



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 45 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i introduksjonsloven  
(opplæring i mottak og behandling av  
personopplysninger mv.)



# Innhold

|          |  |    |          |  |    |
|----------|--|----|----------|--|----|
| <b>1</b> | <b>Proposisjonens hovedinnhold..</b>   | 5  | 6.2      | Bakgrunn .....   | 24 |
| <b>2</b> | <b>Bakgrunn for lovforslaget .....</b>   | 6  | 6.3      | Gjeldende rett .....   | 25 |
| 2.1      | Nærmere om ordningene<br>i introduksjonsloven og<br>bakgrunnen for lovforslaget .....      | 6  | 6.4      | Forslaget i høringsnotatet .....   | 25 |
| 2.2      | Ny personvernforordning .....  | 7  | 6.5      | Høringsinstansenes syn .....   | 25 |
| 2.3      | Høringen .....   | 7  | 6.6      | Departementets vurderinger .....   | 26 |
| <b>3</b> | <b>Opplæring for asylsøkere<br/>i mottak .....</b>   | 9  | <b>7</b> | <b>Adgangen til å gi nærmere<br/>bestemmelser om opplæring<br/>i norsk og samfunnskunnskap<br/>i forskrift .....</b> | 27 |
| 3.1      | Innledning .....   | 9  | 7.1      | Innledning .....   | 27 |
| 3.2      | Endring i formålsbestemmelsen ..   | 9  | 7.2      | Gjeldende rett .....   | 27 |
| 3.2.1    | Gjeldende rett.....  | 9  | 7.3      | Forslaget i høringsnotatet .....   | 27 |
| 3.2.2    | Forslaget i høringsnotatet.....  | 9  | 7.4      | Høringsinstansenes syn .....   | 27 |
| 3.2.3    | Høringsinstansenes syn .....   | 9  | 7.5      | Departementets vurderinger .....   | 28 |
| 3.2.4    | Departementets vurderinger .....   | 9  | <b>8</b> | <b>Behandling av person-<br/>opplysninger .....</b>  | 28 |
| 3.3      | Plikt til å delta i opplæring for<br>asylsøkere i mottak .....                             | 10 | 8.1      | Innledning .....   | 28 |
| 3.3.1    | Bakgrunn og gjeldende ordning....  | 10 | 8.2      | Bakgrunn .....   | 28 |
| 3.3.2    | Forslaget i høringsnotatet.....  | 10 | 8.2.1    | Aktører som behandler<br>personopplysninger.....   | 28 |
| 3.3.3    | Høringsinstansenes syn .....   | 11 | 8.2.2    | Personkrets .....  | 29 |
| 3.3.4    | Departementets vurderinger .....   | 14 | 8.2.3    | Behovet for endringer i introduk-<br>sjonsloven § 25.....  | 29 |
| <b>4</b> | <b>Kvalifiseringen skal bygge<br/>videre på tiltak gjennomført<br/>før bosetting .....</b> | 17 | 8.3      | Gjeldende rett .....   | 31 |
| 4.1      | Innledning .....   | 17 | 8.3.1    | Grunnloven.....  | 31 |
| 4.2      | Bakgrunn og gjeldende rett .....   | 17 | 8.3.2    | Internasjonalt regelverk.....  | 31 |
| 4.3      | Nylig innførte kvalifiserings-<br>tiltak .....   | 17 | 8.3.3    | Personopplysningsloven og<br>personopplysningsforskriften.....   | 31 |
| 4.3.1    | Integreringsmottak.....  | 17 | 8.3.4    | Taushetsplikt .....  | 32 |
| 4.3.2    | Kompetansekartlegging .....  | 17 | 8.3.5    | Utvalgte personvernprinsipper.....   | 33 |
| 4.3.3    | Karriereveiledning .....   | 17 | 8.3.6    | Introduksjonsloven.....  | 33 |
| 4.3.4    | Andre tiltak .....   | 18 | 8.4      | Behandlingsgrunnlag .....  | 34 |
| 4.4      | Forslaget i høringsnotatet .....   | 18 | 8.4.1    | Forslaget i høringsnotatet.....  | 34 |
| 4.5      | Høringsinstansenes syn .....   | 18 | 8.4.2    | Høringsinstansenes syn.....  | 34 |
| 4.6      | Departementets vurderinger .....   | 19 | 8.4.3    | Departementets vurderinger .....   | 35 |
| <b>5</b> | <b>Økt bruk av arbeids- eller<br/>utdanningsrettede tiltak .....</b>                       | 19 | 8.5      | Personopplysninger .....   | 38 |
| 5.1      | Innledning .....   | 19 | 8.5.1    | Forslaget i høringsnotatet.....  | 38 |
| 5.2      | Bakgrunn .....   | 19 | 8.5.2    | Høringsinstansenes syn.....  | 38 |
| 5.3      | Gjeldende rett .....   | 20 | 8.5.3    | Departementets vurderinger .....   | 38 |
| 5.4      | Forslaget i høringsnotatet .....   | 21 | 8.6      | Utvexling av personopplysninger<br>og taushetsplikt .....  | 40 |
| 5.5      | Høringsinstansenes syn .....   | 22 | 8.6.1    | Forslaget i høringsnotatet.....  | 40 |
| 5.6      | Departementets vurderinger .....   | 23 | 8.6.2    | Høringsinstansenes syn.....  | 40 |
| <b>6</b> | <b>Økt bruk av muligheten til<br/>å forlenge introduksjons-<br/>programmet .....</b>       | 24 | 8.6.3    | Departementets vurderinger .....   | 41 |
| 6.1      | Innledning .....   | 24 | 8.7      | Forskriftshjemmel i § 25 .....   | 42 |
|          |  |    | 8.7.1    | Forslaget i høringsnotatet.....  | 42 |
|          |  |    | 8.7.2    | Departementets vurderinger.....  | 42 |
|          |  |    | 8.8      | Personregistre og plikt til<br>å registrere personopplysninger ..  | 43 |
|          |  |    | 8.8.1    | Forslaget i høringsnotatet.....  | 43 |

|           |   |    |           |   |    |
|-----------|---|----|-----------|---|----|
| 8.8.2     | Høringsinstansenes syn .....  | 43 | 10.2.2    | Høringsinstansenes syn .....  | 47 |
| 8.8.3     | Departementets vurderinger .....  | 43 | 10.2.3    | Departementets vurderinger .....  | 47 |
| 8.9       | Adgang til å pålegge utlevering<br>av personopplysninger .....                  | 44 | 10.3      | Økt bruk av arbeids- eller<br>utdanningsrettede tiltak i<br>introduksjonsprogrammet .....   | 47 |
| 8.9.1     | Forslaget i høringsnotatet .....  | 44 | 10.3.1    | Forslaget i høringsnotatet.....   | 47 |
| 8.9.2     | Høringsinstansenes syn .....  | 44 | 10.3.2    | Høringsinstansenes syn .....  | 47 |
| 8.9.3     | Departementets vurderinger .....  | 44 | 10.3.3    | Departementets vurderinger .....  | 48 |
| <b>9</b>  | <b>Andre endringer<br/>i introduksjonsloven .....</b>                           | 44 | 10.4      | Økt bruk av muligheten til<br>å forlenge introduksjons-<br>programmet .....   | 48 |
| 9.1       | Innledning .....  | 44 | 10.4.1    | Forslaget i høringsnotatet.....   | 48 |
| 9.2       | Departementets forslag .....  | 44 | 10.4.2    | Høringsinstansenes syn .....  | 48 |
| 9.2.1     | Feilretting i introduksjons-<br>loven § 2 .....                                 | 44 | 10.4.3    | Departementets vurderinger .....  | 49 |
| 9.2.2     | Overskrifter i §§ 23 og 24 .....  | 44 | 10.5      | Adgangen til å gi nærmere<br>bestemmelser i forskrift .....   | 50 |
| <b>10</b> | <b>Økonomiske og administrative<br/>konsekvenser .....</b>                      | 45 | 10.6      | Behandling av person-<br>opplysninger .....   | 50 |
| 10.1      | Opplæring i mottak .....  | 45 | <b>11</b> | <b>Merknader til bestemmelsene<br/>i lovforslaget .....</b>   | 50 |
| 10.1.1    | Forslaget i høringsnotatet .....  | 45 |           |   |    |
| 10.1.2    | Høringsinstansenes syn .....  | 45 |           |   |    |
| 10.1.3    | Departementets vurderinger .....  | 46 |           |   |    |
| 10.2      | Kvalifisering skal bygge videre<br>på tiltak gjennomført før<br>bosetting ..... | 47 |           |   |    |
| 10.2.1    | Forslaget i høringsnotatet .....  | 47 |           |   |    |
|           |   |    |           | <b>Forslag til lov om endringer<br/>i introduksjonsloven<br/>(opplæring i mottak og behandling<br/>av personopplysninger mv.) .....</b> | 55 |



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 45 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 16. mars 2018,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### **1 Proposisjonens hovedinnhold**

---

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Departementet foreslår at asylsøkere i mottak får plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. Forslaget innebærer at kommunen får plikt til å sørge for slik opplæring. Hvilke asylsøkere som vil omfattes av plikten er nærmere omtalt nedenfor. Som følge av forslaget om opplæring for asylsøkere i mottak, foreslår departementet at asylsøkere også omtales i formålsbestemmelsen til introduksjonsloven.

Departementet foreslår at det presiseres i bestemmelsen om individuell plan at ordningene i introduksjonsloven skal bygge videre på kartlegging, veiledning og andre tiltak gjennomført før bosetting.

Departementet foreslår videre at det uttrykkelig fremgår av loven at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak skal inngå i introduksjonsprogrammet som ett av minimumselementene. Det skal også begrunnes i den individuelle planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er valgt og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

Departementet foreslår at det presiseres at kommunene kan forlenge introduksjonsprogrammet til inntil tre år, når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen.

Departementet foreslår at adgangen til å gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i introduksjonsloven § 19 flyttes til den generelle forskriftshjemmelen i § 20. Det foreslås også at det uttrykkelig fremgår av loven at departementet kan gi forskrift om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser for gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslår også endringer i introduksjonsloven § 25 om behandling av personopplysninger, blant annet som følge av den nye personvernforordningen fra EU og nye tiltak for introduksjonslovens målgruppe. Det foreslås blant annet at formålene for behandling av personopplysninger gjøres mer overordnede og at det fremgår uttrykkelig at det kan behandles sensitive personopplysninger. Departementet foreslår videre en ny § 25 a som viderefører hjemmelen for å opprette personregistre. I samme bestemmelse foreslås det å lovfeste kommunens plikt til å registrere personopplysninger, som nå er regulert i forskrift. Det foreslås også

en ny § 25 b om adgang til å pålegge utlevering av personopplysninger.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

### 2.1 Nærmere om ordningene i introduksjonsloven og bakgrunnen for lovforslaget

Det er regjeringens mål at flere nyankomne innvandrere raskt skal komme i arbeid og få en stabil tilknytning til arbeidslivet. Den norske velferdsmodellen er avhengig av høy yrkesdeltakelse. Målrettet kvalifisering og tidlig tilrettelegging for arbeid er avgjørende for å oppnå dette og for å dekke et framtidig behov for arbeidskraft.

Utvalget om langsiktige konsekvenser av høy innvandring (Brochmann II) skriver i NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* på side 11:

«Norge har så langt ikke lyktes godt nok med å innlemme flyktninger i arbeidslivet. Utvalgets analyser viser at det er et forbedringspotensial i den eksisterende integreringspolitikken. Satsing på kvalifisering blir enda viktigere når norsk økonomi går inn i en periode med svekket etterspørsel og skjerpet konkurranse om jobber med lave kvalifikasjoner. Utvalget ser derfor satsing på mer effektiv utdanning og kvalifisering som en nøkkelfaktor for å øke sysselsettingen av flyktninger i norsk arbeidsliv, og i en del tilfeller vil dette kreve mer langsiktige utdanningsløp.»

Introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er de viktigste virkemidlene for å bidra til at nyankomne innvandrere kommer inn og forblir i arbeidslivet. Disse to ordningene er regulert i introduksjonsloven.

Introduksjonsprogrammet er regulert i kapittel 2 i introduksjonsloven. Programmet skal blant annet gi grunnleggende ferdigheter i norsk, gi en grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet skal være helårlig og på fulltid. Deltakelse i programmet gir rett til introduksjonsstønad. Det skal utarbeides en individuell plan for den enkelte deltaker. Planen skal beskrive varigheten og omfanget av programmet, og utarbeides på bakgrunn av en kartlegging av deltakerens behov og muligheter.

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er i hovedsak flyktninger og deres familiegjeforente i aldersgruppen mellom 18 og 55 år med behov for

grunnleggende kvalifisering. Rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet inntreer først etter bosetting eller etablering i en kommune.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i kapittel 4 i introduksjonsloven. Målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er større enn målgruppen for introduksjonsprogrammet og omfatter også familieinnvandrere til norske og nordiske borgere. Ordningen omfatter personer i aldersgruppen mellom 16 og 55 år som har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Opplæringen omfatter som hovedregel 550 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår. Rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreer allerede ved vedtak om oppholdstillatelse, det vil si før bosetting i en kommune.

Asylsøkere mottar også kvalifisering og opplæring i mottak før spørsmålet om oppholdstillatelse er avklart. Opplæring i norsk for asylsøkere i mottak ble avvirket i 2003 og gjeninnført i 2007. Ordningen omfatter i hovedsak asylsøkere over 16 år som ikke har fått endelig vedtak om oppholdstillatelse og som bor i ordinært mottak. Personer i målgruppen kan i dag få 175 timer opplæring i norsk.

Fra 1. januar 2017 har vertskommuner for mottak også kunnet organisere opplæring i norsk kultur og norske verdier for beboere i mottak. Opplæringen er i dag 50 timer. Innføring av opplæring i norsk kultur og norske verdier var et av tiltakene i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Disse opplærings tilbudene er i dag frivillige oppgaver for kommunene og er ikke regulert i introduksjonsloven.

For å gi en tydelig forventning om at asylsøkere skal delta i opplæring kort tid etter at de er kommet til landet, foreslår departementet i dette lovforslaget å pliktfeste opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. Hvilke målgrupper som skal omfattes av plikten er nærmere omtalt nedenfor.

Regjeringen foreslo flere andre tiltak i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring* og i Meld. St. 30 (2015–2016). Ett av tiltakene som følges opp i dette lovforslaget er å øke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet.

På bakgrunn av stortingsmeldingene er det videre satt i gang kartlegging av personers kompetanse, mens de bor i mottak og karriereveiledning for personer med høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse. Forslaget om å presisere at bosettingskommunen skal bygge videre på slike

tiltak, fremmes for å sikre kontinuitet i kvalifiseringsarbeidet.

Endringer foreslås også på bakgrunn av tiltaket fra Meld. St. 16 (2015–2016) om å utrede lovendringer for å øke bruken av muligheten til å forlenge introduksjonsprogrammet.

Både Brochmannutvalget, jf. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon: den norske modellens framtid* og Østbergutvalget, jf. NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring – Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet* peker på behovet for bedre samordning mellom opplæring etter opplæringsloven og opplæring etter introduksjonsloven. Departementet foreslo i høringsnotatet omtalt i punkt 2.3 nedenfor, at den enkelte skal kunne få fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk etter introduksjonsloven § 17 på bakgrunn av gjennomført opplæring i norsk etter opplæringsloven. Departementet vil utrede dette forslaget videre, eventuelt sammen med ytterligere tiltak som kan bidra til bedre samordning av opplæringsloven og introduksjonsloven og mer effektive opplæringsløp.

## 2.2 Ny personvernforordning

EU-parlamentet og Europarådets forordning 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) (personvernforordningen), ble vedtatt 27. april 2016. Forordningen erstatter det någjeldende personverndirektivet og vil tre i kraft i EU i mai 2018. Forordningen er EØS-relevant og skal dermed innlemmes i EØS-avtalen, med forbehold om Stortingets samtykke, jf. lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 26 annet ledd. Etter innlemmelse i EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre forordningen i norsk rett, jf. EØS-avtalen artikkel 7 og lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven). Personvernforordningen er foreløpig ikke inntatt i EØS-avtalen. Målet er at innlemming av forordningen i EØS-avtalen og gjennomføring i norsk rett, skal skje i Norge samtidig som forordningen trer i kraft i EU.

For EU-landene har forordningen direkte virkning uten at det kreves ytterligere gjennomføring i nasjonal rett. For Norge får forordningen virkning etter gjennomføring i norsk rett. Personvernreglene harmoniseres tilnærmet fullt ut, hvilket betyr at det i utgangspunktet ikke er adgang til å fravike eller supplere reglene. I noen tilfeller

åpner imidlertid forordningen for å gi utfyllende nasjonale regler.

Etter at forordningen er gjennomført i norsk rett vil virksomheter som behandler personopplysninger få nye plikter, og personer som får sine personopplysninger behandlet vil få utvidede rettigheter. Blant de viktigste endringene fra dagens regelverk fremheves følgende:

- strengere krav til informasjon til de registrerte ved behandling av personopplysninger
- konsesjons- og meldingsplikten bortfaller
- plikt til å ta hensyn til personvern i alle utviklingsfaser av et system eller en løsning, såkalt innebygd personvern
- plikt til å ha personvernombud, blant annet for offentlige virksomheter
- større mulighet for felles behandlingsansvar
- krav til innholdet av databehandleravtaler

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for å implementere forordningen i norsk rett. Forslag om ny personopplysningslov som gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett ble sendt på høring 6. juli 2017, med høringsfrist 16. oktober 2017. Ansvaret for å gjøre nødvendige endringer i sektorlovgivningen hviler på det enkelte fagdepartement.

Introduksjonsloven § 25 regulerer behandling av personopplysninger for nyankomne innvandrere. Implementering av forordningen nødvendiggjør noen endringer i § 25. Det er i tillegg behov for å gjøre andre endringer i bestemmelsen for å gjøre den mer hensiktsmessig i dagens situasjon. All behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven faller trolig ikke inn under forordningens virkeområde. I høringsnotatet med forslag om ny personopplysningslov ble det imidlertid foreslått at forordningen og loven skulle gjelde tilsvarende utenfor EØS-avtalens virkeområde. Endringene i introduksjonsloven § 25 utformes derfor på bakgrunn av personvernforordningen, da denne trolig snart blir en del av norsk rett.

## 2.3 Høringen

Forslaget i denne proposisjonen har vært på alminnelig høring. Integrering var på daværende tidspunkt underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, som 14. juli 2017 sendte ut høringsbrev med forslag til endringer i introduksjonsloven og tilhørende forskrifter. Forslaget ble samme dag lagt ut på regjeringen.no. Høringsfristen var 15. september 2017. Forslaget ble sendt på høring til følgende institusjoner:

|  |  |
|--|--|
| Departementene   | punktene i lovforslaget. Følgende instanser avga realitetsmerknader: |
| Arbeids- og velferdsdirektoratet   | Arbeids- og velferdsdirektoratet                                     |
| Barneombudet   | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)                     |
| Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)   | Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)                        |
| Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  | Kompetanse Norge   |
| Kompetanse Norge   | Språkrådet   |
| Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)   | Utlendingsdirektoratet (UDI)   |
| Statistisk sentralbyrå (SSB)   |  |
| Utdanningsdirektoratet   |  |
| Utlendingsdirektoratet (UDI)   | Bodø kommune   |
| Utlendingsnemnda (UNE)   | Bærum kommune  |
|  | Flyktning- og inkluderingstjenesten i Rælingen kommune               |
| Fylkeskommunene  | Flyktningstjenestene i Kongsberg, Flesberg og Rollag kommuner        |
| Kommunene  | Flyktningstjenesten i Nannestad kommune                              |
| Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)  | Fredrikstad kommune  |
| Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)  | Grong kommune  |
| Norges Røde Kors   | Horten kommune   |
| Norske Kvinners sanitetsforening   | Kristiansand kommune   |
| Norsk Folkehjelp   | Larvik kommune   |
| OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering   | Oslo kommune   |
| Studieforbundet Folkeuniversitetet   | Porsgrunn kommune  |
| Voksenopplæringsforbundet (VOFO)   | Sandnes kommune  |
|  | Sarpsborg kommune  |
| Akademikerne   | Stavanger kommune  |
| Arbeidsgiverforeningen Spekter   | Sunndal kommune  |
| Fellesorganisasjonen (FO)  | Time kommune   |
| Hovedorganisasjonen Virke  | Trondheim kommune  |
| KS – Kommunesektorens organisasjon   | Verdal kommune   |
| Landsorganisasjonen i Norge (LO)   |  |
| Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  | Fylkesmannen i Oslo og Akershus                                      |
| Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede  | Fylkesmannen i Rogaland  |
| Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)  | Fylkesmannen i Østfold   |
|  | Vest-Agder fylkeskommune   |
|  | Vestfold fylkeskommune   |
| Datatilsynet stod på listen over høringsinstanser, men ved en feil ble ikke høringsbrevet sendt ut til Datatilsynet. Datatilsynet ble gjort kjent med høringen 26. september 2017, og fikk høringsfrist 13. oktober 2017. Datatilsynet meldte til departementet at de på grunn av stort arbeidspress ikke hadde mulighet til å gjennomgå høringsnotatet og derfor ikke ville avgi en formell høringsuttalelse. | Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)                    |
| Det kom inn 44 høringsuttalelser med realitetsmerknader til forslaget fra høringsinstanser og noen enkeltpersoner. Høringsinstansenes synspunkter blir omtalt i tilknytning til de ulike   | Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)          |
|  | Norges Røde Kors   |
|  | Norsk Folkehjelp   |
|  | Fellesorganisasjonen (FO)  |
|  | Hovedorganisasjonen Virke  |
|  | KS – Kommunesektorens organisasjon                                   |
|  | Landsorganisasjonen i Norge (LO)                                     |
|  | Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)                                |
|  | Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede    |
|  | Utdanningsforbundet  |



### **3 Opplæring for asylsøkere i mottak**

#### **3.1 Innledning**

I dette kapittelet foreslår departementet at asylsøkere i mottak får plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. Forslaget innebærer at kommunen får plikt til å sørge for slik opplæring. Hvilke asylsøkere som vil omfattes av plikten er nærmere omtalt nedenfor. Som følge av dette forslaget foreslår departementet også at asylsøkere omtales i formålsbestemmelsen i introduksjonsloven.

Formålet med forslagene er at asylsøkere så tidlig som mulig skal starte opplæring i norsk og få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet.

#### **3.2 Endring i formålsbestemmelsen**

##### *3.2.1 Gjeldende rett*

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. introduksjonsloven § 1. Bestemmelsen har ikke et selvstendig rettslig innhold. Den kan imidlertid gi veiledning ved fortolkning av andre bestemmelser i loven, særlig ved utøvelse av skjønn.

Hovedformålet med loven er å legge til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet og deltakere med rett og plikt, samt deltakere med plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap kommer seg raskt i arbeid eller utdanning. Deltakelse i arbeidslivet vil gjøre den enkelte økonomisk selvstendig gjennom egen inntekt. For en del av deltakerne kan veien til arbeid gå via utdanning.

Lovens personkrets har, fra loven trådte i kraft 1. september 2003, vært nyankomne innvandrere som har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold.

##### *3.2.2 Forslaget i høringsnotatet*

Departementet foreslo i høringsnotatet en plikt for asylsøkere i mottak til deltakelse i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. Forslaget innebar en utvidelse av introduksjonslovens formål til også å omfatte asylsøkere i mottak. Departementet foreslo derfor at asylsøkere inkluderes i formålsbestemmelsen.

##### *3.2.3 Høringsinstansenes syn*

Flere høringsinstanser uttaler seg om forslaget om opplæring i mottak for asylsøkere. Noen høringsinstanser uttaler seg spesifikt om formålsbestemmelsen. *Nannestad kommune, Sunndal kommune, Verdal kommune, Vest-Agder fylkeskommune, Språkrådet og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* støtter forslaget om å inkludere asylsøkere i formålsbestemmelsen.

*Kompetanse Norge* støtter forslaget om å inkludere asylsøkere i formålsbestemmelsen, men uttaler at det bør vurderes om setningen skal deles, slik at asylsøkere omtales for seg.

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* viser til at asylsøkere er en gruppe som omfatter både personer som senere får oppholdstillatelse og skal integreres i det norske samfunnet, og personer som får avslag og skal returnere. UDI uttaler at formålsbestemmelsen slik den er utformet ikke tar hensyn til at personer med endelig avslag har utreiseplikt og ikke skal delta i yrkes- og samfunnslivet i Norge. Formålet med loven bør etter UDIs mening tilpasses hele asylsøkergruppen, ikke bare de som i framtiden følger integreringsløpet. UDI foreslår derfor at formålsbestemmelsen får en egen setning som kun gjelder asylsøkere og definerer et eget formål med loven for denne gruppen.

##### *3.2.4 Departementets vurderinger*

Departementet foreslår å innføre en plikt til opplæring for asylsøkere i mottak, jf. punkt 3.3.4 nedenfor. Dette medfører en utvidelse av personkretsen som introduksjonsloven gjelder for. Departementet mener derfor at dette bør komme frem også i formålsbestemmelsen. Departementet er enig med *Kompetanse Norge* og UDI i at dette gjerne kan gjøres i en egen setning i bestemmelsen. Dette fordi lovens formål, når det gjelder asylsøkere er noe annerledes enn formålet for innvandrere som har fått innvilget oppholdstillatelse. Departementet foreslår derfor at det tas inn en setning om at et formål med loven er å legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.

Departementets forslag til endringer er inntatt i utkast til nytt annet punktum i introduksjonsloven § 1.

### 3.3 Plikt til å delta i opplæring for asylsøkere i mottak

#### 3.3.1 Bakgrunn og gjeldende ordning

Vertskommuner for mottak har i flere år hatt mulighet til å organisere opplæring i norsk for asylsøkere i mottak. I overkant av 90 prosent av vertskommunene mottar tilskudd til slik opplæring. Fra 1. januar 2017 har kommunene også kunnet organisere opplæring i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere. Per juni 2017 var det 29 vertskommuner for asylmottak som tilbød ordningen.

Dagens opplæring for asylsøkere er en frivillig oppgave for kommunene, med unntak av kommuner med integreringsmottak. Integreringsmottak er omtalt nærmere nedenfor i punkt 4.3.1. Kommuner som mottar tilskudd til opplæring i mottak må imidlertid sørge for at alle i målgruppen får tilbud om slik opplæring. Rammer for og innholdet i opplæringen er ikke regulert i lov. Opplæringen beskrives i Prop. 1 S årlig, samt i departementets regelverk for tilskuddsordningen. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter tilskuddsordningen og kunngjør regelverket i rundskriv på sine nettsider.

I dagens ordning kan asylsøkere få inntil 175 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i norsk kultur og norske verdier. Målgruppen er asylsøkere over 16 år som bor i ordinære mottak, integreringsmottak eller et tilpasset botilbud i en kommune etter avtale med Utlendingsdirektoratet (alternativ mottaksplassering), som ikke har fått endelig vedtak. Det fremgår av IMDi's rundskriv 15/2018 *Tilskotsordning for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkarar i mottak for 2018* at følgende grupper ikke inngår i målgruppen:

- asylsøkere som er omfattet av 48-timers-prosedyren
- asylsøkere over 18 år som er omfattet av Dublin-prosedyren (også mulig Dublin-prosedyre)
- asylsøkere som har fått avslag fra Utlendingsnemnda (UNE)
- asylsøkere som har fått avslag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og hvor UDI eller UNE ikke har utsatt iverksettelsen av vedtaket, slik at utlendingen må forlate Norge før klagebehandlingen i UNE er ferdig
- asylsøkere som har fått avslag fra UDI og som ikke har påklaget vedtaket, slik at UDIs vedtak er endelig

Asylsøkere som er i målgruppen og som har fått alternativ mottaksplassering, det vil si tildelt

bosted utenfor et asylmottak, omfattes av ordningen. Asylsøkere som holdes tilbake i transittmottak av helsemessige grunner (utredning eller behandling) er også omfattet. Asylsøkere mellom 16 og 18 år som omfattes av Dublin-prosedyren, kan få norskopplæring og opplæring i norsk kultur og norske verdier.

