

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref: 21/4454

Vår ref: 21/17173-2

Dato: 09.12.21

Høringssvar fra Utlendingsdirektoratet - Høring om ny opplæringslov og endringer i friskoleloven

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til høring om ny opplæringslov og endringer i friskoleloven av 26. august 2021. Høringsfristen er satt til 20. desember.

Vi har noen innspill til høringen, nærmere bestemt til kapittel 41 i høringsnotatet, som omhandler retten til opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år som ikke har oppholdstillatelse i Norge.

Forslaget fra opplæringslovutvalget

I kapittel 41.3 fremkommer det at opplæringslovutvalget i NOU 2019:23 har foreslått «å forlenge retten til opplæring for dem som har fått avslag på sin søknad om oppholdstillatelse fram til faktisk utreisetidspunkt». Videre har de foreslått «å endre utgangspunktet for opphør av retten til opplæring ved fylte 18 år for de ungdommene som søker om oppholdstillatelse. Forslaget innebærer at de som søker om oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18».

Forslaget fra departementet

Departementet sier i kapittel 41.4 i høringsnotatet at de foreslår «å videreføre at retten til videregående opplæring for ungdom og forberedende opplæring for voksne for dem som har fått avslag på sin søknad om oppholdstillatelse, gjelder fram til tidspunktet for endelig vedtak om avslag». Videre foreslår departementet å endre utgangspunktet for opphør av retten til opplæring ved fylte 18 år for dem som søker om oppholdstillatelse, i tråd med forslaget fra opplæringslovutvalget.

Forslaget om å videreføre at retten til opplæring for ungdom mellom 16 og 18 år, som får endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse, skal gjelde fram til tidspunktet for endelig avslag (kapittel 41.5.1)

I vurderingen av innvandringsregulerende hensyn i kapittel 41.5.1.4 viser departementet til Justis- og beredskapsdepartementets (JD) høringsuttalelse til NOU 2019:23, hvor JD peker på at «en utvidelse av rettighetene fram til faktisk utreisetidspunkt kan påvirke returarbeidet negativt». Videre har JD uttalt «at slike utvidede rettigheter vil kunne være et insentiv for ikke å etterleve endelig avslagsvedtak og kan gjøre Norge til et mer attraktivt destinasjonsland for personer uten beskyttelsesbehov fordi man får gjennomført skolegang her». Departementet viser til at det kan gi uheldige signaler dersom ungdom som har en plikt til å forlate Norge får rettigheter til opplæring i denne perioden. Videre viser de til at det vil være uheldig å innføre rettigheter for disse ungdommene, dersom det kan vanskeliggjøre utlendingsmyndighetenes returarbeid. Departementet peker også på formålet med utreiseferien og bemerker at det ikke er gitt at utlendingen skal være i Norge helt til utreiseferien utløp, da utlendingen skal forlate Norge innen utløpet av fristen. Videre viser departementet til at utlendingen, i tiden fram til utreise, skal ha mulighet til å ordne med det praktiske rundt avslutning av oppholdet i Norge og reetablering i hjemlandet. Departementet mener at en rett til opplæring fram til utreise, til en viss grad kan sies å gå på tvers av formålet med utreiseferien.

Innledningsvis vil vi påpeke at det ikke med sikkerhet kan sies at en rett til opplæring fram til utreise for ungdom mellom 16 og 18 år vil være et returhemmende eller returfremmende tiltak. Vi mener at det er argumenter som peker i begge retninger. Vi kjenner ikke til noe forskning som omtaler denne problemstillingen helt konkret. Våre innspill er derfor basert på erfaringer over tid i returarbeidet og forskning som berører tema, men som ikke direkte er knyttet til retten til opplæring etter avslag.

Vi vil også påpeke at det er flere utfordringer med å måle effekt av enkelttiltak på assistert retur. Det er et komplekst bilde, hvor mange forhold påvirker målgruppens valg om å returnere til hjemlandet. Vi viser blant annet til FAFOs rapport «Assistert retur – en kunnskapsstatus¹» fra 2018.

