

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref: 21/5745

Vår ref: 21-06778-4

Dato: 14.12.2021

## **Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften - permanent oppholdstillatelse - (opplæring i norsk og samfunnskunnskap) - høringsuttalelse fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 26. oktober 2021 om forslag til endringer i bestemmelsen om permanent oppholdstillatelse, med høringsfrist 10. desember 2021. Videre vises det til innvilget fristutsettelse til 17. desember 2021.

Nedenfor følger Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) merknader til høringen. I uttalelsens del 1 gjøres det rede for IMDi's generelle merknader til forslaget. I uttalelsens del 2 gjøres det rede for direktoratets spesielle merknader til forslaget.

### **1. Generelle merknader**

Den sentrale endringen som foreslås i høringsnotatet er å gå bort fra krav om dokumentasjon på gjennomført opplæring og kun legge til grunn krav om dokumentasjon på avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap ved behandling av søknad om permanent oppholdstillatelse.

#### *Sammenheng mellom utlendingsfeltet og integreringsfeltet*

Slik IMDi oppfatter høringsnotatet, er hovedgrunnen til endringsforslaget at man ønsker å effektivisere saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen. IMDi har stor forståelse for utlendingsforvaltningens behov for effektivisering på sitt fagområde, og støtter fullt opp om digitaliseringen av offentlig sektor. Samtidig mener IMDi at det er viktig å se helheten og sammenhengen mellom utlendingssektoren og integreringssektoren. Kravene til opplæring i integreringsregelverket har over lang tid vært tett koblet med utlendingslovens vilkår for permanent oppholdstillatelse. IMDi savner en nærmere drøftelse av denne sammenhengen i høringsnotatet, inkludert hvordan den foreslåtte endringen i dokumentasjonskrav vil kunne påvirke sektorenes oppgaver på et mer overordnet nivå.

IMDi ser at det er en risiko for at de integreringsfaglige hensynene bak integreringslovens bestemmelser om opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan svekkes ved å fjerne kravene til dokumentasjon på gjennomført opplæring i utlendingsloven § 62. Dette gitt at de «avsluttende prøvene» i norsk og samfunnskunnskap, det vil si Norskprøven og Samfunnskunnskapsprøven, som bekrefter en persons ferdigheter, teknisk sett er mulig å ta uavhengig av eventuell foregående opplæring. Siden både opplæringen og gjennomføring av prøver i norsk og samfunnskunnskap tilbys gratis av kommunen dersom deltaker gjennomfører innenfor fristene i integreringsloven, antar IMDi imidlertid at den enkeltes insentiver til å gjennomføre

opplæringen ikke vil påvirkes vesentlig av den foreslåtte endringen.

#### *Integreringslovens bestemmelser om opplæring i norsk og samfunnskunnskap*

Integreringsloven har bestemmelser som regulerer plikt til gjennomføring av opplæring og plikt til å gå opp til avsluttende prøve, i norsk og samfunnskunnskap. Foreslåtte endringer berører først og fremst bestemmelsene om plikt til gjennomføring av opplæring.

For plikt til gjennomføring av opplæring i norsk er kravet at deltaker oppnår et minimumsnivå i norsk. Kravet gjelder for deltakere som har *rett og plikt* til opplæring i norsk. Deltakere som kun har *plikt* til opplæring i norsk, vil kunne oppfylle plikten enten ved å oppnå et minimumsnivå i norsk eller ved gjennomførte timer.

For plikt til gjennomføring av opplæring i samfunnskunnskap gjelder krav om gjennomførte timer opplæring for begge grupper.

Deltakere som har *rett og plikt* til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har plikt til å gå opp til prøve i norsk og samfunnskunnskap. Deltakere som kun har *plikt* til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har ikke plikt til å gå opp til prøve i norsk og samfunnskunnskap.

For utlendinger som har plikt til å gå opp til prøve i norsk og samfunnskunnskap, kan det innvilges fritak fra plikten. Etter IMDis oppfatning vil UDI derfor fortsatt være avhengig av å motta opplysninger om fritak, fra IMDi, i sin behandling av søknader om permanent oppholdstillatelse, dersom foreslåtte endringer vedtas.

