



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 60

(2006–2007)

Om endringer i introduksjonsloven

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 11. mai 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremmer med dette forslag om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). De foreslåtte endringene innebærer at det blir adgang til å benytte Nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister) til å administrere norskopplæring for asylsøkere. I tillegg innebærer endringene en tydeliggjøring av hva slags ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten som skal tilfalle kommunen når deltakere i introduksjonsprogram deltar i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

Departementet foreslår å endre introduksjonsloven § 23 tredje ledd på bakgrunn av at norskopplæring for asylsøkere gjeninnføres høsten 2007. Opplæringen og formålet med den er nærmere beskrevet i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og St.prp. nr. 1 (2006-2007). Se også nedenfor under avsnitt 2.2.1. Nasjonalt introduksjonsregister er et register som inneholder informasjon om personer som deltar i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap i medhold av introduksjonsloven. De foreslåtte endringene i denne proposisjonen innebærer at det også blir adgang til å registrere opplysninger om norskopplæring for asylsøkere i registeret.

Departementet foreslår også en endring i introduksjonsloven § 12 annet ledd. Bestemmelsen regulerer hvilke ytelser utbetalt av Arbeids- og velferdsetaten som skal tilfalle kommunen når deltakere i introduksjonsprogram deltar i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Den foreslåtte endringen skyldes behov for at bestemmelsen får en tydeligere ordlyd i tråd med det som følger av forarbeidene i Ot.prp. nr. 28 (2002-2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Denne lovendringen medfører ingen materielle endringer.

De foreslåtte endringene innebærer ingen endringer i introduksjonsprogrammet eller i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i medhold av introduksjonsloven.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte forslagene om endringer i introduksjonsloven på høring 6. mars 2007 til følgende instanser:

Kommunene
Fylkeskommunene
Kommunenes sentralforbund
Departementene
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Datatilsynet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Driftsoperatørene for asylmottak
Antirasistisk senter
Human Rights Service
Norsk organisasjon for asylsøkere
SOS Rasisme
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger

Organisasjon mot offentlig diskriminering
Innvandrerne landsorganisasjon
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
Kristent interkulturelt arbeid
MIRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner

Høringsfristen var 18. april 2007. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mottok i alt 26 høringsuttalelser, inkludert en uttalelse fra Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO), som ikke stod på høringslisten. Få av høringssvarene inneholdt merknader til forslagene om lovendringer.

I høringsbrevet ble det redegjort for de endringene som departementet foreslår å gjøre i introduksjonsloven §§ 12 annet ledd og 23 tredje ledd.

Høringsbrevet inneholdt også redegjørelser for flere forskriftsendringer departementet legger opp til. I forskrift av 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister) vil departementet gjøre endringer som er en følge av gjeninnføringen av norskopplæring for asylsøkere. Disse forskriftsendringene forutsetter at Stortinget vedtar departementets forslag til endringer av introduksjonsloven § 23 tredje ledd i proposisjonen her.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har bedt høringsinstansene om tilbakemelding både på endringene departementet foreslår i introduksjonsloven og i forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister. I denne proposisjonen er det likevel bare uttalelsene omkring de foreslåtte lovendringene som er gjengitt, ettersom det kun er dette som er gjenstand for Stortingets behandling.

2 Forslag til endringer i introduksjonsloven

2.1 Gjeldende rett

Nasjonalt introduksjonsregister er opprettet med hjemmel i introduksjonsloven § 23 tredje ledd, jf. forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister. Formålet med registeret er å dokumentere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram og i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i medhold av introduksjonsloven, jf. forskriften § 1. I tillegg er Nasjonalt introduksjonsregister nødvendig for kommunenes gjennomføring av de to ordningene i