Vi mener det er viktig at et avslag på søknaden om oppholdstillatelse markeres med ulike tiltak. Slike tiltak kan være tap av rettigheter. For eksempel gjør vi et skille i tilskudd til assistert retur etter hvorvidt personene søker før eller etter utreisefrist. Det er også en rekke andre slike tiltak. Vi kan derfor anta at en fortsatt rett til skolegang etter utreisefrist, på lik linje med før utreisefrist, ikke vil gi vedkommende et inntrykk av at personen har fått en endret status i Norge og har en plikt til å forlate landet. Sånn sett kan det påvirke returarbeidet negativt og anses som returhemmende.

På den andre siden mener vi det er grunnlag for å anta at rett til skolegang også etter endelig avslag på søknad om opphold kan være returfremmende.

1 <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/forsknings-og-utviklingsrapporter/assistert-retur--en-kunnskapsstatus/>

Slik vi ser det, er det grunn til å sette spørsmålstegn ved nytten av å frata ungdom skoleplass. Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan det å miste tilgangen på velferdstjenester har effekt på retur. Det er lite som tyder på at sanksjoner utover faren for tvangsretur, slik som for eksempel reduksjon i ytelser eller fravær av mottaksplass, har en statistisk positiv effekt på assistert retur. Selv forskning på effekter av tvangsreturer på assistert retur er nyansert og komplekst, ref. rapport fra Oslo Economics fra 2016z.

Vi vet utfra vår erfaring fra returarbeidet at ungdom ønsker å ha noe kompetanse når de kommer hjem, som de kan bruke videre etter ankomst i hjemlandet. Det kan være et vitnemål, kursbevis etc. Å komme hjem med ny kompetanse, kan igjen være en motivasjonsfaktor i returarbeidet og føre til en større «aksept» fra familien for at ungdommen returnerer. Det er antakeligvis mindre skambelagt for ungdommen å returnere dersom de blir ansett som en ressurs hos familien og lokalsamfunnet. Videre vil ikke familiens investering i å sende dem ut oppleves å være forgjeves.

I returarbeidet med ungdom er dialogen og aksepten fra nettverket i hjemlandet sentral og for enslige mindreårige helt essensiell. Bildet er imidlertid komplekst. Effekten av dette på assistert retur vil nok først oppstå etter fullført skolegang, ut det året personen har fylt 18 år, og at det heller kan være returhemmende underveis i skolegangen. Vi er følgelig usikre på om en rett til utdanning fram til utreise vil vanskeliggjøre utlendingsmyndighetens returarbeid, slik det er anført i høringsnotatet. Forslaget fra opplæringslovutvalget kan være til hinder for retur på selve tidspunktet for utreisefristen, men kan muligens styrke mulighetene for en godt planlagt retur på et senere tidspunkt. Dersom utlendingsmyndighetene samarbeider med ungdommen/familien om retur som er tilpasset avslutningen av skoleåret, kan det fremme et bedre samarbeid og en smidigere retur. Et slikt samarbeid gjøres allerede for barn i grunnskolen, og vi mener at dette også kan gjøres for ungdom som går på videregående skole.

Den generelle tilstanden til denne gruppen har påvirkning på hvordan de forholder seg til plikten til å forlate Norge. Flere forskningsrapporter, blant annet FAFOs rapport «Et trygt sted å vente» fra 2018, sier at «for de som venter på å reise tilbake eller videre, kan undervisningen styrke dem i livet som kommer, og gi struktur og mening i hverdagen mens de venter». Vi antar, på bakgrunn av dette, at god psykisk helse bidrar positivt i returarbeidet, da skolegang og mestring i hverdagen kan gi ungdommene gode verktøy for å forstå og forholde seg til avslag på søknaden og en plikt til å forlate landet. Potensielt kan konsekvensen av at disse ungdommene blir fratatt retten til å gå på skole fram til utreise være store. Ved å frata ungdommene skoleplass setter vi dem i en sårbar situasjon, som i verste tilfeller øker risikoen for at ungdommene forsvinner fra mottak og havner i kriminelle miljøer i Norge eller andre land der de utsettes for ulike former for utnyttelse eller bidrar selv til kriminelle virksomhet.

