

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref: 20/02336-5

Dato: 30.09.20

Utlendingsdirektoratets innspill på høring om forslag til forskrift til ny integreringslov

Det vises til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 26. juni 2020, hvor departementet ønsker innspill på høring om forskrift til ny integreringslov. Fristen for å komme med hørings svar er 1. oktober 2020. UDI har innspill til flere punkter i høringsnotatet, disse redegjøres for under.

Behov for endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften

UDI ser flere fordeler ved forslaget i ny integreringslov om at kravet om å ha gjennomført et visst antall timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap erstattes med et krav om at den enkelte skal oppnå et minimumsnivå i norsk. UDI har tidligere spilt inn til Justis- og beredskapsdepartementet et forslag om å fjerne kravet til gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav e og d. Dette som et forbedringstiltak som kan bidra til et mer digitaliseringsvennlig regelverk.

Forslaget medfører at utlendingsloven § 62 første ledd bokstav e og d, og utlendingsforskriften §§ 11-9 og 11-10, må endres tilsvarende og tilpasses pliktene og bestemmelsene i ny integreringslov og tilhørende forskrift.

Punkt 4 om opplæring for asylsøkere i mottak

Departementet foreslår at 175 timer med norskopplæring for asylsøkere ikke økes med bakgrunn i at det er få asylsøkere som rekker å fullføre alle timene blant annet fordi deres søknad om beskyttelse blir behandlet før timene er gjennomført. UDI viser til at det har vært færre ankomster av asylsøkere de siste årene, men det er likevel viktig at systemet er forberedt på svingninger i asylankomster. Vi har erfaring med at høye ankomster fører til lengre saksbehandlingstid i UDI, lengre ventetid i forkant av bosetting, og dermed lengre botid i mottak for den enkelte. Det er derfor sannsynlig at beboere vil kunne fullføre 175 norsktimer før de får oppholdstillatelse i fremtidige perioder med høyere ankomster.

Norskopplæring er en viktig aktivitet for beboere i mottak, og skal som det beskrives i høringsnotatet bidra til at oppholdet i mottaket får et positivt innhold og bidra til raskere integrering. UDI har positive erfaringer med gjennomføring av asylintervju via Skype (videosamtale), og flere kommuner har gjennomført norskundervisning og andre typer kvalifiseringstiltak på digitale plattformer. Økt

bruk av digitale verktøy til norskopplæring kan gi økt differensiering av undervisningen og gi flere muligheter til deltakelse for alle beboere i mottak.

Punkt 5 om kompetansekartlegging

Det blir i høringsnotatet vist til at formålet med kompetansekartlegging før bosetting er at det kan bidra til bosetting i en kommune som har relevante tilbud om arbeid eller utdanning, og en individuell tilpasning av introduksjonsprogrammet. Det vil være vertskommuner for mottak som skal kartlegge kompetansen til personer som har fått oppholdstillatelse og bor i mottak, og som skal delta i introduksjonsprogram når de blir bosatt i en kommune. Det er også foreslått i ny integreringslov §§ 6 og 10 å lovfeste kompetansekartlegging både før og etter bosetting.

UDI ønsker å trekke frem at målgruppen beboere som har høy sannsynlighet for å få innvilget oppholdstillatelse, ikke blir omfattet av gruppen som vertskommuner skal kartlegge kompetansen til. I juni 2020 ble det besluttet at integreringsmottak blir en permanent ordning, og målgruppen for integreringsmottak er både beboere med oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting, og overnevnte gruppe som har høy sannsynlighet for å få innvilget oppholdstillatelse. Dersom vertskommunen kun skal gjennomføre kartlegging av beboere med opphold, vil dette ha en direkte påvirkning på arbeidet ved integreringsmottak.

I integreringsmottak må kompetanseopplysninger innhentes kort tid etter ankomst da de danner grunnlag for utvikling av individuell plan og innretting av aktiviteter under oppholdet. I perioder med høye ankomster vil denne gruppen antakeligvis måtte vente en lengre periode på vedtak og bosetting. I praksis vil det bety at det blir mottak, ikke kommunen som vil bistå med selvregistrering av kompetanse. UDI ber om en avklaring av hvor ansvaret for kompetansekartlegging skal ligge for denne gruppen. Siden kommunen skal ha ansvar for å bistå beboerne som har fått opphold, mener vi at det er hensiktsmessig at kommunen har samme ansvar også overfor andre andelen av beboere i integreringsmottak – de som har høy sannsynlighet til å få opphold. På den måten vil man sikre at det er én aktør som ivaretar denne oppgaven.

