

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005
0030 Oslo
postmottak@jd.dep.no

Vår ref: RPU
Vår dato: 15.04.2016
Deres ref: Vår ref.: 15/3837
Deres dato: 17.03.16

Høringsuttalelse – endring i introduksjonsloven Innføring av forsøkshjemmel

Vi viser til høringsbrev datert 17.03.16 hvor det bes om høringsinstansenes syn på forslaget om å innta en forsøkshjemmel i introduksjonsloven.

Jussformidlingen stiller seg i all hovedsak negativ til forslaget om å innføre en forsøkshjemmel. Det kommer av at forslaget i liten grad gjør rede for det reelle behovet for å innføre en slik hjemmel. Forslaget ivaretar heller ikke slik vi ser det rettsikkerheten til de nyankomne flyktningene og forslaget etterlater et for stort spillerom for den enkelte kommune til å gjøre unntak fra introduksjonslovens bestemmelser. Vi vil i det videre komme med noen bemerkninger til forslaget.

1. Endringsforslaget

Jussformidlingen ser i likhet med departementet at innføringen av en forsøkshjemmel i introduksjonsloven kan være positivt. Det vil gjøre det lettere for den enkelte kommune å iverksette tiltak som vil kunne virke mer effektivt og være mer hensiktsmessig enn det som introduksjonsloven og dens forskrifter legger opp til. Vi etterlyser likevel at det klarere fremgår hvilke begrensninger som skal ligge i kommunenes adgang for å gjøre unntak fra introduksjonsloven. Departementet virker å legge opp til at en i realiteten kan gjøre unntak fra samtlige av lovens bestemmelser, med unntak av saksbehandlingsregler. Vi anser dette som problematisk.

Departementet presiserer at «hjemmelen ikke kan benyttes av enkeltkommuner bare med den begrunnelse at de vanlige reglene ikke passer i den konkrete situasjonen en står overfor». Det er Jussformidlingen helt enig i, og mener at det må komme klarere frem i lovforslaget i hvilke tilfeller det er adgang til det. Slik forslaget er utformet etterlates det i for stor grad til departementet å klarlegge dette, og vi mener at lovteksten eller forarbeidene må presisere dette nærmere slik at det ikke utelukkende blir opp til departementets egen praksis å klarlegge dette. Slik vi ser det bør det også innføres enkelte klare begrensninger på hvilke bestemmelser som det ikke kan gjøres unntak fra.

Vi etterspør også at det nærmere gjøres rede for behovet for å innføre en slik lovhjemmel. I den sammenheng er det interessant om denne lovhjemmelen kommer som et resultat av tilbakemeldinger fra kommunene om at introduksjonsloven fungerer dårlig i praksis, eller om dette er et behov departementet antar at eksisterer. Vi mener at en innføring av forsøkshjemmel helt klart må komme utelukkende der hvor det kan påvises et reelt behov, og ikke der hvor en kun antar det foreligger. Det er sentralt for hvilke virkemiddel som en skal benytte for å avbøte på problemene. Det å innføre en svært generell og vidtrekkende forsøkshjemmel er et tiltak som bør begrunnes godt, da helt klart eksisterer andre tiltak som vil være mindre inngrpende.

2. Forsøk av økonomisk art

Vi mener at det ikke skal være adgang for kommunene til å gjennomføre forsøk begrunnet i økonomiske årsaker, da for eksempel ved å begrense den stønaden som flyktningen i dag har rett til etter loven. Departementet mener det bør åpnes opp for en slik adgang, for eksempel for å skape et insentiv for flyktningen til å lære seg språket raskere.

Jussformidlingen mener at det er betenklig å åpne opp for en slik adgang, i alle fall når en heller ikke gir noen begrensninger i tilknytning til det. Slik forslaget er utformet kan en kommune velge å belønne de som presterer godt og lærer seg språket raskt, og «straffe» dem som presterer dårlig. Det å legge opp til en slik forskjellsbehandling ser ikke Jussformidlingen på som god integreringspolitikk. Vi mener derimot at det vil kunne skape større forskjeller mellom de nyankomne flyktningene. Vi bemerker også at når forslaget i liten grad redegjør for adgangens utstrekning, gjør det at det blir vanskelig å ta konkret stilling til forslaget. Jussformidlingen mener at hvis det skal innføres en mulighet for å begrense flyktningens rett på stønad, må det i alle fall som et minstekrav settes en nedre grense for dette.