Opplæringen i norsk skal følge forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Dette skal bidra til kontinuitet i opplæringen for asylsøkere som senere vil få oppholdstillatelse og dermed rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven kapittel 4. Opplæringen skal bidra til at oppholdet i mottak får et positivt innhold og bidra til rask integrering.

Opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal gi asylsøkere i mottak en tidlig introduksjon til norske lover, regler, verdier, omgangsformer og kultur i vid forstand. Med norske verdier menes verdier som står sterkt i det norske samfunn, herunder demokrati, ytringsfrihet, likestilling mv. Opplæringen skal gis på et språk deltakeren forstår. Gjennom opplæringen skal asylsøkerne få større innsikt i og bedre forståelse for norske samfunnsforhold. Opplæringen består av ni temaer av ulikt omfang. Det første temaet er «Hverdagslige temaer og sosial omgang». Formålet med opplæringen i temaet, er å tydeliggjøre forventninger og normer som setter rammer for samhandling i hverdagen. Målet er at det skal bli enklere å forstå og tolke kulturelle koder og væremåter. De andre temaene i opplæringen er «Familiemønstre og samlivsformer, livsfaseseremonier og høytider», «Likestilling og vern mot diskriminering», «Helse, med særlig vekt på seksuell helse og rusmiddelmissbruk», «Barns rettigheter og foreldrerollen», «Vold i nære relasjoner», «Seksuell trakassering og voldtekt», «Demokrati og verdier» og «Trusler mot demokratiet». Læringsressursene og en beskrivelse av innholdet i opplæringen, finnes på nettsidene til Kompetanse Norge.

IMDi utbetaler tilskudd til kommunene for opplæring. Tilskudd ytes per asylsøker i målgruppen. Tilskuddet for 2018 er fastsatt til 13 300 kroner per asylsøker i målgruppen for opplæring i norsk og 3 800 kroner for opplæring i norsk kultur og norske verdier. Hele tilskuddet utbetales det året asylsøkeren trer inn i målgruppen for ordningen.

#### 3.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at opplæring for asylsøkere i mottak, både opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske ver-

dier, reguleres i introduksjonsloven som et nytt kapittel 4 A. Departementet foreslo at det innføres en plikt for kommunene til å tilby slik opplæring, og en plikt for den enkelte til å delta i opplæringen.

Departementet foreslo i høringsnotatet at kommunens beslutning om å tildele opplæring for asylsøkere i mottak skal regnes som et enkeltvedtak etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Departementet foreslo at opplæring i mottak ikke skal være en rettighet for den enkelte deltaker. Departementet foreslo at det ikke skal være adgang til å klage på beslutningen om tildeling av slik opplæring.

Departementet foreslo at kommunens plikter etter nytt kapittel 4 A skal inngå i temaer som fylkesmannen skal føre tilsyn med, og i temaer kommunen skal føre internkontroll med.

Departementet foreslo at rammene for og innholdet i den pliktige opplæringen skal være det samme som dagens frivillige ordning. Departementet foreslo at målgruppen skal være asylsøkere over 16 år som ikke har fått endelig vedtak om opphold. Videre at timeantallet skal fremgå av Prop. 1 S og av departementets regelverk for tilskudd til kommunene.

Departementet foreslo å bruke begrepet «mottak» i lovbestemmelsen som en felles betegnelse på ordinære mottak, integreringsmottak eller alternativ mottaksplassering. Departementet foreslo at tilskuddet til opplæringen videreføres som et tilskudd per person i målgruppen for opplæringen.

Departementet foreslo at plikten til å delta i opplæring og kommunens plikt til å sørge for slik opplæring skal inntre så snart som mulig etter førstegangs registrering på mottak. Videre at plikten opphører ved førstegangs vedtak om oppholdstillatelse etter utlendingsloven eller ved avslag på søknad om oppholdstillatelse.

Departementet foreslo at det skal være adgang til å søke fritak fra plikt til opplæring på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, slik det er adgang til etter introduksjonsloven § 17.

Departementet foreslo en hjemmel i loven for at departementet skal kunne gi utfyllende bestemmelser i forskrift om kommunens ansvar, og om omfang og innholdet i opplæringen.

Departementet foreslo at opplæringen i norsk skal følge forskrift 18. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Videre at opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal følge læringsressurser utarbeidet av Kompetanse Norge.

Departementet foreslo at opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier, skal registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

### 3.3.3 Høringsinstansenes syn

*Fredrikstad kommune, Flyktningtjenesten i Nannestad kommune, Flyktningtjenestene i Kongsberg, Flesberg og Rollag kommuner, Sandnes kommune, Verdal kommune, Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og Språkrådet* støtter forslaget om opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak. *Horten kommune* støtter også forslaget, men uttaler at det må foretas en grundig kompetanse- og ressursanalyse for å sikre kvaliteten på opplæringen og at nødvendige ressurser er gjort tilgjengelig. *Sarpsborg kommune* støtter forslaget under forutsetning av at det gis tilstrekkelig økonomisk kompensasjon. *Stavanger kommune* er også positiv til forslaget. Kommunen uttaler at det er en forutsetning for å oppfylle plikten at staten tilrettelegger økonomisk og praktisk, slik at den enkelte asylsøker faktisk kan delta i opplæringen. *Sunndal kommune* støtter forslaget, men ønsker en mulighet til å iverksette sanksjoner ved ugyldig fravær.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)* uttaler at direktoratet har tro på å komme tidlig inn med ulike tilbud og tjenester for å få personer raskere i gang. AVdir uttaler at dette er integreringsfremmende, og viser til den utprøvingen som foregår på de fem integreringsmottakene. AVdir uttaler at det er lite tilfredsstillende at det etter gjeldende ordning tilbys opplæring kun ved noen asylmottak.

*Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* er positive til forslaget, men mener at antall timer er for lavt. ffkf uttaler at de har fått innspill fra medlemskommuner som uttrykker bekymring for de økonomiske rammene for arbeidet. ffkf uttaler at forslaget vil medføre en betydelig økning i ressursbehov, blant annet til saksbehandling, internkontroll, flerspråklige lærere og tolk. ffkf uttaler at nye vertskommuner vil måtte bygge opp sitt tilbud, og dermed ha ytterligere ressursbehov. ffkf mener de økonomiske rammene for forslaget bør utredes nærmere, slik at det sikres at kommunenes merutgifter dekkes i sin helhet av staten.

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* er positiv til forslaget. Fylkesmannen uttaler at kommunen må gis tilstrekkelig med ressurser for å sikre den faglige kvaliteten og nivået på undervisningen.

*Fellesorganisasjonen (FO)* er positiv til at det innføres en plikt til opplæring for asylsøkere i mot-

tak. FO uttaler at det må settes av midler til gjennomføring av opplæringsplikten og at mange kommuner ikke har ressursene som skal til for å oppfylle opplæringsplikten. FO mener derfor at kommunene må tilføres ekstra ressurser i form av øremerkede tilskudd.

*Unio* støtter forslaget, men uttaler at det bør vurderes om plikten til å delta i opplæringen bør gjelde etter at oppholdstillatelsen er avklart, eller når asylsøkeren har fått tydelige signaler om at de får innvilget opphold.

*Bodø kommune* mener det er hensiktsmessig at alle fra 16 år og oppover skal få tilbud om opplæring snarest mulig. Bodø kommune mener likevel forslaget må avvete til det foreligger en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner knyttet til endring fra frivillig til lovpålagt ordning.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* (Bufdir) støtter forslaget om å innføre en plikt for kommunene til å tilby opplæring i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak. Direktoratet mener at det er viktig at asylsøkere får en god innsikt og forståelse for norske samfunnsforhold gjennom kunnskapsbasert dialog og refleksjon. Direktoratet viser til at grunnleggende kunnskaper om samfunnet setter den enkelte bedre i stand til å orientere seg i samfunnet og å finne ut av rettigheter og plikter. Bufdir stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å omtale dette som en opplæring i norske verdier og norsk kultur. Direktoratet viser til at mange av de temaene som dekkes i opplæringen er verdier som ikke er avgrenset av en norsk kontekst, slik som likestilling, høytider, barns rettigheter og demokrati, og at dette heller bør omtales som norske samfunnsforhold.

*Fylkesmannen i Rogaland* uttaler at det bør tas inn en frist på tre måneder i bestemmelsen om kommunens ansvar for opplæring i mottak. Fylkesmannen i Rogaland er usikker på om tilbudet ellers vil bli gitt raskt nok. Fylkesmannen i Rogaland mener det da også blir lettere å føre tilsyn med om kommunenes plikt er oppfylt.

*Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)* uttaler at opplæringen bør være frivillig. IKVO er tvilende til nytteverdien av en egen opplæring i norsk kultur og norske verdier. IKVO uttaler at 50 timers kurs i samfunnskunnskap heller kan gis i mottak.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* er positiv til forslaget om å innføre plikt for kommunene til å tilby norskopplæring og opplæring i kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak, og plikt for asylsøkere i mottak til å delta i denne opplæringen.

IMDi uttaler at det må vurderes om det er hensiktsmessig å benytte lovregulering som virkemiddel fremfor andre typer virkemidler på grunn av store svingninger i ankomsttall. IMDi uttaler at store ankomster kan gjøre det vanskelig for kommunene å innfri plikten, og kostnadene for å gjennomføre en slik lovpålagt ordning kan bli svært omfattende. IMDi viser til at over 90 prosent av vertskommunene tilbyr norskopplæring for asylsøkere. Å fastsette en lovpålagt plikt for kommunen vil i så fall være å følge opp en ordning som fungerer og kodifisere denne.

IMDi uttaler at det vil ta tid og være kostbart å etablere et godt opplæringstilbud i kommuner som per i dag ikke tilbyr opplæring i norsk kultur og norske verdier, og at det bør tas høyde for dette ved eventuell ikrafttredelse av forslaget.

IMDi mener en plikt for asylsøkerne som bor på mottak vil kunne gi et sterkere incentiv til at den enkelte starter opp raskt i opplæringen, og det gir en tydelig forventning om at de skal delta i opplæringen. At samtlige får plikt til å delta gjør det også lettere for kommunen å planlegge et helhetlig tilbud.

IMDi uttaler at en plikt for den enkelte vil innebære en økt saksbehandlingsbyrde for kommunene da de vil måtte fatte enkeltvedtak for hver deltaker, samt følge opp det praktiske rundt deltakerne. IMDi uttaler at økt saksbehandlingsmengde vil kunne medføre utsatt oppstart av opplæring, særlig i perioder hvor det kommer et høyt antall asylsøkere til kommunen.

IMDi støtter at det ikke skal være klageadgang for deltakerne og uttaler at klageadgang ville kunne medføre store økonomiske og administrative kostnader for kommunene og fylkesmennene.

IMDi mener at deltakere som av ulike grunner ikke får deltatt i opplæringen ikke bør ilegges sanksjoner, og er positiv til at høringsnotatet ikke legger opp til å sanksjonere ugyldig fravær. IMDi er positiv til at deltakere kan søke seg fritatt fra opplæring grunnet helsemessige eller andre tungtveiende årsaker.

*Kommunesektorens organisasjon (KS)* uttaler at det er viktig at alle nyankomne fra et tidlig tidspunkt starter prosessen med å lære norsk og tilegne seg kunnskap om samfunnet. KS mener imidlertid at det fortsatt skal være frivillig for kommunene om de vil tilby opplæring i mottak. KS viser til at ordningen med opplæring i norsk kultur og norske verdier har eksistert i kort tid, og at det ikke er kartlagt om tilskuddet kommunene mottar dekker utgiftene. KS uttaler at innholdet og effekten av opplæringen bør evalueres over tid. KS viser videre til at opplæringen skal gis på et språk del-

takeren forstår, og at det derfor vil bli behov for et betydelig antall tolker og lærere som behersker deltakernes morsmål. KS viser videre til at en lovpålagt ordning vil medføre økt byråkrati og administrasjonskostnader. KS mener det heller bør vurderes å gi asylmottakene større ansvar for samfunnskunnskap i sitt informasjonsarbeid. KS viser til at nye vertskommuner vil måtte bygge opp et tilbud for første gang, noe som vil kreve ressurser. KS uttaler at mange vertskommuner er små og har problemer med å anskaffe lærere til voksenopplæringen på grunn av geografiske avstander. KS uttaler at det blir umulig for disse kommunene å følge det foreslåtte lovpålegget.

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* uttaler at tilegnelse av kunnskaper om norsk arbeidsliv og den norske arbeidslivsmodellen bør være selvstendige tema i opplæringen i norsk kultur og norske verdier, og at dette også kan følges opp i introduksjonsprogrammet. Videre uttaler LO at det er viktig at kommunene er økonomisk i stand til å sikre opplæringsplikten.

*Norsk Folkehjelp* understreker viktigheten av at tilbudet om opplæring i norsk kommer raskt i gang. Norsk Folkehjelp uttaler at beboere i tider med høye ankomsttall, har blitt værende lenge på transittmottak før de kom til et ordinært mottak, og at ventetiden totalt sett har blitt svært lang før norskundervisningen har startet. Norsk Folkehjelp anbefaler at det gjennomføres en evaluering av kommunenes kapasitet til å tilby opplæringen i norsk kultur og norske verdier før den lovfestes. Norsk Folkehjelp stiller spørsmål ved om det heller bør satses på tiltak som kommuner allerede har god erfaring med, slik som for eksempel foreldreveiledningskurset ICDP. I likhet med LO anbefaler Norsk Folkehjelp at det innføres en selvstendig modul om norsk arbeidsliv og den norske arbeidslivsmodellen i opplæringen i norsk kultur og norske verdier.

Norsk Folkehjelps erfaring er at de aller fleste asylsøkere i mottak ønsker å delta i norskundervisning. Norsk Folkehjelp støtter en lovfesting av plikt til å delta i opplæring, og at det ikke innføres sanksjoner mot eventuell manglende deltakelse. Norsk Folkehjelp uttaler at det er viktig at kommunene får nok handlingsrom til å være fleksible i organiseringen av opplæringen.

*Oslo kommune* støtter intensjonen i forslaget om opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier til beboere i mottak. Oslo kommune mener imidlertid at de økonomiske og administrative konsekvensene ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet. Oslo kommune uttaler at innhold og effekt av opplæring i norsk kultur og

norske verdier bør evalueres, før kommunene får en plikt til å tilby opplæring i norsk kultur og norske verdier i asylmottak.

*Røde Kors* uttaler at asylsøkere bør ha rett til opplæring i mottak, og en klageadgang etter forvaltningsloven. Røde Kors uttaler at det ikke vil være tilstrekkelig å gi fylkesmannen tilsynsmyndighet. Røde Kors uttaler at forslaget er i strid med grunnleggende rettsprinsipper i forvaltningen om at en person som berøres av et enkeltvedtak, skal få muligheten til å uttale seg. Røde Kors mener effekten og erfaringene med opplæringen i norsk kultur og norske verdier må evalueres før det innføres som en fast ordning.

*Sandnes kommune* uttaler at innholdet i opplæringen i samfunnskunnskap og opplæringen i norsk kultur og norske verdier bør gjennomgås og samkjøres, da det nå er mye likt innhold. Kommunen uttaler at unge asylsøkere som er gitt grunnskoleopplæring, bør fritas fra plikten fordi de får tilsvarende opplæring gjennom norsk- og samfunnskunnskapsfagene i grunnskoleløpet.

*Utdanningsforbundet* støtter forslaget og uttaler at tilbudet som asylsøkere mottar i dag, er av høyst ulik kvalitet og at undervisningen ofte ikke er tilpasset i samme grad som undervisning som gis innenfor introduksjonsloven.

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* er positiv til forslaget om at asylsøkere blir omfattet av introduksjonsloven og at de får plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. UDI er videre positiv til å innføre en plikt for kommuner til å tilby opplæring. UDI uttaler at opplæringen vil kunne bidra til at beboerne gjennom norskkunnskaper får mer utbytte av informasjon og kurs som de deltar på i ventetiden på mottaket. Videre uttaler UDI at norskopplæring aktiviserer beboere, bidrar til at de kan orientere seg raskere og kommunisere i nye omgivelser noe som videre kan forebygge psykiske helseproblemer. UDI uttaler at erfaringer fra returarbeid i mottak tilsier at meningsfulle aktiviteter som styrker psykisk helse er av betydning for at den enkelte bestemmer seg for å returnere frivillig og takler utfordringer etter ankomst til hjemlandet.

UDI uttaler at det er viktig at innføring av en plikt til opplæring, ikke motvirker utlendingsmyndighetenes oppgaver knyttet til retur, og vanskeliggjør returarbeidet i mottak for personer som senere får avslag og skal returnere. UDI uttaler at det derfor er viktig at plikten til norskopplæring opphører ved avslag i første instans.

UDI er positiv til at personer som bor i kommunen etter avtale med UDI om alternativ mot-

taksplassering, også inkluderes i målgruppen. UDI påpeker imidlertid at dette også omfatter kommuner som ikke har asylmottak, og det vil kunne bli utfordrende for disse kommunene å tilby opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. UDI uttaler at dette igjen kan påvirke deres vilje til å inngå avtaler med UDI om alternativ mottaksplassering.

UDI mener at avgrensningene av hvem plikten skal gjelde for ikke er tydelige nok i høringsforslaget og at målgruppen bør presiseres ytterligere. Det gjelder både tidspunktet for når plikten inntrer, hvilke grupper asylsøkere den omfatter og når plikten opphører. UDI uttaler at plikten til opplæring ikke bør defineres ut fra mottakstypen som asylsøkeren bor i, men heller ut fra status og prosedyre i asylsaksbehandlingen. UDI uttaler at asylsøkere som er underlagt hurtigprosedyrer i asylsaksbehandlingen ikke bør omfattes av plikten til opplæring. UDI mener at plikten til opplæring heller ikke bør gjelde søkere som kommer til å oppholde seg kort tid i landet og som ikke får saken sin realitetsbehandlet i Norge, slik som søkere med sak underlagt Dublin-prosedyre. UDI mener videre at det ikke er hensiktsmessig at opplæringen starter før asylintervjuet er gjennomført. UDI viser til at den innledende fasen i asylsaksprosessen er preget av registreringer, kartlegginger, obligatorisk helsesjekk og flyttinger. UDI uttaler at følgende kriterier bør være oppfylt for at plikten til opplæring for asylsøkeren inntreffer: Beboeren skal

- være registrert i mottakssystemet,
- ha gjennomført obligatorisk helseundersøkelse,
- ha gjennomført asylintervju eller utvidet registrering,
- ikke være omfattet av en hurtigprosedyre eller Dublin-behandling og
- ikke ha fått vedtak i UDI

UDI uttaler at høringsforslaget er uklart når det gjelder hvor lenge plikten til å delta er ment å gjelde. UDI uttaler at integreringstiltak, herunder plikten til opplæring, bør bortfalle etter vedtak i førsteinstans.

*Vest-Agder fylkeskommune* er positiv til forslaget om at kommunene skal ha plikt til å gi asylsøkere opplæring i språk og kultur straks de kommer til Norge. Vest-Agder Fylkeskommune uttaler at opplæringen bør vektlegge å formidle positive verdier og et inkluderende menneskesyn. Vest-Agder fylkeskommune uttaler at fylkeskommunen har høy kompetanse på kartlegging og opplæring, som er relevant for målgruppen. Fylkeskommunen mener

derfor at fylkeskommunene bør ha en tydeligere rolle i den nye lovbestemmelsen. Fylkeskommunen er kritisk til måten norsk kultur og norske verdier presenteres på. Det gjelder særlig temaene «Vold i nære relasjoner», «Seksuell trakassering og voldtekt» og «Trusler mot demokratier». Materialet utarbeidet av Kompetanse Norge, har etter fylkeskommunens syn for sterkt fokus på uønsket atferd. Fylkeskommunen uttaler at materialet i større grad burde formidle et positivt menneskesyn, samt kunst og kultur.

### 3.3.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at opplæring for asylsøkere i mottak, både opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier, reguleres i introduksjonsloven som et nytt kapittel 4 A i loven. Departementet foreslår at det innføres en plikt for kommunene til å sørge for slik opplæring, og en plikt for den enkelte til å delta. Departementet mener at opplæringen er så viktig at den bør være pliktig. Det er derfor nødvendig med en lovfesting. En lovfestet plikt vil også synliggjøre en tydelig forventning om at den enkelte skal delta i opplæring og at dette er en viktig oppgave for kommunene.

Departementet legger vekt på at det er viktig å komme tidlig i gang med opplæring i norsk. Slik kan asylsøkere tilegne seg basisferdigheter i norsk og bli i stand til å kommunisere på enkel norsk i mottaket og i lokalmiljøet. Det vil videre være en forberedelse til et eventuelt videre liv i Norge.

Departementet ser at mange høringsinstanser er positive til å innføre en pliktig opplæring i norsk kultur og norske verdier, men at andre høringsinstanser er negative eller mener ordningen burde evalueres nærmere først. Departementet mener det er viktig at alle som bor i Norge har grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet og verdiene det bygger på, og at denne informasjon blir gitt så tidlig som mulig. Opplæringen gir asylsøkere i mottak en tidlig introduksjon til norske lover, regler, verdier, omgangsformer og kultur i vid forstand. Deltakerne deltar i en kunnskapsbasert dialog og refleksjon om temaer som likestilling, familiestrukturer og samlivsformer, barns rettigheter, foreldrerollen, og vold i nære relasjoner. Tilbudet er også et bidrag til å motvirke passivitet i perioden i mottak. Departementet foreslår på dette grunnlaget at opplæringen innføres som en pliktig ordning.

En plikt for kommunen signaliserer at opplæring for asylsøkere er en viktig oppgave å legge til

rette for. I tillegg får den enkelte deltaker forutsigbarhet om at opplæring tilbys. Plikten til å delta gir en tydelig forventning om at den enkelte skal delta i opplæring kort tid etter ankomst til landet, gjennomføre opplæring og tilegne seg språklige ferdigheter og grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet.

Departementet viser til KS' høringsuttalelse om at det heller bør vurderes å gi asylmottakene større ansvar for samfunnskunnskap i sitt informasjonsarbeid. Departementet mener plikten til å sørge for opplæringen bør pålegges kommunen. Kommunene har også plikt etter introduksjonsloven § 17 til å sørge for opplæring i samfunnskunnskap på et språk den enkelte forstår. Dette gjelder også for de som har fått oppholdstillatelse og som bor midlertidig på et asylmottak i påvente av bosetting. Kommunen har forutsetning for å se opplæringen i norsk kultur og norske verdier i sammenheng med opplæringen i samfunnskunnskap.

Departementet viser videre til KS' uttalelse om at mange vertskommuner er små og har problemer med å anskaffe lærere til voksenopplæringen på grunn av geografiske avstander. Etter departementets vurdering må det forutsettes at kommuner som skal drive mottak, har nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi et innholdsmessig godt tilbud. Eventuelle utfordringer med å oppfylle denne plikten, må løses på samme måte som utfordringer i å oppfylle plikten til å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17.

Departementet foreslår at plikten til å delta i opplæring skal følge direkte av loven, og at kommunen derfor ikke skal treffe enkeltvedtak overfor de enkelte asylsøkerne. Det vil da heller ikke være aktuelt med noen klageadgang når det gjelder selve plikten til å delta i opplæringen. Departementet viser til høringsuttalelsen fra IMDi om at økt saksbehandlingsmengde med tilhørende klageadgang vil kunne medføre utsatt oppstart av opplæring, særlig i perioder hvor det kommer et høyt antall asylsøkere til kommunen, samt store økonomiske og administrative kostnader for kommunene og fylkesmennene. Det legges ikke opp til sanksjoner dersom asylsøkeren ikke oppfyller sin plikt til å delta i opplæringen.

Departementet har vurdert om opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier skal være en rettighet for deltakerne. Hovedformålet med dagens mottakssystem er å tilby innkvartering for de som søker om beskyttelse inntil bosetting eller retur gjennomføres. Opphold i mottak er dermed et tilbud og ingen rettighet.

Departementet foreslår at opplæringen som finner sted i mottaket heller ikke skal være en rettighet. En rettighetsfesting vil kunne gi et uheldig signal til asylsøkere som ennå ikke har fått oppholdstillatelse i Norge og vanskeliggjøre returarbeidet av dem som skal returneres.

Fordi opplæring for asylsøkere er en viktig oppgave å legge til rette for, foreslår departementet at kommunens plikter etter nytt kapittel 4 A skal inngå i temaer som fylkesmannen skal føre tilsyn med, og i det kommunen etter dagens regelverk skal føre internkontroll med.

Departementet er enig med UDI i at det er viktig at innføringen av plikt til opplæring i mottak, ikke vanskeliggjør returarbeidet i mottak for personer som senere får avslag og skal returnere. Målgruppen for dagens frivillige ordning er også begrenset ut ifra slike hensyn, jf. omtalen ovenfor i punkt 3.3.1. Departementet foreslår at plikten til opplæring opphører ved avslag i første instans. Departementet anser det som lite hensiktsmessig å fortsette opplæringen i norsk og opplæringen i norsk kultur og norske verdier for personer som har fått avslag i første instans. Personer i denne gruppen vil med stor sannsynlighet måtte returnere, og en plikt til opplæring for denne gruppen vil kunne motvirke returarbeidet, slik UDI viser til.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette at plikten til opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak, og kommunenes ansvar for slik opplæring, skal gjelde for asylsøkere over 16 år i mottak. Departementet foreslår at plikten til opplæring ikke skal omfatte

- a. asylsøkere som er omfattet av 48-timers-proseduren
- b. asylsøkere som er omfattet av Dublin-proseduren
- c. asylsøkere over 18 år som har blitt nektet realitetsbehandling av søknad om oppholdstillatelse
- d. asylsøkere som har fått vedtak fra Utlendingsdirektoratet om avslag eller innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse.

Departementet foreslår å bruke begrepet «mottak» som en felles betegnelse på det som i dag betegnes som ordinære mottak, integreringsmottak og alternativ mottaksplassering. Ankomstsenter og transittmottak omfattes ikke. Departementet foreslår også at tilskuddet til opplæringen videreføres som et tilskudd per person i målgruppen for opplæringen.

Departementet har merket seg UDIs uttalelse om at plikten til opplæring ikke bør inntreffe før

asylsøkeren er registrert i mottakssystemet, har gjennomført obligatorisk helseundersøkelse og gjennomført asylintervju eller utvidet registrering. Departementet foreslår at plikten for den enkelte skal inntre etter registrering i mottak. Videre at kommunens plikt til å tilrettelegge for undervisning skal inntre så snart som mulig etter at asylsøkeren er registrert i et mottak i kommunen. I dette ligger det et rom for å ta hensyn til når det er praktisk og fornuftig å starte opplæringen med tanke på andre prosesser asylsøkeren skal gjennom i den innledende asylfasen, uten at det stilles et absolutt krav om å ha gjennomført helseundersøkelse, asylintervju eller utvidet registrering. Det skal legges vekt på å komme tidlig i gang med opplæringen. Asylsøkerens plikt vil i praksis først inntre idet opplæringen tilbys av kommunen.

Plikten opphører når asylsøkeren ikke lenger faller inn under målgruppen for opplæringen. Forslaget innebærer ikke endringer i introduksjonsloven §§ 17 og 18. Kommunene skal dermed fortsatt sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap så snart som mulig for personer som får en oppholdstillatelse som gir rett og plikt til å delta i slik opplæring. I praksis innebærer dette at personer som får en oppholdstillatelse som gjør at de kommer inn i personkretsen for rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal få opplæring mens de bor midlertidig på mottak og venter på en bosettingskommune.

Departementet foreslår at det skal være adgang til å søke fritak fra plikt til opplæring på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende grunner, slik det også er adgang til etter introduksjonsloven § 17. Den enkelte må søke kommunen om slikt fritak, og søknaden må være dokumentert. Kommunen må deretter foreta en helhetsvurdering på samme måte som ved søknader om fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 4. De samme momentene kan tillegges vekt i vurderingen. Momenter i vurderingen kan være sykdommen eller skadens art, varighet og omfang. Personer som er aktuelle for fritak er i hovedsak de som er alvorlig eller kronisk syke, eller hvor en helhetsvurdering av personens situasjon tilsier at det ville være urimelig ikke å fritta

vedkommende. Opplæringen skal tilpasses den enkelte deltaker, også dem som av helsemessige grunner har begrenset mulighet til å delta. Det skal derfor i alminnelighet svært mye til før vilkåret for fritak skal anses oppfylt. En avgjørelse av en slik søknad vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og et avslag skal dermed kunne påklages.

Departementet foreslår at asylsøkere som deltar i opplæring i norsk etter opplæringsloven, skal kunne søke om fritak fra plikten til opplæring i norsk i mottak. Et avslag på en slik søknad vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og skal dermed også kunne påklages. Disse asylsøkerne vil likevel ha en plikt til å delta i opplæring i norsk kultur og norske verdier.

Opplæringen i norsk skal følge forskrift 18. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal følge presentasjoner utarbeidet av Kompetanse Norge og skal gjennomføres på et språk den enkelte forstår. Kommunene har kunnet organisere opplæring i norsk kultur og norske verdier fra 1. januar 2017. På det nåværende tidspunktet foreligger det få erfaringer når det gjelder både rammer for og innholdet i faget. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har hatt innspill når det gjelder innholdet i opplæringen. Departementet foreslår en egen bestemmelse i introduksjonsloven om at departementet kan gi forskrift om kommunens ansvar, omfanget av og innholdet i opplæringen. Departementet foreslår at timeantallet skal fastsettes i forskrift.

Opplæringen i norsk og opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal ha god kontinuitet og tilbys etter den innledende asylfasen. Gjennomført opplæring skal registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

Departementet foreslår at plikt for asylsøkere til å delta i opplæring i mottak, og plikt for kommunen til å sørge for slik opplæring, reguleres i introduksjonsloven i et nytt kapittel 4 A. Departementets forslag til bestemmelse om asylsøkerens plikt til deltakelse i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier er inntatt i utkast til § 20 a. Departementets forslag til bestemmelse om kommunens ansvar for opplæring i mottak er inntatt i utkast til § 20 b. Departementets forslag til forskriftshjemmel er inntatt i utkast til § 20 c.



## **4 Kvalifiseringen skal bygge videre på tiltak gjennomført før bosetting**

### **4.1 Innledning**

I dette kapitlet foreslår departementet at det presiseres i introduksjonsloven § 6 om individuell plan at ordningene etter loven skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting.

### **4.2 Bakgrunn og gjeldende rett**

Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 6. Det samme gjelder for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 19. Den individuelle planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Den individuelle planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet. Både innhold i og rammer for introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal tilpasses den enkeltes bakgrunn, forutsetninger og kvalifiseringsbehov. Den enkelte deltaker skal medvirke i utformingen av sin egen individuelle målsetting og valg av tiltak som er nødvendig for å oppnå denne målsettingen. Individuell plan er verktøyet som skal sikre planmessighet, kontinuitet og deltakermedvirkning, jf. §§ 6 og 19 første ledd.

Kartlegging av den enkeltes bakgrunn og ferdigheter er sentralt i utformingen av den individuelle planen. Det skjer allerede i dag ulike kartlegginger av den enkeltes bakgrunn og kompetanse. Dette skjer for eksempel i ankomstfasen, i asylintervjuet, gjennom selvregistrering av kompetanse, karriereveiledning og gjennom en bosettingssamtale når vedkommende har fått oppholdstillatelse og skal bosettes i en kommune. Nylig innførte kvalifiseringstiltak er omtalt nærmere nedenfor i punkt 4.3. Dersom tiltakene skal ha ønsket effekt og være effektive er det viktig at bosettingskommunene bygger videre på tiltakene, slik at man sikrer kontinuitet i kvalifiseringsarbeidet.

### **4.3 Nylig innførte kvalifiseringstiltak**

#### *4.3.1 Integreringsmottak*

Regjeringen etablerte de første integreringsmottakene i 2016. Formålet med disse mottakene er å legge til rette for raskere arbeids- og samfunnsdel-

takelse for nyankomne innvandrere. Ved å starte integreringsarbeidet, inkludert norskopplæring og kvalifiseringstiltak tidlig, får personer i mottak utnyttet tiden bedre.

I integreringsmottakene stilles det høye krav til den enkeltes motivasjon og egeninnsats. Deltakerne signerer kontrakt med tydelige krav og får et individuelt tilpasset program med tiltak. Tiltakene skal få dem inn i et helhetlig kvalifiseringsløp som kan videreføres etter bosetting. Hverdagen i mottaket skal være strukturert med et fulltidsprogram der norskopplæring står sentralt. Kompetansekartlegging og karriereveiledning er sentrale tilbud i integreringsmottakene.

#### *4.3.2 Kompetansekartlegging*

Regjeringen har etablert tilbud med systematisk kartlegging av asylsøkeres kompetanse i samtlige integreringsmottak og enkelte ordinære mottak.

Målgruppen er asylsøkere med høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse eller som har fått innvilget oppholdstillatelse. Kompetanseopplysningene skal følge med personen videre i kontakt med offentlige instanser. Opplysningene som fremkommer av kartleggingen skal bidra til å sikre bedre kobling mellom bosetting, kvalifisering og behovene i arbeidsmarkedet, samt bedre tilrettelegging av tilbudene de nyankomne innvandrerne får. Opplysningene skal også kunne benyttes for statistiske formål.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Kompetanse Norge utviklet en løsning for selvregistrering av kompetanse. Registreringen inneholder blant annet spørsmål om utdanning og realkompetanse, språkferdigheter, digitale ferdigheter, erfaring fra lønnet og ulønnet arbeid og interesser. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) overtok ansvaret for selvregistreringsløsningen fra sommeren 2017 og det tas sikte på at løsningen settes i ordinær drift våren 2018. Målet er at kompetansekartleggingen på sikt skal erstatte deler av det bosettingsforberedende arbeidet i mottaksfasen.

#### *4.3.3 Karriereveiledning*

Asylsøkere med høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse eller som har fått innvilget oppholdstillatelse, vil etter gjennomført kompetansekartlegging også kunne motta karriereveiledning mens de bor i mottak. Formålet er å bedre utnytte nyankomne innvandreres kompetanse, tilpasse kvalifiseringstilbudet til den enkeltes behov og starte kvalifiseringer tidligere. Den enkelte skal

få kunnskap om muligheter innen utdanning og arbeid, bli bevisst sin egen kompetanse, kunne ta informerte valg og få en bedre overgang til arbeidslivet.

Gjennom karriereveiledningssamtalen skal asylsøkeren få informasjon om blant annet fremgangsmåter for å kunne jobbe i ulike yrker i Norge, hvordan få godkjent medbrakt utdanning, mulig kompletterende utdanning og andre muligheter for utdanning og arbeid. Samtalen skal følges opp med tilbud om relevante kvalifiserende tiltak.

#### 4.3.4 Andre tiltak

I integreringsmottakene kan beboerne også motta andre kvalifiserende tilbud som for eksempel raske godkjenning av kompetanse, komplette utdanning og arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Personer kan slik ha startet i ulike tiltak eller mottatt veiledning allerede før de blir bosatt i en kommune.

Innføring av kompetansekartlegging, karriereveiledning og andre kvalifiserende tiltak i mottak er noen av tiltakene i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* som allerede er satt i gang. Bakgrunnen for disse nye tiltakene er omtalt i meldingen.

### 4.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at kommunens ansvar for å bygge videre på arbeid gjennomført i mottak tydeliggjøres i introduksjonsloven § 6. Departementet foreslo at det skal fremgå uttrykkelig av loven at dersom deltakeren har fått kartlagt sin kompetanse, mottatt karriereveiledning eller deltatt i opplæring og andre tiltak før bosetting i kommunen, skal kommunen bygge videre på dette arbeidet i utformingen av deltakerens individuelle plan.

Departementet foreslo at presiseringen også skulle komme til anvendelse for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deres individuelle plan, jf. introduksjonsloven § 19.

Departementet foreslo også å presisere i loven at den individuelle planen for introduksjonsprogrammet skal sees i sammenheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

### 4.5 Høringsinstansenes syn

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Flyktningsjenesten i Nannestad kommune, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Integrerings- og mang-*

*foldsdirektoratet (IMDi), Kompetanse Norge, Norsk Folkehjelp, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Porsgrunn kommune, Røde Kors, Sandnes kommune, Sarpsborg kommune og Vest-Agder fylkeskommune* er positive til forslaget.

*Kommunesektorens organisasjon (KS)* uttaler at forslaget gjenspeiler eksisterende praksis og intensjon i kommunene og at det dermed ikke er behov for en egen lovregulering på dette området. *KS, Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO) og Oslo kommune* uttaler at det er kommunen som har best oversikt når det gjelder muligheter for arbeid og utdanning lokalt. De uttaler at det er urimelig at kommunene gjennom lov blir forpliktet til å følge opp individuelle handlingsplaner og andre tiltak initiert av andre forvaltningsorganer, private eller ideelle aktører, som ikke har et selvstendig oppfølgingsansvar for ordningene etter introduksjonsloven. *KS* legger til grunn at kommunene på frivillig basis og etter egne vurderinger vil bygge på tiltak gjennomført i mottakene i sitt kvalifiseringsarbeid. *KS* foreslår heller en tydeliggjøring i rundskriv.

*Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf)* uttaler at formuleringen i forslaget bør endres slik at det blir opp til bosettingskommunen å vurdere om det lar seg gjøre å videreføre eller bygge videre på tiltak som er gjennomført i mottak. *ffkf* uttaler at bosettingskommunen ikke kan bli forpliktet ved lov til å videreføre tiltak i individuell plan som i verste fall er lovstridig, eller som ikke speiler mulighetene lokalt.

*Bodø kommune* uttaler at det er viktig å komme i gang med kompetansekartlegging og kvalifisering allerede mens deltakerne er i asylmottak, og at individuell plan for introduksjonsprogrammet bygger videre på dette arbeidet. *Bodø kommune* er likevel ikke enig i at dette skal lovfestes og viser til at forslaget vil kunne forplikte kommuner til å etablere nye kvalifiseringstiltak som kommunen av praktiske eller økonomiske årsaker vanskelig vil kunne etablere.

*Bærum kommune* støtter intensjonen i forslaget og fremhever viktigheten av at det foreligger gode rutiner og kompetanse som sikrer god kvalitet på kartlegging i mottakene. *Bærum kommune* fremhever at det er viktig at det ikke skapes usikkerhet når det gjelder kommunens ansvar for å utforme innholdet i den individuelle planen, som må bygge både på tidligere kartlegging og på den kartlegging som kommunen utfører på egen hånd.

*Horten kommune* uttaler at det er viktig at lokale vurderinger om muligheter og begrensninger, danner grunnlaget for vurdering og oppføl-

ging av introduksjonsprogrammet. Horten kommune foreslår heller at kommunene skal videreføre arbeidet med den individuelle planen dersom dette ansees som hensiktsmessig av deltaker og kommunen.

*Trondheim kommune* uttaler at det er viktig å støtte opp under kommunens overordnede ansvar for introduksjonsprogrammet framfor å binde kommunene til å følge planer som er utarbeidet av andre. Trondheim kommune uttaler at det er naturlig å bygge på mottakets planer dersom de er i samsvar med deltakerens behov, lokale muligheter og forutsetninger samt kommunens vurdering.

Flere høringsinstanser uttaler at det er viktig med et godt kartleggings-, karriereveilednings- og kvalifiseringsarbeid i mottakene, samt god informasjon flyt til bosettingskommunen.

#### 4.6 Departementets vurderinger

Ved utforming av introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er det viktig at kommunen bygger videre på tiltak som er igangsatt før bosetting. Slike tiltak kan blant annet være kartlegging av kompetanse, karriereveiledning og opplæring. Dette er nødvendig for å sikre kontinuitet og planmessighet, og for at den enkelte deltaker ikke skal oppleve gjentakelser eller avbrudd i sin kvalifisering. Det er også viktig at kommunen ikke bruker ressurser på å gjenta kartlegging, opplæring og tiltak som allerede er gjennomført.

Departementet foreslår derfor at kommunens ansvar for å bygge videre på arbeid gjennomført i mottak tydeliggjøres i introduksjonsloven § 6. Departementet foreslår at det skal gå frem av bestemmelsen at den individuelle planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting. Med henvisningen til § 6 i § 19 første ledd, vil presiseringen også komme til anvendelse for deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og deres individuelle plan.

Departementet ser at flere høringsinstanser uttaler at det er urimelig at kommunene gjennom lov blir forpliktet til å følge opp individuelle handlingsplaner og andre tiltak initiert av andre aktører. Departementet mener imidlertid at formuleringen i departementets forslag åpner opp for at kommunene vurderer innholdet i den individuelle planen ut fra lokale forhold. Forslaget innebærer at det fremgår uttrykkelig av loven at den individuelle planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har mottatt før bosetting, for eksem-

pel kartlegging av kompetanse og veiledning. Det legges ikke opp til at kommunen skal være pålagt å videreføre konkrete tiltak og planer. I formuleringen «bygge videre på» ligger det et rom for skjønn, og det skal fortsatt være opp til kommunen å vurdere hvilke tidligere tiltak som skal følges opp. Forslaget skal sikre at kommunen tar hensyn til og vektlegger tidligere kartlegginger, veiledning og andre tiltak når individuell plan skal utformes. Det er viktig at dette arbeidet ikke starter på nytt ved bosetting og at innvandreren ikke opplever unødvendige gjentakelser eller avbrudd i sin kvalifisering.

Det er viktig at tiltak og tidsfaser i opplæring i norsk og samfunnskunnskap ses i sammenheng med øvrige tiltak og tidsfaser for de deltakerne som også deltar i introduksjonsprogrammet. Helhetlige og planmessige løp er en forutsetning for en effektiv kvalifisering og god deltakermedvirkning. Departementet foreslår derfor å presisere i loven at den individuelle planen for introduksjonsprogrammet skal ses i sammenheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette fremgår i dag av departementets rundskriv til introduksjonsloven. En presisering i loven vil imidlertid gi større forutsigbarhet både for kommunen og for den enkelte deltaker.

Departementets forslag til presisering når det gjelder utforming av individuell plan, er inntatt i utkast til § 6 første ledd siste setning og § 6 sjette ledd.

## 5 Økt bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak

---

### 5.1 Innledning

I dette kapittelet foreslår departementet å presisere i introduksjonsloven at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak alltid skal inngå i introduksjonsprogrammet. Videre foreslår departementet at loven skal stille krav om at det begrunnes i deltakerens individuelle plan hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

### 5.2 Bakgrunn

Regjeringen vil øke arbeidsrettingen i introduksjonsprogrammet. Dette er omtalt både i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring* og i Meld. St. 30

Tabell 5.1 Utvikling i bruk av tiltak i introduksjonsprogrammet

| Oversikt over tiltak                | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Antall deltakere                    | 12817  | 13209  | 13681  | 14679  | 17940  | 23961  |
| Norskopplæring med samfunnskunnskap | 90,4 % | 87,1 % | 87,6 % | 88,9 % | 89,2 % | 90,1 % |
| Språkpraksis                        | 34,0 % | 32,4 % | 30,8 % | 31,5 % | 31,7 % | 32,0 % |
| Godkjenning av utdanning            | 2,6 %  | 2,5 %  | 2,4 %  | 2,3 %  | 2,6 %  | 2,5 %  |
| Arbeid                              | 6,2 %  | 6,4 %  | 6,2 %  | 5,8 %  | 6,1 %  | 6,2 %  |
| Arbeidspraksis                      | 12,7 % | 13,2 % | 13,5 % | 15,0 % | 13,8 % | 14,4 % |
| Yrkesprøving                        | 1,1 %  | 1,2 %  | 1,1 %  | 0,9 %  | 0,8 %  | 1,1 %  |
| Kurs i regi av kommune/stat         | 21,3 % | 23,2 % | 26,3 % | 31,0 % | 31,5 % | 33,0 % |
| Grunnskole/fag i grunnskolen        | 13,3 % | 16,0 % | 15,8 % | 16,5 % | 16,6 % | 17,4 % |
| Fag i videregående skole            | 2,6 %  | 3,1 %  | 2,8 %  | 2,6 %  | 2,7 %  | 3,8 %  |
| Annet                               | 29,0 % | 41,3 % | 44,9 % | 46,7 % | 44,0 % | 44,1 % |

(2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Et av tiltakene i Meld. St. 30 (2015–2016) er at regjeringen vil endre introduksjonsloven slik at bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak alltid skal inn i arbeidet med den enkeltes individuelle plan. Forslaget om økt bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 439: 1 bokstav d (2015–2016) om å legge til rette for at språkopplæring i større grad skal kunne kombineres med arbeid eller arbeidspraksis.

Statistikk og rapporter fra SSB viser at arbeidsretting av introduksjonsprogram er viktig for å få best mulige resultater, se for eksempel SSB-rapport 2014/15 side 33 og SSB-rapport 2015/36, side 71 til 72. Samtidig viser det samme kunnskapsgrunnlaget at arbeidsretting gjøres i liten grad. Slik har det vært siden introduksjonsloven trådte i kraft 1. september 2004. I en kunnskapsoppsummering fra 2015 påpeker Fafo at kommunene trenger tilgang på gode og relevante tiltak.

Programmet skal være tilpasset den enkelte deltaker, men i mange kommuner er både innhold og rammer for programmet standardisert. Tall fra SSB basert på deres årlige publiserte statistikk over deltakere, viser utviklingen av bruk av tiltak i introduksjonsprogrammet, se tabell 5.1.

SSBs rapport om tidligere deltakere i perioden 2007–2011 viser at det er tiltak som har en nærhet til arbeidslivet eller utdanning som gir best effekt for overgang til arbeid eller utdanning. Fafos eva-

luering av introduksjonsloven fra 2017 viser at brukermedvirkning virker – spesielt for menn, og at arbeidsretting også virker – spesielt for kvinner (ordinært arbeid som del av programmet), se Fafo-rapport 2017: 20 side 302. Forskerne finner ingen systematisk høyere overgang til arbeid i kommuner som har høy bruk av språkpraksis og arbeidspraksis, sammenlignet med kommuner som har mindre bruk av disse tiltakene, se rapportens side 290. Fafo peker i rapporten på at det er sentralt at tiltakene er av god kvalitet og gir formell kompetanse. Fafo skriver på side 308:

«De effektene vi finner av tiltakene i introduksjonsordningen er nokså moderate, og de varierer etter målgruppe [...] Språkpraksis finner vi ingen målbare effekter av i noen av undergruppene vi har analysert. En årsak til dette er at kvaliteten på språkpraksis åpenbart varierer mye. En annen årsak er at verken arbeidspraksis eller språkpraksis tilfører deltakerne formell kompetanse.»

### 5.3 Gjeldende rett

Formålsbestemmelsen i introduksjonsloven fastsetter at loven skal styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkeslivet. Av introduksjonsloven § 4 fremgår det at introduksjonsprogrammet tar sikte på å gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede for deltakelse i yrkeslivet. Programmet skal minst inneholde norskopplæring,

samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet, jf. introduksjonsloven § 4 tredje ledd. Bestemmelsen om minimumsinnholdet i den enkeltes program har vært uforandret siden loven ble vedtatt i 2003.

Det fremheves i merknadene til § 4 i departementets rundskriv G-01/2016 at hvilke konkrete tiltak som skal inngå i programmet, vil variere med den enkeltes bakgrunn og behov for kvalifisering for å nå målet i den individuelle planen. Kommunen er dermed gitt stor fleksibilitet i utformingen av den enkeltes program. Kommunene kan i dag tilby arbeids- eller utdanningsrettede introduksjonsprogram blant annet gjennom utvikling av egne tilrettelagte tiltak, gjennom språk- og arbeidspraksis og gjennom kvalifisering som møter behovet for arbeidskraft lokalt og regionalt.

For mange deltakere som mangler skolebakgrunn kan veien til arbeidslivet gå via skolegang. Grunnskole og videregående opplæring kan for disse være gode tiltak i introduksjonsprogrammet. I en rapport fra Fafo fra 2014 fremgår det at kommunene er usikre på hvorvidt heltids grunnskole kan regnes som fullverdig introduksjonsprogram, se Fafo-rapport 2014: 34, side 67. Dette kan være med på å forklare den begrensede bruken av grunnskole som tiltak i introduksjonsprogrammet så langt.

Tidligere har det kun vært mulig å ta deler av videregående opplæring gjennom introduksjonsprogrammet. Som oppfølging av Meld. St. 16 (2015–2016) ble det fra høsten 2016 også mulig for kommunene å tilby videregående opplæring på fulltid som en del av programmet.

Ordinært arbeid kan også være en del av den enkeltes introduksjonsprogram som et tiltak som forbereder for deltakelse i arbeidslivet. Fra og med 1. januar 2016 er det også åpnet for permisjon fra introduksjonsprogrammet i inntil ett år ved tilbud om arbeid, jf. forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning § 5-4.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har samlet en rekke gode eksempler på arbeidsretting av introduksjonsprogrammet og metoder som har fungert godt i kommunene. Eksemplene finnes på IMDis nettsider. Kompetanse Norge lanserte en egen temaside om arbeidsrettet norskopplæring på sine nettsider i februar 2017.

Arbeids- og velferdsetaten spiller en viktig rolle når det gjelder økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet. Arbeids- og velferdsetaten skal komme tidligere inn i samarbeidet med kommunen, bidra med arbeidsmarkedsfaglig veiled-

ning av deltakere og bistå kommunen med utvikling av individuell plan, jf. tiltak i Meld. St. 30 (2015–2016).

Arbeids- og velferdsetaten skal også vurdere bruk av arbeidsmarkedstiltak overfor deltakere i introduksjonsprogram. Tiltak vurderes på bakgrunn av den enkeltes behov og tildeles dersom det anses nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg inntektsgivende arbeid. Det vises her til forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften), og til rundskriv G-27/2017 «Samarbeid mellom kommune og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere».

I 2017 har Arbeids- og velferdsetaten lagt til rette for etablering av et hurtigspor i introduksjonsprogrammet. Hurtigsporet innebærer rask utplassering i arbeidslivet gjennom blant annet økt bruk av lønnstilskudd og andre virkemidler. Hurtigsporet kan være aktuelt for deltakere som har med seg kompetanse som er etterspurt i arbeidsmarkedet. Departementet viser i den forbindelse til beskrivelse i blant annet Meld. St. 30 (2015–2016) og til samarbeidserklæringen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om raskere integrering i arbeidslivet av innvandrere med fluktbakgrunn fra mai 2016.

#### 5.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å endre introduksjonsloven § 4 slik at introduksjonsprogrammet arbeidsrettes i større grad.

Departementet foreslo at det skal fremgå av et nytt fjerde ledd i introduksjonsloven § 4 at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak skal inngå i programmet, dersom slike tiltak vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet.

Departementet presiserte at med arbeidsrettede tiltak menes tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler som ble nevnt var ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd og ordinært arbeid. Departementet skrev at det med utdanningsrettede tiltak menes tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i arbeidslivet, møte endringer og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet. Eksempler som ble nevnt var grunnskole eller videregående opplæring, kompletterende utdanning og godkjenning av medbrakt utdanning, samt forberedende kurs for å begynne på høyere utdanning. Departementet

foreslo ikke å presisere i lovbestemmelsen hvilke tiltak som skal vurderes for hver enkelt.

Departementet foreslo å lovfeste et krav til å dokumentere i den individuelle planen vurderingen av om arbeids- eller utdanningsrettede tiltak vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet og begrunnelsen for hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som skal inngå. Departementet foreslo at det skal begrunnes særskilt i den individuelle planen dersom slike tiltak ikke skal inngå. Departementet viste til at deltakers individuelle plan er en del av kommunens beslutning om tildeling av program og at deltakeren kan klage på innholdet i planen. Departementet skrev at kommunens vurdering av hvorvidt arbeids- eller utdanningsrettede tiltak vil styrke deltakerens mulighet til å komme i arbeid, vil være viktig i en eventuell klagesak om individuell plan.

### 5.5 Høringsinstansenes syn

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Bærum kommune, Flyktningtjenesten i Nannestad kommune, Flyktningtjenestene i Kongsberg, Flesberg og Rollag kommuner, Fredrikstad kommune, Norsk Folkehjelp, Sandnes kommune, Sarpsborg kommune, Unio, Utdanningsforbundet og Vest-Agder fylkeskommune* støtter forslaget.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)* uttaler at Arbeids- og velferdsetaten hittil i liten grad har vært involvert i den fasen av programmet der individuell plan utformes, men at AVdir ser for seg at etaten kan bidra til å individualisere og arbeidsrette deltakernes planer for programmet, for slik å bryte opp en tendens til å tilby alle en standardisert pakke. AVdir er derfor positive til forslaget. AVdir uttaler at bruk av arbeidsmarkedstiltak alltid skal vurderes av Arbeids- og velferdsetaten selv, ut fra hva som er nødvendig og hensiktsmessig på grunnlag av arbeidsmarkedsfaglige vurderinger. AVdir uttaler at etaten derfor må være involvert i å utarbeide den individuelle planen.

*Norsk Folkehjelp* er positiv til arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet som forslaget legger opp til. Norsk Folkehjelp understreker at det er viktig å ta hensyn til at mange flyktninger har problemer med å få en varig tilknytning til arbeidslivet. Norsk Folkehjelp uttaler at det kan være en fordel om flyktninger bruker noen år på å ta utdanning fremfor å komme raskt i arbeid for å sikre sterkere tilknytning til arbeidslivet. *Vest-Agder fylkeskommune* uttaler også at målsettingen ikke alltid skal være å få personen ut i arbeid så raskt som mulig. *Vest-Agder fylkeskommune* utta-

ler at dersom deltakeren på lengre sikt vil ha mer utbytte av videre opplæring, må det være anledning til dette.

*Oslo kommune* uttaler at det er viktig å legge til rette for at programmet blir mer arbeidsrettet. Oslo kommune uttaler at det er helt sentralt at kommunene også innretter introduksjonsprogrammet mot videre utdanning for de av deltakerne som har behov for dette for senere å kunne komme i jobb.

*Språkrådet* ser det som positivt at departementet foreslår å øke bruken av arbeids- og utdanningsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet. Språkrådet uttaler at både arbeidslivet og utdanningsinstitusjoner er viktige arenaer for praktisk språklæring og deltakelse i det norske språksamfunnet. Språkrådet uttaler at det likevel er viktig at vektlegging av arbeids- og utdanningsrettede tiltak ikke går på bekostning av norskopplæringen.

*Virke* støtter forslaget under forutsetning av at arbeidsgiverne som tar imot flyktninger får veiledning og oppfølging fra støtteapparatet, og at arbeidsgivere får en økonomisk kompensasjon for den tiden ansatte bruker på opplæring av programdeltakeren.

*Bodø kommune* er enig i at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak skal vurderes i utformingen av individuell plan, men mener det ikke er nødvendig å presisere dette nærmere enn lovteksten gjør etter gjeldende rett. Også *Sunnadal kommune* uttaler at kravet til å vurdere arbeids- og utdanningsrettede tiltak er godt ivaretatt i dagens krav til individuell plan.

*Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* støtter at introduksjonsprogrammet må ha en sterkere arbeidsretting, og uttaler at for enkelte deltakere vil dette også innebære utdanningsrettede tiltak. Inntrykket til ffkf er at medlemskommunene finner det naturlig å vurdere arbeids- og utdanningsrettede tiltak ved utforming av individuell plan og at det ikke vil ha stor betydning om dette presiseres ved lov. ffkf uttaler at det er mer hensiktsmessig å se på hva som forårsaker de store kommunale forskjellene i bruk av slike tiltak og arbeide for at disse utjevnes. ffkf uttaler at forskjellene ikke skyldes at kommunene ikke er kjent med forskning og statlige føringer, men at det er underliggende strukturer som gjør at man ikke får benyttet slike tiltak i ønsket grad.

*Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)* uttaler at fokuset på arbeidsretting er stort over hele landet. IKVO uttaler at en lovfesting derfor vil ha liten effekt, og at innsatsen heller bør rettes mot de utfordringene som hin-

drer kommunene i å skape et godt arbeidsrettet program, slik som for eksempel mangel på praksisplasser, konkurransen fra Nav og andre aktører om de samme plassene, og manglende eierskap fra kommuneledelsen når det gjelder å bruke kommunale tjenesteområder som praksisplasser for flyktninger.

*Kommunesektorens organisasjon (KS)* uttaler at veien til arbeid for stadig flere går via utdanning, og at det fremover vil være helt sentralt at kommunene i større grad enn i dag innretter introduksjonsprogrammet mot videre utdanning. KS antar at den foreslåtte lovreguleringen vil ha liten effekt, og uttaler at innsatsen heller bør rettes mot de mer gjennomgripende utfordringene som hinder at en del av deltakerne ikke kommer i arbeid. KS uttaler at disse kjennetegnes av et til dels stort gap mellom flyktningenes medbrakte kompetanse og kravene som stilles både i arbeidslivet og i utdanningsinstitusjoner.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* er positiv til forslaget om å benytte loven for å tydeliggjøre nødvendigheten av bruk av arbeids- og utdanningsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet. IMDi viser til at både evalueringer, statistikk fra SSB og fylkesmennenes tilsyn viser at det er for lite individuell tilpasning av kommunenes program og at de inneholder for lite arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Dette til tross for at den samme forskningen viser at det er tiltak som har nærhet til arbeidslivet eller utdanning som gir best effekt på overgang til arbeid eller utdanning.

IMDi stiller imidlertid spørsmål ved om høringsforslaget, slik ordlyden er utformet, i praksis vil bidra til større grad av arbeids- og utdanningsretting. IMDi uttaler at alle program etter gjeldende rett skal inneholde utdanningstiltak eller arbeidsrettede tiltak i et visst omfang. IMDi viser til introduksjonsloven § 4 tredje ledd bokstav c som sier at programmet minst skal inneholde tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. IMDi uttaler at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak etter § 4 tredje ledd bokstav c er et obligatorisk innholdselement i programmet og at kommunen ikke har anledning til å gjøre unntak fra dette. IMDi uttaler at den individuelle planen skal inneholde en angivelse av tiltakene i programmet, jf. introduksjonsloven § 6. Videre at innholdet i planen skal begrunnes jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. IMDi uttaler at forslaget i praksis vil kunne innebære en svekkelse av kravet om at programmet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.

IMDi uttaler at det ikke bør være en vurdering for kommunene hvorvidt programmet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, men at det må være en pågående vurdering hvilke utdanningstiltak og arbeidsrettede tiltak som styrker den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet.

*Verdal kommune* foreslår en alternativ formulering i loven om at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som vil styrke den enkeltes mulighet for deltagelse i arbeidslivet, skal være en del av introduksjonsprogrammet.

## 5.6 Departementets vurderinger

Departementet ønsker at introduksjonsprogrammet arbeidsrettes i større grad enn det som er tilfellet i dag gjennom mer systematisk bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.

Med arbeidsrettede tiltak menes her tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd eller ordinært arbeid. Med utdanningsrettede tiltak menes her tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i, møte endringer i og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er grunnskole eller videregående opplæring, kompletterende utdanning og godkjenning av medbrakt utdanning eller forberedende kurs for å begynne på høyere utdanning.

Etter høringsrunden finner departementet grunn til å justere forslaget som gjelder arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Departementet legger til grunn at en person med behov for grunnleggende kvalifisering, jf. introduksjonsloven § 2, alltid vil kunne styrke sine muligheter for deltakelse i arbeidslivet gjennom arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Departementet foreslår derfor å endre introduksjonsloven § 4 tredje ledd bokstav c slik at det fremgår tydelig at introduksjonsprogrammet alltid skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Dette vil gi bedre forutsigbarhet for kommunene og den enkelte deltaker. Departementet har merket seg at det etter IMDis syn allerede foreligger et slikt krav etter introduksjonsloven § 4 tredje ledd bokstav c. Samtidig viser statistikk fra SSB over ulike typer tiltak som inngår i introduksjonsprogrammet, at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak i praksis brukes i for liten grad. Dette kan tyde på at § 4 tredje ledd bokstav c har vært tolket slik at den

kan omfatte noe mer enn rene arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, slik disse er definert i departementets høringsnotat.

Forslaget skal bidra til at flere deltakere får en varig tilknytning til arbeidslivet, og at flere går over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program. Forslaget skal bidra til at deltakerne kommer tidlig i kontakt med arbeidslivet og får kunnskap og erfaringer om arbeidslivets kompetansebehov og krav til de ansatte. I dette inngår for eksempel formelle og uformelle regler i arbeidslivet, kultur, roller og forventninger samt hvilke språklige og faglige ferdigheter som kreves i ulike yrker. Dette vil gi deltakerne bedre forutsetninger for å kunne vurdere hvordan de best kan benytte sin medbrakte kompetanse i det norske arbeidslivet.

Forslaget presiserer ikke hvilke tiltak som skal vurderes for hver enkelt. Denne vurderingen må fortsatt gjøres på grunnlag av hver enkelt deltakers bakgrunn og kvalifiseringsbehov. Departementet understreker at Arbeids- og velferdsetaten er ansvarlig for tildeling av statlige arbeidsmarkedstiltak jf. tiltaksforskriften. Dersom slike tiltak skal inngå i den enkeltes individuelle plan, forutsetter det samarbeid med og godkjenning fra Arbeids- og velferdsetaten. Kommunene kan også bruke tiltak som tilbys av private og sosiale entreprenører.

Økt bruk av arbeids- og utdanningsrettede tiltak er ikke i seg selv tilstrekkelig for å oppnå målene for introduksjonsordningen. Fafo-rapport 2017: 31 peker på at kvaliteten på tiltakene og hvorvidt tiltakene tilfører brukeren formell kompetanse, har stor betydning. Der en deltaker for eksempel har praksis i arbeidslivet i kombinasjon med norskopplæringen, er det viktig med god sammenheng mellom praksis og opplæring. Det er en forutsetning at innvandreren får tilgang til et norsktalende miljø på arbeidsplassen og at det legges til rette for at vedkommende får høre norsk og får hjelp til å delta i samtaler både rundt utføring av arbeidsoppgaver og kolleger imellom. Det er ikke tilstrekkelig å plassere en deltaker i praksis og forvente at deltakeren da skal lære seg norsk på arbeidsplassen på egen hånd. Dersom deltakeren skal få utbytte av tiltaket stiller dette krav til valg av egnet praksisplass og til tett og god oppfølging, slik at det blir sammenheng mellom praksis og språkopplæring.

Valg av gode arbeids- eller utdanningsrettede tiltak og hvordan disse tiltakene gjennomføres er viktig for et godt resultat. Det bør legges vekt på å finne tiltak som har stor sannsynlighet for å bidra til at den enkelte oppnår målet om overgang til

arbeid eller utdanning. Departementet foreslår derfor at det skal fremgå av loven at det skal begrunnes i den individuelle planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er valgt og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

Departementets forslag fremgår av utkast til endringer i introduksjonsloven § 4 tredje ledd bokstav c og § 6 nytt tredje ledd.

## 6 Økt bruk av muligheten til å forlenge introduksjonsprogrammet

---

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet å presisere i introduksjonsloven § 5 at kommunen kan forlenge introduksjonsprogrammet til inntil tre år, dersom forlengelse vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen.

### 6.2 Bakgrunn

Differensierte og tilpassede introduksjonsprogrammer til hver enkelt deltaker, både når det gjelder innhold og varighet, tillegges stor betydning i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse — Samordnet innsats for voksnes læring* og i Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Viktigheten av individuell tilrettelegging av programets varighet fremgår også av rundskriv G-01/2016 til introduksjonsloven. Statistikk fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) viser at ca. halvparten av landets kommuner ikke benytter muligheten i introduksjonsloven til å forlenge programmet ut over to år. Det var registrert vedtak om forlengelse i NIR for omtrent 12 prosent av deltakerne i programmet i 2016.

Et av tiltakene i Meld. St. 16 (2015–2016) er at regjeringen vil utrede om introduksjonsloven skal endres for å øke bruken av muligheten til å forlenge programmet ut over to år, til inntil tre år. Det fremgår i meldingen at forlengelse av introduksjonsprogrammet kan være aktuelt, dersom det kan øke muligheten for deltakelse i arbeidslivet. Personer med liten skolebakgrunn og deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet, nevnes som eksempelgrupper. Forlengelse kan særlig være aktuelt nå som videregående opp-



læring på hel- eller deltid kan inngå i introduksjonsprogrammet.

### 6.3 Gjeldende rett

Introduksjonsprogrammet kan vare inntil to år, jf. introduksjonsloven § 5 første punktum. Den øvre grensen på to år innebærer ikke at alle skal ha et program som varer så lenge. Hvor lenge programmet skal vare må fastsettes individuelt, og vurderingen må gjøres på grunnlag av den enkeltes bakgrunn, målsetting i den individuelle planen og behov for kvalifisering. Kommunene er gitt stor grad av valgfrihet i utformingen av programmet til den enkelte deltaker.

I tillegg til programtiden på inntil to år kommer godkjent permisjon. Deltakerne kan få permisjon i opptil ett år på grunn av egne eller barns langvarige sykdom og inntil ti måneder omsorgspermisjon ved fødsel. Ved tilbud om arbeid på heltid kan deltakere få permisjon i opptil ett år. Regler om fravær og permisjon fremgår av forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning.

Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare inntil tre år, jf. introduksjonsloven § 5 annet punktum. Hva som skal anses som særlige grunner, beror på en individuell og konkret vurdering av flere forhold. Deltakerens opplæringssituasjon og motivasjon for fortsatt programdeltakelse er viktige momenter i denne vurderingen. Når den enkelte deltaker ikke har nådd målsettingen i den individuelle planen, følger det av rundskrivet til introduksjonsloven at kommunen bør vurdere om det foreligger slike særlige grunner. En forutsetning for at programtiden kan forlenges, er at det foreligger en fornyet individuell plan som har nødvendig kontinuitet og som inneholder elementer som er egnet til å oppnå lovens formål. Deltakelse i introduksjonsprogrammet ut over to år, er verken en rett eller plikt for deltakere.

Regjeringen har nylig åpnet for forsøk i kommunene med utvidet programtid, også utover tre år, gjennom tilskuddet til forsøk innenfor rammene av «Jobbsjansen». Gjennom denne ordningen kan kommuner tilby et ekstra år med kvalifiseringsløp til personer som har deltatt i introduksjonsprogram i tre år og som har behov for mer kvalifisering. Et tilbud om forlenget programtid etter denne ordningen, skal være forankret i deltakerens individuelle plan og skal være et ledd i et sammenhengende kvalifiseringsløp som varer opptil fire år. Tilbudet er spesielt relevant for per-

soner som har grunnskole eller videregående skole som en del av sitt introduksjonsprogram. Forlengelse av programmet kan også være relevant for deltakere med yrkesfaglig kvalifisering som del av sitt introduksjonsprogram.

### 6.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å presisere i lovteksten at kommunen kan velge å forlenge introduksjonsprogrammet til inntil tre år i de tilfellene et forlenget program vil styrke muligheten for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller for å nå målsettingen i den individuelle planen.

### 6.5 Høringsinstansenes syn

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Oslo kommune og Språkrådet støtter forslaget. Verdal kommune og Bærum kommune støtter forslaget, men har merknader til de økonomiske konsekvensene, se nedenfor under punkt 10.4. Fredrikstad kommune uttaler at det er forståelig at det foreslås en presisering i loven, når mange kommuner ikke forlenger introduksjonsprogrammet etter dagens regelverk.*

*Unio og Utdanningsforbundet støtter forslaget, men uttaler at kommunene må få ressurser. Unio og Utdanningsforbundet mener også at det må utvikles veiledninger for vurderingen av hvem som skal få utvidet introduksjonsprogrammet.*

*Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO) mener at muligheten for å innvilge et tredje år i introduksjonsprogrammet, kan føre til at flere gjennomfører grunnskole for voksne og at den enkeltes mulighet for å komme videre i arbeid eller utdanning etter endt program dermed styrkes. Vestfold fylkeskommune støtter forslaget, men minner om at utdanningsløpene til den enkelte kan strekke seg utover denne tidsrammen.*

*Kommunesektorens organisasjon (KS) har ingen innvendinger mot forslaget, så lenge hovedregelen fortsatt er to års varighet og kommunen har beslutningsmyndighet for eventuelle forlengelser. KS fremhever imidlertid at formålet med loven ikke må undergraves ved at introduksjonsprogrammet blir en økonomisk hvilepute for deltakerne. KS uttaler at formålet er arbeid og at verken inntektssikring eller et generelt behov for bedre norskkunnskaper skal være en begrunnelse for forlenget deltakelse. KS mener at bestemmelsen derfor må tolkes strengt og at dette må formidles tydelig i statlige føringer.*

*Horten kommune* uttaler at kommunen allerede bruker forlengelsesmuligheten som ligger i introduksjonsloven i dag og ser ikke tydelig hvilken effekt presiseringen skal ha. *Sunndal kommune* uttaler at muligheten til å forlenge allerede er ivare tatt i den eksisterende lovteksten. Også *Røde Kors* uttaler at det er mulighet til å forlenge introduksjonsprogrammet i loven i dag. *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf)* viser til at deres medlemskommuner mener at det ikke er behov for lovendring for å utvide programmet for dem som trenger det og at det heller bør presiseres hva som skal ligge til grunn for vurderingene av en utvidelse. *Flyktningtjenesten i Nannestad kommune* uttaler at det i tilstrekkelig grad gis anledning til forlengelser i dag og at forlengelser ikke nødvendigvis er med på å sikre bedre resultater eller kvalitet.

*Bodø kommune* støtter ikke forslaget. *Bodø kommune* uttaler at forslaget har økonomiske konsekvenser, og at det er fare for at noen deltakere kan få begrenset progresjon, fordi muligheten for et tredje år er stor. *Sandnes kommune* støtter forslaget, men mener at et tredje år er svært ressurskrevende. Det fremheves at mange deltakere som ville hatt behov for et tredje år, ikke ønsker fortsettelse i programmet, men heller sikter mot overgang til sosialhjelp. *Sandnes kommune* uttaler at departementet derfor på sikt bør vurdere om kommunens tilbud om et tredje år skal følges av en plikt til å gjennomføre, dersom deltakeren ikke er hovedsakelig selvforsørget.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* mener at presiseringen av konkrete kriterier for vurderingen av forlengelse skaper bedre rettssikkerhet for innvandrerne. *IMDi* er imidlertid i tvil om den foreslåtte endringen er tilstrekkelig til å medføre en endring i praksis, fordi det foreslås som en «kan»-regel, og ber departementet vurdere om det skal være en «skal»-regel for de aktuelle tilfellene.

*Flyktningtjenestene i Kongsberg, Flesberg og Rollag kommuner* er usikre på om det er rett å fokusere på gruppen som er kommet i gang med grunnskole eller utdanning som en del av introduksjonsprogrammet. Denne gruppen er godt i gang med sitt kvalifiseringsløp og har tilgang til andre finansieringsordninger. Man kan fortsette veiledning av denne gruppen uten å forlenge programmet og pengene bør heller gå til å jobbe mer intenst med gruppen som har liten skolebakgrunn.

Flere høringsinstanser påpeker at forslaget har større økonomiske og administrative konsekvenser enn det som fremgår av høringsnotatet. Disse høringsuttalelsene behandles i punkt 10.4 nedenfor.

## 6.6 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å presisere at kommunen kan velge å forlenge introduksjonsprogrammet til inntil tre år i de tilfellene et forlenget program vil styrke muligheten for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen.

For å bedre fleksibiliteten og den individuelle tilretteleggingen, bør kommunen i større grad vurdere varigheten av programmet i hvert enkelt tilfelle. Forslaget innebærer en tydeliggjøring av hva som skal vektlegges i kommunens vurdering. Departementet ser at muligheten for forlengelse som ligger i introduksjonsloven i dag, ikke brukes i tilstrekkelig stor grad. Konsekvensen av ikke å forlenge introduksjonsprogrammet, kan være at deltakeren senere starter i kvalifiseringsprogrammet eller andre tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Departementet vurderer at det er mer hensiktsmessig at deltakeren får den grunnleggende kvalifiseringen han eller hun har behov for innenfor rammen av introduksjonsprogrammet og i en kontinuerlig oppfølging. På sikt er målet å øke andelen som gjennomfører introduksjonsprogrammet og går over til arbeid eller utdanning. Ettersom deltakelse i et tredje år i introduksjonsprogrammet bør være basert på den enkeltes motivasjon foreslår departementet ikke at dette skal være en plikt for den enkelte.

Det er aktuelt å forlenge introduksjonsprogrammet hvis deltakeren etter to år i introduksjonsprogrammet, ikke har nådd målsettingen i den individuelle planen eller fortsatt har behov for grunnleggende kvalifisering. Forlengelse bør særlig vurderes for personer med liten skolebakgrunn og deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet. Departementet har merket seg høringsuttalelsen til flyktningtjenestene i Kongsberg, Flesberg og Rollag kommuner om at det bør jobbes mer intenst med gruppen med liten skolebakgrunn og at de som har kommet i gang med grunnskole eller videregående opplæring kan følges opp gjennom andre ordninger. Etter departementets vurdering er det imidlertid viktig at forlengelser også vurderes for den sistnevnte gruppen. For disse vil avslutning av introduksjonsprogrammet innebære et brudd i kvalifiseringen, mens de venter på å komme i gang med videre oppfølging. Det kan være utfordrende å komme i gang igjen etter et slikt avbrudd.

Det skal fortsatt være opp til kommunens frie skjønn om programmet skal forlenges og i tilfelle

hvor lenge. Kommunen har gode forutsetninger for å vurdere hensiktsmessigheten av forlengelser i de enkelte tilfellene. Sentrale momenter i vurderingen er den enkeltes bakgrunn, målsetting og behov for kvalifisering. Spørsmålet om den enkelte deltakers program skal forlenges og i tilfelle hvor lenge det skal forlenges, er å anse som en avgjørelse om tildeling av program. Dette er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. introduksjonsloven § 21 og merknadene til denne bestemmelsen i rundskriv G-01/2016. Enkeltvedtak etter introduksjonsloven kan påklages til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av kommunens frie skjønn, slik som for eksempel vurderingen av om den enkeltes program skal forlenges og i tilfelle hvor lenge det skal forlenges, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig. Dette følger av introduksjonsloven § 22.

En forlengelse av programtiden ut over to år forutsetter også at det foreligger en fornyet individuell plan. Dette fremgår i dag av merknadene til introduksjonsloven §§ 5 og 6 i rundskriv G-01/2016. For å tydeliggjøre at den individuelle planen skal fornyes ved forlengelse av introduksjonsprogrammet foreslår departementet at dette inntas direkte i § 6 femte ledd.

Departementets forslag til presiseringer når det gjelder forlengelse av introduksjonsprogram, er inntatt i utkast til §§ 5 og 6 i introduksjonsloven.

## **7 Adgangen til å gi nærmere bestemmelser om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i forskrift**

### **7.1 Innledning**

I dette kapitlet foreslår departementet å flytte hjemmelen til å gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap fra § 19 til den generelle forskriftshjemmelen i § 20. Det foreslås også at det kan gis forskrift om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser for gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap.

### **7.2 Gjeldende rett**

Kapittel 4 i introduksjonsloven omhandler opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Introduksjonsloven § 20 regulerer departementets adgang til å gi nærmere bestemmelser i forskrift til utfyl-

ling og gjennomføring av kapitlet. Det fremgår av § 20 at det kan gis nærmere bestemmelser i forskrift til utfylling og gjennomføring av kapittel 4, herunder bestemmelser om målene for opplæringen, fravær og permisjon. Adgangen til å gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap fremgår av introduksjonsloven § 19 annet ledd annet punktum.

Verken introduksjonsloven §§ 19 annet ledd annet punktum eller 20 gir en uttrykkelig hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om reaksjoner ved fusk. Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere hadde tidligere en regel om at kandidater som ble tatt i fusk eller forsøk på fusk, kunne ilegges ett års karantene. Denne reaksjonen ble fjernet i april 2017, fordi en slik reaksjon ikke hadde uttrykkelig hjemmel i lov.

### **7.3 Forslaget i høringsnotatet**

Departementet foreslo i høringsnotatet at adgangen til å gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver skulle fremgå av introduksjonsloven § 20. I tillegg ble det foreslått å ta inn en hjemmel i § 20 til å gi nærmere bestemmelser om reaksjoner ved overtredelse av forpliktelser i forbindelse med gjennomføring av prøver.

### **7.4 Høringsinstansenes syn**

*Vest-Agder fylkeskommune* støtter forslaget. *Sandnes kommune* støtter at det er nødvendig å kunne sanksjonere fusk på avsluttende prøver.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)* uttaler at det kan være positivt å tydeliggjøre eventuelle straffereaksjoner som følge av fusk eller forsøk på fusk. Bufdir uttaler at høringsnotatet ikke viser til hvorvidt fusk eller forsøk på fusk er et stort problem, men støtter forslaget ettersom fusk er et grovt tillitsbrudd overfor institusjonen og usolidarisk overfor medelever.

*Flyktningtjenesten i Nannestad kommune* uttaler at kommunen ikke er kjent med forsøk på fusk ved avsluttende prøver og at kommunen vurderer det som stigmatiserende og diskriminerende å mistenke fusk i så stor grad at det er behov for sanksjoner.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* uttaler at regelverket for fusk må gi tilsvarende rettsvern som ellers i undervisningssektoren.

*Kompetanse Norge* støtter departementets forslag om å presisere at det kan gis reaksjoner ved overtredelse av forpliktelser i forbindelse med

gjennomføring av prøver. Kompetanse Norge uttaler at det er uklart om reguleringen også gjelder for personer som tar statsborgerprøven. Kompetanse Norge mener at reaksjonen ved overtredelse bør være den samme for kandidater til alle prøvene.

## 7.5 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at adgangen til å gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap flyttes fra introduksjonsloven § 19 annet ledd annet punktum til § 20 første punktum. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig å samle alle forskriftshjemlene for kapittel 4 i § 20.

Departementet foreslår videre at det fremgår uttrykkelig av lovbestemmelsen at det kan gis forskrift om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser for gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap. Statsborgerprøven er en prøve i samfunnskunnskap og reaksjoner kan derfor også omfatte kandidater til denne. Forslaget er språklig justert sammenlignet med høringsnotatet.

Deltakerne i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap har plikt til å gjennomføre avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. For å få permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap kreves det at innvandrerne dokumenterer sine norskkunnskaper og består prøve i samfunnskunnskap. Disse kravene ble innført for å sikre at innvandrere behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. Dette tilsier at det bør være adgang til å sanksjonere brudd på regelverket for gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap. Det er sentralt for departementet å ha et system for gjennomføring av prøver som holder høy kvalitet.

Det bør gis et tydelig signal om at fusk eller forsøk på fusk kan få alvorlige konsekvenser for den enkelte. En mulig reaksjon kan være karantene, som innebærer at den enkelte må vente en viss tid med å avlegge prøver for å dokumentere sine ferdigheter, og dermed oppfylle vilkår for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Reaksjonene som kan hjemles i denne forskriftshjemmelen utgjør administrative sanksjoner. Karantene vil for eksempel være et administrativt rettighetstap. Etter forvaltningsloven § 45 annet ledd, som trådte i kraft 1. juli 2017, kan et slikt administrativt rettighetstap bare ilegges så langt det etter overtredelsens art, alvor og forhold

dene for øvrig fremstår som forholdsmessig. Det stilles krav om subjektiv skyld for at slik karantene kan ilegges. Forholdsmessighetsbegrensningen gjelder både ved avgjørelse av om rettighetstap bør ilegges og ved avgjørelse av hva rettighetstapet nærmere skal gå ut på, inkludert lengden.

Departementets forslag fremgår av utkast til endringer i introduksjonsloven §§ 19 og 20.

## 8 Behandling av personopplysninger

### 8.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet endringer i bestemmelsen om behandling av personopplysninger i introduksjonsloven § 25. Formålet er at bestemmelsen skal være i tråd med EUs nye personvernforordning og at den er fleksibel nok til at det kan settes i gang nye tiltak for introduksjonslovens målgruppe. Departementet foreslår at bestemmelsen deles i tre nye bestemmelser, der § 25 gir et generelt behandlingsgrunnlag og hjemmel for utveksling av personopplysninger, § 25 a gir hjemmel for opprettelse av personregistre og regulerer kommunens plikt til å registrere personopplysninger og § 25 b regulerer adgangen til å pålegge personopplysninger utlevert.

### 8.2 Bakgrunn

#### 8.2.1 Aktører som behandler personopplysninger

En rekke ulike aktører behandler i dag personopplysninger for introduksjonslovens målgruppe.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* er departementets fagorgan og skal iverksette integreringspolitikken på departementets ansvarsområde. IMDi har hovedansvar for bosetting av nyankomne innvandrere, er kompetansesenter for kommuner og øvrige aktører og forvalter en rekke tilskudd til kommunene. Direktoratet følger også opp kommunenes gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram, og utbetaler tilskudd for dette.

*Kommunene* har ansvar for gjennomføring av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Vertskommuner for mottak har mulighet til å organisere opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere. Etter anmodning fra IMDi har kommunene ansvar for å bosette nyankomne innvandrere med oppholdstillatelse. Kommunene vedtar

hvor mange personer de kan ta imot, skaffer boliger og legger til rette for et likeverdig tjenestetilbud.

*Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)* har ansvar for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år og skal tilby dem opphold på omsorgssenter frem til bosetting eller retur, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 5A-1. Etter innvilget oppholdstillatelse inngår Bufetat (ved regionkontoret) avtale med en kommune om bosetting av barnet, etter at IMDi har skaffet kommuneplass.

*Kompetanse Norge* skal ivareta faglig og pedagogisk utvikling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere samt opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier for asylsøkere. I tillegg har Kompetanse Norge ansvar for utvikling, vedlikehold og tilrettelegging for avvikling av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg til statsborgerprøven.

*Fylkesmannen* er klageinstans for enkeltvedtak truffet etter introduksjonsloven, jf. introduksjonsloven § 22 annet ledd. Alle sider av vedtaket kan prøves, med den begrensning at endring av vedtak etter prøving av det frie skjønn bare kan skje når skjønnen er åpenbart urimelig, jf. § 22 annet ledd. Fylkesmannen fører også tilsyn med ordningene, jf. introduksjonsloven § 23.

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* bruker personopplysningene i sin behandling av søknader om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. *Mottakene* behandler opplysninger om kompetanse som oppfølging av bosettingsforberedende samtale med asylsøkerne. I tillegg brukes opplysningene for beboermedvirkning i mottakene. *Offentlige karrieresentre* eies av fylkeskommunene og driver karriereveiledning, blant annet for beboere i mottak. Karrieresentrene behandler personopplysninger for dette formålet. *Arbeids- og velferdsetaten* samarbeider med kommunene om planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram og driver blant annet karriereveiledning i integreringsmottak. *Statistisk sentralbyrå (SSB)* bruker anonymiserte opplysninger i sin statistikk og *Direktoratet for økonomistyring (DFØ)* får informasjon om hvilket tilskuddsbeløp som skal utbetales til kommunene.

Denne gjennomgangen viser bare hovedaktørene per i dag. I fremtiden kan det både tilkomme nye aktører og oppgaver kan omfordeles.

### 8.2.2 Personkrets

Hvem som er omfattet av ordningene i introduksjonsloven følger av §§ 2 og 17. Som følge av

forslaget om å innføre en plikt til å delta i opplæring for asylsøkere i mottak, foreslås det også å utvide lovens formålsbestemmelse, slik at asylsøkere også inngår i lovens personkrets.

