



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/3992 - TJU

Dato
29.11.2019

Høring – forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)

Vi viser til Kunnskapsdepartementets (KD) brev 16. august 2019 med vedlegg. Vi beklager sen tilbakemelding.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har følgende merknader:

1. Generelle merknader

Til fylkeskommunens ansvar (§ 5):

Bosetting av flyktninger i kommuner må foretas etter objektive kriterier, som f.eks. hvor godt integreringstilbud og hvordan tilgangen til arbeidsmarkedet er i den enkelte kommune. I tillegg bør det også ses hen til momenter som andelen barn med innvandrerbakgrunn som ikke følger ordinær undervisning, andelen innvandrere som er dømt for kriminelle forhold, andelen sosialhjelpsmottakere og andelen innvandrere i jobb i kommunen. Etter JDs syn bør vurderingen ikke foretas av fylkeskommunen, men av kompetent fagmyndighet på nasjonalt plan.

Til plikten til å delta i opplæring i mottak (§ 6):

Det bør fremkomme at asylsøkere som bor i mottak også skal ha plikt til å delta i opplæring om kvinners rettigheter, likestilling, LHBTI-rettigheter, religionsfrihet og frihet til å avstå fra religion.

Til kompetansekartlegging før bosetting i en kommune (§ 7):

I høringsnotatet punkt 5.2 foreslås det å lovfeste kompetansekartlegging før bosetting i en kommune, jf. forslag til lov om integrering § 7. Når det gjelder ansvaret for kompetansekartleggingen, viser KD til to alternativer. Det første alternativet er å videreføre dagens ordning med at kompetansekartlegging gjennomføres i mottak med bistand fra mottaksansatte, men at det formelle ansvaret legges til UDI. Det andre alternativet er at ansvaret for kompetansekartlegging blir lagt til vertskommunene for mottakene. Etter en samlet vurdering foreslår KD det sistnevnte alternativet, og det foreslås ikke endringer i ansvaret for øvrig bosettingsforberedende arbeid i mottak.

JD er kjent med at UDI vil spille inn/har spilt inn til KD at UDI ønsker at ansvaret for *alt* det bosettingsforberedende arbeidet fremover bør legges til IMDi, kommunene og deres samarbeidspartnere (og ikke UDI).

JD stiller seg bak dette synet. Det vises til at hovedformålet med asylmottak er å gi asylsøkere et botilbud, mens det er IMDi og kommunene som har hovedansvaret for å integrere innvandrere og derfor er nærmest til å innhente bosettingsrelevante opplysninger. UDI vil imidlertid kunne *legge til rette* for dette arbeidet. JD understreker at oppgaver for bosettingsformål, som f.eks. gjennomføring av såkalte «bosettingssamtaler», kan være ressurskrevende og ha økonomiske og administrative konsekvenser. Disse bør utredes nærmere. Videre understreker JD at dersom utlendingsmyndighetene skal ansvarliggjøres i forbindelse med bosettingsarbeid, må det rettslige grunnlaget for dette tydeliggjøres.

Til innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet (§ 15):

I introduksjonsprogrammet bør det også gis opplæring i norsk kultur, norske verdier, kvinners rettigheter, LHBTI-rettigheter og frihet til å avstå fra religion.

Til introduksjonsstønad og samordning med offentlige ytelser (§ 24):

Barnetrygd og kontantstøtte må komme til fradrag i stønaden. Dette er viktig for å sikre at det gis et minimumsnivå i introduksjonsstønaden som tar hensyn til det faktiske inntektsbildet.

Til introduksjonsstønad og egne midler (§ 25):

Stønaden må reduseres på grunn av inntekter av egen eller andres virksomhet eller som følge av formue og mottatt barnebidrag. Dette er viktig for å sikre at det gis et minimumsnivå i introduksjonsstønaden som tar hensyn til det faktiske inntektsbildet.

Til fritak fra plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§ 30):

Det bør fremgå klart av bestemmelsen hva som er et akseptabelt kunnskapsnivå om det norske samfunnet. Dette må minimum være en forståelse for norske verdier, norsk kultur, kvinners rettigheter, likestilling, LHBTI-rettigheter og frihet til å avstå fra religion, som er viktige minstekrav for å kunne fungere i et vestlig demokrati.

2. Merknader knyttet til lovforslaget

Lovforslaget bør etter vårt syn forenkles og klargjøres på en del punkter. Forslaget til ny lov inneholder en rekke bestemmelser som ikke krever lovfesting, og som det etter vår vurdering heller ikke er hensiktsmessig å nedfelle i lov. Enkelte spørsmål er videre dobbeltregulert på en måte som kan skape uklarhet om innholdet i bestemmelsene, og som uansett fører til at lovteksten svulmer unødige opp. På noen punkter er forholdet til de alminnelige reglene i forvaltningsloven uklart. Vi vil i det følgende kommentere enkelte bestemmelser eller punkter der det er behov for justeringer, men vi understreker samtidig at det etter vårt syn er behov for en grundig gjennomgang av lovforslaget for å gjøre det både så presist og enkelt tilgjengelig for brukergruppen som mulig.

Til § 1 – lovens formål:

Formålsbestemmelsen kan med fordel forenkles. Annet ledd fremstår som en presisering av første ledd annet punktum, og det bør vurderes om dette kan tas ut.

Til § 2 – geografisk virkeområde:

Denne bestemmelsen er etter vårt syn ikke nødvendig. Det fremgår av forslaget til § 7 annet ledd at det i enkelte tilfeller skal foretas en kartlegging av kompetansen til overføringsflyktninger før innreise til Norge. Bestemmelsen forutsetter ikke i tillegg en egen bestemmelse om lovens virkeområde.

Til § 4 – kommunens ansvar:

Vi er usikre på om det er hensiktsmessig med en egen bestemmelse som angir kommunens ansvar etter loven, i alle fall slik den er formulert i utkastet. Det er også lagt opp til en dobbeltregulering av spørsmålet, ved at det også er presisert i de enkelte bestemmelsene om tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram mv. at det er kommunen som har ansvaret for å tilby tjenestene.

KD vurderer å innføre et krav om at kommunens tilbud skal være «forsvarlig», jf. § 4 annet ledd. Etter vårt syn er det usikkert hva et slikt krav vil tilføre ved siden av de mer konkrete kravene som stilles til kommunen. I høringsnotatet vises det til at et forsvarlighetskrav i dag er lovfestet i barnevernloven, sosialtjenesteloven og helselovgivningen. Tjenestene som ytes etter de nevnte lovene er imidlertid i utpreget grad skjønnsmessige, og forsvarlighetskravet er langt på vei ment å sette en nedre grense for hva som kan aksepteres før det må anses å foreligge en svikt i tilbudet eller tjenesten. Etter vårt syn er det ikke åpenbart at et forsvarlighetskrav vil bidra til at deltakere i større grad får et program som er egnet til å oppfylle formålet med loven eller programmet, jf. høringsnotatet side 47. Dersom dagens ordning ikke fungerer etter hensikten, bør det vurderes om det i stedet kan presiseres ytterligere i loven hva kommunen er forpliktet til å tilby den enkelte. Videre vises det til at det i dag ikke er mulig å klage på innholdet i programmet. Slik vi forstår forslaget i høringsnotatet legges det imidlertid ikke opp til at den enkelte kan klage dersom han eller hun mener at tilbudet er i strid med forsvarlighetskravet.

Bestemmelsen i § 4 annet ledd om at kommunens tilbud skal «gis innen fristene som fremgår av loven» er unødvendig ved siden av bestemmelsene som angir de aktuelle fristene. Også bestemmelsene i tredje til femte ledd gir uttrykk for generelle regler eller prinsipper som fremstår som unødvendige å lovregulere.