Hvis en kommune velger å begrense stønaden etter § 8 til 1,5 G, sier ikke forslaget til departementet noe om hva disse resterende 0,5 G skal gå til. Vi ber om en redegjørelse på om dette er penger som skal gå tilbake til integreringsprogrammet i den enkelte kommune, eller om dette vil fungere som en innsparing for kommunen. Hvis det er det sistnevnte, vil en slik begrensning i stønaden være betenklig da kommunenes motivasjon lett kan bli innsparinger istedenfor å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltagelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Hvorvidt det å begrense stønaden som et insentiv til å oppnå gode resultater på en norskprøve vil ikke slik vi ser det variere lokalt. Hvis en ønsker å innføre en slik regel, så må det eventuelt gjøres nasjonalt og da må det fremgå en klar begrunnelse for hvorfor en mener at dette vil skape en bedre integreringspolitikk. Vi ønsker likevel å understreke at vi i alle tilfeller er imot en slik begrensning i nivået på stønaden etter introduksjonsloven, da både lokalt og nasjonalt.

3. Begrensninger

Departementet skriver at det «bør ikke kunne gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsregler som er gitt av hensyn til enkeltpersoners rettsikkerhet». Videre skriver departementet at en heller ikke kan iverksette forsøk som vil stride imot Grunnloven § 98 eller internasjonale konvensjoner.

Jussformidlingen er enig i dette, og mener at dette klart burde fremgå av selve lovteksten. Når en innfører en forsøkshjemmel som åpner opp for at det kan gjøres unntak fra samtlige bestemmelser i loven, er det viktig at begrensningene fremgår klart enten av loven eller forarbeidene. Departementet skriver i høringsbrevet at det «bør ikke kunne gis adgang til å gjøre unntak fra saksbehandlingsregler». Slike formuleringer mener vi etterlater tolkningstvil. Det bør av både hensyn til rettsikkerheten og forutberegneligheten komme klart frem at det ikke kan gjøres unntak fra introduksjonsloven som griper inn i den enkeltes rettsikkerhet, herunder klageadgang og lignende.

4. Anvendelsen av forsøkshjemmelen i praksis

Vi er også skeptiske til hvordan departementet ser for seg at forsøkshjemmelen skal fungere i praksis. Av lovteksten fremgår det at den enkelte kommune skal søke til departementet for å få godkjent forsøket. I høringsbrevet blir det presistert en rekke forutsetninger som må være på plass for at en slik søknad skal bli godkjent, deriblant hvordan forsøket skal «bidra til å nå formålet med loven» og hvilke «bestemmelser i lov eller forskrift forsøket vil innebære et avvik fra».

Det at det listet opp en rekke forutsetninger for at en skal godkjenne forsøket anser Jussformidlingen som positivt. Departementet forutsetter at den enkelte kommune skal uttale seg om hvorvidt det aktuelle forsøket er med på å nå dette formålet. Videre forutsetter forslaget at en har god kjennskap til selve regelverket, da en skal orientere seg både i loven og dens forskrifter.

Dette legger opp til et stort rom for skjønn hos den enkelte kommune. Vi anser dette som uheldig da det lett kan medføre at den enkelte kommune velger løsninger som gagner kommunen mest, og dermed ikke nødvendigvis i tilstrekkelig grad ivaretar de hensynene som introduksjonsloven er ment å ivareta. Det å gi den enkelte kommune en så vid adgang til å bruke skjønn er etter vår mening betenklig, og dermed er vår oppfatning at en bør i større grad enn hva høringsforslaget gjør, få frem hvilke tiltak som vil og ikke vil være i tråd med loven. Mer utførlige retningslinjer mener vi et stykke på vei vil kunne bøte på dette problemet.

Et annet viktig aspekt i relasjon til dette er at departementet må få frem klarere hva som er det faktiske formålet med å ha en slik bestemmelse. Slik forslaget blir presentert fra departementet er dette underkommunisert. En mer utførlig redegjørelse rundt dette vil også forhindre merarbeid for departementet. Slik forslaget er utformet i dag risikerer en å få en rekke søknader som overhode ikke vil falle inn under formålet med forslaget, ei heller formålet til introduksjonsloven.