Med virkning fra 1. januar 2017 stilles det krav om dokumenterte språklige ferdigheter og bestått prøve i samfunnskunnskap for å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, jf. henholdsvis utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e og statsborgerloven § 8 annet ledd. Kravene gjelder også for personer som ikke har hatt rettigheter eller plikter etter introduksjonsloven, altså for innvandrere som ikke er nyankomne. Disse personene melder seg opp til prøvene som privatister. På bakgrunn av dette er det behov for å behandle personopplysninger for flere enn de som omfattes av introduksjonsloven.

Privatistene avlegger de samme prøvene som personer som omfattes av introduksjonsloven. De avlegges også samtidig. Det er derfor mest hensiktsmessig om behandling av personopplysninger for begge gruppene har samme hjemmelsgrunnlag.

### 8.2.3 Behovet for endringer i introduksjonsloven § 25

Se generell omtale av den nye personvernforordningen i punkt 2.2 ovenfor. Som nevnt er forordningen enda ikke en del av EØS-avtalen, og ikke all behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven vil falle under forordningens virkeområde. Det er imidlertid hensiktsmessig å ta utgangspunkt i forordningen ved endringer i introduksjonsloven, da det er foreslått at forordningen skal gjelde tilsvarende utenfor EØS-avtalens virkeområde. I det følgende omtales noen endringsbehov på introduksjonslovens område.

#### Samtykke

Det må vurderes hvorvidt gjeldende praksis om bruk av samtykke må endres. Den nye personvernforordningen stiller strengere krav til bruk av samtykke som behandlingsgrunnlag enn gjeldende rett.

I dag innhentes helseopplysninger fra helsepersonell gjennom bruk av samtykkeerklæring. Samtykkeerklæringen gjelder både unntak fra helsepersonellens taushetsplikt og samtykke til behandling av opplysningene. Opplysningene brukes blant annet for å tilrettelegge tilbudet i kommunen og i søknader om tilskudd for bosetting av personer med alvorlige funksjonshemminger eller atferdsvansker. Samtykke er en frivillig, spesifikk,

informert og utvetydig aksept fra den registrerte om at vedkommende aksepterer behandling av egne personopplysninger, jf. forordningen artikkel 4 nr. 11.

Adgangen til å bruke samtykke som behandlingsgrunnlag beror på en nærmere vurdering, der det tas utgangspunkt i kravene som stilles til samtykke, herunder kravet til frivillighet. Dersom samtykke ikke kan anses frivillig avgitt er det ikke adgang til å bruke samtykke som behandlingsgrunnlag. I vurderingen skal det blant annet tas hensyn til skjevheten mellom den behandlingsansvarlige og den registrerte samt eventuelle negative konsekvenser ved ikke å samtykke.

Offentlige myndigheters behandling av personopplysninger er i forordningens fortale punkt 43 trukket frem som eksempel på et tilfelle der det kan foreligge en klar skjevhet mellom den behandlingsansvarlige og den registrerte. Denne skjevheten kan gjøre det usannsynlig at samtykket er avgitt frivillig med hensyn til alle omstendigheter som kjennetegner situasjonen.

Det fremgår av fortalen punkt 42 at et samtykke ikke anses for å være frivillig dersom det ikke foreligger reell valgfrihet eller der nektelse av samtykke er til skade for vedkommende. Videre fremgår det av punkt 43 at et samtykke ikke antas å være gitt frivillig der en avtale ikke kan oppfylles uten at samtykke gis. Dette må vurderes for hvert enkelt tilfelle der det kan være aktuelt å benytte samtykke som behandlingsgrunnlag ved utøvelse av offentlig myndighet.

#### *Viderebehandling av personopplysninger*

Mange personopplysninger som behandles for introduksjonslovens målgruppe er innhentet for andre formål. Det kan også være behov for å bruke personopplysninger som er innhentet for formålene etter introduksjonsloven til andre formål. Dette utgjør viderebehandling av personopplysninger. I forordningens fortale punkt 50 fremgår det at behandling av personopplysninger for andre formål enn de opprinnelig ble innsamlet for bare bør være tillatt dersom behandlingen er forenlig med de opprinnelige formålene. Dette prinsippet følger også av gjeldende rett, jf. personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav c, men er ytterligere presisert i den nye forordningen. Videre i punkt 50 følger det at det kan fastsettes i nasjonal rett hvilke formål viderebehandling av opplysningene bør anses forenlig og lovlig for. Det er en forutsetning at behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet. I utgangspunktet kreves det ikke at formålene

er forenlige dersom viderebehandling bygger på hjemmel i nasjonal rett.

Det følger av forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b at personopplysninger ikke skal viderebehandles på en måte som er uforenlig med formålene de opprinnelig ble innhentet for. I vurderingen av om behandling for et annet formål er forenlig med formålet personopplysningene opprinnelig ble innhentet for, tas det blant annet hensyn til enhver forbindelse mellom formålene, forholdet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige, personopplysningenes art og mulige konsekvenser av viderebehandlingen, jf. artikkel 6 nr. 4.

Artikkel 6 nr. 4 åpner også for at personopplysninger kan viderebehandles til andre formål når viderebehandlingen bygger på nasjonal rett. Det nasjonale rettsgrunnlaget må utgjøre et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å verne de viktige samfunnsmessige målene som er nevnt i artikkel 23 nr. 1. Målene i artikkel 23 nr. 1 gjelder blant annet nasjonal og offentlig sikkerhet, andre mål av generell samfunnsinteresse for medlemsstaten, straffeforfølgning og vern av den registrertes interesser eller andres rettigheter og friheter. I en forholdsmissighetsvurdering kan det ha betydning om formålene er forenlige, og det vil derfor være en fordel om det gjøres en vurdering av forenligheten ved utarbeidelsen av det nasjonale rettsgrunnlaget.

#### *Fleksibilitet og forenkling*

Det settes stadig i gang nye tiltak og ordninger for personer i introduksjonslovens målgruppe. Bestemmelsen om behandling av personopplysninger i introduksjonsloven gir i dag en konkret opplisting av tiltak det kan behandles personopplysninger for. En utfordring ved dette er at opplistingen blir utdatert når nye tiltak prøves ut. Forrige endring av introduksjonsloven § 25 skjedde i 2015, se Prop. 70 L (2014–2015). Det måtte da gis hjemmel for behandling av personopplysninger for bosetting av innvandrere og utbetaling av tilskudd. Siden 2015 har det skjedd mye på introduksjonslovens område, noe som gjør at § 25 ikke lenger er dekkende for den behandlingen av personopplysninger som er nødvendig.

Ønsket om økt fleksibilitet innebærer at bestemmelsen må gi et mer overordnet behandlingsgrunnlag enn i dag. Det må legges til rette for at aktører kan endre navn og at oppgaver omfordeles uten at dette krever endring av loven. Aktører som til enhver tid har oppgaver innenfor

introduksjonsloven må få tilgang til nødvendige personopplysninger. Svært få aktører gis i dag tilgang til opplysningene gjennom bestemmelsen om utlevering i § 25 fjerde ledd, selv om den er formulert generelt. I praksis er det bare IMDi og kommunene som får direkte tilgang til Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Fylkesmannen er gitt uttrykkelig lesetilgang gjennom NIR-forskriften § 10 og utlendingsmyndighetene får overført nødvendige opplysninger, jf. NIR-forskriften § 11. Som gjennomgangen ovenfor har vist, er det flere aktører som har oppgaver innenfor formålene, og disse bør kunne få tilgang til personopplysningene der det er hensiktsmessig.

Introduksjonsloven § 25 er til dels uklar slik den er utformet i dag. Det har blant annet vært uklart hvilket ledd som gir hjemmel for utlevering av opplysningene og til hvilke aktører, samt hvorvidt organisasjoner og private likestilles med offentlige organer ved både innhenting og utlevering av opplysninger. Dette nødvendiggjør en opprydning.

### 8.3 Gjeldende rett

#### 8.3.1 Grunnloven

Grunnloven § 102 verner den enkeltes rett til respekt for privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon. Dette omfatter den enkeltes personvern og beskyttelse av egne personopplysninger. Bestemmelsen er basert på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8, som omtales nedenfor.

#### 8.3.2 Internasjonalt regelverk

EMK artikkel 8 gir rett til respekt for privatliv og familieliv. Retten til privatliv omfatter beskyttelse av den enkeltes personopplysninger. Selve vernet fremgår av artikkel 8 første ledd, mens annet ledd gir regler om hvilke vilkår som må være oppfylt for at inngrep i retten til privatliv er berettiget. Aktørenes behandling av personopplysninger er et inngrep i retten til privatliv som må oppfylle vilkårene i annet ledd dersom de skal gjennomføres. I henhold til annet ledd må behandlingen være i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn (forholdsmessig) for å ivareta ulike legitime formål, blant annet offentlig trygghet, forebygging av kriminalitet og beskyttelse av andres rettigheter og friheter.

Tilsvarende rettighet følger også av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Både EMK og SP gjelder som norsk

lov, jf. lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (personverndirektivet) har som siktemål å etablere felles reguleringsprinsipper og et ensartet vern for behandling av personopplysninger i hele EU-området. Personverndirektivet er gjennomført i norsk rett ved personopplysningsloven. I mai 2018 erstattes direktivet av den nye personvernforordningen, se punkt 2.2 ovenfor.

Europarådets konvensjon 28. januar 1981 nr. 108 om personvern i forbindelse med elektronisk databehandling av personopplysninger ble ratifisert av Norge 20. februar 1984. Formålet med konvensjonen er å sikre respekten for frihet og andre grunnleggende rettigheter i forbindelse med lagring og håndtering av personopplysninger. Europarådskonvensjonen er senere fulgt opp av ulike rekommandasjoner (anbefalinger) som tar for seg mer avgrensede områder og gir mer detaljerte regler enn konvensjonen.

EUs charter om grunnleggende rettigheter fra 2000 artikkel 7 gir rett til respekt for privatliv, familieliv, hjem og kommunikasjon. Charteret er ikke innlemmet i EØS-avtalen, men får betydning for norsk rett gjennom praksis fra EU-domstolen og dens forbindelse til EMK. Artikkel 8 i charteret gir en selvstendig rett til beskyttelse av personlig informasjon. Den registrerte har også rett til innsyn i opplysninger som er innsamlet om vedkommende selv.

#### 8.3.3 Personopplysningsloven og personopplysningsforskriften

Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) regulerer behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler og annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister, jf. § 3 første ledd. Loven får anvendelse også på behandling av personopplysninger som skjer i medhold av særlovgivningen.

Personopplysningsloven § 2 definerer en rekke sentrale begreper. «Personopplysninger» defineres som opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Med «behandling av personopplysninger» menes enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utle-

vering eller en kombinasjon av slike bruksmåter. «Behandlingsansvarlig» defineres som den som bestemmer formålet med behandling av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes. «Databehandler» er den som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige og «registrert» er den som en personopplysning kan knyttes til. «Samtykke» forstås som en frivillig, uttrykkelig og informert erklæring fra den registrerte om at han eller hun godtar behandling av opplysninger om seg selv.

I personopplysningsloven § 2 skilles det mellom personopplysninger og sensitive personopplysninger. Sensitive personopplysninger defineres i § 2 nr. 8 som opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning; at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling; helseforhold; seksuelle forhold og medlemskap i fagforeninger. Det stilles strengere krav til behandling av sensitive personopplysninger enn til behandling av ikke-sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9.

Grunnkravene til behandling av personopplysninger fremgår av personopplysningsloven § 11. Det følger av bestemmelsens første ledd bokstav a at den behandlingsansvarlige skal sørge for at personopplysninger bare behandles når det er tillatt etter §§ 8 og 9. Etter § 8 i personopplysningsloven kan personopplysninger bare behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller behandlingen er nødvendig for:

- å oppfylle en avtale med den registrerte,
- at den behandlingsansvarlige skal kunne oppfylle en rettslig forpliktelse,
- å vareta den registrertes vitale interesser,
- å utføre en oppgave av allmenn interesse,
- å utøve offentlig myndighet, eller
- at den behandlingsansvarlige eller tredjepersoner opplysningene utleveres til kan vareta en berettiget interesse og hensynet til den registrertes personvern ikke overstiger denne interessen.

Etter personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav b skal den behandlingsansvarlige sørge for at personopplysningene bare benyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. Opplysningene kan heller ikke uten samtykke fra den registrerte brukes til andre formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, jf. § 11 første ledd bokstav c.

Den registrerte har en rekke rettigheter overfor den behandlingsansvarlige ved behandling av personopplysninger. Disse rettighetene fremgår av personopplysningsloven kapittel III og IV. Etter personopplysningsloven § 18 har den registrerte rett til innsyn i hva slags behandling av personopplysninger en behandlingsansvarlig foretar, herunder formålet med behandlingen, hvor opplysningene er hentet fra, hvem opplysningene utleveres til, hvilke opplysninger som behandles og sikkerhetstiltakene ved behandlingen.

Behandlingsansvarlig har plikt til å informere den registrerte om behandlingen etter personopplysningsloven §§ 19 og 20. Den registrerte kan kreve at denne informasjonen gis skriftlig.

Videre kan den registrerte fremme begjæring om retting hvis det behandles personopplysninger som er uriktige, ufullstendige eller som det ikke er lovlig adgang til å behandle, jf. personopplysningsloven § 27.

Forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften) gir utfyllende regler til personopplysningsloven, blant annet om informasjonssikkerhet og melde- og konsesjonsplikt. Krav til informasjonssikkerhet reguleres i kapittel 2, der det i § 2-1 fremgår at informasjonssikkerhetstiltak som treffes skal stå i forhold til sannsynligheten for og konsekvensen av sikkerhetsbrudd. Dette innebærer at det stilles strengere krav til informasjonssikkerheten for sensitive personopplysninger enn ikke-sensitive personopplysninger.

### 8.3.4 Taushetsplikt

#### 8.3.4.1 Forvaltningsloven

Taushetsplikt i offentlig forvaltning reguleres i forvaltningsloven §§ 13 flg. Alle som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan skal hindre at andre får kjennskap til informasjon vedkommende får vite om «noens personlige forhold», jf. § 13. Presiseringer og unntak følger av §§ 13a flg.

De fleste opplysningene som behandles etter introduksjonsloven angår «noens personlige forhold» og er dermed taushetsbelagte.

Forvaltningsloven § 13 f annet ledd fastsetter at bestemmelser i andre lover om rett eller plikt til å gi opplysninger ikke begrenser lovbestemt taushetsplikt, bortsett fra hvis bestemmelsen fastsetter eller klart forutsetter at taushetsplikten ikke gjelder.



#### 8.3.4.2 Helsepersonell

Hovedregelen om helsepersonells taushetsplikt fremgår av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 21. Helsepersonell som i egenskap av å være helsepersonell får adgang eller kjennskap til opplysninger om folks «legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold», skal hindre at andre får kjennskap til dette.

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 12-1 fastsetter at personer som utfører tjeneste eller arbeid etter loven har taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven §§ 13 flg.

Taushetsplikten etter helsepersonelloven § 21 er ikke til hinder for at opplysninger gis videre etter regler fastsatt i lov eller i medhold av lov, men det er en forutsetning at det er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt at taushetsplikten ikke skal gjelde, jf. helsepersonelloven § 23 nr. 6. Dersom dette ikke er tilfelle kan opplysninger ikke gis videre selv om det foreligger lovhjemmel.

#### 8.3.5 Utvalgte personvernprinsipper

Ut fra det internasjonale personvernregelverket kan det utledes noen grunnleggende prinsipper for personvern. Prinsippene er generelle rettslige normer som fungerer som retningslinjer for data-tilsynsmyndigheter, domstoler og andre som foretar skjønsmessige avveininger, og ved utforming av lov og forskrift. Personvernforordningen angir prinsipper for behandling av personopplysninger i artikkel 5. Noen personvernprinsipper gjennomgås kort i det følgende.

##### 8.3.5.1 Formålsbestemthet

Innsamling av personopplysninger skal bare skje for å oppnå bestemte, legitime formål. Opplysningene skal brukes i samsvar med disse formålene. Formålene må angis presist og ha saklig sammenheng med den behandlingsansvarliges virksomhet.

Dette prinsippet kommer til uttrykk i personverndirektivet artikkel 6 nr. 1 bokstav b, personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav b og c og personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b.

##### 8.3.5.2 Minimalitet og proporsjonalitet

Prinsippet om minimalitet innebærer at bare personopplysninger som er nødvendige for å reali-

sere formålet skal innsamles og behandles, se personverndirektivet artikkel 6 nr. 1 bokstav c, personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav d og personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Opplysningene må være nødvendige. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene kan være nyttige. Minimalitetsprinsippet innebærer også at opplysninger skal slettes når de ikke lenger er nødvendige for formålet, se personverndirektivet artikkel 6 nr. 1 bokstav e og personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav e. Dersom identitet ikke er nødvendig for å oppnå formålet skal identifiserende opplysninger utelates.

Proporsjonalitetsprinsippet krever at behandlingen av personopplysninger er forholdsmessig opp mot formålet som skal oppnås. Behandlingen skal ikke føre til en urimelig belastning for den registrertes integritet eller selvråderett. Alternativet som griper minst inn i den enkeltes personvern skal velges, dersom man kan velge mellom flere måter å behandle personopplysninger på.

##### 8.3.5.3 Informasjon og innsyn

Den registrerte har rett til å bli informert om innsamling og bruk av personopplysningene og rett til å få innsyn i hva som er registrert. Dersom opplysningene er feilaktige eller misvisende, skal det gis mulighet til å få slettet eller korrigert dem.

#### 8.3.6 Introduksjonsloven

Introduksjonsloven § 25 første ledd første punktum gir hjemmel for opprettelse av nasjonale personregistre. I disse personregistrene kan det behandles opplysninger som er nødvendige for «gjennomføring, oppfølging og evaluering» av introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd.

I første ledd andre punktum listes det opp hvilke aktører opplysningene kan innhentes fra. Dette er Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, Folkeregisteret, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, barne-, ungdoms- og familieetaten, Vox (nå Kompetanse Norge), kommunene, omsorgssentrene og mottak. Det følger videre av første ledd at disse aktørene kan pålegges å utlevere de opplysninger departementet bestemmer og at opplysningene skal gis uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke for helsepersonell, jf. drøftelsen i Prop. 70 L (2014–2015) punkt 4.2.

For behandling av enkeltsaker gir annet ledd kommunen hjemmel til å innhente ytterligere opp-

lysninger enn det som inngår i registre etter første ledd. Slike ytterligere opplysninger kan innhentes fra «andre offentlige organer», som også omfatter organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune og kommune, jf. § 25 tredje ledd. Utlevering av ytterligere opplysninger skal skje etter taushetspliktreglene for avgiverorganet.

Fjerde ledd er den generelle hjemmelen for utlevering av opplysningene som behandles etter første ledd. Offentlige organer som har behov for opplysningene i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av «ordningene» kan få opplysningene utlevert. Med «ordningene» menes introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, norskopplæring for asylsøkere, bosetting av innvandrere og tilhørende tilskudd, jf. merknadene til § 25 fjerde ledd i Prop. 70 L (2014–2015) kapittel 9. Hvis det er tilstrekkelig skal opplysningene utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn på annen måte utelates.

Femte ledd gir departementet adgang til å gi nærmere regler om behandling av opplysningene i forskrift. Dette inkluderer hvilke organer som kan behandle opplysningene, hvilke opplysninger som kan utleveres og til hvilke organer. Forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister) (NIR-forskriften) regulerer blant annet hvilke personopplysninger som behandles for de forskjellige formålene og kommunens plikt til å registrere personopplysninger.

## 8.4 Behandlingsgrunnlag

### 8.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at offentlige organer kan behandle personopplysninger som er nødvendige for å kvalifisere innvandrere, å bosette innvandrere, å utbetale tilskudd for kvalifisering og bosetting og for å behandle søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Disse formålene er mer generelle enn formålene i dagens § 25. Generaliseringen ble foreslått for å gjøre bestemmelsen mer fleksibel for endringer i tiltak for introduksjonslovens målgruppe. Departementet vurderte om forskning burde inntas som et eget formål i bestemmelsen, men la til grunn at personvernforordningen i tilstrekkelig grad tillater viderebehandling av personopplysninger til forskningsformål. Departementet foreslo å

bruke begrepet «innvandrere» fordi det behandles personopplysninger om en videre krets av personer enn de som er omfattet av introduksjonsprogram og opplæring etter introduksjonsloven.

Departementet foreslo å bruke begrepet «offentlige organer» gjennomgående. Det ble foreslått å videreføre hvem som regnes som offentlig organ i henhold til introduksjonsloven § 25. Presiseringen innebærer at organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune regnes som offentlig organ.

I høringsnotatet ble behandling av personopplysninger foreslått regulert i ny § 28.

### 8.4.2 Høringsinstansenes syn

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter forslaget og er positive til at det nå åpnes for at Arbeids- og velferdsetaten kan få tilgang til personopplysninger om denne gruppen ut fra etatens rolle i integreringsforløpet.

*Flyktningtjenesten i Nannestad kommune* uttaler at det er nødvendig å behandle sensitive personopplysninger for å kunne veilede og bistå deltakerne i introduksjonsprogrammet.

*IMDi* stiller seg hovedsakelig bak forslaget om å gjøre lovhjemmelen for behandling av personopplysninger mer overordnet og fleksibel. IMDi er positiv til at behandlingsgrunnlaget uttrykkelig omfatter sensitive personopplysninger, såfremt det gis retningslinjer for vurderingen i rundskriv.

*Kompetanse Norge* støtter forslaget om ny § 28 og er enig i at det er hensiktsmessig å regulere behandling av personopplysninger mer overordnet med klarere juridisk grunnlag enn det er i dag. Kompetanse Norge bemerker imidlertid at begrepet «kvalifisering» må defineres til også å omfatte det å dokumentere norskferdigheter og kunnskap om samfunnet, fordi en stor andel av kandidatene som avlegger norskprøven ikke gjør det som avslutning på et kvalifiseringsløp. Kompetanse Norge uttaler at begrepet «innvandrere» ikke er dekkende for alle som avlegger prøver. Norske statsborgere som har skolegang fra andre land kan for eksempel avlegge norskprøve for å dokumentere norskkunnskaper for opptak til høyere utdanning. Kompetanse Norge foreslår at forslaget til § 28 første ledd bokstav d endres til «å bidra til å oppfylle krav i utlendingsloven og statsborgerloven», for å gi en mer presis beskrivelse av formålet. Kompetanse Norge mener også at forskning bør tas inn som et eget formål, blant annet fordi det i flere tilfeller er behov for å bruke

opplysninger med individualiserende kjennetegn for å belyse viktige problemstillinger. Kompetanse Norge viser også til at det er behov for å kunne koble data fra prøvene med data fra deltakelse i opplæring og andre bakgrunnsvariabler.

UDI mener at formålet om behandling av søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven ikke bør fremgå av introduksjonsloven, fordi denne behandlingen allerede er hjemlet i utlendingsloven og statsborgerloven. UDI uttaler videre at «offentlige organer» i forslaget til første og sjette ledd er et for vidt begrep. UDI foreslår å benytte begrepet «integreringsmyndighetene» og forklare nærmere i femte ledd hvilke organer begrepet er ment å omfatte.

Røde Kors støtter ikke forslaget til § 28, blant annet fordi hjemmelsgrunnlaget er for generelt og kan medføre en betydelig risiko for krenkelse av personvernet til den enkelte. Røde Kors uttaler at det er vanskelig å foreta en avgrensning av hvilke personopplysninger som er relevante for behandlingen, og at de eksakte formålene med behandlingen av personopplysninger bør spesifiseres nærmere. Røde Kors uttaler at formålene i den felles hjemmelen i introduksjonsloven må konkretiseres, i mangel av en egen lovhjemmel for bosetting.

Røde Kors uttaler videre at en hjemmel for behandling av personopplysninger vedrørende søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven hører hjemme i utlendingsloven og statsborgerloven og derfor ikke bør fremgå av introduksjonsloven. Det uttales at forordningen stiller krav om ulike hjemler for behandling av personopplysninger og behandling av sensitive personopplysninger.

*Fellesorganisasjonen (FO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO)* støtter forslagene, forutsatt at de er i samsvar med den nye personvernforordningen.

### 8.4.3 Departementets vurderinger

#### 8.4.3.1 Lovhjemmel

Departementet foreslår et generelt behandlingsgrunnlag i introduksjonsloven § 25 første ledd. Grunnlaget omfatter behandling av personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger.

Hjemmel i lov utgjør et gyldig behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven § 8 første ledd. Etter den nye personvernforordningen er behandling av personopplysninger tillatt dersom behandlingen oppfyller ett av vilkårene i artikkel 6 nr. 1. Behandling av personopplysninger etter

introduksjonsloven omfattes av flere av vilkårene i artikkel 6 nr. 1, deriblant bokstav c om å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige, og bokstav e om å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt. For disse behandlingsgrunnlagene kreves det etter artikkel 6 nr. 3 bokstav b et supplerende rettsgrunnlag i medlemsstatenes nasjonale rett, der formålet med behandlingen bør være fastsatt. Det supplerende rettsgrunnlaget må oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd.

Introduksjonsloven har som mål å styrke nyankomne innvandreres mulighet for å delta i yrkes- og samfunnslivet, og styrke deres økonomiske selvstendighet. Samfunnet er tjent med at innvandrere lærer seg norsk og at de kan bidra i samfunnet gjennom arbeid. Dette er mål som er i allmennhetens interesse. Slik det vil fremgå nedenfor, skal det ikke behandles personopplysninger ut over det som er nødvendig for å sikre tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for ordningene og tiltakene for introduksjonslovens målgruppe. Det skal kun i begrenset grad behandles personopplysninger som anses som sensitive etter gjeldende rett.

For å behandle sensitive personopplysninger kreves det et behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven § 8, og i tillegg at et av vilkårene i personopplysningsloven § 9 er oppfylt. Det er tilstrekkelig om det er fastsatt i lov at det er adgang til å behandle sensitive personopplysninger, jf. § 9 første ledd bokstav b, så lenge lovbestemmelsen oppfyller det relative kravet til klarhet som følger av legalitetsprinsippet.

Forordningen oppstiller en hovedregel om forbud mot behandling av «særlige kategorier av personopplysninger» i artikkel 9 nr. 1. Hva som utgjør særlige kategorier er i stor grad sammenfallende med det som er ansett som sensitive personopplysninger etter gjeldende rett. Behandling er likevel tillatt dersom et av vilkårene i artikkel 9 nr. 2 er oppfylt. På introduksjonslovens område behandles det sensitive personopplysninger blant annet for å sikre den enkelte et tilrettelagt og trygt botilbud, og tilpasset opplæring. En stor del av behandlingen av slike opplysninger skjer etter samtykke fra den registrerte og oppfyller derfor vilkåret i artikkel 9 nr. 2 bokstav a. Behandling av sensitive personopplysninger for disse formålene er også nødvendig av hensyn til viktige samfunnsinteresser, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Det kreves et supplerende rettsgrunnlag for behandling av sensitive personopplysninger etter artikkel

9 nr. 2 bokstav g. Rettsgrunnlaget skal stå i forhold til målet som søkes oppnådd, være forenlig med retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser. I forslaget til behandlingsgrunnlag i § 25 begrenses adgangen til å behandle opplysninger av at behandling må være «nødvendig». Nødvendighetskriteriet begrenser hvilke personopplysninger som kan behandles og skal tolkes strengt, se nedenfor i punkt 8.5.3.1. For behandling av sensitive personopplysninger vil departementet gi bestemmelser i forskrift som oppfyller kravene etter personvernforordningen.

Etter departementets vurdering er samtykke ikke et egnet behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger og sensitive personopplysninger for introduksjonslovens målgruppe. Et eventuelt manglende samtykke ville blant annet fått konsekvenser for bosetting og kvalifiserings-tilbudet i kommunen. Et samtykke anses ikke som frivillig i personvernforordningens forstand når manglende samtykke har store konsekvenser for den enkelte, se omtale av forordningens samtykkekrav i punkt 9.2.3 ovenfor.