Departementet skriver at det er vurdert om det er behov for å presisere nærmere hva som omfattes av de ulike kategoriene, språkkunnskap, utdanning, arbeidserfaring (betalt og ubetalt), uformelt arbeid), men har kommet til at det vil være mer hensiktsmessig at slike forhold omfattes av veiledningsmateriell. Det bes om innspill på om det er andre forhold som kan være relevante, og om forholdene bør forskriftsfestes. UDI viser til den pågående utredningen av hvordan det bosettingsforberedende arbeidet for flyktninger og informasjon til kommunene kan bli bedre, som blant annet kompetansekartlegging er en del av. Rammene er definert i tildelingsbrev 2020 (oppdrag 009) til IMDi, og hvor UDI deltar i utredningen. UDI foreslår at endringer i forskriften blir gjort på bakgrunn av resultatet fra utredningen.

Punkt 6 om obligatoriske elementer i introduksjonsprogrammet

Foreldreveiledning - standardisert del av introduksjonsprogrammet

UDI mener det bør vurderes om beboere i mottak kan være med i målgruppen for foreldreveiledningen som blir en standardisert del av introduksjonsprogrammet. Beboere i mottak som ligger i kommuner som tilbyr foreldreveiledning vil da kunne

få kvalitetssikret tilbud. UDI mener det er viktig at informasjon og holdningsskapende tiltak er rettet mot alle beboere i mottak, ikke bare de som skal bosettes. Holdningsskapende arbeid kan både påvirke atferd til den enkelte under oppholdet i mottak, i hjemlandet ved retur og i Norge ved bosetting, samt ha positive ringvirkninger i et bredere perspektiv.

Punkt 10 om fritak

Etter introduksjonsloven med forskrifter gis det fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk hvis den enkelte kan dokumentere norsksprøve med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve. Det blir foreslått endret til at den enkelte må ha oppnådd minimum nivå B1 på prøve i norsk, i hver av de fire delferdighetene leseforståelse, lytteforståelse, skriftlig fremstilling og muntlig kommunikasjon, se forslag til § 22 første ledd bokstav a.

Denne endringen i ny integreringslov og forskrift innebærer at kravet til resultat på norsksprøve eller avsluttende prøve i norsk etter utlendingsforskriften § 11-9 tredje ledd må endres tilsvarende. Siden endringen medfører et økt krav til kompetanse for å få fritak, vil det økte kompetansekravet kunne medføre at noen flere ikke lykkes med å bestå prøvene som kreves.

Videre forstår vi det slik at forslaget bokstav a) er ment å omfatte de konkrete delprøvene som Kompetanse Norge har ansvar for å utarbeide etter dagens regelverk, mens bokstav b) er ment å omfatte andre norsksprøver som måler ferdigheter i norsk og som kan bidra til å dokumentere ferdigheter tilsvarende nivå B1 eller høyere i henhold til det europeiske rammeverket. Norsksprøve 3 er eksplisitt nevnt i høringsnotatet som et eksempel på en slik prøve. Vi antar imidlertid at andre prøver som tilsvarer nivå B1 eller høyere også vil være tilstrekkelig. Eksempler på dette kan være test i høyere nivå (Bergensetesten) eller Trinn 2 eller 3 eksamener utviklet av norske universiteter. Vi mener at hvilke prøver som er ment å være omfattet av bokstav b) i bestemmelsen bør fremgå eksplisitt av bestemmelsen eller fremgå av ikrafttredelsesrundskriv.

Departementet foreslår å heve kravet til karakternivå for fritak på grunnlag av gjennomført opplæring i samfunnsfag i grunnskolen til karakteren 2 eller høyere. Deltagere som har bestått prøve i samfunnskunnskap etter ny integreringslov skal fortsatt gis fritak fra opplæringen i samfunnskunnskap.

Endringen medfører et økt krav til kompetanse for å få fritak, og dermed også tilsvarende økt krav til kompetanse for å fylle kravene for permanent opphold etter utlendingsloven, da det er unntak for kravene til norsk og samfunnskunnskap for å få permanent opphold for de som har fått fritak fra plikten etter ny integreringslov. Dette kan igjen føre til at færre søkere fyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse gjennom vedtak om fritak.