introduksjonsloven og for utlendingsmyndighetenes behandling av søknader om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap, jf. lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 12 og lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) § 8. Nasjonalt introduksjonsregister benyttes også til evalueringsformål. Bestemmelsen i introduksjonsloven § 23 tredje ledd slår fast at man kan samle inn, bruke og lagre opplysninger som er «nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene i loven». Ordningene i loven er introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Norskopplæring man har deltatt i som asylsøker vil kunne få betydning for ulike vurderinger som skal gjøres når kommunen skal tilrettelegge opplæring i henhold til introduksjonsloven. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener derfor at kommunene vil ha behov for kjennskap til opplæring personer har mottatt som asylsøkere i sitt arbeid med ordningene i introduksjonsloven. Likevel er det en naturlig forståelse av ordlyden i introduksjonsloven § 23 tredje ledd at registeret kun skal omfatte personer som faller inn under introduksjonsprogrammet og ordningen med rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forskriften om Nasjonalt introduksjonsregister bygger også på en slik forståelse av lovens ordlyd, jf. forskriften § 2 som fastslår at forskriften omfatter behandling av personopplysninger for personer som «omfattes av introduksjonsloven». Det er derfor departementets vurdering at introduksjonsloven § 23 må endres slik at det blir adgang til å registrere opplysninger om norskopplæring for asylsøkere i Nasjonalt introduksjonsregister.

2.2 Om lovforslaget

2.2.1 Bakgrunn for lovforslaget

Et av tiltakene i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen er at norskopplæring for asylsøkere gjeninnføres høsten 2007. Departementet legger opp til at gjeninnføringen skjer 1. september 2007 og har i den forbindelse sendt ut rundskriv A-20/2007 til kommunene. Formålet med å gjeninnføre norskopplæring for asylsøkere er at de som får oppholdstillatelse raskere enn i dag skal kunne delta i arbeids- og samfunnslivet ved at de allerede har fått en viss innføring i norsk når de får sin tillatelse. Norskopplæringen vil også bedre asylsøkernes mulighet til å kommunisere i hverdagen og det vil bedre de psykososiale forholdene i asylmottakene.

Asylsøkere over 16 år som oppholder seg i ordinære mottak, skal kunne få inntil 250 timer opplæring i norsk. Opplæringen skal følge forskrift 16. september 2005 nr. 1055 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Asylsøkere som har fått avslag av Utlendingsnemnda, er ikke i målgruppen for ordningen. De som får oppholdstillatelse, fortsetter opplæringen i kraft av sin rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. At læreplanen legges til grunn for opplæringen bidrar til at det blir kontinuitet i opplæringen for de som får oppholds- eller arbeidstillatelse og går over til norskopplæring etter introduksjonsloven. Norskopplæring for asylsøkere vil ikke bli en lovfestet ordning. Det er kun registreringen i Nasjonalt introduksjonsregister som krever en særskilt lovhemmel.

Det er viktig at det blir sammenheng mellom den norskopplæringen en person får som asylsøker og den norskopplæringen vedkommende skal ha etter å ha fått oppholdstillatelse. Det legges opp til at vertskommunen for asylmottak skal ha ansvaret for gjennomføring av norskopplæring for asylsøkere. Kommunen der vedkommende bor har ansvaret for å gjennomføre norskopplæring etter introduksjonsloven, enten personen er bosatt i henhold til avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen, har bosatt seg på egenhånd eller fortsatt bor på asylmottak i påvente av bosetting.

Kommunene skal ta flere avgjørelser med hjemmel i introduksjonsloven som vil kunne påvirkes av opplæring som er gitt mens den enkelte var asylsøker. Introduksjonsloven § 19 første ledd pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Individuell plan er nærmere omtalt i læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det skal gjennomføres en kartlegging av den enkeltes kompetanse, forutsetninger og behov for opplæring. Resultatet av denne kartleggingen skal nedfelles i en individuell plan som skal oppgi mål for opplæringen, tidsrammen for å nå målene, antall timer som tildeles samt angi hvor og når opplæringen skal finne sted. I henhold til læreplanen skal den enkelte plasseres på et bestemt opplæringsspor etter denne kartleggingen. I vurderingene som skal foretas i denne sammenheng vil opplysninger om norskopplæring man har deltatt i som asylsøker være relevant informasjon. Kommunene må derfor ha informasjon om antall timer norskopplæring en person har gjennomført som asylsøker og hva slags opplæringsspor i henhold til