Departementets forslag er inntatt i utkast til § 25 første ledd.

#### 8.4.3.2 Formål

Formålsangivelsen setter den ytre rammen for behandling av personopplysninger. Som hovedregel skal det ikke behandles opplysninger for andre formål enn de som fremgår av bestemmelsen.

Departementet foreslår en inndeling av formålene for behandling av personopplysninger i § 25 første ledd. Bokstavene a og b gjelder henholdsvis tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv og tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnet. Dette vil blant annet dekke behandling av personopplysninger for opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

På introduksjonslovens område brukes begrepet «grunnleggende kvalifisering» når det gjelder tiltak som skal styrke innvandreres muligheter for å delta i yrkes- og samfunnslivet, se for eksempel introduksjonsloven § 2 om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Grunnleggende kvalifisering innebærer at den enkelte tilegner seg informasjon, kunnskap og ferdigheter, slik at vedkommende er i stand til å delta i arbeid, ordinær utdanning og samfunnsliv. Høyere utdanning

omfattes ikke av begrepet grunnleggende kvalifisering slik det forstås i dag. Det kan dermed ikke være et tiltak i introduksjonsprogrammet. Utviklingen går imidlertid i retning av at flere typer tiltak skal kunne inngå i introduksjonsprogrammet. Selv om høyere utdanning ikke kan omfattes i dag, kan samfunnets utvikling med stadig høyere kompetansekrav medføre at dette blir aktuelt i fremtiden. Når målet nå er en mer fleksibel bestemmelse, er det viktig at ordlyden kan omfatte en slik utvikling. Departementet foreslår derfor at behandlingsgrunnlaget dekker selve tiltakene som skal sikre at innvandrere får kunnskap og ferdigheter til å delta i det norske samfunnslivet. På denne måten vil også nye tiltak som ikke lovfestes umiddelbart omfattes.

Departementet foreslår at det skilles mellom asylsøkere og innvandrere. Som gjennomgått i punkt 3.2 er formålet med loven forskjellig for disse to gruppene og dette bør gjenspeiles i behandlingsgrunnlaget.

Kompetanse Norge uttaler som nevnt at forslaget til behandlingsgrunnlag i høringsnotatet ikke fullt ut er dekkende for behandling av personopplysninger om personer som avlegger prøver i norsk og samfunnskunnskap, både fordi definisjonen av kvalifisering må utvides og fordi «innvandrere» er et for snevert begrep. Introduksjonsloven retter seg mot asylsøkere og nyankomne innvandrere. Forslaget i høringsnotatet om å bruke begrepet «innvandrere» uten begrensningen i at de må være nyankomne, hadde sin bakgrunn i behovet for å utvide virkeområdet sammenlignet med resten av loven. Departementet er imidlertid enig med Kompetanse Norge i at begrepet ikke er dekkende for andre enn innvandrere som avlegger prøver. Det finnes ingen annen lovhjemmel som kan gi grunnlag for å behandle personopplysninger om norske statsborgere eller EU-borgere som avlegger prøver for å dokumentere sine ferdigheter. Departementet foreslår å bøte på dette problemet ved å gi en ny bokstav c i formålsangivelsen om at det kan behandles personopplysninger som er nødvendige for gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskferdigheter og samfunnskunnskap. Denne delen av formålet får et videre anvendelsesområde enn resten av bestemmelsen. Dette foreslås for å sikre et tydelig behandlingsgrunnlag for all gjennomføring av prøver på tvers av målgruppene. Statsborgerprøven er en prøve i samfunnskunnskap og omfattes derfor av formålet.

Bosetting av flyktninger reguleres ikke av lov. Bosetting og deltakelse i ordninger etter introduk-

sjonsloven er imidlertid nært knyttet sammen. Behandling av personopplysninger skjer i et stort omfang når det gjelder bosetting og det er viktig med et klart behandlingsgrunnlag. Uten egen lov-hjemmel for bosetting reguleres dette best i introduksjonsloven, der formålet er å styrke nyan-komne innvandreres mulighet for deltakelse i samfunnslivet. Heller ikke tilskuddene som utbe-tales til kommune er lovregulert, dette reguleres i årlige rundskriv. De samme hensynene som taler for at behandling av personopplysninger om bosetting reguleres i introduksjonsloven taler for at dette også gjelder tilskudd. Departementet foreslår at bosetting og tilskudd fremgår som formål i bokstavene d og e. Forslaget er språklig just-tert sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

Departementet gjør endringer i forslaget som følge av innspillene fra UDI og Røde Kors om at formålet om behandling av søknader etter utlen-dingsloven og statsborgerloven ikke bør fremgå av introduksjonsloven. Dermed tas forslaget til bokstav d i høringsnotatet ut. Opplysninger som innhentes for formålene i introduksjonsloven er imidlertid sentrale for behandling av slike søkna-der. Departementet ser derfor at det er behov for å kunne viderebehandle opplysningene til slike formål, se punkt 8.7 nedenfor.

Departementet merker seg Kompetanse Nor-ges innspill om at forskning bør inntas som eget formål og gi hjemmel for sammenkobling av data. Opplysningene som behandles for gruppen som omfattes av introduksjonsloven brukes i stor grad til forskning og statistikk. Departementet justerer imidlertid ikke forslaget som følge av innspillet.

Det fremgår av punkt 50 i fortalen til den nye personvernforordningen at viderebehandling av personopplysninger til forskning eller statistiske formål bør anses som forenlig med formålene opplysningene opprinnelig ble innsamlet for. For-talepunkt 157 omtaler sammenkobling av data og fremhever at dette bør kunne skje, med forbehold for at det fastsettes nødvendige garantier i nasjo-nal rett.

Adgangen til viderebehandling for forsknings-formål har kommet til uttrykk i forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, der det fremgår at vide-rebehandling av personopplysninger for blant annet statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1 ikke skal anses som uforenlig med de opprin-nelige formålene. Artikkel 89 nr. 1 gir anvisning på garantier og tiltak ved behandling for blant annet vitenskapelig forskning og statistiske for-mål, for å sikre den registrertes rettigheter og fri-heter. Et tiltak kan være pseudonymisering, som innebærer at personopplysningene ikke lenger

kan knyttes til den registrerte uten bruk av til-leggsopplysninger.

Når opplysningene benyttes til forskningsfor-mål skal utlevering som hovedregel skje uten indi-vidualiserende kjennetegn. Det er liten risiko for at dette vil påvirke den enkelte. I noen tilfeller er det behov for å viderebehandle opplysninger med individualiserende kjennetegn til forskningsfor-mål. Etter departementets vurdering er også dette tillatt etter forordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b, jf. artikkel 89 nr. 1. Det samme gjelder sammen-kobling av data. Behandling av personopplysnin-ger til forskningsformål må uansett følge person-vernforordningen. På dette grunnlag er departe-mentets vurdering at viderebehandling av person-opplysninger for forskning har tilstrekkelig hjem-mel i personvernforordningen og dermed ikke inntas som selvstendig formål i forslaget til intro-duksjonsloven § 25 første ledd.

Departementet vil utrede en bestemmelse som sikrer at den enkelte skal kunne reservere seg mot bruk av personopplysninger til forskningsformål, med bakgrunn i retten til å råde over egne personopplysninger.

Departementets forslag er inntatt i utkast til § 25 første ledd.

#### 8.4.3.3 Offentlige organer

Det er offentlige organer som kan behandle per-sonopplysninger etter introduksjonsloven § 25. Det presiseres i femte ledd at også organisasjoner og private som utfører oppgaver for formålene nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune regnes som offentlige organer.

Begrepet «integreringsmyndighetene», slik UDI foreslår i sin høringsuttalelse, er ikke et inn-arbeidet begrep og det er vanskelig å definere. Mange av aktørene innenfor integreringsfeltet har andre roller og oppgaver, noe som fører til at de ikke alltid vil kunne dekkes av et begrep som inte-greringsmyndighetene. Oppgaver kan videre flyt-tes mellom aktører og aktører kan legges ned, opprettes eller endre navn. Begrepsbruken må være forståelig for de som skal anvende regel-verket og samtidig fleksibel nok til å muliggjøre endringer i rollefordeling uten at det skal kreve lovendring.

Behandling kan bare skje når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med formålene. Nødvendighetskriteriet skal avgrense både hvilke organer som kan behandle personopplysninger og hvilke personopplysninger som kan behandles. Organet kan bare behandle personopplysninger etter introduksjonsloven § 25 når det er nødven-

dig for å utføre oppgaver for formålene nevnt i første ledd.

Ved at også organisasjoner og private som utfører oppgaver for stat, fylkeskommune eller kommune regnes som offentlig organ, får disse et tydelig behandlingsgrunnlag for behandling av personopplysninger for formålene. Flere kommuner bruker for eksempel private aktører for å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette tydeliggjør også forpliktelsene de private aktørene har etter personvernregelverket.

Departementets forslag er inntatt i utkast til § 25 første og femte ledd.

## 8.5 Personopplysninger

### 8.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at hjemmelsgrunnlaget for behandling av personopplysninger skulle gjelde personopplysninger som er nødvendige for de opplistede formålene.

### 8.5.2 Høringsinstansenes syn

*Røde Kors* mener at loven må avgrense hva som er relevante opplysninger for å kunne vurdere og ta stilling til det enkelte formålet. *Røde Kors* uttaler at det er vanskelig å forstå hvordan en opplysning om en innvandrers seksuelle forhold kan være relevant ved vurdering av bosetting.

### 8.5.3 Departementets vurderinger

#### 8.5.3.1 Nødvendighetskriteriet

Introduksjonsloven § 25 første ledd gir bare adgang til å behandle personopplysninger som er nødvendige for formålet med den aktuelle behandlingen. Departementet merker seg *Røde Kors*' høringsuttalelse om at loven må avgrense hva som er relevante opplysninger for å kunne vurdere og ta stilling til det konkrete formålet med behandlingen.

Departementet vurderer at en slik avgrensning ikke er hensiktsmessig å innta i lovteksten. For det første varierer det fra sak til sak hvilke opplysninger som er nødvendige. Videre vil behovet variere over tid. Dersom opplysningene skulle fremgå direkte av lovbestemmelsen ville ethvert tillegg kreve lovendring. Personvernforordningen krever heller ikke at de enkelte opplysningene

fremgår konkret i behandlingsgrunnlaget. Departementet foreslår at kategorier av opplysninger for de forskjellige formålene reguleres utfyllende i forskrift.

Nødvendighetskriteriet er viktig og innebærer at det ikke skal innhentes eller på annen måte behandles flere personopplysninger enn det som trengs. Opplysningene skal være relevante og ha saklig sammenheng med formålet som søkes oppnådd ved behandlingen. Ved vurderingen av hvilke opplysninger som skal behandles er det ikke tilstrekkelig at opplysningen kan være nyttig for aktørene. Hver enkelt opplysning skal spille en rolle i arbeidet.

Sensitive personopplysninger skal ikke behandles for alle personer og behovet må derfor bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det samme gjelder hvilke sensitive personopplysninger som skal behandles. Hensynet til personvernet tilsier at det innhentes så få sensitive personopplysninger som mulig. Hensynet til den enkeltes frihet og sikkerhet tilsier imidlertid at det må innhentes tilstrekkelige opplysninger for å sikre et bo- og kvalifiseringstilbud som er verdig og at ingen utsettes for fare. Dette er sentrale momenter i vurderingen.

Det kan være aktuelt å behandle opplysninger om begrensninger i den enkeltes evne til å delta i kvalifiserende tiltak eller arbeid. Dette vil som regel være opplysninger om helseforhold, som er sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 8. Det må imidlertid vurderes om det er strengt nødvendig at årsaken til at personen ikke kan delta eller bare kan delta i begrenset grad, registreres og inngår i IMDis database. Etter registrering følger opplysningene personen videre i integreringsløpet. Uten tilstrekkelig sammenheng er det risiko for at begrensningen fremstår som en større hindring enn den egentlig er. Hvorvidt en slik opplysning skal registreres og følge den enkelte videre må vurderes strengt, med bakgrunn i den sensitive naturen av slike opplysninger og den enkeltes personvern. En viktig rettesnor er ønsket om at flest mulig skal delta så mye de kan.

Alle opplysninger vil ikke være nødvendige for alle formål. Alle opplysninger er heller ikke nødvendig for alle personer innenfor samme formål. Et eksempel er sensitive opplysninger om etnisk bakgrunn. Dette anses bare nødvendig for bosettingsformål, men også innenfor bosettingsformålet er det bare nødvendig å behandle slik informasjon dersom særlige grunner tilsier det.

### 8.5.3.2 *Eksempler på personopplysninger*

Generelle opplysninger om blant annet identitet, kontaktinformasjon, sivilstatus og statsborgerskap anses nødvendig for alle formålene. Opplysninger fra gjennomgått kompetansekartlegging og karriereveiledning brukes også for flere av formålene. Dette inkluderer opplysninger om blant annet utdanning, arbeidserfaring og ferdigheter.

Det behandles noen særskilte opplysninger om beboere i integreringsmottak, herunder oppstart og avslutning av eget fulltidsprogram, tiltak i programmet og fravær. For beboere i mottak generelt behandles det blant annet opplysninger om gjennomført opplæring, hvilket opplæringsspor den enkelte plasseres på og resultater på prøver.

For bosetting behandles blant annet opplysninger om familierelasjoner, den enkeltes ønsker og særlige hensyn som fremkommer i det bosettingsforberedende arbeidet i mottak. Ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere, er opplysninger fra barnevernets kartlegging av sentral betydning for Bufetat og bosettingskommunen. Det er ved bosetting det er mest aktuelt å behandle sensitive personopplysninger, se nedenfor.

For deltakere i introduksjonsprogram behandles det blant annet opplysninger om tidspunkter for start og avslutning av programmet, fritak, permisjoner og tiltakskategorier. For deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap behandles blant annet opplysninger om tidspunkter for start og avslutning av opplæring, opplæringens omfang og antall timer deltakelse. For gjennomføring og kvalitetssikring av prøver behandles blant annet opplysninger om prøveresultater, tid og sted for prøvene, språk og målform, besvarelsen, antall år kandidaten har med utdanning og antall timer opplæring kandidaten har gjennomgått.

Type tilskudd, tilskuddsår og tilskuddssats er blant opplysningene som behandles for å utbetale tilskudd til kommunene for bosetting og opplæring. For den enkelte person fremgår det av registeret hvilke tilskudd kommunen mottar for vedkommende.

### 8.5.3.3 *Sensitive personopplysninger*

#### *Etnisk bakgrunn, religiøs oppfatning og seksuelle forhold*

Innhenting av opplysninger om en persons etniske bakgrunn, religiøse oppfatning og seksuelle forhold vil bare skje dersom forhold i mottak eller lignende tilsier at det er nødvendig. Dette er

særlig aktuelt der personene skal bosettes i bofellesskap sammen med andre med forskjellige bakgrunner. I noen kulturer og religioner kan det være store motforestillinger mot for eksempel konvertitter eller homofile. I verste fall kan mangel på tilrettelegging etter slike hensyn føre til at personen som bosettes settes i en situasjon som innebærer fare for liv og helse.

Vurderingen av om det skal innhentes opplysninger om etnisitet er i stor grad basert på landbakgrunn, der det brukes kjent informasjon om blant annet stammekulturen i landene. Opplysninger om etnisitet innhentes når det er nødvendig for å sikre et verdig bosettingstilbud.

De samme hensynene kan gjøre seg gjeldende for konvertitter eller homofile som bosettes i bofellesskap. Innhenting av opplysninger om religiøs oppfatning og seksuelle forhold reiser imidlertid en rekke spørsmål. For å vurdere om disse personene for eksempel kan settes i slike situasjoner som innebærer fare for liv og helse må det nødvendigvis også finnes relevante opplysninger om den eller de andre i bofellesskapet. Dette innebærer at eventuell motstand må ha kommet så tydelig fram at det var mulig å forutse at personen kunne innebære en fare for andre.

Ved uønskede hendelser i mottak, for eksempel vold, uro, trusler eller lignende skal mottakene varsle UDI, jf. rutineene i UDIs rundskriv RS 2014-024. På bakgrunn av varslingen gjøres en vurdering av behovet for oppfølging og tilrettelegging i mottakene. UDI registrerer hendelsen og eventuelle oppfølgingstiltak i et varslingsnotat i Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Det registreres ikke om personer flyttes på grunn av konflikter. Slike varslede hendelser i mottak må antas å kunne utgjøre grunnlag for innhenting av opplysninger om religion og seksuelle forhold til bosettingsformål.

#### *Helseopplysninger*

Helseopplysninger behandles i hovedsak ved bosetting av personer med alvorlige funksjonshemminger og/eller atferdsvansker og i søknader om tilskudd fra kommunen. Opplysningene innhentes enten fra personen selv eller fra helsepersonell, og da etter samtykke fra personen opplysningene gjelder.

Helseopplysninger kan også være nødvendig i andre tilfeller enn ved bosetting av personer med alvorlige funksjonshemminger og/eller atferdsvansker. Det kan blant annet være aktuelt ved bosetting av personer med andre helseutfordringer som nødvendiggjør tilrettelegging av bolig.

Dette er informasjon som typisk kartlegges gjennom det bosettingsforberedende arbeidet i mottak. Opplysningene inngår i det som overføres til IMDis database. Hensynet til et effektivt og forsvarlig bosettingsarbeid tilsier at slike forhold tas i betraktning når en person bosettes. Kommunen får anledning til å tilrettelegge bolig for å unngå konflikter senere og den enkelte får en bedre tilpasset hverdag.

Et annet eksempel er registrering av eventuelle begrensninger i en persons evne til å delta i ulike kvalifiseringstiltak. Slike opplysninger kan være relevante både for tilrettelegging av tilbudet i integreringsmottak, som viktig informasjon i karriereveiledningssamtaler og for tilrettelegging av kvalifiseringstilbudet i kommunen. Disse helseopplysningene innhentes ikke fra helsepersonell, men fra vedkommende selv eller mottaket. Det vil i hovedsak være de åpenbare begrensningene som det behandles opplysninger om, for eksempel at en person er svaksynt eller ikke kan gå. Ved å dele slike opplysninger mellom aktørene, kan det raskere settes i gang et tilpasset program for den enkelte og aktørene slipper merarbeid i planleggingen av kvalifiseringen. Samtidig er dette en kategori opplysninger som er vanskelig å avgrense og det må trås varsomt i registreringen.

Det må vurderes om det er strengt nødvendig at årsaken til at personen ikke kan delta eller bare kan delta i begrenset grad, registreres og inngår i IMDis database, se gjennomgangen ovenfor.

Helsesituasjonen er et av flere forhold som kan gi grunnlag for fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og/eller fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøver, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd fjerde punktum og forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 4 og § 20. Søknader om fritak fra plikt til opplæring og/eller fritak fra plikt til å avlegge avsluttende prøver må være dokumentert med en medisinsk vurdering eller uttalelse fra lege. I NIR fremgår imidlertid bare hjemmelen for fritaket, ikke den konkrete årsaken, jf. NIR-forskriften § 7 første ledd bokstav i. Hjemmelen for fritak i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere er §§ 4 og 20, som begge angir «*helsesmessige eller andre tungtveiende årsaker*». Det fremgår ikke av NIR om det er helseforhold eller andre tungtveiende årsaker det gis fritak for. Registrering av fritak utgjør derfor ikke behandling av helseopplysninger.

Også opplysninger som innhentes fra barnevernet og krisesentre kan avsløre opplysninger om helse.

### *Straffbare forhold*

Opplysninger som kan avsløre at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, er sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav b. På introduksjonslovens område kan det for eksempel være aktuelt å innhente opplysninger fra krisesentre og barnevernet, dersom hensynet til barnets beste gjør det nødvendig og slike opplysninger kan ha betydning for bosettingsprosessen. Disse personopplysningene kan avsløre straffbare forhold.

Opplysninger om straffbare forhold utgjør ikke en «særlig kategori» av personopplysninger etter forordningen, jf. artikkel 9 nr. 1, men er underlagt særregler om behandling i artikkel 10 om behandling av personopplysninger i forbindelse med straffedommer og straffbare forhold. Det kreves at det nasjonale rettsgrunnlaget sikrer egnet vern av de registrertes rettigheter og friheter. I den grad det behandles opplysninger som kan avsløre slike forhold skal behandlingen oppfylle kravene i forordningen, herunder kravet til rettsgrunnlag. Departementet vil gi slike bestemmelser i forskrift, se punkt 8.7 nedenfor.

## **8.6 Utveksling av personopplysninger og taushetsplikt**

### *8.6.1 Forslaget i høringsnotatet*

Innhenting av personopplysninger ble i høringsnotatet foreslått regulert særskilt. Forslaget gikk ut på at opplysninger kan innhentes fra offentlige organer og det ble foreslått at en liste over aktuelle organer skulle inntas i forskrift for å hindre at kretsen ble for vid.

Departementet foreslo i hovedsak å videreføre dagens formulering om utlevering av personopplysninger. Offentlige organer som har behov for opplysningene for formålene som nevnt i første ledd, kan få dem utlevert. Hvis det er tilstrekkelig for formålet skal individualiserende kjennetegn utelates ved utleveringen.

Departementet foreslo å videreføre det gjeldende unntaket fra taushetsplikten når personopplysninger avgis og utleveres. Det ble vurdert om unntaket fra taushetsplikten burde gjelde også for helsepersonells taushetsplikt, blant annet fordi det er praktiske utfordringer ved innhenting av samtykke fra gruppen som omfattes av introduksjonsloven. Departementet kom til at det ikke burde gjøres unntak fra helsepersonells taushetsplikt og foreslo at det uttrykkelig fremgikk av bestemmelsen.



### 8.6.2 Høringsinstansenes syn

IMDi legger til grunn at forslaget ikke endrer deres myndighet til å utlevere opplysninger fra NIR for forskning. IMDi mener at det bør gis unntak også fra helsepersonells taushetsplikt. Det vil være svært uheldig for kommunene dersom samtykke ikke gis, og dette kan få konsekvenser for viljen til å bosette personer med funksjonsnedsettelser. IMDi peker på at det kan stilles spørsmål ved om samtykke kan anses som informert og frivillig. Det kan skapes en usikkerhet for den enkelte ved om man blir bosatt dersom man ikke samtykker til innhenting av opplysningene. IMDi uttaler videre at det vil være tilfeller, hvor det er behov for å innhente helseopplysninger i forkant av bosettingen, og ikke bare i etterkant i forbindelse med søknad om tilskudd.

*Røde Kors* uttaler at det er viktig at taushetsplikten som er mellom de ulike statlige og kommunale etatene opprettholdes også for innvandrere. Dette er en sårbar gruppe og persondata om dem kan være verdifull.

### 8.6.3 Departementets vurderinger

#### 8.6.3.1 Innhenting av personopplysninger

Departementet foreslår en egen hjemmel for innhenting av personopplysninger fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av taushetsplikt i § 25 annet ledd første punktum. Dette er organer som ikke har oppgaver for formålene nevnt i første ledd, men der personopplysningene etter departementets vurdering er samlet inn for forenlige formål.

For vurderingen av hvorvidt formålene er forenlige følger det som nevnt av personvernforordningen artikkel 23 nr. 1 bokstav a at det skal tas hensyn til enhver forbindelse mellom formålene personopplysningene ble samlet inn for og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen, se punkt 8.2.3 ovenfor. Etter bokstav b er det også relevant i hvilken sammenheng personopplysningene er samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige.

Utlendingsmyndighetene innhenter personopplysninger for å behandle saker om oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Med utlendingsmyndighetene menes i hovedsak Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Introduksjonsloven regulerer ordninger som både pågår parallelt med utlendingsmyndighetenes behandling og ordninger som direkte etterfølger utlendingsmyndighe-

tenes behandling. Flere av de samme personopplysningene brukes av aktører etter begge lovene og det er en sterk forbindelse mellom formålene. Personopplysningene i Folkeregisteret skal blant annet brukes til myndighetsoppgaver og offentlig forvaltning, jf. folkeregisterloven § 1-2. For introduksjonslovens målgruppe brukes personopplysninger fra Folkeregisteret blant annet for å ha korrekt informasjon om bosted og hvilken kommune som skal tilby opplæring og introduksjonsprogram. Departementet anser formålene etter utlendingsloven og folkeregisterloven som forenlige etter personvernforordningen artikkel 23 nr. 1.

Det foreslås videre i § 25 annet ledd annet punktum at personopplysninger kan innhentes fra barnevernet og krisesentre når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig. Slike opplysninger kan for eksempel være nødvendig dersom det har foregått vold i familien. Også dette skal kunne gjøres uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Opplysninger fra disse aktørene kan i visse tilfeller ha stor betydning for bosettingsprosessen. Barnevernet og krisesentre innhenter personopplysninger for andre formål enn introduksjonsloven, og det er derfor behov for egen hjemmel for å viderebehandle disse personopplysningene for formålene i introduksjonsloven § 25, se gjennomgangen ovenfor i punkt 8.2.3. Personopplysninger innhentet fra disse aktørene kan anses som sensitive, se ovenfor i punkt 8.5.3.3.

Departementets forslag er inntatt i utkast til § 25 annet ledd.

#### 8.6.3.2 Utvexling av personopplysninger

Departementet foreslår at utveksling av personopplysninger mellom organer som har oppgaver innenfor formålene nevnt i første ledd reguleres i tredje ledd. Utveksling av personopplysninger omfattes av behandlingsbegrepet i første ledd, men etter departementets vurdering er det en fordel å regulere dette særskilt sammen med unntak fra lovbestemt taushetsplikt.

Bestemmelsen gir hjemmel for utveksling av personopplysninger som er innsamlet for formålene i første ledd, se punkt 9.4 ovenfor. Begrepet «utveksling» dekker både innhenting og utlevering av personopplysninger. Bestemmelsen omfatter utveksling av personopplysninger som opprinnelig er innsamlet for et eller flere av formålene i første ledd. Den er ikke til hinder for utveksling av opplysninger som er samlet inn for andre, forenlige formål, jf. formålsbegrensningsprinsippet i personopplysningsretten. Se punkt 8.3.5.1 ovenfor om dette.

Det er offentlige organer som har oppgaver i forbindelse med formålene nevnt i første ledd som kan utveksle personopplysninger etter tredje ledd. Se nærmere om dette ovenfor i punkt 8.4.3.3.

Personopplysninger kan utleveres til offentlige organer som har oppgaver for formålene nevnt i første ledd. Nødvendighetskriteriet i første ledd begrenser omfanget av personopplysninger også her, se punkt 8.4.3.3 ovenfor. Hvilken type tilgang en aktør skal ha til personopplysningene må vurderes på bakgrunn av hvilke oppgaver aktøren har. Også aktører som hittil ikke har fått utlevert opplysninger for de nevnte formålene dekkes av bestemmelsen. Dette gjelder for eksempel Arbeids- og velferdsetaten.

Hvis det er tilstrekkelig for formålet skal opplysningene fortsatt bare utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates. Dette er et utslag av minimalitetsprinsippet i personvernregelverket og innebærer mindre belastning på den enkeltes personvern. Eksempelvis er det ikke nødvendig å overføre personopplysninger med individualiserende kjennetegn til DFØ, som skal utbetale tilskudd til kommunene. Forslaget innebærer ingen endring i IMDIs myndighet til å utlevere opplysninger til forskning.

Departementet vil gi nærmere bestemmelser i forskrift om innhenting av opplysninger fra helsepersonell og utlevering av opplysninger til utlendingsmyndighetene. Departementets forslag er inntatt i utkast til § 25 tredje ledd.

### 8.6.3.3 Taushetsplikt

Departementet foreslår å videreføre unntaket fra taushetsplikten ved behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven. Det er ikke hensiktsmessig å kreve samtykke for all informasjonsdeling som skjer mellom aktørene for å gi den enkelte et godt tilbud. Dette gjelder også for innhenting av opplysninger fra utlendingsmyndighetene, folkeregistermyndigheten, barnevernet og krisesentre. Personvernforordningen og gjeldende personopplysningslov krever at den registrerte gis informasjon om behandlingen av personopplysninger. Slik informasjon inkluderer blant annet formålene med behandlingen og eventuelle mottakere av opplysningene. På denne måten blir den registrerte kjent med at personopplysningene deles mellom ulike organer.

Gjennom bruk av samtykkeerklæring innhentes det i dag opplysninger fra helsepersonell om personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker. Slike opplysninger innhentes både for å kunne tilrettelegge tilbudet i boset-

tingskommunen og for at kommunene skal kunne søke om ekstra tilskudd fra IMDi til å dekke ekstraordinære kommunale utgifter som følge av bosettingen og som ikke dekkes av andre offentlige instanser eller tilskudd.

Det er praktiske utfordringer ved innhenting av samtykke fra personer som omfattes av introduksjonsloven, blant annet fordi de har lite kjennskap til det norske språket og samfunnet. Dette er forhold som medfører risiko for at et samtykke ikke er tilstrekkelig informert, slik både personvernregelverket og helseregulverket krever. Departementet har som nevnt i punkt 9.4.3 kommet til at samtykke ikke kan brukes som behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen for behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven, fordi samtykket ikke kan anses frivillig avgitt.

Opplysninger om helseforhold har imidlertid et særlig vern, både etter helseregulverket og personvernregelverket, herunder helsepersonelloven kapittel 5 og personvernforordningen artikkel 9 nr. 1. Taushetsplikten for helsepersonell er streng og skal blant annet sikre at tilliten til helsevesenet opprettholdes. Forordningen innebærer ikke et krav om at helsepersonell må unntas sin taushetsplikt, selv om samtykke ikke er tilstrekkelig som behandlingsgrunnlag for personopplysningene. Når den enkelte gjøres kjent med behandlingen av personopplysninger må det sørges for at informasjonen blir forstått, og de praktiske utfordringene kan derfor ikke begrunne et unntak fra taushetsplikten i dette tilfellet. På denne bakgrunn er departementets vurdering at den enkelte må samtykke til at helsepersonell unntas sin taushetsplikt.

I praksis innebærer departementets forslag at det gis lovhjemmel for innhenting og utlevering av helseopplysninger, men utlevering av opplysninger fra helsepersonell må baseres på at den enkelte samtykker til å oppheve helsepersonellens taushetsplikt.

Departementets forslag er inntatt i utkast til § 25 annet og tredje ledd.

## 8.7 Forskriftshjemmel i § 25

### 8.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I forslaget ble det inntatt en hjemmel for departementet til å gi nærmere regler om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven. Dette er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Det ble imidlertid ikke foreslått eksemplifisert hva det kunne gis forskrift om.

Ingen høringsinstanser hadde merknader til forskriftshjemmelen.

### 8.7.2 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at forskriftshjemmelen presiseres ytterligere sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

Det er særlig aktuelt å gi forskriftsbestemmelser om krav til behandlingen, hvilke organer som kan behandle personopplysninger og hvilke personopplysninger som kan behandles.

Det er behov for å kunne gi forskrift om innhenting av personopplysninger fra helsepersonell som samler inn personopplysninger for helseformål. Departementet vil sørge for at forskriftsbestemmelser om behandling av sensitive personopplysninger oppfyller kravene i personvernforordningen, særlig krav om å sikre den registrertes rettigheter og friheter.

Det er også behov for å kunne gi forskrift om utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene. Dette er nødvendig for å behandle søknader etter utlendingsloven og statsborgerloven. Disse formålene er forenlige med formålene i § 25 første ledd, se punkt 8.6.3.1 ovenfor.

## 8.8 Personregistre og plikt til å registrere personopplysninger

### 8.8.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre en tydelig hjemmel for å opprette personregistre for formålene som nevnt. Det ble i tillegg foreslått å presisere at utlevering kan skje gjennom direkte søketilgang i registre, slik at kommuner og andre aktører kan ha egen innlogging.

### 8.8.2 Høringsinstansenes syn

*Røde Kors* mener at nasjonale personregistre som åpner for at ulike deler av forvaltningen kan dele personopplysninger om asylsøkere og nyankomne innvandrere er i strid med den nye personvernforordningen.

### 8.8.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at adgangen til å opprette nasjonale personregistre for formålene i § 25 første ledd videreføres i ny § 25 a første ledd. Integreringsfeltet er stort og omfatter mange aktører. Det er sentralt for integreringsarbeidet at informasjon tilføres riktig aktør i rett tid. Per i dag er det

flere registre som bidrar til å sikre dette, herunder Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) som forvaltes av IMDi og Kompetanse Norges prøveadministrative system (PAD).

Kommunens plikt til å registrere personopplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister følger i dag av NIR-forskriften § 9, jf. §§ 6 og 7. Plikten omfatter i hovedsak opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring. Kommunenes registrering av slike opplysninger er sentral for å få oversikt over deltakere i de forskjellige ordningene og sikre at deltakerne gis et godt tilbud. I etterkant av høringen har departementet sett at det er behov for å løfte kommunens plikt til å registrere personopplysninger fra forskrift til lov. På denne måten skapes bedre sammenheng med bestemmelsene om tilsyn og internkontroll i §§ 23 og 24, som omtaler kommunens registrering av deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring. Flyttingen innebærer ikke en materiell endring. Departementet vil gi forskrift om hvilke personopplysninger kommunen skal registrere og hvilke frister som gjelder.

Røde Kors mener at registre som åpner for at ulike deler av forvaltningen kan dele personopplysninger er i strid med personvernforordningen. Departementet deler ikke denne oppfatningen. Deling av opplysninger regnes som utlevering etter personvernregelverket og krever hjemmel. Forslaget til § 25 gir den nødvendige hjemmelen.

Personregistre etter introduksjonsloven § 25 a skal følge de til enhver tid gjeldende krav til personvern og informasjonssikkerhet. Personvernforordningen artikkel 32 regulerer sikkerhet ved behandlingen, og viser til at det skal gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet i forhold til risikoen. Mulige tiltak i registrene etter introduksjonsloven er systemer for tilgangsstyring, loggføring og lignende. Detaljerte krav vil reguleres i forskrift.

Det foreslås lovregulert i § 25 a første ledd annet punktum at utlevering av personopplysninger kan skje gjennom direkte søketilgang i slike registre. Dette tydeliggjør at aktører som regelmessig bruker opplysninger fra registrene til sine oppgaver kan ha egen brukerinnlogging i registeret, slik flere har i dag. Direkte tilgang er også hensiktsmessig for å unngå dobbeltregistrering av opplysninger. I systemutvikling på introduksjonslovens område skal det legges til rette for kommunikasjon mellom ulike registre og eventuelle moduler. Generelle personopplysninger og

personopplysninger som brukes til flere formål, bør være tilgjengelige for de som har behov for dem til enhver tid. Det skal sikres at kun aktører og personer som har behov for de enkelte personopplysningene har tilgang til dem. Kommunikasjon mellom registre omfattes av forslaget til §§ 25 annet ledd og 25 a første ledd annet punktum.

## 8.9 Adgang til å pålegge utlevering av personopplysninger

### 8.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre dagens adgang til å pålegge utlevering av personopplysninger.

### 8.9.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser hadde merknader til påleggsadgangen.

### 8.9.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at organers adgang til å pålegge personopplysninger utlevert skiller ut i en egen § 25 b og utformes i tråd med de tilsvarende bestemmelsene i utlendingsloven § 84 første ledd og statsborgerloven § 29 tredje ledd.

Offentlige organer som har oppgaver etter introduksjonsloven kan pålegge personopplysninger utlevert. Departementet foreslår ikke å presisere nærmere hvilke organer som kan pålegge utlevering, da det er ønskelig at bestemmelsen skal gjelde organer som til enhver tid har oppgaver som kan utledes av loven.

Påleggsadgangen gjelder når det er nødvendig i den enkelte sak. Nødvendighetskriteriet skal tolkes likt som etter introduksjonsloven § 25. De fleste personopplysninger som er aktuelle overføres allerede automatisk med hjemmel i § 25. Denne bestemmelsen fungerer derfor som en sikkerhetsventil, dersom personopplysningene ikke allerede er utlevert eller dersom det er behov for ytterligere opplysninger i den enkelte sak. Utlevering skal skje uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, se punkt 8.6.3.3 ovenfor om dette. Som i § 25 gjelder ikke unntaket fra taushetsplikten for taushetsplikt etter helsepersonelloven, jf. § 25 b annet ledd.

Personopplysningene som kan pålegges utlevert gjelder «asylsøkere og innvandrere». Det er

ikke adgang til å pålegge utlevert opplysninger om andre enn disse med hjemmel i § 25 a.

En bestemmelse som gir mulighet for organer til å pålegge andre å utlevere opplysninger utgjør en pliktbestemmelse for utleveringsorganet. Det er derfor nødvendig å avgrense hvilke organer som kan pålegges. Departementet foreslår at organene som behandler de sentrale opplysningene i integreringskjeden kan pålegges å utlevere personopplysninger. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, folkeregistermyndigheten og kommunene er de sentrale aktørene.

Det foreslås i § 25 b tredje ledd at departementet kan gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger etter bestemmelsen. Det kan for eksempel være aktuelt å gi forskriftsbestemmelser om hvilke personopplysninger som kan pålegges utlevert.

## 9 Andre endringer i introduksjonsloven

---

### 9.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet andre endringer i introduksjonsloven, blant annet feilrettinger.

### 9.2 Departementets forslag

#### 9.2.1 Feilretting i introduksjonsloven § 2

Departementet foreslår små endringer i § 2 som følge av feil ved tidligere endring. Ordet «eller» flyttes fra bokstav c til bokstav d og det settes komma i bokstav b.

#### 9.2.2 Overskrifter i §§ 23 og 24

Departementet foreslår at introduksjonsloven §§ 23 og 24 gis overskrifter, for å skape bedre sammenheng med resten av loven. Overskriftene skal gjenspeile bestemmelsenes innhold. Det foreslås derfor at § 23 gis overskriften «Fylkesmannens tilsynsvirksomhet» og at § 24 gis overskriften «Kommunens plikt til å føre internkontroll».

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

### 10.1 Opplæring i mottak

Forslaget i punkt 3.2 innebærer en endring ved at asylsøkere foreslås omfattet av formålsbestemmelsen i loven.

Departementet foreslår i punkt 3.3 at asylsøkere i mottak får plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. Forslaget innebærer at kommunen får plikt til å sørge for slik opplæring. Hvilke asylsøkere som vil omfattes av plikten er nærmere omtalt i punkt 3.3.4.

#### 10.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la i høringsforslaget til grunn at flere kommuner vil måtte tilby opplæring som følge av forslaget. Departementet skrev at noen kommuner som ikke tidligere har tilbudt slik opplæring dermed vil få økte kostnader ved å måtte sørge for opplæring. Departementet skrev at disse kommunene vil motta tilskudd per person i målgruppen på lik linje med andre kommuner som tilbyr opplæring.

#### 10.1.2 Høringsinstansenes syn

*Bodø kommune* uttaler at overgang fra frivillig til lovpålagt ordning må forventes å medføre økt byråkrati og økte administrative kostnader. *Bodø kommune* uttaler at den uforutsigbare flyktningssituasjonen gjør det uklart hvor høye kostnader det vil medføre å kvalifisere tolker eller lærere som behersker deltakerens morsmål. *Bodø kommune* uttaler at kommunene ikke har kontroll på når og hvor asylmottaket opprettes og nedlegges, og at dette vil være økonomisk og praktisk krevende for mange både små og store kommuner.

*Fellesorganisasjonen (FO)* uttaler at det må settes av midler til gjennomføring av opplæringsplikten. *FO* uttaler at mange kommuner ikke har ressursene som skal til for å oppfylle opplæringsplikten. *FO* mener derfor at kommunene må tilføres ekstra ressurser i form av øremerkede tilskudd, for å sikre at midlene går til det tiltenkte formålet.

*Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)* uttaler at de økonomiske rammene for forslaget bør utredes nærmere, slik at det sikres at kommunens merutgifter dekkes i sin helhet av staten. *ffkf* viser til at deres medlemskommuner uttrykker bekymring for de økonomiske ram-

mene. Det gjelder særlig kommuner som ikke har tilbudt slik opplæring tidligere. *ffkf* uttaler at forslaget vil medføre en betydelig økning i ressursbehov. Dette gjelder særlig ressurser til saksbehandling, internkontroll, flerspråklige lærere og tolk. Kommuner som ikke har mottak, men som tar imot alternativt mottaksplasserte, vil få samme plikt.

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttaler at en innføring av ytterligere tilsynsoppgaver vil medføre økte ressurser og kostnader for fylkesmannsembetene. *Fylkesmannen* ber departementet klargjøre hvordan denne oppgaven skal løses administrativt og økonomisk ved embetene. Videre uttaler *Fylkesmannen* at kommunene må gis tilstrekkelig med ressurser til å sikre den faglige kvaliteten og nivået på undervisningen. *Fylkesmannen i Rogaland* uttaler at fylkesmennene må bli tildelt ressurser nok til å løse oppdraget med å føre tilsyn.

*Grong kommune* uttaler at en utvidelse av målgruppen for introduksjonsloven, større plikt til opplæring av asylsøkere og lovendring for å øke bruken av forlengelse av program, samlet kan se ut til å øke kommunens ansvar og kostnader. *Grong kommune* ber om at følgene for kommunene kostnadmessig blir sett på etter en eventuell iverksettelse av lovendringene, for å kartlegge at tilskuddsordningene har en god nok dekningsgrad.

*Horten kommune* uttaler at det må foretas en grundig kompetanse og ressursanalyse for å sikre kvaliteten på opplæringen og at nødvendige ressurser er gjort tilgjengelige.

*Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)* uttaler at det tidvis kan være store svingninger i asylankomstene og at det derfor må vurderes om det er hensiktsmessig å benytte lovregulering som virkemiddel, fremfor andre typer virkemidler. *IMDi* uttaler at store ankomster kan gjøre det vanskelig for kommunene å innfri plikten, og kostnadene for å gjennomføre en slik lovpålagt ordning kan bli svært omfattende.

*IMDi* uttaler at forslaget vil øke behovet for tilskuddsmidler, ved at de kommunene som i dag ikke tilbyr opplæring nå vil måtte tilby opplæring. *IMDi* uttaler videre at forslaget vil få økonomiske og administrative konsekvenser for *IMDi*s digitale systemer. *IMDi* uttaler at forslaget vil kreve endringer i *NIR* og at det må avsettes tid og ressurser til utvikling og implementering.

*Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)* uttaler at de er bekymret for de økonomiske konsekvensene obligatorisk opplæring i mottak vil få for kommunene. *IKVO* utta-

ler at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget må utredes nærmere, og da særlig med tanke på at forslaget kan føre til økt byråkrati, mer saksbehandling og økte administrasjonskostnader for kommunene. Nye vertskommuner vil måtte bygge opp et tilbud for første gang, noe som krever ekstra ressurser, rekruttering og oppbygging av kompetanse. IKVO uttaler at kommunenes merkostnader som følge av forslaget må fullfinansieres av staten.

*Kommunesektorens organisasjon (KS)* uttaler at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget ikke er tilstrekkelig belyste, og at ordningen fortsatt bør være frivillig. Dersom ordningen gjennomføres forutsetter KS at kommunenes merkostnader finansieres fullt ut av staten. KS uttaler at finansieringen bør baseres på en felles kostnadsberegning innenfor rammene av konsultasjonsordningen. KS uttaler at overgangen til en lovpålagt ordning medfører økt byråkrati, med tilhørende administrasjonskostnader. Nye vertskommuner vil måtte bygge opp et tilbud for første gang, noe som vil kreve ekstra ressurser, rekruttering og oppbygging av kompetanse. KS uttaler at det vil være umulig å følge opp lovpålegget for mange små vertskommuner, som på grunn av geografiske avstander har problemer med å anskaffe lærere til voksenopplæringen.

*Oslo kommune* støtter forslaget men uttaler at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet.

*Porsgrunn kommune* uttaler at forslaget vil medføre en økt ressursbruk for mottakskommunene og at det må følge med ressurser til kommunene dersom de skal få et omfattende ansvar for opplæring av asylsøkere.

*Sarpsborg kommune* stiller seg tvilende til at de foreslåtte tilskuddene er tilstrekkelige til å dekke kommunens kostnader.

### 10.1.3 Departementets vurderinger

Forslaget i punkt 3.3 skal bidra til at asylsøkere kommer raskere i gang med opplæring i norsk og får grunnleggende informasjon om det norske samfunnet. Asylsøkere kan i dag få inntil 175 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i norsk kultur og norske verdier. Opplæring har fram til nå vært en frivillig oppgave for kommunene, og det har vært frivillig for asylsøkere å delta. Det blir utbetalt tilskudd for personer som er i målgruppen dersom kommunen har registrert at det gis tilbud om opplæring. Kommunene

har en forpliktelse til å tilby opplæring til alle i målgruppen når de har mottatt tilskudd. Tilskudd utbetales til kommunene per asylsøker i målgruppen. Tilskuddet for 2018 er fastsatt til 13 300 kroner per asylsøker i målgruppen for opplæring i norsk og 3 800 kroner per asylsøker for opplæring i norsk kultur og norske verdier.

Flere kommuner vil måtte tilby opplæring som følge av forslaget. Mer enn 90 % av kommunene tilbyr opplæring i norsk for asylsøkere under dagens frivillige ordning med dagens tilskuddsatser. Opplæring i norsk kultur og norske verdier ble innført fra 1. januar 2017 og færre kommuner har foreløpig tilbudt denne opplæringen. Ordningen med norsk kultur og norske verdier har eksistert i kort tid, og det er større usikkerhet knyttet til de økonomiske konsekvensene av pliktfasting for denne ordningen.

Kommuner som ikke tidligere har tilbudt slik opplæring, vil få økte kostnader ved å måtte sørge for opplæring. Disse kommunene vil motta tilskudd per person i målgruppen på lik linje med andre kommuner som tilbyr opplæring. Endringer i antall asylsøkere innebærer utfordringer for vertskommuner knyttet til opp- og nedbygging av tjenester for personer i asylmottak. Dette gjelder også tilbud om opplæring til asylsøkere i mottak.

Vertskommunene har i dag plikt til å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som får innvilget oppholdstillatelse etter introduksjonsloven. Kommunene mottar eget tilskudd for denne delen av opplæringen. Det er rimelig å anta at vertskommunene planlegger for å gjennomføre opplæring de er pålagt etter introduksjonsloven. Ved innføring av plikt til opplæring for asylsøkere i mottak kan kommunene nytte seg av dette arbeidet.

Departementet foreslår at plikten til å delta i opplæring følger direkte av loven og at kommunen ikke skal treffe enkeltvedtak om deltakelse i opplæringen. Det skal ikke være nødvendig for den enkelte å fremsette en søknad om opplæring. Forslaget vil slik føre til noe mindre saksbehandling for kommunene enn forslaget som ble sendt på høring la opp til.

Videre endres målgruppen for opplæring i mottak sammenlignet med dagens ordning. Personer som har fått førstegangs avslag i Utlendingsdirektoratet utgår av målgruppen og skal ikke ha plikt til opplæring. I dag går personer som får avslag på søknad om opphold ut av målgruppen først ved endelig avslag etter klagebehandling. Dagens målgruppe er nærmere beskrevet i punkt 3.3.1. Det antas at samme antall personer

fortsatt vil utløse tilskudd og at endringen dermed ikke vil medføre budsjettmessige endringer i overføringene til kommunene. For den enkelte kommune vil endringen kunne føre til reduksjon i omfanget av opplæringen som gis til asylsøkere. Tilskuddssatsen kommunene mottar er ikke redusert.

Departementet bemerker at det ikke gjøres endringer i omfanget av Fylkesmannens tilsynsoppgaver, selv om det innføres ytterligere bestemmelser som det skal føres tilsyn med. Tilsynsystema for hver periode fastsettes i tilsynsinstruks til Fylkesmannen.

Merutgiftene som følge av økt utbetaling av tilskudd for personer i målgruppen for opplæring dekkes innenfor departementets gjeldende budsjetttramme i 2018. Merutgifter knyttet til IMDis digitale systemer dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

## 10.2 Kvalifisering skal bygge videre på tiltak gjennomført før bosetting

Departementet foreslår i punkt 4.6 at det presiseres i bestemmelsen om individuell plan at ordningene etter introduksjonsloven skal bygge videre på tiltak gjennomført før bosetting.

### 10.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet til grunn at forslaget ikke medfører økte kostnader eller administrativt merarbeid.

### 10.2.2 Høringsinstansenes syn

*Oslo kommune* uttaler at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet.

Flere høringsinstanser er kritiske til forslaget og uttaler at det er urimelig at kommunene gjennom lov blir forpliktet til å følge opp eksempelvis individuelle handlingsplaner og andre tiltak initiert av andre forvaltningsorganer eller private eller ideelle aktører som ikke har et selvstendig oppfølgingsansvar for ordningene etter introduksjonsloven. Det vises her til omtalen ovenfor i punkt 4.5.

### 10.2.3 Departementets vurderinger

Hensikten med endringene departementet foreslår er å sikre kontinuitet i kvalifiseringen. Forslaget innebærer ikke en rettslig plikt til å gjennomføre bestemte tiltak, og medfører ingen økte kostnader eller administrativt merarbeid.

Tiltak som er gjennomført før bosetting og opplysninger om den enkeltes kompetansekartlegging og eventuelle karriereveiledning skal være enkelt tilgjengelig for kommunen via elektroniske løsninger og registre. Forslaget vil kunne føre til et mer effektivt integreringsarbeid, og på sikt kunne gi en innsparing for kommunen. Omfanget av en slik eventuell innsparing er vanskelig å beregne på det nåværende tidspunktet.

Ordningene med kompetansekartlegging, karriereveiledning og muligheter for kvalifiserende tiltak ut over norskopplæring i mottak er nylig implementert og har dermed virket i kort tid. En eventuell innsparing for kommunen vil avhenge av hvor mye kvalifisering den enkelte har gjennomført før hun eller han blir bosatt i kommunen og dermed hvor mye mindre ressurser kommunen vil bruke på ulike typer tiltak og individuell oppfølging og veiledning.

## 10.3 Økt bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet

Forslaget i punkt 5.6 ovenfor skal bidra til økt bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet. Dette skal igjen bidra til at nyankomne innvandrere kommer raskere i arbeid.

### 10.3.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Videre skrev departementet at eventuelle merutgifter for kommunene antas å være av en størrelsesorden som kan dekkes innenfor kommunenes totale inntektsrammer.

### 10.3.2 Høringsinstansenes syn

*Bærum kommune* uttaler at forslaget kan ha større ressursmessige og økonomiske konsekvenser enn det som synes å fremkomme i høringsnotatet. Bærum kommune uttaler at dette kan gjelde ressursbruk knyttet til kommunenes ansvar for innholdet i den grunnleggende kvalifisering i introduksjonsprogrammet, og ressursinnsats fra andre instanser som gir sentrale bidrag inn i heldags- og helårsprogrammet. Bærum kommune uttaler at en utvikling og styrking av Arbeids- og velferds-etaten i NAV sitt nødvendige bidrag inn mot deltakere i programmet, samt ressurser knyttet til vurdering og godkjenning av flyktingers med-

brakte kompetanse, vil kunne kreve en viss økning av den totale ressursinnsatsen.

*Sandnes kommune* uttaler at økt individuell tilrettelegging kan gi økt måloppnåelse, men at dette er mer krevende når det gjelder administrasjon og oppfølgingsarbeid. *Sandnes kommune* uttaler at dette krever en bred tiltaksportefølje og gir økte kostnader i tjenestene.

### 10.3.3 Departementets vurderinger

Tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet inngår i dag i minstekravene til innholdet i den enkeltes program. Som omtalt tidligere er det stor variasjon i hvilke typer tiltak som kan inngå. Dette kan være arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, arbeidspraksis i kommunal regi, ordinært arbeid eller diverse arbeidsrettede eller arbeidsforberedende tiltak i kommunal regi. Kommunene er i dag gitt stor grad av fleksibilitet i valget av hva dette betyr for den enkelte. Samtidig er arbeids- eller utdanningsrettede tiltak nevnt som aktuelle tiltak i merknadene til lovbestemmelsen i departementets rundskriv G-01/2016. Rundskrivet gir også flere konkrete eksempler på typer tiltak som kan inngå.

Følgelig skal kommunene allerede i dag vurdere hvilke tiltak som vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i arbeidslivet og i denne vurderingen skal kommunene vurdere arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.

Økt bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet er ett av tiltakene i Meld. St. 30 (2015–2016). Bakgrunnen for dette er at introduksjonsprogrammene er for lite arbeidsrettede og for lite tilpasset det enkelte individ. Både evalueringer av introduksjonsloven og statistikk fra SSB viser at tiltak som har nærhet til arbeidslivet eller utdanning gir best effekt for overgangen til arbeid eller utdanning.

Forslaget til endring i introduksjonsloven innebærer at det skal fremgå uttrykkelig av lovbestemmelsen at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak alltid skal inngå i introduksjonsprogrammet.

Forslaget skal bidra til økt bruk av arbeids- eller utdanningsrettede tiltak og det antas at noen kommuner vil velge andre tiltak i introduksjonsprogrammet enn det som gjøres i dag, eller dreie innrettingen på tiltakene i egen regi. Kommunene vil imidlertid også i dag ha tiltak i introduksjonsprogrammet og utgifter knyttet til disse tiltakene. Forslaget kan derfor føre til en vridning av kommunenes utgifter mellom ulike typer tiltak.

Forslaget kan også føre til økt bruk av statlige arbeidsmarkedstiltak som en del av den enkeltes program. Utgifter til statlige tiltak dekkes gjennom bevilgning til arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetaten.

Det legges til grunn at arbeids- eller utdanningsrettede tiltak ikke nødvendigvis er dyrere tiltak og at dette tilsier at kommunene samlet sett ikke vil ha høyere utgifter som følge av endringsforslaget.

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 10.4 Økt bruk av muligheten til å forlenge introduksjonsprogrammet

Departementet foreslår i punkt 6.6 å presisere i introduksjonsloven at kommunen kan forlenge introduksjonsprogrammet til inntil tre år, dersom forlengelse vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen.

### 10.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet slo fast at forslaget isolert sett kunne medføre økte utgifter for kommunene til introduksjonsprogrammet, men det ble også lagt til grunn at personer som har behov for forlenget introduksjonsprogram for å nå målsettingen i sin individuelle plan vil være på andre typer tiltak i kommunen dersom de ikke er kommet i arbeid eller utdanning. På denne måten kunne forlenget introduksjonsprogram føre til reduserte utgifter til sosialhjelp eller andre typer tiltak.

### 10.4.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser kommenterer at de økonomiske og administrative konsekvensene ikke er tilstrekkelig belyst.

*Bodø kommune* uttaler at forslaget forutsetter at andre deltakere bruker kortere tid på å gjennomføre programmet, noe som ikke er en realitet i dag. Utvidelse av program til grupper gir økte kostnader i form av introduksjonsstønning og kursutgifter.

*Bærum kommune* uttaler at økt bruk av forlengelser i visse tilfeller kan ha større ressursmessige og økonomiske konsekvenser enn det som synes å fremkomme i høringsnotatet. Forlenget programoppfølging med god kvalitet på tiltakene vil i utgangspunktet kreve økt ressursinnsats.



*Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (ffkf)* er sterkt uenig i at forslaget ikke har vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. ffkf mener at det må foretas en bedre vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene og at introduksjonsloven § 12 bør endres slik at flyktningsstipend og introduksjonsstønad samordnes.

*Grong kommune* uttaler at forslagene samlet øker kommunens ansvar og kostnader.