Samtidig innebærer forslaget at det skal være tilstrekkelig med halvårsvurdering med karakter i faget for å få fritak. Tilsvarende endring skal gjelde for fritak på grunnlag av gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner i faget i videregående opplæring. Vi mener dette er positivt, da vi erfarer at med dagens regelverk må mange søkere, som er elever i grunnskolen/videregående skole og ellers fyller kravene for permanent opphold, vente lenge til de har standpunkt-karakter og kan søke om fritak.

Vi bemerker for øvrig at det i henhold til forslaget vil være tilstrekkelig med halvårsvurdering fra grunnskole eller videregående så lenge karakter 2 er oppnådd. Dette samsvarer ikke med forslag i Prop. 98 L (2019–2020) Endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig). Departementet har her foreslått at standpunkt-karakter tilsvarende 2 eller høyre fra grunnskolen skal kvalifisere for fritak fra krav om muntlig prøve i norsk for å få statsborgerskap, mens karakter 2 ved halvårsvurdering kun vil være tilstrekkelig for søkere som har gjennomført videregående opplæring i henhold til læreplaner i faget (se punkt 5.3.2). Vi kan ikke se at det er grunn til å vurdere resultater fra grunnskole og videregående skole forskjellig i saker etter statsborgerloven og saker etter ny integreringslov- og forskrift.

Punkt 11 om veiledende minimumsnivåer i norsk

Vi ser at forslaget om at det veiledende minimumsnivået i norsk bør være B1 i alle delferdigheter innebærer et økt krav til kompetanse, og følgelig et økt krav til ferdigheter for å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse, dersom det fortsatt blir slik at kravene i utlendingsloven skal reflektere kravene i ny integreringslov. Dette kan medføre at noen flere ikke lykkes med å oppnå det resultatet som kreves. Vi antar likevel at de øvrige endringene i ny integreringslov som har som formål å gi bedre tilpasset opplæring, vil gjøre det enklere for alle å oppnå det minimumsnivået som er satt for den enkelte.

Vi ser også at som følge av at minimumsnivået for den enkelte skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og ikke vil være det samme for alle, vil det kunne bli utfordrende å overføre dette til bestemmelsene i utlendingsloven på en måte som ikke gjør regelverket og saksbehandlingen komplisert. Vi viser til at det bør tas sikte på at regelverket skal være digitaliseringsvennlig, og minst mulig ressurskrevende for utlendingsforvaltningen å rette seg etter av hensyn til effektiv saksbehandling. Dette blir utfordrende dersom kravene til minimumsnivåene og vurderingene blir for individuelle. Vi viser videre til at UDIs veiledning til søkerne blir mer utfordrende og ressurskrevende, hvis regelverket ikke er forutberegnelig.

Punkt 15 om behandling av personopplysninger

I henhold til de foreslåtte bestemmelsene §§ 54 og 55 skal både IMDi og Kompetanse Norge overføre opplysninger om prøveresultater til UDI. Ny eSamhandlingsløsning med Kompetanse Norge kan tas i bruk i løpet av september 2020. Når vi har denne løsningen på plass, vil det ikke lenger være behov for å motta opplysninger om prøveresultater fra IMDi. UDI vil imidlertid fortsatt ha behov for å motta opplysninger om fritak fra prøvene som angitt i forslaget § 54 bokstav f).

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det fortsatt bør registreres opplysninger om antall gjennomførte timer opplæring i norsk når opplæringen tar utgangspunkt i at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk og i så fall med hvilket formål. UDI vil fortsatt ha behov for opplysninger om gjennomførte timer for vurdering av unntak fra krav om muntlig prøve i norsk og prøve i samfunnskunnskap eller statsborgerprøven i statsborgerskapsaker.

Departementet har foreslått at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda skal få adgang til å gi unntak fra kravet for søkere som er i stand til å gjennomføre opplæring, men som ikke oppnår ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1 på grunn av personlige forutsetninger de ikke rår over eller av helsemessige årsaker. Det vil

i den sammenheng være relevant å se hen til hvor mange timer opplæring søkeren faktisk har gjennomført uten å oppnå tilstrekkelig nivå i norsk. Av samme grunn antar vi at UDI vil ha behov for å motta opplysninger om hvilket minimumsnivå/ norskmål som er fastsatt for den enkelte søkeren og at hjemmel for dette også bør fremgå av forskriften

Departementet presiserer i punkt 15.3.1 at vertskommuner for mottak som gir andre tilbud til asylsøkere enn det som reguleres i integreringsloven og denne forskriften, må basere behandling av personopplysninger på et annet grunnlag, for eksempel gjennom samtykke. Slik UDI ser det vil det være krevende for vertskommunen for mottak å bruke samtykke som et mulig grunnlag for behandling av personopplysninger i forbindelse med f.eks. kompetansekartlegging eller andre integreringsfremmende tiltak siden den behandlingsansvarlige er en offentlig myndighet og det derfor er usannsynlig at samtykket er gitt frivillig slik personvernforordningen eller GDPR krever.