#### *Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)*

Av høringsnotatet fremgår at man ønsker å legge til rette for automatisert saksbehandling i utlendingsforvaltningen, jf notatet, punkt 4. Samme sted uttales følgende: *Dokumentasjon om faktisk gjennomført deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ikke registrert strukturert og elektronisk, og dagens vilkår er derfor tidkrevende for utlendingsforvaltningen å ta stilling til.*

IMDi ønsker i den forbindelse å gjøre oppmerksom på den elektroniske løsningen for registrering av utenlendingers deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Med hjemmel i integreringsforskriften og forskrift om behandling av personopplysninger etter introduksjonsloven er kommunene pålagt å registrere deltakelse i ordningene under henholdsvis integreringsloven og introduksjonsloven i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), herunder antall timer gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Med hjemmel i overnevnte forskrifter overfører IMDi opplysninger om gjennomføring av pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap til Utlendingsdirektoratet (UDI). IMDi overfører også opplysninger om fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og fritak fra plikten til å avlegge prøver. I praksis innebærer dette at norsk- og samfunnskunnskapstimer og fritak overføres strukturert og elektronisk fra NIR til UDIs utlendingsdatabase (UDB) i dag.

Dataene i NIR benyttes ellers til blant annet rapportering, statistikk og forskning, og som styringsgrunnlag for kommunene, samt politisk styring av feltet som sådan. Beregningsutvalget benytter også opplysninger om gjennomførte timer som del av grunnlaget for utarbeidelse av tilskuddssatser.

IMDi ser at en opphevelse av dokumentasjonskravet for gjennomført opplæring ved søknad om permanent oppholdstillatelse vil kunne ha noen utilsiktede konsekvenser for kommunenes registrering av samfunnskunnskapstimer i NIR. Det er mulig at kommunenes vilje til å bruke tid og ressurser på registrering av samfunnskunnskapstimer vil kunne reduseres noe når dokumentasjon på gjennomført opplæring ikke vil være relevant ved senere søknad om permanent oppholdstillatelse. I så fall vil dette kunne føre til redusert datakvalitet i NIR.

IMDi ser at en slik potensiell utilsiktet konsekvens av forslaget vil være uheldig for integreringsfeltet, men mener samtidig, på prinsipielt grunnlag, at behovet for styringsinformasjon m.m. ikke bør være et tungtveiende hensyn i spørsmålet om hvilke (dokumentasjons-) krav som skal gjelde for rett til oppholdstillatelse i Norge.

## 2. Spesielle merknader

### *Personkrets*

Forslaget i høringsnotatet innebærer at kravet om at utlendingen må dokumentere å ha gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til integreringsloven oppheves, jf forslag til ny utlendingslov § 62 første ledd bokstav d) og e). Med foreslått endring vil det kun være krav om dokumentasjon på avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap, ikke gjennomført opplæring. Kravet skal bare gjelde dersom utlendingen har plikt til å avlegge avsluttende prøve etter integreringsloven § 37.

Av integreringsloven § 37 første ledd fremgår atplikten til å gå opp i avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap gjelder for deltakere som er omfattet av integreringsloven § 26 første ledd. Av integreringsloven § 26 første ledd følger at innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 27, har *rett og plikt* til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personkretsen som omfattes av bestemmelsen er i hovedsak flyktninger og deres familiemedlemmer, samt personer med andre oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, med unntak av oppholdstillatelser som faller inn under integreringsloven § 28. For denne gruppen innebærer forslaget at det vil gjelde et krav om dokumentasjon på avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap ved søknad om permanent oppholdstillatelse.

Integreringsloven § 26 andre ledd regulerer krav til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere mellom 18 og 67 år som har fått innvilget en oppholdstillatelse som nevnt i § 28. Personer som omfattes av denne personkretsen har *plikt* til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette er i hovedsak arbeidsinnvandrere og selvstendige næringsdrivende som ikke omfattes av EØS-regelverket, og deres familiemedlemmer. For denne gruppen innebærer forslaget at det ikke vil gjelde et krav om dokumentasjon på avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap ved søknad om permanent oppholdstillatelse, da integreringsloven § 37 henviser til integreringsloven § 26 første ledd som kun henviser til integreringsloven § 27, og ikke til integreringsloven § 28. Det vil da, som følge av den overordnede endringen som foreslås, ikke gjelde noen krav til å dokumentere kunnskap i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen.

Etter gjeldende rett er begge de to gruppene omfattet av kravene i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d) og e). Forslaget i høringsnotatet vil dermed innebære en ikke uvesentlig materiell endring når det gjelder personkretsen som omfattes av kravene i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d) og e).

IMDi kan ikke se at denne relativt store materielle endringen er omtalt i høringsnotatet. Dersom et av formålene med de foreslåtte endringene hadde vært å unnta en gruppe som tidligere har vært møtt med krav om dokumentasjon på norskkunnskaper og samfunnskunnskap ved søknad om permanent oppholdstillatelse, antar IMDi at det hadde vært redegjort grundig for dette i høringsnotatet. Når dette ikke er gjort, legger IMDi til grunn at det ikke har vært hensikten med forslaget til endringer i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d) og e) å foreslå en slik endring. Dersom det motsatte skulle være tilfelle, ber IMDi om mulighet til å uttale seg spesifikt om denne endringen.

Under forutsetning av at det ikke har vært hensikten å unnta personkretsen som kun har *plikt* til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra krav etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d) og e), ønsker IMDi å understreke at innføring av endrede krav til dokumentasjon etter utlendingsloven må ta hensyn til at personer som kun har *plikt* til opplæring i norsk og samfunnskunnskap har mulighet til å oppfylle plikten til opplæring i norsk enten ved gjennomførte timer eller ved å oppnå et minimumsnivå i norsk.

*Forholdet mellom kravene i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d) og e) og reglene om opplæring i henhold til integreringsloven*

Etter integreringsloven § 37 skal avsluttende prøve i samfunnskunnskap gjennomføres innen ett år etter at retten og plikten til opplæring i samfunnskunnskap inntreffer. IMDi stiller spørsmål ved hvorvidt integreringslovens frist for gjennomføring av prøve i samfunnskunnskap også skal gjelde for oppfyllelse av kravene til permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven. IMDi kan ikke se at spørsmålet er adressert i høringsnotatet. Etter IMDis oppfatning vil det være urimelig at en person ikke skal kunne oppfylle kravene til permanent oppholdstillatelse dersom prøve i samfunnskunnskap av ulike grunner ikke blir gjennomført innenfor ettårsfristen i integreringsloven, særlig dersom dette har bakgrunn i svikt i opplæringstilbudet i kommunene.

Forslag til ny utlendingslov § 62 første ledd bokstav d) og e) lyder:

*d) utlendingen ved avsluttende prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig. Kravet gjelder bare dersom utlendingen har plikt til å avlegge avsluttende prøve i norsk etter integreringsloven § 37*

*e) utlendingen har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår. Kravet gjelder bare dersom utlendingen har plikt til å avlegge avsluttende prøve i samfunnskunnskap etter integreringsloven § 37*

Det fremgår ikke direkte av ordlyden i bestemmelsenes første setning at prøvene i norsk og samfunnskunnskap må være tatt som ledd i opplæring etter integreringsloven. Ved å lese bestemmelsenes to setninger i sammenheng er dette imidlertid den naturlige tolkningen. En slik tolkning støttes ellers av høringsnotatet som sådan, hvor blant annet følgende uttales; *Departementet viser også til at søkere som har plikt til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap også har plikt til å gjennomføre opplæringen i fagene i henhold til integreringsloven. Det er bare kravet til dokumentasjon på opplæringen som foreslås opphevet i utlendingsloven.*

Etter IMDis oppfatning hadde det vært en fordel om denne sammenhengen kom tydeligere fram av bestemmelsene, for å unngå uklarhet rundt lovforståelsen. Som tidligere nevnt, er det fullt mulig å gjennomføre [Norskprøven](#) og [Samfunnskunnskapsprøven](#), uavhengig av eventuell foregående opplæring etter integreringsloven.

*Forholdet til introduksjonsloven*

Forslaget til endringer i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d) og e) henviser kun til integreringsloven. Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021 og avløser den tidligere introduksjonsloven. Gjeldende overgangsregler innebærer imidlertid at personer som fikk innvilget oppholdstillatelse før skjæringstidspunktet 1. januar 2021 som hovedregel omfattes av introduksjonsloven, jf integreringsloven § 51 med utfyllende retningslinjer i integreringsforskriften §§ 72 og 73.

IMDi ønsker å understreke at innføring av endrede krav til dokumentasjon på norskferdigheter og samfunnskunnskap etter utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d) og e) må ta hensyn til at det fortsatt vil være personer som er omfattet av introduksjonslovens regler om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap en god stund framover.

I forlengelsen av overnevnte, antar IMDi at inntil gruppen som er omfattet av introduksjonsloven er uttømt, vil UDI fortsatt være avhengige av å motta timer i norsk og samfunnskunnskap for å kunne behandle søknader om permanent oppholdstillatelse, da kravet for denne gruppen er både gjennomføring av pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt beståtte prøver.

Med hilsen

Halwan Ibrahim  
assisterende direktør

Anders Fyhn  
avdelingsleder

Tone Hoffmann  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten håndskrevet signatur*