*Kommunesektorens organisasjon (KS)* uttaler at introduksjonsordningen i utgangspunktet er noe mer kostnadsdrivende enn andre kommunale tiltak, som eksempelvis sosialhjelp med aktivitetsplikt, og at det må antas at kommunenes kostnader på kort sikt vil øke. For å holde de totale kostnadene på samme nivå som i dag, samtidig som flere deltakere har lengre tid i programmet, forutsetter dette at andre deltakere bruker tilsvarende kortere tid på å gjennomføre programmet. Dette vurderes som lite realistisk.

*Røde Kors* bemerker at kostnadene for å tilby introduksjonsprogram et tredje år vil være vesentlig dyrere enn det andre året, ettersom stønaden for bosatte flyktninger trappes gradvis ned over fem år. Dagens regelverk bør endres slik at kommunene som ønsker å tilby et tredje år med introduksjonsprogram får like mye betalt som for det andre året.

*Sandnes kommune* fremholder at et tredje år i introduksjonsprogrammet er svært ressurskrevende samtidig som integreringstilskuddet er betydelig lavere i tredje år. Sandnes kommune uttaler at sosialhjelp representerer en lavere kostnad for kommunen sammenlignet med introduksjonsstønad. I tillegg vil overgang til statlige tiltak i NAV velte utgiftene over på staten og er således mindre kostnadskrevenne enn et tredje år i introduksjonsprogrammet.

*Sarpsborg kommune* er skeptisk til departementets vurdering av kostnadene. Ved flere forlengelser vil omfanget av programmet øke, og det samme gjelder for utgifter til introduksjonsstønad. *Sunndal kommune* mener at et tredje år er vanskelig å tilby på grunn av manglende finansiering. *Stavanger kommune* påpeker at forslaget vil ha kostnadsmessige og administrative konsekvenser og forutsetter at de økte kostnadene dekkes fullt ut.

*Verdal kommune* uttaler at mange forlengelser vil få store økonomiske konsekvenser for kommunen fordi økte inntekter ikke følger lovforslaget. Utvidelse vil medføre ekstra utbetaling av introduksjonsstønad i et år for mange deltakere og vil også føre til økt behov for programrådgivere,

ettersom det til enhver tid vil være flere deltakere i introduksjonsprogrammet.

*Unio* uttaler at forslaget forutsetter at kommunene får ressurser til å gi de som trenger det et tilbud om å forlenge introduksjonsprogrammet til tre år.

#### 10.4.3 Departementets vurderinger

Formålet med forslaget er å øke andelen som går over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Dette skal igjen bidra til at nyankomne innvandrere kommer raskere i arbeid.

Kommunene skal i dag gjøre en individuell vurdering av programmets innhold og programmets lengde. Programmet kan vare inntil to år, men kan forlenges til inntil tre år når særlige grunner taler for det. I merknadene til lovbestemmelsen i departementets rundskriv G-01/2016 sies det uttrykkelig at:

«når den enkelte deltaker ikke har nådd målsettingen i den individuelle planen, bør kommunen vurdere om det foreligger slike særlige grunner. Hvis dette er tilfelle bør programmet forlenges ut over to år.»

Tall fra IMDi viser at kommunene i liten grad benytter muligheten til å forlenge programmene ut over to år. I Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) er det registrert vedtak om forlengelse for kun 12 prosent av deltakerne. Ca. fire av ti deltakere på landsbasis er ikke i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. Departementet antar på dette grunnlag at flere deltakere enn i dag kunne hatt behov for program ut over to år, for å styrke sine muligheter for deltakelse i arbeid eller utdanning.

Forslaget til endringer i introduksjonsloven tydeliggjør hva kommunene kan legge vekt på i sin skjønnsutøvelse, når de vurderer om introduksjonsprogrammet skal forlenges utover to år. Forslaget innebærer ikke noen ny oppgave for kommunene.

Forslaget skal bidra til at flere kommuner tar i bruk adgangen til å forlenge introduksjonsprogrammet ut over to år for deltakere som har behov for det. Forslaget kan isolert sett føre til at kommuner får økte utgifter til introduksjonsprogrammet. Samtidig kan det legges til grunn at personer som har behov for forlenget introduksjonsprogram for å nå målsettingen i sin individuelle plan vil være på andre typer tiltak i kommunen, dersom de ikke er kommet i arbeid eller utdan-

ning etter gjennomført introduksjonsprogram på inntil to år. Økt bruk av forlenget introduksjonsprogram vil dermed kunne føre til at kommuner som velger å forlenge programmet får reduserte utgifter til økonomisk sosialhjelp eller andre typer tiltak, for deltakere som ikke har gått over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. Forslaget kan dermed føre til en vridning av kommunenes utgifter mellom ulike tiltak.

Det legges til grunn at dette på kort sikt kan innebære noe økte kostnader for enkelte kommuner, mens det på lengre sikt vil innebære reduserte kostnader ved at personene kommer raskere i arbeid. Integreringstilskuddet er blant annet med på å finansiere introduksjonsprogrammet til kommunene sammen med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Integreringstilskuddet er et femårig tilskudd og blir utbetalt uavhengig av hvilke behov den enkelte flyktning måtte ha for oppfølging, tiltak og tilrettelegging i kommunen. Dette innebærer at kommunene vil ha høyere utgifter enn integreringstilskuddet de mottar for noen personer og lavere utgifter enn tilskuddet for andre personer.

Forslaget vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

### 10.5 Adgangen til å gi nærmere bestemmelser i forskrift

Forslaget innebærer at adgangen til å gi forskrift om innholdet i og gjennomføringen av prøver i norsk og samfunnskunnskap flyttes fra § 19 til § 20 og at det kan gis forskrift om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser for gjennomføring av prøver. Forslaget har ikke økonomiske konsekvenser.

### 10.6 Behandling av personopplysninger

Forslaget innebærer at det legges til rette for behandling av personopplysninger for flere formål enn i dag. Det åpnes for større fleksibilitet med hvilke opplysninger som behandles og hvordan de skal behandles, men dette medfører ikke en økning i ressursbruk per i dag. Kommunene får ikke nye oppgaver som følge av forslaget. Forslaget har ikke økonomiske konsekvenser for kommunene.

## 11 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

---

### Til § 1 Lovens formål

*Første ledd annet punktum* fastsetter at et formål med loven er å legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv. Endringene i formålsbestemmelsen kommer som følge av at personkretsen som omfattes av introduksjonsloven utvides ved at asylsøkere også får plikter etter loven i nytt kapittel 4 A.

### Til § 4 Introduksjonsprogrammet

*Tredje ledd bokstav c* fastsetter at introduksjonsprogrammet alltid skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Lovens § 4 tredje ledd slår fast minstekrav til innholdet i introduksjonsprogrammet for den enkelte. Arbeids- eller utdanningsrettede tiltak skal være ett av tre obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet sammen med norskopplæring og samfunnskunnskap.

Med arbeidsrettede tiltak menes etter bestemmelsen tiltak som gjennomføres i eller i nær tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er ulike arbeidsmarkedstiltak, språk- eller arbeidspraksis i kommunal regi, arbeidsrettet norskopplæring, yrkesprøving, lønnstilskudd eller ordinært arbeid. Med utdanningsrettede tiltak menes etter bestemmelsen tiltak for å styrke den enkeltes formelle kompetanse og dermed forutsetninger for å komme inn i, møte endringer i og oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på dette er grunnskole eller videregående opplæring, kompetterende utdanning og godkjenning av medbrakt utdanning eller forberedende kurs for å begynne på høyere utdanning.

### Til § 5 Programmets varighet

*Annet punktum* slår fast at introduksjonsprogrammet kan vare inntil tre år når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen. Kommunen fatter vedtak om forlengelse etter eget skjønn. Spørsmålet om hvorvidt den enkelte deltakers program skal forlenges, og i tilfelle hvor lenge, anses som en avgjørelse om tildeling av program. Dette er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. introduksjonsloven § 21 og merknadene i rundskrivet til introduksjonsloven. En forutsetning for at programtiden kan forlenges er at det foreligger en fornyet individuell plan, se også § 6.

Det er verken en rett eller plikt for den enkelte å delta i introduksjonsprogram ut over to år. Forlengelse av programmet er særlig aktuelt for deltakere med liten skolebakgrunn eller deltakere som har startet i grunnskole eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet. Sentrale hensyn i vurderingen av om programtiden skal forlenges er den enkeltes behov og målsetting, behovet for kontinuitet i kvalifiseringsarbeidet, deltakerens opplæringssituasjon og motivasjon for fortsatt deltakelse.

#### *Til § 6 Individuell plan*

*Første ledd tredje punktum* slår fast at den individuelle planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting. Tiltak kan for eksempel være kartlegging, veiledning, godkjenning av kompetanse og kompletterende utdanning. Bestemmelsen skal sikre at kommunen tar hensyn til og vektlegger tidligere kartlegginger, karriereveiledning og andre tiltak når individuell plan skal utformes. Bestemmelsen skal videre sikre at dette arbeidet ikke starter på nytt ved bosetting og at innvandreren ikke opplever unødvendige gjentakelser eller avbrudd i sin kvalifisering. I formuleringen «bygge videre på» ligger det et rom for skjønn slik at kommunene kan vurdere innholdet i den individuelle planen ut fra lokale forhold. Med gjennomførte tiltak menes både tiltak som er påbegynt og tiltak som er fullført.

Det følger av § 19 første ledd at det også skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at § 6 gjelder tilsvarende. Henviingen til § 6 gjør at forslaget også kommer til anvendelse på den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

*Tredje ledd* slår fast at det skal begrunnes i den individuelle planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak som er lagt inn i introduksjonsprogrammet og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.

*Femte ledd* slår fast at planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig. Den skal alltid tas opp til ny vurdering ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5.

*Sjette ledd* slår fast at den individuelle planen for introduksjonsprogrammet skal ses i sammenheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette har tidligere gått frem av departementets rundskriv til introduksjonsloven.

#### *Til § 20 Forskrifter*

Bestemmelsen gir departementet adgang til å gi forskrift til utfylling og gjennomføring av kapittel 4, herunder om målene for opplæringen, fravær, permisjon og innholdet i og gjennomføringen av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet kan også gi forskrift om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser for gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap. Statsborgerprøven er en prøve i samfunnskunnskap. Mulige reaksjoner kan for eksempel være bortvisning fra prøvelokalet og karantene.

#### *Til § 20 a Plikt til deltakelse i opplæring i mottak*

*Første ledd* pålegger asylsøkere over 16 år i mottak en plikt til å delta i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier. Med «mottak» menes ordinære mottak, integreringsmottak og alternativ mottaksplassering. Ankomstsenter og transittmottak omfattes ikke.

Første ledd annet punktum slår fast at plikten inntreer etter registrering i mottaket. Dette må sees i sammenheng med kommunens plikt til å tilrettelegge opplæring så snart som mulig etter at asylsøkeren er registrert i et mottak i kommunen.

Første ledd tredje punktum begrenser målgruppen som plikten skal gjelde for, i bokstavene a til d. Plikten skal ikke gjelde for asylsøkere som er omfattet av 48-timers-prosedyren eller Dublin-prosedyren, jf. bokstav a og b. Asylsøkere over 18 år som har blitt nektet realitetsbehandling av søknad om oppholdstillatelse skal ikke omfattes av plikten, jf. bokstav c. Plikten skal heller ikke gjelde asylsøkere som har fått vedtak fra Utlendingsdirektoratet om avslag eller innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse, jf. bokstav d.

Plikten opphører når asylsøkeren ikke lenger faller inn under målgruppen for bestemmelsen, jf. første ledd tredje punktum bokstav a til d. Ved innvilget oppholdstillatelse inntreer rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter § 17. Fra samme tidspunkt inntreer kommunens plikt til å tilby slik opplæring etter § 18. I praksis innebærer dette at personer som får en oppholdstillatelse som gjør at de kommer inn i personkretsen for rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal få opplæring mens de bor midlertidig på mottak og venter på en bosettingskommune.

*Annet ledd* slår fast at det er adgang til å søke fritak fra plikt til opplæring på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende grunner,

slik det også er adgang til etter introduksjonsloven § 17. Den enkelte må søke kommunen om slikt fritak, og søknaden må være dokumentert. Kommunen må deretter foreta en helhetsvurdering på samme måte som ved søknader om fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 4. De samme momentene kan tillegges vekt i vurderingen. Momenter i vurderingen kan være sykdommen eller skadens art, varighet og omfang. Personer som er aktuelle for fritak er i hovedsak de som er alvorlig eller kronisk syke. Også andre kan unntas dersom en helhetsvurdering tilsier at det ville være urimelig å ikke fritta vedkommende. Opplæringen skal tilpasses den enkelte deltaker, også dem som av helsemessige grunner har begrenset mulighet til å delta. Det skal derfor i alminnelighet svært mye til før vilkåret for fritak skal anses oppfylt.

*Tredje ledd* slår fast at asylsøkere som deltar i opplæring i norsk etter opplæringsloven, kan søke om fritak fra opplæring i norsk i mottak.

Det følger av introduksjonsloven §§ 21 og 22 at kommunens vedtak om fritak fra plikt til opplæring i mottak etter § 20 a annet og tredje ledd regnes som et enkeltvedtak og kan påklages.

#### *Til § 20 b Kommunens ansvar for opplæring i mottak*

Bestemmelsen slår fast at kommunen skal sørge for opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes avplikten etter § 20 a, er registrert i et mottak i kommunen. Kommunen kan ta hensyn til når det er praktisk og fornuftig å starte opplæringen, særlig med tanke på andre prosesser asylsøkeren skal gjennom i den innledende asylfasen. Det stilles ikke et absolutt krav om å ha gjennomført helseundersøkelse, asylintervju eller utvidet registrering. Det skal legges vekt på å komme tidlig i gang med opplæringen.

Bestemmelsen pålegger kommunen en plikt til å ta initiativ til å sette i gang opplæring for de som har plikt til opplæring etter § 20 a.

Plikten følger direkte av loven og kommunen skal ikke treffe enkeltvedtak om deltakelse i opplæringen. Det skal ikke være nødvendig for den enkelte å fremsette en søknad. Asylsøkerens plikt til å delta etter § 20 a inntreder idet opplæringen tilbys av kommunen.

Opplæringen i norsk skal følge forskrift 18. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og sam-

funnskunnskap for voksne innvandrere. Opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal følge presentasjoner utarbeidet av Kompetanse Norge og skal gjennomføres på et språk den enkelte forstår.

Opplæringen i norsk og opplæringen i norsk kultur og norske verdier skal ha god kontinuitet. Gjennomført opplæring skal registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).

#### *Til § 20 c Forskrifter*

Bestemmelsen slår fast at departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av kapittel 4 A i introduksjonsloven, herunder om kommunens ansvar, omfanget av og innholdet i opplæringen.

#### *Til § 21 Forholdet til forvaltningsloven*

*Annet ledd bokstav f* slår fast at avgjørelser om fritak fra plikt til deltakelse i opplæring i mottak jf. § 20 a annet ledd skal regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

#### *Til § 23 Fylkesmannens tilsynsvirksomhet*

Bestemmelsen slår fast at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse blant annet av plikter etter kapittel 4 A om opplæring i mottak. Videre skal fylkesmannen føre tilsyn med registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak. Bestemmelsen har også fått en overskrift, slik at den er i tråd med utformingen av de øvrige bestemmelsene i loven.

#### *Til § 24 Kommunens plikt til å føre internkontroll*

Bestemmelsen slår fast at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 A og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak er i samsvar med krav fastsatt i loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan kommunen oppfyller denneplikten. Bestemmelsen har også fått en overskrift, slik at den er i tråd med utformingen av de øvrige bestemmelsene i loven.

*Til § 25 Behandling av personopplysninger*

*Første ledd* gir en overordnet regulering av behandling av personopplysninger, også sensitive personopplysninger.

Offentlige organer som har oppgaver i forbindelse med formålene kan behandle personopplysninger etter bestemmelsen. Dette inkluderer også organisasjoner og private som utfører oppgaver for formålene for stat, fylkeskommune eller kommune, jf. § 25 fjerde ledd.

For at behandling skal være tillatt må behandlingen og personopplysningene være nødvendige for å utføre oppgaver for formålene. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig at opplysningene er nyttige. De må ha selvstendig betydning.

Bestemmelsen lister opp hvilke formål det kan behandles personopplysninger for i bokstav a til e. Tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv i *bokstav a* omfatter blant annet opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak. Tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet i *bokstav b* dekker for eksempel introduksjonsprogrammet, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidstrening, språkpraksis og andre lignende tiltak.

Gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkferdigheter i *bokstav c* har et videre virkeområde enn § 25 for øvrig. Bestemmelsen gir hjemmelsgrunnlag for å behandle personopplysninger om personer som avlegger prøver for å dokumentere norskkunnskaper og samfunnskunnskap. Dokumentasjon av norskkunnskaper er et av vilkårene for permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap etter henholdsvis utlendingsloven og statsborgerloven. Det kreves også dokumentasjon av norskkunnskaper for å få opp-tak til høyere utdanning i Norge. Selv om mange av de som avlegger prøver er innenfor introduksjonslovens målgruppe, er det derfor også flere andre grupper som avlegger disse prøvene som privatister. Dette kan for eksempel være norske statsborgere med grunnskole fra utlandet og EU/EØS-borgere. Statsborgerprøven er en prøve som dokumenterer samfunnskunnskap og omfattes derfor av bestemmelsen.

Etter *bokstav d* kan det behandles personopplysninger for bosetting av innvandrere. Dette dekker hele bosettingsprosessen, herunder IMDis anmodning til kommunene om bosetting, kommunenes tilrettelegging av botilbud og lignende. *Bokstav e* gjelder utbetaling av tilskudd til kommunene for tiltakene i bokstav a, b og d. Tilskudds-

ordningen reguleres i rundskriv og adgangen til å behandle personopplysninger for dette formålet gjelder for den til enhver tid gjeldende tilskuddsordning.

*Annet ledd første punktum* presiserer at personopplysninger nevnt i første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Med utlendingsmyndighetene menes i hovedsak Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda. Disse aktørene innhenter opplysninger for formål som er forenlige med formålene nevnt i første ledd, men er ikke offentlige organer som har oppgaver i forbindelse med formålene. Dette reguleres derfor særskilt. *Annet punktum* gir hjemmel for innhenting av opplysninger fra barnevernet og krisesentre uten hinder av taushetsplikt, når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig. Slike opplysninger kan for eksempel være nødvendig dersom det har foregått vold i familien. Barnevernet og krisesentre innhenter personopplysninger for andre formål enn de som fremgår av § 25 første ledd.

*Tredje ledd* regulerer utveksling av personopplysninger mellom organer som har behov for dem for å utføre oppgaver i forbindelse med formålene nevnt i første ledd. Det gjøres unntak fra lovbestemt taushetsplikt. Utvekslingsadgangen gjelder når personopplysningene er innsamlet for formålene i første ledd, eller er innsamlet for formål som er forenlige med formålene i første ledd. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Personopplysninger skal utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, dersom det er tilstrekkelig for formålet.

*Fjerde ledd* presiserer at også organisasjoner og private som for eksempel har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i en kommune kan behandle personopplysninger for disse formålene. Organisasjoner og private må utføre oppgaver for formålene nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune for at de skal ha adgang til å behandle personopplysninger med hjemmel i introduksjonsloven § 25.

*Femte ledd* gir departementet adgang til å gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter introduksjonsloven. Det kan for eksempel gis forskrift om krav til behandlingen, hvilke organer som kan behandle personopplysninger og hvilke opplysninger som kan behandles. Det kan også gis forskrift om innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene.

*Til § 25 a Personregister og plikt til å registrere personopplysninger*

*Første ledd* gir hjemmel for å opprette nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 25 første ledd.

Etter *annet ledd* har kommunen plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av introduksjonsloven i personregister. Plikten vil presiseres i forskrift.

I *tredje ledd* presiseres det at utlevering av opplysninger kan skje gjennom direkte søketilgang i personregistre. Dette tillater at for eksempel kommuner har egen brukerinnlogging til registrene.

*Fjerde ledd* gir departementet hjemmel til å gi forskrift om personregistre og om kommunens plikt til å registrere personopplysninger.

*Til § 25 b Pålegg om å utlevere personopplysninger*

Organ som har oppgaver etter loven kan pålegge Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kompetanse Norge, Arbeids- og velferdsetaten, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda, folke-registermyndigheten og kommunene å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere. Adgangen gjelder når det er nødvendig i

den enkelte sak og uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

*Annet ledd* begrenser unntaket fra taushetsplikten, slik at taushetsplikt etter helsepersonelloven ikke omfattes.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger. Det kan for eksempel gis forskrift om hvilke personopplysninger som kan pålegges utlevert.

*Ikrafttredelse*

Departementet foreslår at endringen i introduksjonsloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Det tas sikte på at endringen i introduksjonsloven trer i kraft straks.

Kunnskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i introduksjonsloven (opplæring i mottak og behandling av personopplysninger mv.)

#### I

I lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

#### § 1 Lovens formål

Formålet med denne loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. *Loven skal videre legge til rette for at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv.*

§ 2 første ledd skal lyde:

Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram gjelder for nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått

- a) asyl, jf. utlendingsloven § 28,
- b) oppholdstillatelse etter innreisestillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd,
- c) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 første ledd på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, jf. utlendingsloven § 34,
- d) oppholdstillatelse som familiemedlemmer til personer som nevnt i bokstav a, b og c, jf. utlendingsloven kapittel 6. For å være omfattet av denne bestemmelsen er det et vilkår at personer som nevnt i bokstav a, b og c ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn fem år før det søkes om familiegjenforening eller
- e) fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b, § 53 annet ledd eller § 53 tredje ledd. For personer som nevnt i første punktum gjelder retten og plikten til å delta i introduksjonsprogram i to år fra det tidspunkt det er gitt oppholdstillatelse på grunnlagene som er nevnt.

§ 4 tredje ledd bokstav c skal lyde:

- c) *arbeids- eller utdanningsrettede tiltak.*

§ 5 skal lyde:

#### § 5 Programmens varighet

Programmet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon. *Når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsetningen i den individuelle planen, kan programmet forlenges til inntil tre år.*

§ 6 skal lyde:

#### § 6 Individuell plan

Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i introduksjonsprogram. *Planen skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av vedkommendes opplæringsbehov og av hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen skal bygge videre på tiltak som vedkommende har gjennomført før bosetting i kommunen.*

Planen skal minst inneholde programmets start og tidsfaser og en angivelse av tiltakene i programmet.

*Det skal begrunnes i planen hvilke arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, jf. § 4 tredje ledd bokstav c, som er valgt, og hvordan disse vil styrke den enkeltes mulighet for deltakelse i yrkeslivet.*

Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende.

Planen skal tas opp til ny vurdering jevnlig, og alltid ved vesentlige endringer i den enkeltes livssituasjon og ved forlengelse av introduksjonsprogrammet etter § 5.

*Den individuelle planen i introduksjonsprogrammet skal ses i sammenheng med den individuelle planen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.*

§ 19 annet ledd annet punktum oppheves.

§ 20 skal lyde:

#### § 20 Forskrifter

Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av kapittelet her, herunder om målene for opplæringen, fravær og permisjon, og om innholdet i og gjennomføringen av prøver i

*norsk og samfunnskunnskap. Departementet kan også gi forskrift om reaksjoner ved overtredelse av bestemmelser om gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap.*

Nytt kapittel 4 A med §§ 20 a til 20 c skal lyde:

#### **Kapittel 4 A Opplæring i mottak**

##### § 20 a *Plikt til deltakelse i opplæring i mottak*

*Plikt til deltakelse i opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier gjelder for asylsøkere over 16 år i mottak. Plikten til deltakelse inntreffer etter registrering i mottaket. Plikten gjelder ikke for*

- a) asylsøkere som er omfattet av 48-timers-prosedyren*
- b) asylsøkere som er omfattet av Dublin-prosedyren*
- c) asylsøkere over 18 år som har blitt nektet realitetsbehandling av søknad om oppholdstillatelse*
- d) asylsøkere som har fått vedtak fra Utlendingsdirektoratet om avslag eller innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse.*

*Dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende grunner tilsier det, kan kommunen etter søknad fritta asylsøkeren fra plikten til deltakelse etter første ledd.*

*Dersom asylsøkeren deltar i opplæring i norsk etter opplæringslova, kan kommunen etter søknad fritta asylsøkeren fra plikten til deltakelse i opplæring i norsk etter første ledd.*

##### § 20 b *Kommunens ansvar for opplæring i mottak*

*Kommunen skal sørge for opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier så snart som mulig etter at asylsøkere som omfattes av plikten etter § 20 a, er registrert i et mottak i kommunen.*

##### § 20 c *Forskrifter*

*Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av kapittelet her, herunder om kommunens ansvar, omfanget av og innholdet i opplæringen.*

##### § 21 annet ledd skal lyde:

Som enkeltvedtak etter denne loven regnes avgjørelser om

- a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap*
- b) vesentlig endring av individuell plan*
- c) stansning av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte*
- d) permisjon*

*e) trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp*

*f) avslag eller innvilgelse av søknad om fritak fra plikt til opplæring etter § 20 a annet og tredje ledd.*

§ 23 skal lyde:

##### § 23 *Fylkesmannens tilsynsvirksomhet*

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 A og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

Departementet kan gi forskrift om tilsynet.

§ 24 skal lyde:

##### § 24 *Kommunens plikt til å føre internkontroll*

Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 2 til 4 A og registrering i personregister etter § 25 a annet ledd av opplysninger om deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i norsk og opplæring i norsk kultur og norske verdier i mottak er i samsvar med kravene i loven. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten.

Departementet kan gi forskrift om plikten til å føre internkontroll.

§ 25 skal lyde:

##### § 25 *Behandling av personopplysninger*

*Offentlige organer kan behandle personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med*

- a) tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv*
- b) tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunns livet*
- c) gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap*
- d) bosetting av innvandrere*
- e) utbetaling av tilskudd for tiltak som nevnt i bokstav a, b og d*

*Personopplysninger nevnt i første ledd kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndigheten uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Når hensynet til barnets beste gjør det nødven-*



dig, kan personopplysninger nevnt i første ledd innhentes fra barnevernet og krisesentre uten hinder av lovbestemt taushetsplikt.

Personopplysninger nevnt i første ledd kan utveksles mellom offentlige organer som har behov for opplysningene for å utføre oppgaver nevnt i første ledd, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Dersom det er tilstrekkelig for å oppnå formålet, skal opplysningene kun utleveres i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte.

Like med offentlige organer regnes organisasjoner og private som utfører oppgaver nevnt i første ledd for stat, fylkeskommune eller kommune.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av personopplysninger etter denne loven, herunder om krav til behandlingen, innhenting av personopplysninger og hvilke personopplysninger som kan behandles. Det kan også gis forskrift om innhenting av personopplysninger fra helsepersonell og om utlevering av personopplysninger til utlendingsmyndighetene.

Ny § 25 a skal lyde:

§ 25 a Personregister og plikt til å registrere opplysninger

Det skal opprettes nasjonale personregistre for formålene nevnt i § 25 første ledd. Utlevering av personopplysninger til organer nevnt i § 25 første ledd kan skje gjennom direkte søketilgang i slike personregistre.

Kommunen har plikt til å registrere personopplysninger om personer i kommunen som omfattes av introduksjonsloven i personregister nevnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om nasjonale personregistre etter denne paragrafen og om kommunens plikt til å registrere personopplysninger.

Ny § 25 b skal lyde:

§ 25 b Pålegg om å utlevere personopplysninger

Når det er nødvendig i den enkelte sak, kan offentlige organer som har oppgaver etter denne loven, pålegge følgende organer å utlevere personopplysninger om asylsøkere og innvandrere uten hinder av lovbestemt taushetsplikt:

- a) Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- b) Kompetanse Norge
- c) Arbeids- og velferdsetaten
- d) Utlendingsdirektoratet
- e) Utlendingsnemnda
- f) folkeregistermyndigheten
- g) kommunene

Unntaket fra taushetsplikten gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven.

Departementet kan gi forskrift om adgangen til å pålegge utlevering av personopplysninger etter denne paragrafen.

## II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.