2 <https://evalueringsportalen.no/evaluering/effekter-av-tvangsreturer-for-assistert-retur/effekter-av-tvangsreturer-for-assistert-retur.pdf/@inline>

3 <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/et-trygt-sted-a-vente>

Det vises i høringen til at UDI forvalter en tilskuddsordning for aktivitetstilbud for barn i mottak og at enslige mindreårige mellom 16 og 18 år skal få de samme tilbudene fra mottakene, også etter at utreisefristen har utløpt. Vår vurdering er at aktivitetstilbudet på mottakene er viktige for barn og unge, men de kan ikke erstatte opplæring på skole og den verdien en formell utdanning har for ungdommen videre i hjemlandet. I tillegg får ungdommene tilhørighet til et miljø med jevnaldrende ved å gå på skole. Utenforskap kan få negative konsekvenser for ungdommene. Videre vil vi påpeke at det ikke er ønskelig at UDI påtar seg oppgavene til utdanningssektoren, ved å sørge for utdanning og aktiviteter for ungdom som av ulike grunner ikke har reist fra Norge innen utreisefristen. Det er viktig for ungdom å ha en strukturert hverdag og være del av et fellesskap, som de kanskje har vært del av i lengre tid.

I høringsnotatet trekkes det fram at utvidede rettigheter vil kunne være et insentiv for ikke å etterleve det endelige avslagsvedtaket og kan gjøre Norge til et mer attraktivt destinasjonsland for personer uten beskyttelsesbehov fordi man får gjennomført skolegang her. Videre mener departementet at det kan gi uheldige signaler dersom ungdom som har en plikt til å forlate Norge får rettigheter til opplæring i denne perioden. Vi mener det ikke kan sies at det er klart at rett til utdanning fram til utreise er en «pullfaktor» for å komme til Norge. Barn i grunnskolealder har allerede denne retten. Vi er ikke kjent med om det er gjort noen undersøkelser av effekten av å få fortsette å gå på skole, verken i Norge eller i andre sammenlignbare land, men vi mener det kan være grunn til å undersøke dette nærmere. Eksempelvis er det i Sverige gitt en egen lov om rett til opphold fram til utdanning i videregående skole er fullført.

Departementet fremhever i høringsnotatet at ungdommene som returnerer til hjemlandet innen utreisefristens utløp, som normalt settes til tre uker, kun vil være i Norge i en begrenset periode etter endelig avslag. Videre sies det at mangel på formell opplæring i en slik begrenset periode i liten grad vil påvirke ungdommenes muligheter til å klare seg ved en retur til hjemlandet. Til dette vil vi bemerke at selv om utreisefristen settes til tre uker, vil de færreste returnere innen denne fristen. Resultatet er at ungdom kan gå i lengre perioder uten et skoletilbud.

Forslaget om å endre utgangspunktet for opphør av retten til opplæring ved fylte 18 år for dem som søker om oppholdstillatelse (kapittel 41.5.2)

Vi støtter forslaget i kapittel 41.5.2 om å endre utgangspunktet for opphør av retten til opplæring ved fylte 18 år for dem som søker om oppholdstillatelse. Forslaget innebærer at de som søker om oppholdstillatelse i Norge, skal få rett til grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for ungdom ut det skoleåret som begynner det kalenderåret de fyller 18 år. Vi mener dette vil føre til større grad av likebehandling.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.

Mottaker(e):

Kunnskapsdepartementet

Kopi til:

Justis- og beredskapsdepartementet