læreplanen deltakeren har fulgt, for å ha et godt beslutningsgrunnlag når den skal fatte vedtak etter introduksjonsloven. Videre skal det for den enkelte som har rett til gratis opplæring og som har gjennomført 300 timer, foretas en vurdering av kommunen om han/hun har behov for ytterligere opplæring, jf. introduksjonsloven § 18 annet ledd. Dette vedtaket skal baseres på en lærers tilråding, jf. § 5 i forskrift av 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Læreren skal vurdere den enkeltes språklige ferdigheter og i hvilken grad personen har nådd målene i sin individuelle plan og målene i læreplanen. I denne vurderingen vil det være viktig å vite hvor mange timer opplæring personen deltok i som asylsøker før vedkommende fikk arbeids- eller oppholdstillatelse.

I tilfeller hvor en innvandrер flytter til en annen kommune før norskopplæringen etter introduksjonsloven er avsluttet er det også hensiktsmessig for tilflyttingskommunen å ha kunnskap om hvor mye opplæring som er gjennomført tidligere for å kunne planlegge det videre opplæringen.

Også for utforming av innholdet i introduksjonsprogrammet vil det ha betydning hva slags opplæring personen har fått som asylsøker, etter som programmet skal være individuelt tilpasset jf. introduksjonsloven §§ 4 og 6. Introduksjonsprogram skal tilpasses den enkelte ut fra en kartlegging av den enkeltes kompetanse, opplæringsbehov og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Antall timer gjennomført opplæring som asylsøker vil også i forbindelse med slike vurderinger være viktig informasjon.

Det er også viktig at opplysninger om deltakelse i norskopplæring for asylsøkere inngår i Nasjonalt introduksjonsregister slik at man får en mest mulig hensiktsmessig administrering av finansieringsordningen for norskopplæring for asylsøkere. Departementet har gjennom rundskriv A-20/2007 innført en per capita-basert tilskuddsordning for kommunens gjennomføring av norskopplæring for asylsøkere. Det er Fylkesmannen som forvalter dagens finansieringsordning, og i dette arbeidet er det nødvendig å innhente data fra Nasjonalt introduksjonsregister. I henhold til rundskriv A-20/2007 skal Fylkesmannen også forvalte tilskuddet for norskopplæring for asylsøkere, og det er da hensiktsmessig at norskopplæring for asylsøkere registreres i Nasjonalt introduksjonsregister.

Det følger av introduksjonsloven § 23 fjerde ledd at Nasjonalt introduksjonsregister også skal brukes til evaluering av ordningene i introduksjonsloven. I tiden fremover vil det også kunne

være behov for å evaluere norskopplæring for asylsøkere. Ved å utvide Nasjonalt introduksjonsregister til også å omfatte denne opplæringen gis det mulighet til å bruke registeret til dette formålet.

Introduksjonsloven § 23 tredje ledd vil etter departementets forslag kun gi hjemmel til å registrere opplysninger i Nasjonalt introduksjonsregister. Hva slags opplysninger om norskopplæring for asylsøkere som skal hentes fra Utlendingsbasen (UDB, tidligere DUF) og som vil være tilgjengelig i registeret, vil departementet regulere nærmere i forskrift om Nasjonalt introduksjonsregister. Det samme gjelder hva slags opplysninger om norskopplæring for asylsøkere kommunene skal registrere i registeret.

2.2.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av instansene som har avgitt høringsuttalelse hadde innvendinger mot at introduksjonsloven § 23 tredje ledd endres slik at opplysninger om norskopplæring for asylsøkere kan registreres i Nasjonalt introduksjonsregister. Flere av de som ga merknader understreket at de ser positivt på at registeret også brukes til å administrere ordningen med norskopplæring for asylsøkere.

Datatilsynet hadde ingen særskilte innvendinger mot at det gis hjemmel til at opplysninger om norskopplæring for asylsøkere inkluderes i Nasjonalt introduksjonsregister. Tilsynet ga imidlertid en prinsipiell bemerkning om at for at personvernet skal bli ivaretatt på best mulig måte så bør det være fokus på forhold som hvem som har tilgang på opplysninger fra registeret og sletting av registrerte opplysninger.

KS bemerket at det ikke bør legges opp til omfattende, arbeidskrevende registreringer. De understreket at en stor andel av asylsøkerne ikke får opphold og at registreringen derfor av hensyn til kommunenes arbeidsbelastning bare bør gjelde det aller mest nødvendige.

2.2.3 Departementets vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opprettholder forslaget om endring av introduksjonsloven § 23 tredje ledd slik at det gis hjemmel til å registrere norskopplæring for asylsøkere i Nasjonalt introduksjonsregister. Departementet viser i den sammenheng til at det ikke har fremkommet innvendinger imot forslaget i høringen.

3 Forslag om endring i introduksjonsloven § 12 annet ledd

3.1 Dagens situasjon

Deltakelse i opplæringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten er ofte et aktuelt tiltak i introduksjonsprogrammet, jf. introduksjonsloven § 4 tredje ledd bokstav c. I de tilfellene slik deltakelse i opplæringstiltak utløser stønad til livsopphold etter forskrift 20. desember 2001 nr 1544 om arbeidsmarkedstiltak §§ 10-4 og 10-5 (arbeidsmarkedsforskriften), forutsettes vedkommende å få utbetalt full introduksjonsstønad, og stønaden fra Arbeids- og velferdsetaten tilfaller kommunen, jf. introduksjonsloven § 12 annet ledd. Et nytt rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere er under utarbeidelse, jf. Rundskriv nr. A-10/2006. Her vil det bli gitt nærmere regler for samordning av ytelser mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Arbeids- og velferdsetaten skal utbetale individstønad til livsopphold til vedkommende kommune og ikke direkte til deltakeren. Dette omfatter stønad til livsopphold etter arbeidsmarkedsforskriften § 10-4. Det omfatter også ytelser etter arbeidsmarkedsforskriften § 10-5 bokstav a-c som er basisytelse, barnetillegg og eventuelle tillegg til dekning av utgifter i forbindelse med tiltak i form av tilsynstillegg, borteboertillegg og reisetillegg.

3.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Sivilombudsmannen har i en uttalelse av 4. november 2005 anmodet departementet om å sørge for en klarere lovhjemmel for samordningen av ytelser mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene enn det som fremgår av introduksjonsloven § 12 annet ledd. Bakgrunnen for uttalelsen fra Sivilombudsmannen var en enkeltsak hvor det var uenighet om hvilke ytelser som skulle tilfalle kommunen som følge av deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Saken ble brakt inn for Sivilombudsmannen. Deltakeren fikk introduksjonsstønad fra kommunen samtidig som hans deltakelse i arbeidsmarkedstiltak utløste ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten (daværende Aetat). Etter ordlyden er det «stønad til livsopphold fra Arbeids- og velferdsetaten» som skal samordnes med introduksjonsstønaden. Regelen har blitt praktisert slik at både ytelser etter arbeidsmarkedsforskriften §§ 10-4 og 10-5 a-c tilfaller kommunen ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak etter introduksjonsloven § 12 annet ledd, se ovenfor under punkt 3.1. Uttrykket som brukes

i § 12 annet ledd er «stønad til livsopphold», som er det samme begrepet som brukes i arbeidsmarkedsforskriften § 10-4, men som ikke brukes i forskriftens § 10-5. I sin avgjørelse av 4. november 2005 finner ikke Sivilombudsmannen grunn til å komme med kritikk av daværende Aetats praksis i dette tilfellet, og viser til at forarbeidene klart gir uttrykk for at personer på introduksjonsprogram ikke skal få ytelser på bakgrunn av faktiske utgifter de har. Sivilombudsmannen ga imidlertid klart uttrykk for at lovens ordlyd ikke harmonerer godt med hvordan regelen praktiseres. På bakgrunn av uttalelsen fra Sivilombudsmannen foreslår Arbeids- og inkluderingsdepartementet å endre lovhomehlen slik at den gir klarhet i hvilke ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten som tilfaller kommunen og hvilke som tilfaller den enkelte deltaker på introduksjonsprogrammet. Endringsforslaget nedenfor innebærer dermed ingen endring av dagens praksis.

3.3 Høringsinstansenes syn

I forhold til Arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag om endring i § 12 annet ledd har departementet kun mottatt en realitetsuttalelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet er enig i at de presiseringer som foreslås vil kunne bidra til å gi større klarhet i hvilke ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten som tilfaller kommunen og hvilke ytelser som tilfaller den enkelte deltaker på introduksjonsprogrammet.

3.4 Departementets vurdering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opprettholder forslaget om endring av introduksjonsloven § 12 annet ledd. Departementet mener forslaget gir et tydelig bilde av hvordan bestemmelsen blir praktisert, og viser i den sammenheng til at behovet for en tydeligere hjemmel var bakgrunnen for lovforslaget.

4 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i introduksjonsloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet ønsker primært at lovendringene skal tre i kraft samtidig med at norskopplæring for asylsøkere gjeninnføres, 1. september 2007, jf. rundskriv A-20/2007.

4.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å endre introduksjonsloven § 12 annet ledd medfører ingen utgifter i det presiseringen er i tråd med dagens praksis. Det samme gjelder endringen i introduksjonsloven § 23 tredje ledd. Endringene vil kun gi hjemmel til å registrere norskopplæring for asylsøkere, og medfører ingen utgifter i seg selv.

Dersom det i introduksjonsloven gis hjemmel til å registrere norskopplæring for asylsøkere legger departementet opp til å videreutvikle Nasjonalt introduksjonsregister. Utgiftene til videreutviklingen er beregnet til kr 175 000 inklusive merverdiavgift. Utgiftene inkluderer utvikling, testing og implementering av løsningen.

Å registrere opplysninger om norskopplæring for asylsøkere i Nasjonalt introduksjonsregister blir en ny oppgave for kommunene, men det vil ikke medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det foreligger i dag rutiner for registrering i Nasjonalt introduksjonsregister i kommunene ettersom dette har vært en obligatorisk oppgave for alle kommuner etter at rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført 1. september 2005. Per i dag er det 60 vertskommuner for asylmottak, og det er bare disse kommunene som vil måtte registrere norskopplæring for asylsøkere i Nasjonalt introduksjonsregister. Vertskommunene for asylmottak vil for øvrig motta et eget tilskudd for å tilrettelegge norskopplæringen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i introduksjonsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i introduksjonsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i introduksjonsloven

I

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

§ 12 annet ledd skal lyde:

Dersom vedkommende som en del av introduksjonsprogrammet deltar i opplæring som utløser stønad til livsopphold, *barnetillegg, tilsynstillegg for barn og andre familiemedlemmer, borteboertillegg eller reisetillegg* fra Arbeids- og velferdsetaten, tilfaller stønaden kommunen.

§ 23 tredje ledd første punktum skal lyde:

Opplysninger som er nødvendig for gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene i

loven her og *norskopplæring for asylsøkere*, kan samles inn brukes, og lagres i et nasjonalt register.

§ 23 tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Departementet fastsetter hvordan kommune eller andre virksomheter som gjennomfører *introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller norskopplæring for asylsøkere*, skal avgi opplysninger.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