Her må det også påpekes at høringsbrevet burde fokusere mer på hva som er det faktiske formålet til introduksjonsloven. Formålet til loven vil være den viktigste rettsikkerhetsmekanismen som en har, når en åpner opp for at det kan gjøres unntak fra alle bestemmelsene i loven. Det vil til syvende og sist være lovens formål som vil sette begrensninger for hva som kan tillates og ikke. Formålet til introduksjonsloven er å styrke mulighetene for nyankomne flyktninger til å delta i både yrkes- og samfunnslivet. Formålet til bestemmelsen setter dermed i realiteten lite begrensninger for hvilke forsøk som kan iverksettes. Vi ber om at departementet i større grad redegjør for hvordan en skal sørge for at formålet til loven ikke uthules, noe vi mener konsekvensen kan bli dersom en åpner opp for en for vid adgang til å gjøre unntak fra loven.

Videre fremgår det ikke hvilken rolle departementet skal ha i denne prosessen. Når det skal gjøres unntak fra selve loven er det viktig at en etterstreber rettsikkerhet, og en forutsetning for å oppnå dette er at søknaden blir overprøvd av en uavhengig instans. Vi ber derfor om at departementet enten tar stilling til eller redegjør i større grad for hvilken rolle de skal ha i søknadsprosessen.

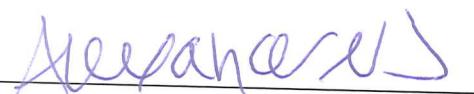
Departementet har heller ikke tatt stilling til hvilke betydning dette forslaget vil få sett i lys av høringsbrevet om en begrenset adgang for staten til å overprøve den kommunale skjønnsutøvelsen. Hvis en åpner opp for at hver kommune skal kunne gjøre unntak fra

bestemmelsen, noe som i realiteten vil være utøvelse av forvaltningsskjønn, så vil adgangen til å påklage eventuelle vedtak bli svært begrenset sett i lys av det nevnte lovforslaget. Med andre ord vil det mer eller mindre utelukkende bli opp til den enkelte kommune å ivareta de nyankomne flyktningenes rettsikkerhet, og dette er ikke heldig. Vi anmoder derfor departementet til å trekke paralleller mellom de to lovforslagene, og komme med noen bemerkninger til hvordan en ser for seg at rettsikkerheten til den enkelte i stor nok grad vil bli ivaretatt hvis begge lovforslagene blir en realitet.

Oppsummert - nasjonal eller kommunal integreringspolitikk

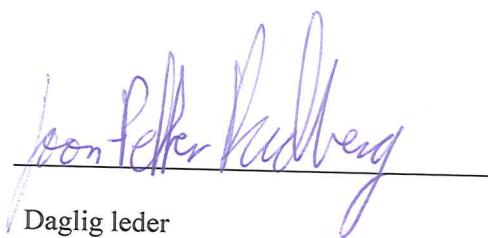
Jussformidlingen mener at en kan oppsummere hele forslaget til et spørsmål om en ønsker å ha en nasjonal eller kommunal integreringspolitikk. Det er helt klart et interessant tema, og vi mener at det kan være enkelte fordeler med å styrke det lokale demokratiet å gjøre det lettere for den enkelte kommune å gjennomføre tilpasninger som de selv anser som mest hensiktsmessig. Men Jussformidlingen stiller seg spørrende til om dette er et område hvor en bør styrke det lokale selvstyret. En nasjonal integreringspolitikk er viktig da det sikrer de nyankomne flyktninger en viss minstestandard i det tilbudet som kommunen plikter å gi. Vi mener at forslaget i for liten grad berører dette aspektet. Vi ber derfor departementet utredette ytterligere, og få tydeligere frem hvorfor en her velger å gjøre integreringspolitikken mer eller mindre utelukkende til noe lokalt.

I den sammenheng ber vi også departementet gi en begrunnelse for hvorfor en ikke heller har valgt å se på de konkrete bestemmelsene i loven, og heller vurdere om det skal innføres en unntakshjemmel til en eller flere av bestemmelsene. Det å gi en slik samlet unntakshjemmel fremstår slik vi ser det som en litt for lettvin løsning. Hvis en heller hadde vurdert å gjøre unntak fra enkelte av bestemmelsene ville det høyst sannsynlig ført til at det også ble klarere hvorfor en mener det er et behov for den aktuelle unntakshjemmelen. Slik forslaget er nå fremgår dette ikke klart nok. Vi mener at det ikke skal innføres en forsøkshjemmel før disse aspektene har blitt redegjort for, og ikke før høringsinstansene har blitt gitt en mulighet til på nytt å komme med et høringssvar i relasjon til dette.



Leder Rettspolitisk utvalg

Alexander Nyheim Jenssen



Daglig leder

Joon-Petter Quinvild Rudberg