Til § 5 – fylkeskommunens ansvar:

På samme måte som for § 4 er vi usikre på om det er hensiktsmessig med en egen bestemmelse om fylkeskommunens ansvar. Første ledd om at fylkeskommunen skal «anbefale» hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune gir for eksempel i seg selv lite mening når det ikke gis mer informasjon om beslutningsprosessen. Det er videre uklart hva som omfattes av den tilhørende forskriftshjemmelen i § 5 fjerde ledd, der det heter at det kan gis forskrift om «ansvaret for bosetting».

Til § 8 – andre integreringsfremmende tiltak før bosetting i en kommune:

I § 8 heter det at kommunen «kan» tilby elementer fra introduksjonsprogrammet mv. til personer som bor i mottak og som har fått en bestemt type oppholdstillatelse. Det kreves ingen lovhjemmel for at kommunen skal kunne gi et tilbud om veiledning e.l. også til personer som ikke har en rettighet til bestemte tjenester. Det er videre uklart hva som ligger i vilkårene om at personene må være bosatt i mottak og ha en bestemt type oppholdstillatelse. Vi antar at det ikke er meningen å begrense kommunenes adgang til å tilby veiledning e.l. til personer bosatt utenfor mottak eller som har andre oppholdstillatelser enn de som er nevnt.

Til § 18 – integreringskontrakt:

I henhold til § 18 skal det utarbeides en integreringskontrakt som etter § 45 annet ledd bokstav c skal regnes som et enkeltvedtak. Integreringskontrakten skal vise til varigheiten på programmet og målene som er fastsatt i den individuelle planen, samt langsiktige mål. I tillegg skal kommunen forplikte seg til å tilby introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnsfag. Med dette innholdet er det etter vårt syn vanskelig å se at integreringskontrakten får et innhold som gjør det naturlig å ta det med på listen over avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak. Det er ikke integreringskontrakten, men den individuelle planen som er bestemmende for rettigheter og plikter. Forpliktelsen til å tilby introduksjonsprogram og opplæring vil på sin side være en ren konstatering av det som står i loven.

Vi stiller også spørsmål om det er heldig å kalle noe for en «kontrakt», når det er ment å ha rettsvirkningene som følger av et enkeltvedtak. Kontraktsbegrepet kan bidra til å forvirre, for eksempel med tanke på hvilke følger et eventuelt kontraktsbrudd vil ha, og blir i høyden et symbolsk uttrykk for deltakerens ansvar for egen innsats som deltaker i introduksjonsprogrammet. En heldigere løsning kan tenkes å være nettopp å rendyrke den symbolske funksjonen, og tydeliggjøre for eksempel at kontrakten kun skal være et *uttrykk for* målsetningene i den individuelle planen og kommunens plikter etter loven.

Uansett hvordan forslaget videreføres, bør det komme klarere frem i de spesielle merknadene hvilke rettsvirkninger som skal (og ikke skal) knyttes til bruken av kontraktsbegrepet.

Til § 20 – stans av introduksjonsprogram:

Midlertidig eller permanent stans av introduksjonsprogrammet er et inngripende tiltak som blant annet medfører at retten til introduksjonsstønad faller bort. Vi anbefaler at det vurderes om det kan angis klarere i loven i hvilke tilfeller det vil være grunnlag for å treffe vedtak om stans.

Til §§ 41 og 43 – utlevering av opplysninger og forholdet til taushetsplikten:

Behandling av personopplysninger og bestemmelser om informasjonsdeling og unntak fra taushetsplikt bør reguleres i atskilte paragrafer. Forholdet mellom § 41 annet og tredje ledd og § 43 bør klargjøres. Det er videre uklart hvordan bestemmelsene i § 41 annet og tredje ledd forholder seg til forvaltningslovens generelle regler om unntak fra taushetsplikten, jf. forvaltningsloven § 13 b. Selv om reglene er en videreføring av gjeldende rett, anbefaler vi at en benytter det videre lovarbeidet til å vurdere behovet for og utformingen av eventuelle særregler nærmere.

Med hilsen

Nina E. D. Mørk (e.f.)
avdelingsdirektør

Tonje Falch-Nevand
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur