelp siste år, gjøre familiegjenforening svært vanskelig for en betydelig del av den samme personkretsen også i tiden etter at disse ikke lenger kan regnes som nyankomne. Effekten av dette i kombinasjon med de skjerpede kravene til permanent opphold, bør vurderes nærmere.

Kapittel 8: Skjerpede krav for permanent oppholdstillatelse

8.1.3: Obligatoriske, avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap som vilkår for permanent oppholdstillatelse

8.3.4: Selvforsørgelse som vilkår for permanent oppholdstillatelse

I den grad krav om å bestå obligatoriske prøver og/eller selvforsørgelse kan fungere som insentiver som bidrar til faktiske bedre resultater i norsk og samfunnskunnskap og økt grad av sysselsetting, ser KS positivt på forslaget. Samtidig vil KS uttrykke bekymring for langsiktige integreringsutfordringer knyttet til opphopning av personer som ikke makter å innfri kravene.

På kort sikt vil en innføring av krav om avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap som vilkår for permanent opphold forutsette nødvendig statlig finansiering slik at kommunene rent praktisk kan ivareta oppgaven på en kvalitetsmessig god og forsvarlig måte.

I forslaget legges det opp til at personer som ikke består de obligatoriske prøvene og/eller ikke blir selvforsørget fortsatt skal ha beskyttelse etter utlendingslovens § 28 og dermed være vernet mot utsendelse. I praksis kan dette innebære at personer som ikke innfrir kravene likevel kan bli værende i Norge over mange år med midlertidige oppholdstillatelser som jevnlig må fornyes, og samtidig ha reduserte rettigheter som følger av en slik oppholdsstatus. KS frykter at dette kan bidra til en innlåsnings effekt av personer som fra før har utfordringer på arbeidsmarkedet og som helt eller delvis vil være avhengig av offentlige ytelser til livsopphold, noe verken kommunene eller øvrige velferdsleverandører vil være tjent med. Dersom vi over tid blir vitne til en gradvis opphopning av denne gruppen vil det kunne få betydelige negative konsekvenser for alle deler av velferdstjenestene, med økte offentlige utgifter som den mest åpenbare av flere konsekvenser.

I forhold til kravet om selvforsørgelse som vilkår for permanent opphold, er dette i liten grad konkretisert i høringsnotatet, ut over forslag om at flykningene skal være selvforsørget i 3 år før de kan innvilges permanent opphold. Det spesifiseres imidlertid ikke hvorvidt tiden i introduksjonsprogram skal kvalifisere som selvforsørgelse, noe som vil ha stor betydning. Samtidig bes det om tilbakemeldinger fra høringsinstansene på hvilke situasjoner som bør tas særlig hensyn til og som kan kvalifisere som unntak fra regelen. Dette blir vanskelig å vurdere all den tid begrepet selvforsørgelse ikke er nærmere definert.

8.4: Endringer i introduksjonsloven – plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer mellom 55 og 67 år.

KS forutsetter at regelendringen følges opp med nødvendig finansiering i form av styrking av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap slik at kommunene får mulighet til å gjennomføre tiltaket på en forsvarlig og god måte.

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Områdedirektør interessepolitikk