Vi viser for øvrig til UDIs generelle og prinsipielle innspill vedrørende mottaksfeltet gitt i forbindelse med forslag til ny integreringslov og forslag til endringer i statsborgerregelverket.

Ikrafttredelse og overgangsordninger

Vi ser at det kan bli utfordringer knyttet til ikrafttredelse av ny integreringslov og tilsvarende endringer i utlendingslovens bestemmelser om permanent oppholdstillatelse og overgangen fra bestemmelsene slik de er i dag. Dersom alle søknader om permanent oppholdstillatelse etter ikrafttredelse skal behandles etter gjeldende regler uavhengig av om søkeren har gjennomført opplæringen etter reglene i introduksjonsloven eller den nye integreringsloven, vil det medføre noen fordeler og noen ulemper.

Det vil være en fordel for alle at det ikke lenger blir stilt krav til antall timer med opplæring for å få permanent opphold, men det vil være en ulempe at kravene til minimumsnivå i norsk og resultat på gjennomførte prøver blir høyere, og at kravene for eventuelle fritak blir høyere. Samtidig vil det bli veldig utfordrende å håndtere en situasjon der både nytt og gammelt regelverk skal gjelde avhengig av om søkeren gjennomfører opplæringen og prøvene før eller etter ny integreringslov og endringene i utlendingsloven er iverksatt. Med en slik løsning vil det bli utfordrende å forklare regelverket for brukerne og vanskelig for brukerne å forstå hvilke krav som stilles for dem.

En slik løsning vil også gjøre saksbehandlingen mer komplisert og tidkrevende, og følgelig ville det fått økonomiske og administrative konsekvenser for forvaltningen. Hvis det blir slik at vi skal behandle søkere som har gjennomført opplæring før ny integreringslov og forskrift er iverksatt etter de gamle bestemmelsene i utlendingsloven, vil det være behov for å ha tilgang til opplysninger om antall gjennomførte timer for disse personene slik vi har det i dag.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det fortsatt bør registreres opplysninger om antall gjennomførte timer opplæring i norsk når opplæringen tar utgangspunkt i at deltageren skal oppnå et minimumsnivå i norsk og i så fall med hvilket formål. I forbindelse med behandling av søknader om permanent opphold vil ikke UDI lenger ha behov for informasjon om antall gjennomførte timer for søkere som skal behandles etter kravene i ny integreringslov og tilsvarende endrede bestemmelser i utlendingsloven, siden

kravet om å ha gjennomført opplæring av et visst antall timer vil falle bort (enten for alle, eller for noen, avhengig av hvordan overgangsreglene blir.)

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil generelt være økonomiske og administrative kostander knyttet til å gjennomføre de endringene i utlendingsloven og forskriften som vil være nødvendig som følge av endringene i ny integreringslov og forskrift. Vi vil ha behov for å endre retningslinjer og oppdatere informasjon på nettsider, endring av vilkår og tekster i saksbehandlingssystemene mv. knyttet til kravene for permanent opphold. Saksbehandlingen av søknader om permanent opphold og veiledning av brukere om kravene for dette, kan bli enklere og mindre ressurskrevende dersom dette medfører en forenkling av regelverket for permanent opphold dersom det bare blir stilt krav om bestått prøve på et visst nivå. Saksbehandlingen og veiledningen kan imidlertid bli noe mer ressurskrevende i en overgangsperiode dersom to regelsett må benyttes parallelt i en overgangsfase, avhengig av hvilken løsning for iverksettelse som blir valgt, se omtalen av dette ovenfor.

Dersom vertskommunen skal ha ansvar for kompetansekartlegging av målgruppen beboere som har høy sannsynlighet for å få innvilget oppholdstillatelse må kommuner få dekket utgifter som denne oppgaven genererer. Dette gjelder særlig kommuner med integreringsmottak.

Med hilsen

Beate Holter
fungerende avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes
seksjonssjef

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

Mottaker(e):

Kopi til: