



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

DERES REF

VÅR REF
14-02803-8.AFY

DATO
23.1.2015

Postadresse:
Postboks 8059
Dep
0031 Oslo

Besøksadresse:
Tollbugata 20

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
24 16 88 00

Telefaks:
24 16 88 01

Org.nr:
987 879 696

Bankkonto:
7694.05.12693

Høringsuttalelse fra IMDi på forslag til endring i statsborgerloven - krav om at søkere mellom 18 og 67 år skal beherske et minimum av norsk muntlig og bestå en test i samfunnskunnskap

Det vises til departementets brev av 24.10.2014, hvor ovennevnte forslag til lovendringer ble sendt ut med frist for innsending av høringsuttalelser innen 24.01.2015.

Herved oversendes høringsuttalelsen til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

IMDi er enig i at det er viktig å tydeliggjøre forventningen om at innvandrere har et ansvar for å lære språket og lære det norske samfunnet å kjenne. Språk og samfunnskunnskap er viktige forutsetninger for deltakelse i samfunnet. I denne høringsuttalelsen viser vi til at de fleste nyankomne innvandrere gjennomfører plikten til norskopplæring innen tre år, og i underkant av 90 prosent består språkprøve på A2 nivå. Dagens ordning med norskopplæring for nyankomne innvandrere fungerer med andre ord godt.

I denne høringsuttalelsen vil IMDi peke på mulige konsekvenser av forslagene som fremmes i høringsnotatet. Vi tar for gitt at forslagene i høringsnotatet har som mål å bidra til bedre integrering og samfunnsdeltakelse, ikke at færre blir statsborgere. Statsborgerskap skal være et positivt virkemiddel for integrering, og kan bidra til å skape tilhørighet og lojalitet til det norske fellesskapet. Økte krav til den enkelte betinger et godt og tilpassningsdyktig opplæringsystem. Tilbudet i norskopplæringen må derfor sikre likhet for loven og rettferdig behandling av dem som søker. Som det også skisseres i høringsnotatet, vil forslagene medføre større økonomiske kostnader for kommune og stat.

I høringsnotatet foreslår departementet et krav om å dokumentere et minimum av ferdigheter i norsk muntlig som vilkår for norsk statsborgerskap. Søkerne må ha gjennomført avsluttende prøve i norsk muntlig med resultat A2 eller bedre. Det foreslås også et krav om å bestå skriftlig

prøve i samfunnskunnskap på norsk. I følge Departements forslag vil det å avlegge prøven på norsk, forutsette et nivå i norsk skriftlig tilsvarende B1 i rammeverket. IMDi påpeker i dette høringssvaret at dette er et svært høyt nivå, noe som kan medføre at mange ikke vil være i stand til å bestå samfunnskunnskapsprøven.

IMDi vektlegger også i denne høringsuttalelsen at endringene kan medføre lavere fokus på rask overgang til arbeid/utdanning, økonomisk selvhjulpenhet og samfunnsdeltakelse for deltakere i norskopplæringen som omfattes av introduksjonsloven.

1.Dagens situasjon

For å tydeliggjøre de mulige konsekvensene av forslagene, er det nødvendig å beskrive situasjonen per i dag. Hva vet vi om de som har mest tilbøyelighet for å søke statsborgerskap, deres gjennomføring av plikttimer og resultat på språkprøver?

1.1 Hvem søker statsborgerskap?

Kravene for å få norsk statsborgerskap er ikke like for alle. Alder, ankomst til Norge og ektefelles status kan påvirke krav til botid i Norge og mulighet for søknadstidspunkt. Etter hovedregelen kan de som har bodd minst syv år i Norge få norsk statsborgerskap, dersom de har permanent oppholdstillatelse. Søkere mellom 18 og 55 år, må som hovedregel ha gjennomført godkjent norskopplæring (UDI).

Fra 1. september 2008 ble det stilt krav om at søkere mellom 18 og 55 år må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring for å oppnå norsk statsborgerskap. Krav om gjennomføringen økte til 600 timer for de som fikk innvilget opphold etter 1.januar 2012. Samme år ble det også et krav om at søkere mellom 18 og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring etter introduksjonsloven, må ha gjennomført 50 timer opplæring i samfunnskunnskap.

Selv om antallet overganger til norsk statsborgerskap har økt i perioden 1977-2013, er det en stadig lavere andel blant dem som kan skifte statstilhørighet, som faktisk gjør det. Dette har å gjøre med at svært mange innvandrere det siste tiåret har kommet som arbeidsinnvandrere fra Europa etter EU-utvidelsen i 2004. Blant alle innvandrere som bor i Norge i dag, er det 34 prosent som har norsk statsborgerskap. Europeere og amerikanere tar i veldig liten grad norsk statsborgerskap, selv om de er godt etablert her. Én årsak er at man ikke kan ha dobbelt statsborgerskap i Norge. Innvandrere fra nyere EU/EFTA-land, med minst syv års botid, søker også i svært liten grad. Dette er en gruppe som i antall har vokst kraftig siden EU-utvidelsen i 2004, men det er så langt få som bytter til norsk statsborgerskap når de har muligheten til det (Pettersen, SSB 2015).

I følge SSB (Pettersen 2015) ble det i 2013 innvilget 13 200 norske statsborgerskap, 800 flere enn året før. Tidligere somaliske, irakiske og afghanske statsborgere utgjorde de tre største gruppene

som skiftet statsborgerskap, mens det gjennom hele perioden også er mange fra Pakistan og Vietnam som har byttet. Litt flere kvinner enn menn fikk tildelt norsk statsborgerskap, og fire av ti var barn.

For flyktninger har norsk statsborgerskap høyere status enn for EU-borgere, noe som gjenspeiler seg i statistikken. Flertallet av de som bytter statsborgerskap har oppholdsgrunnlag som flyktninger, etterfulgt av familiegjennforente. Mens kun syv prosent av arbeidsinnvandrere med lang nok botid er blitt norske statsborgere siden 1990, er tallet 81 prosent for dem som har kommet som flyktninger, og 60 prosent for familiegjennforente (SSB 2015). Statsborgerskap gir trygghet og beskyttelse, samtidig som det gir mulighet for politisk og demokratisk deltakelse. Det gir ubetinget opphold i Norge og garanti mot utvisning. Med et norsk pass kan besøk til familie og slekt i opprinnelseslandet og andre land oppleves tryggere for mange. En viktig rettighet for norske statsborgere er også bistand fra norske myndigheter i utlandet.

Personer som er flyktninger og/eller familiegjennforente omfattes som regel av introduksjonsloven. Det antas derfor at en stor andel av de som bytter til norsk statsborgerskap i dag, er deltakere som tidligere har rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

1.2 Status på norskopplæringsfeltet og opplæring i samfunnskunnskap.

Hvert år får ca. 10 000 personer innvilget en oppholdstillatelse som gjør at de kommer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap jf. introduksjonsloven § 17 første ledd. De som kommer inn i personkretsen for rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap jf. introduksjonsloven § 17 annet ledd (personer mellom 55-67 år), utgjør i underkant av 300 personer gjennomsnittlig per år. Personer i disse to rettighetsgruppene er hovedsakelig flyktninger og familiegjennforente, og det antas at en stor andel av denne gruppen vil søke norsk statsborgerskap når de får mulighet til det. De som kommer inn i personkretsen for plikt jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd (opphold knyttet til arbeid), utgjør mellom 700-800 personer per år.

I følge NIR utgjorde rett og plikt/rett gruppen 95 prosent av de 36 186 deltakerne¹ som var i norskopplæring i 2014. Kun 5 prosent var i personkretsen for plikt (opphold knyttet til arbeid).

Nyankomne innvandrere, herav personer med rett og plikt til norskopplæring, gjennomfører i stor grad sin plikt til norskopplæring etter introduksjonsloven. I 2011 kom 9990 personer inn i personkretsen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Av disse oppfylte 88 prosent sin plikt innen fristen på tre år. 6 prosent av disse fikk innvilget fritak fra plikt til å delta i opplæringen etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd. Regjeringens mål er at 90 prosent skal gjennomføre. Per i dag foreligger det ikke tilgjengelig statistikk av karakteristikk av personene som *ikke* gjennomfører, eller årsakene til hvorfor de ikke gjennomfører.

¹ De 36 186 omfatter ikke personer som faller utenfor introduksjonsordningen, hvilket utgjør rundt 5000-6000 personer til årlig

Siden ordningen ble etablert, har alltid flere menn enn kvinner gjennomført plikten innen 3 år, noe som kan ha sammenheng med kvinners svangerskap og fødselspermisjoner. Kjønnsforskjellenes betydning avtar for øvrig med årene. Kvinner og menn har ganske lik gjennomføringsandel etter fem år, hvilket er maks grensen på hvor lenge disse rettighetshaverne *kan* ha rett til gratis norskopplæring. Tall fra NIR viser at mellom 94 og 96 prosent har innfridd sin plikt innen fem år, noe som er svært høyt.

For rett-gruppen, det vil si personer mellom 55-67 år, er gjennomføringen lavere, men her følger heller ingen plikt. Av de som fikk opphold som ga rett til opplæring i 2010, gjennomførte kun 65 prosent innen 3 år. Det var flere menn enn kvinner som gjennomførte.

Språkprøver

Mange består muntlig norskprøve (gammel prøveordning), mens det er høy strykprosent på de skriftlige prøvene. I 2013 bestod 54 prosent de skriftlige norskprøvene, mens hele 81 prosent av de muntlige prøvene ble bestått. Andel bestått var høyere på norskprøve 2 (86 prosent), enn på norskprøve 3 (73 prosent).

Det er viktig å vite hvem det er som ikke består språkprøvene, da disse personene vil kunne ha problemer med å oppfylle høringsnotats forslag om bestått muntlig språkprøve og skriftlig samfunnskunnskapsprøve på norsk, som vilkår for norsk statsborgerskap. IMDi har ikke oversikt over hvem disse personene er, men tall fra SSB viser at utdanningsnivå har en sammenheng med beståtte prøver. De med høyere utdanning fra sitt hjemland består oftere enn dem med lav utdanning. Kandidater med bakgrunn fra Asia og Afrika har klart lavest andel som fikk bestått prøve. Flere av dem med bakgrunn fra Asia og Afrika har et lavere utdanningsnivå fra sitt opprinnelsesland, hvilket statistisk sett øker risikoen for å ikke bestå. Flertallet av flyktninger i Norge kommer i dag fra Asia og Afrika.

Fra 1. september 2013 ble det innført nye og obligatoriske avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap for rett og plikt deltakere, etter fullførte pliktige timer. Hvis en person ikke består prøven, eller unnlater å gå opp til en obligatorisk prøve, medfører ikke dette noen sanksjoner etter introduksjonsloven. Det påvirker heller ikke for muligheten til å få innvilget en søknad om permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap. Språknivåene i de nye prøvene er bestemt etter det felles europeiske rammeverket for språk, fordelt på A1, A2, B1 og B2 nivå. I følge VOX kan norskprøve 2 sammenlignes med en avsluttende prøve på A2-nivå.

Det er pr i dag ca. 25 prosent deltakere på spor A1. Hvor lenge personene har befunnet seg på dette nivået, eller hvor mange som har forsøkt å komme seg til nivå A2, har ikke IMDi oversikt over.

I 2012 ble det totalt registrert 1 867 analfabeter i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, hvilket utgjorde 4,4 prosent av alle deltakerne (Vox-speilet 2013). I følge VOX var det 42 716

personer som deltok i norskopplæringen i 2012, dette omfatter både de utenfor og innenfor introduksjonsordningen.

2.Konsekvenser dersom forslagene vedtas

Norskopplæringen er i dag en godt etablert ordning. Av de med rett og plikt, hovedgruppen som søker norsk statsborgerskap, gjennomfører i underkant av 90 prosent sin plikt til opplæring innen tre år. Etter tre år, har så mange som 95 prosent gjennomført plikten. De muntlige norskprøvene har også vist gode resultater de siste årene. I 2013 bestod hele 86 prosent norskprøve 2 muntlig (A2 nivå). Det er da naturlig å spørre seg hvorvidt det er nødvendig å bygge ut et stort apparat for å sikre at de siste prosentene gjennomfører og tar prøvene.

IMDi mener at språket er en viktig forutsetning for å delta i samfunnet. Men spørsmålet som bør stilles er om en ordning for alle, og som vil medføre store kostnader og risiko for forskjellsbehandling, er mer hensiktsmessig enn å spisse tiltakene og tilbudet mot den lille gruppen det gjelder. IMDi vil i følgende avsnitt peke på mulige konsekvenser av forslagene som fremmes i høringsnotatet.

2.1 Konsekvenser for opplæringssystemet i kommunene

Forutsetninger for å lære seg norsk er både knyttet til kvaliteten på tilbudet man får i kommunene, og de individuelle forutsetningene den enkelte har til å lære seg et nytt språk i voksen alder. Det er imidlertid viktig at kommunene er rustet til å påta seg ekstraoppgavene som følger med de forslåtte endringene i høringsnotatet. Tilbudet i norskopplæringen må sikre likhet for loven og rettferdig behandling av de som søker da dette vil ha stor betydning for den enkeltes mulighet for å bli norsk statsborger.

IMDi mener det blir særdeles viktig at ordningene og kommunenes veiledningsplikt følges opp ved innføringen av disse kravene, slik at alle med rett og/eller plikt får tilbud om opplæringen de har rett på.

Behov for bedre kvalitet i opplæringsystemet

For å sikre like vilkår og muligheter til statsborgerskap, må det være god og like høy kvalitet i tilbudet på de ca. 220 opplæringssteder som eksisterer i dag. For at alle som ønsker å bytte til norsk statsborgerskap skal få mulighet til det, bør det vurderes om det skal foretas endringer og prioriteringer innenfor det som i dag utgjør rammeverket for opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Det er mange måter å måle kvalitet i kommunens norskopplæring på. Innhold, lærerressurser, organisering og fleksibilitet i tilbudet, kan være gode indikasjoner på måling av kvaliteten. Antall timer som registreres per person per uke, kan gi en indikasjon på hvor godt opplæringsstedet

følger pliktene i loven. For at deltakere skal kunne gjennomføre den pliktige norskopplæringen innen 3 år, er både rask oppstart og antall timer som tilbys, viktig. Dette er spesielt viktig for deltakere med lav/ingen utdanning og store omsorgsoppgaver i hjemmet. Tall fra NIR viser at det er store regionale forskjeller på antall timer norskopplæring en rett og plikt deltakere har per uke. Det er også variasjoner i hvor raskt kommunen tilbyr opplæring, noen kommuner har deltakere som starter raskt med norskopplæring etter bosetting, mens andre kommuner har svært lav prosent.

Med 36 187 deltakere i dagens norskopplæringssystem, finner vi et mangfold av elever med ulike bakgrunner, utfordringer og forutsetninger. Dersom kravet om bestått norskprøve blir vedtatt for å søke statsborgerskap, kan det antas at flere elever vil delta i norskopplæringen. Nye krav til søkere vil da innebære økte krav til kommunene om fleksible opplæringstilbud, slik som kvelds og nettbaserte kurs, for å tilpasse den enkeltes behov.

Per i dag eksisterer det ikke sanksjoner ovenfor kommunene som ikke gir et godt nok tilbud til sine deltakere. Men nå som ordningens kvalitet kan påvirke personers mulighet for å oppnå den tryggheten som forbindes med statsborgerskap, kan sanksjoner vurderes som et virkemiddel for å sikre bedre kvalitet. Ut fra et rettstatsperspektiv bør ikke enkeltpersoner rammes av et for dårlig offentlig tilbud.

Ettersom retten til opplæring kun består i tre år fra den første oppholdstillatelsen som gir rett til norsk og samfunnskunnskap, er det viktig at personene som omfattes av kravene får god og tilstrekkelig informasjon om tilbudet og hvilke konsekvenser det vil få dersom opplæringen og prøvene ikke gjennomføres i løpet av treårsperioden. IMDi mener at forslagene kan føre til et større incitament for at opplæringen kommer tidlig i gang, og videre at personene får en reell mulighet til å gjennomføre opplæringen i løpet av treårsperioden. En slik løsning vil også harmonisere med forslaget, som er på høring i disse dager, om å gi kommunene større ansvar for å igangsette ordningen med opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. En annen løsning kan i ytterste konsekvens medføre at en person i personkretsen for rett/rett og plikt til opplæring ikke får kjennskap til kravene for erverv av statsborgerskap før fristen for å ta opplæringen gratis er utløpt.

Individuelt tilpasset opplæring

Av dagens elever i norskopplæringen er det per i dag ca. 25 prosent deltakere på spor A1. Dersom det skal innføres krav om norsk muntlig prøve på A2 nivå, er det et behov for å iverksette tiltak som gir denne gruppen en reell mulighet til å oppnå nivå A2 innenfor de gitte rammer.

Tilbud til svake grupper: kvinner, analfabeter, eldre og personer med udiagnostiserte lidelser

Høringsutkastet problematiserer i liten grad de med svak skolebakgrunn fra hjemlandet og deres utfordringer med å nå nivå A2 muntlig. Med dagens tilbud, vil det fortsatt være grupper som vil ha utfordringer med å nå nivå A2. Mye tyder på at de som ikke når dette nivået innen fristen for gjennomføring, er kvinner. I Fafo-rapporten «Kvinner i kvalifisering» (Djuve, Kavli og Hagelund 2011), fremkommer det at spesielt kvinner i introduksjonsprogrammet er overrepresentert i opplæringsløp med langsom progresjon. De har dårligere resultater enn menn etter endt programtid. Her måles overgangen til arbeid, men rapporten viser at kvinner har hyppigere fravær grunnet sykdom hos barn, egne helseplager og særlig på grunn av graviditet og barnefødsler. Dette gir dårligere kontinuitet og progresjon i kvalifiseringen. Det er en stor utfordring at fristen til opplæring ikke lar seg utvide til tross for svangerskap eller perioder med store omsorgsoppgaver. Kvinners progresjon påvirkes negativt av denne begrensede muligheten da fravær i forbindelse med svangerskap gjør at kvinnene mister verdifull undervisningstid. For flyktninger kan det være utfordrende å fortsette norskundervisningen som betalende deltaker dersom familien ikke har veldig god råd.

For analfabeter kan det være utfordrende å bestå en prøve på A2 eller B1 nivå. De fleste vil trenge lengre tid enn de som kan lese og skrive fra før. Det bør også fokuseres på spesialtilpasset og tilrettelagt opplæring som treffer gruppen mellom 55-67 år. Det er sannsynlig at forslagene i høringsnotatet vil medføre at denne gruppen vil øke i antall da de vil ilegges en plikt de tidligere ikke hadde.

Voksne innvandrere og barn med flyktningbakgrunn kan være mer utsatt for psykiske helseplager enn etnisk norske. Psykiske traumer som følge av liv preget av krig og flukt er behørig dokumentert gjennom en rekke forskning. Men "Fortsatt er kunnskapen om innvandrerbefolkningens helse mangelfull. Noen av de viktigste datakildene vi har til kunnskap om innvandreres helse er mer enn 10 år gamle" (*Helse i innvandrerbefolkningen- Folkehelse rapporten 2014*). Det er velkjent at psykiske problemer har en sammenheng med svak læringsevne. Samfunnet kan ikke forvente at de med svakest forutsetninger alene skal rydde hindringene av veien. En rekke tiltak for å kartlegge helseproblemer vil derfor være nødvendig for å gi de den hjelpen de trenger.

For at ikke vilkårene i høringsnotatet skal føre til en forskjellsbehandling av kvinner med lav utdanning, eldre, analfabeter og/eller personer med udiagnostiserte lidelser, er det nødvendig at opplæringssystemet har enda mer målrettet og individuelt tilpasset opplæring for disse gruppene. Det bør vurderes om ikke treårsfristen kan forlenges ved svangerskapspermisjon, slik det er mulig for deltakelsen i Introduksjonsprogrammet.

Kandidater som vurderes ikke å kunne dokumentere sine kunnskaper på en fullgod måte gjennom skriftlig prøve skal i dag ha mulighet til å avlegge prøven muntlig, på et språk vedkommende forstår (jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 23). Dersom endringene i statsborgerloven gjennomføres bør dette fortsatt være

mulig, for å sikre at også de med dårlige lese- og skriveferdigheter har mulighet til å bestå prøven.

Tilbud til EØS-borgere og andre grupper som faller utenfor ordinære ordninger.

Tildeling av statsborgerskap er ofte et middel og verdifullt symbol i integreringspolitikken. For å bli norsk statsborger, er det i dag et krav om å løse seg fra sitt tidligere statsborgerskap. Årsaken til at mange innvandrere ikke søker norsk statsborgerskap, er at de ikke har mulighet for å ha dobbelt statsborgerskap (SSB). Nå har både Danmark og Sverige innført en rett til dobbelt statsborgerskap.

Dersom dette også vedtas i Norge i fremtiden, vil det kunne få konsekvenser for kommunene i form av større etterspørsel etter norskundervisning.

2.1.2 Målforskyving innenfor Introduksjonsloven

Isolert sett er språkkompetanse relevant for overgangen til utdanning eller arbeid. IMDi er i den sammenheng enige med departements uttalelse i høringsnotatet på side 9 om at «... kjennskap til språket og samfunnet er en viktig forutsetning for deltakelse i samfunnet». Samtidig er ikke sammenhengen mellom språknivå og sysselsetting klar, nå som det er mange arbeidsinnvandrere uten norskkunnskaper som er fullt sysselsatt. En slik sammenheng er ofte konjunkturavhengig.

I artikkelen «Language tests for social cohesion and citizenship- an outline for policymakers» (Europarådet 2008), drøftes sammenhengen mellom prøver og hensikten, prøveutvikling, prøveadministrasjonen og inkludering av kandidater med spesielle behov. Europarådet peker på en sentral bekymring rundt tester som fases inn i et utdanningssystem og den såkalte «wash back effekten» som kan oppstå. Det vil si at målet for prøven ikke alltid henger sammen med hva elevene virkelig trenger å lære. IMDi sin bekymring i denne sammenheng er hvorvidt undervisningsstedets bestrebelser etter å få høy score på prøver, forskyver en innsats for å nå målene for introduksjonsloven, der lovens formål er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Introduksjonsprogrammet skal fremme en rask overgang til arbeid eller videre utdanning.

Målforskyving kan forhindres ved at norskordningen blir enda nøyere overvåket, slik at fare for at målene om arbeid, utdanning og økonomisk selvhjulpenhet ikke forskyves. SSB har utarbeidet en monitor for norskopplæring, der de første resultatene publiseres våren 2015. På sikt vil prøveresultater kunne kobles til arbeidsmarkedsstatus.

En annen tilnærming kan være å holde introduksjonsloven upåvirket fra kravet i Statsborgerloven. Et alternativ kan være å innføre et nytt og separat system, der søkere som ønsker statsborgerskap kan utføre prøvene som kreves for å søke norsk statsborgerskap. IMDi

mener det kan være nyttig å se til andre land der systemet for språkprøver knyttet til statsborgerskap, holdes utenfor det ordinære utdanningssystemet.

For å hindre at målforskyving påvirker deltakere i undervisning, kan målet om rask overgang til arbeid og/eller utdanning i den enkeltes individuelle plan følges enda tettere opp fra opplæringsstedene. Det samme gjelder tilsyn av utformingen og oppfølging av den enkeltes individuelle plan. For å forhindre at deltakere føler seg presset til å måtte velge mellom å bli selvforsørgende (arbeidsrettet undervisning) og å bestå språkprøver (ren norskopplæring) for å få norsk statsborgerskap, bør opplæringsstedene utvise større fleksibilitet i bruk av virkemidler og fleksibilitet. Dette vil også gjelde for deltakere som allerede har kommet i arbeid eller utdanning, men som ønsker å forbedre norsknivået eller fullføre plikttime sine. Disse gruppene er avhengige av fleksible tilbud for å kunne få det til. Virkemidler som kan brukes er nettbasert opplæring, intensivkurs på kveldstid, mindre grupper, permisjoner, mer differensiert opplæring, osv.

Det vil forøvrig være behov for mer kompetanse blant de som får oppgaven med prøveavlegging og saksbehandling av fritak. Dette kan påvirke ressursbruken til lærerne og føre til at færre har tid til å følge opp arbeidsrettet opplæring på, voksenopplæringsentre, slik som for eksempel oppfølging av språkpraksisplasser.

2.2.Konsekvenser for statsborgerinstitusjonen og effekter på integrering

I høringsnotatet vises det til at innføring av prøver ofte har skjedd i land som går fra å se på statsborgerskapet som et middel for integrering, til å se på det som målet for fullført integreringsprosess. Det er fortsatt for tidlig å se integreringseffekten av de ulike prøvene, men slik det fremkommer i høringsnotatet, er intensjonen at kravene skal fungere som et virkemiddel for integrering.

Forskning (Ersbøll, van Oers, Kostakopoulou 2010²) viser at innføring av statsborgerprøver i andre land har ført til en markert nedgang i antall innvilgede statsborgerskap, og at prøvene hindrer innvandrere i å få sikker oppholdsstatus, noe som kan føre til ekskludering (høringsnotatet side 23).

Et pass har stor symbolverdi. Mange identifiserer det å være norsk med det å ha norsk pass. Et statsborgerskap er knyttet til identitet, hvem man er og hvor man føler at man hører til. Det er et symbol på at man tilhører et større fellesskap. Det bør være et mål at flest mulig i dette landet føler seg som en del av det norske samfunnet. Integrering er en toveisprosess. Kanskje er det nettopp dem som ikke klarer å bestå denne prøven som samfunnet vil ha mest igjen for å gi et statsborgerskap.

² "A re-definition of belonging. Language and Integration Tests in Europe"

2.2.1 Konsekvenser for individer og deres integrering

For å bli norsk statsborger bør det kreves at søkeren behersker norsk på et visst nivå. Samtidig vil de foreslåtte kravene om språkprøver for å søke norsk statsborgerskap medføre konsekvenser for enkeltindivider. IMDi vil skissere de mulige konsekvensene i avsnittet under.

Kostnader for enkeltindivider

Det er allerede et søknadsgebyr på 3 500 kr for å søke norsk statsborgerskap. Det vil dermed kunne bli en stor kostnad for den enkelte, dersom vedkommende i tillegg må betale for opplæring og eventuelt prøvene. Dersom man ikke består prøven i samfunnskunnskap kan man gå opp til ny prøve, men da må kandidaten imidlertid betale prøveavgiften selv. Flere kan risikere å ta prøven flere ganger, noe som kan innebære store utgifter for vedkommende. Forslaget vil således ramme allerede ressursvake personer hardt, og kan begrense mange innvandreres mulighet til å fremsette søknad om norsk statsborgerskap. Man kan risikere at personer som ønsker å søke norsk statsborgerskap kommer opp på et kostnadsnivå som gjør at flere ikke har mulighet til å starte prosessen med å søke om norsk statsborgerskap

Det er uheldig hvis borgere som ikke har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, slik som EØS borgere, selv må betale for å gå opp til avsluttende prøver. Når statsborgerskapet er ment å skape tilhørighet til det norske samfunnet, er det problematisk at det sendes ulike signaler til ulike grupper som potensielt kan søke om norsk statsborgerskap. IMDi foreslår at kostnader for avleggelse av prøvene dekkes for alle grupper, også dersom man må ta prøvene flere ganger. Dette vil signalisere at det er ønskelig at innvandrere som bor permanent i Norge blir norske statsborgere, og får de politiske rettighetene dette innebærer.

Familier

Det er en risiko for at flere norske barn enn i dag vil vokse opp i familier hvor en eller begge foreldre ikke har de fulle demokratiske rettighetene som statsborgerskap gir. Vi vet ikke om dette kan ha negative konsekvenser for barn og ungdoms integrering, deltakelse og opplevelse av tilhørighet til Norge.

Dersom noen i familien ikke klarer å oppnå norsk statsborgerskap, vil personene uten statsborgerskap i noen tilfeller ikke innvilges visa ved opphold i utlandet ha ulike rettigheter til assistanse fra norske myndigheter i en og samme familie.

Kvinner med svak skolebakgrunn

Vilkåret om å dokumentere et minimum av ferdigheter i norsk muntlig ved bestått prøve i norsk muntlig med resultat A2 eller bedre, er høyere enn hva som er kravet i dag. Denne økningen vil

kunne påvirke muligheten til personer med ingen eller lav skolebakgrunn, og/eller personer med stort omsorgsansvar til å erverve norsk statsborgerskap.

I mange land har kvinner svakere skolebakgrunn enn menn. Også i høringsutkastet på side 12 påpekes det at "kvinner er overrepresentert blant de med lite eller ingen skolegang før ankomst til Norge». Dette betyr at det vil kreve ekstra innsats og tid for å få denne gruppen å bestå en prøve. Kvinner med lav utdanning og eldre kan ha vanskeligheter med å oppnå et A2 nivå innen 3 års fristen.

Eldre mellom 55-67 år

Per i dag stilles det ikke vilkår om at personer over 55 år har gjennomført norskopplæring ved søknad om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Innvandrere i alderen 55–67 år med en tillatelse etter § 17 første ledd har rett til å delta i 300/600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men de har ikke plikt til å delta i slik opplæring. Dette innebærer at personene i aldersgruppen 55-67 år pålegges nye plikter.

Det foreslås imidlertid ingen tilsvarende endringer i introduksjonsloven for å harmonisere de to lovverkene på dette punkt. IMDi mener det vil bli misvisende at det i introduksjonsloven fremstår som at en person kun har rett til opplæring, når personen i realiteten har en plikt til opplæring, og må ha bestått tilhørende prøver, for å få innvilget norsk statsborgerskap. IMDi mener derfor det bør vurderes endringer i introduksjonsloven §§ 17 og 19, dersom forslaget fører frem, slik at hensynet til forutberegnelighet blir ivaretatt i størst mulig grad. Endringer i introduksjonsloven på disse punktene vil også kunne bidra til å øke bevisstheten i kommunene for hvilke krav som stilles til deltakeren i statsborgerloven og dermed være et grunnlag for at opplæringen blir best mulig tilpasset de ulike behovene blant deltakerne.

Personene som fikk innvilget et opphold som ga rett til opplæring etter introduksjonsloven § 17 andre ledd i 2010, utgjorde 281 personer. Når vi vet at kun 65 prosent av disse gjennomførte plikten innen 3 år, kan det antas at vilkårene i høringsnotatets forslag vil ha negative konsekvenser for en stor del av denne gruppen, dersom ikke opplæringen tilpasses i enda større grad. I Udirs lærerplan for fremmedspråk (2010) bekreftes det også at eldre har svakere progresjon enn unge elever.

IMDi mener det er viktig at også personer over 55 år deltar i språkundervisning for å hindre ensomhet og utenforskap, men nivået på språkprøvene bør justeres ned for denne gruppen.

Personer som faller utenfor ordinære norskordninger

Nordiske borgere og personer som har opphold etter EØS/EFTA-regelverket har verken rett til gratis opplæring eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, eller plikt til å gå opp til avsluttende prøver.

Dersom det i fremtiden vil bli en økning av EØS-borgere, kan en utfordring for enkeltindivider være at kommuner ofte ikke har tilbud eller ikke prioriterer opplæringen for personer utenfor personkretsen, og de kan risikere å bli avvist. Private kurstilbydere har høyere timespriser, og for mange kan gjennomføring av 300/600 timer i privat kursregi medføre betydelig kostnader.

Statsborgerskap som maktmiddel

Et statsborgerskap gir rettigheter og plikter. En viktig rettighet er bistand fra norske myndigheter ved opphold i utlandet. En norsk statsborger som er ufrivillig etterlatt i utlandet har rett til assistanse fra ambassaden og hjelp til å komme seg hjem til Norge. Dette er av stor betydning i saker som omhandler tvangsekteskap og andre ufrivillige opphold i utlandet (Liden, Bredal og Reisel 2014, «Transnasjonal oppvekst»).

Det at færre kan få norsk statsborgerskap vil begrense ambassadenes muligheter til å yte assistanse til noen av dem som virkelig trenger hjelp. Erfaringen fra IMDIs arbeid mot tvangsekteskap tilsier videre at det er grunn til å anta at noen menn vil motarbeide at kvinner/ungdommer får norsk pass som et maktmiddel for lettere å kunne kontrollere familiemedlemmer og etterlate dem i hjemlandet, eller å true med å gjøre nettopp dette.

2.2.2 Statsborgerskapsprøver- et positivt virkemiddel for integrering?

Det er et mål at flest mulig som oppholder seg permanent i Norge får fulle borgerrettigheter og deltar aktivt i samfunnet.

Men ved å innføre en statsborgerprøve som skal bestås, kan man risikere å få en større gruppe mennesker som lever og bor i Norge i en livsalder uten disse rettighetene. Kvinner med svak skolebakgrunn er spesielt utsatt for å rammes av kravet. IMDi påpeker at det er viktig å ta stilling til dette i et likestillingsperspektiv da det kan lede til økte forskjeller i kvinner og menns deltakelse i samfunnet.

I evalueringen av statsborgerregelverket (Oxford Research, 2010) undersøkes sammenhengen mellom statsborgerskap og deltakelse i kommune- og fylkestingsvalg. Her er det imidlertid vanskelig å se en årsakssammenheng mellom statsborgerskap og valgdeltakelse. I dette perspektivet kan foreslåtte endringer i statsborgerloven ha en motsatt effekt av det IMDi ønsker å oppnå gjennom valgmobiliserende tiltak for økt valgdeltakelse blant innvandrere. Evalueringen peker likevel på at statsborgerskapet har en viktig formell betydning som døråpner til politisk deltakelse.

Det er viktig at de som fyller vilkårene for statsborgerskap søker om å bli norske borgere fordi statsborgerskapet er et symbol på lojalitet og tilhørighet mellom borger og stat. Når muligheten til å få tilegne seg norsk statsborgerskap knyttes så tydelig til ferdigheter kan det føre til det motsatte: At man ikke får være en fullverdig del av det norske fellesskapet fordi man ikke har

språkferdighetene som skal til for å få innvilget statsborgerskap. For å forhindre dette er kommunene nødt til å tilby en likeverdig, fleksibel og individuelt tilpasset opplæring. På grunn av de store regionale forskjellene i dagens tilbud, mener IMDi at voksenopplæringssettene har en stor jobb foran seg i forbedring av kvaliteten i opplæringen.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføringen av forslagene vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene og stat, utover det departementet viser til i sitt høringsnotat.

Ettersom bestått prøve i norsk muntlig med resultat A2 vil være nødvendig for deltakere som ønsker å søke om norsk statsborgerskap, bør deltakerne gis klageadgang og informeres om dette. Klageadgangen må gjøres kjent blant deltakerne. I forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere fremkommer det i § 27 om klage at, "Kandidaten har adgang til å klage på resultatet på delprøve i ferdigheten skrivning. Det kan også klages på formelle feil ved gjennomføring av avsluttende prøve eller delprøve. For muntlig prøve eller prøve i samfunnskunnskap kan det kun klages på formelle feil for gjennomføringen som kan ha noe å si for resultatet".

IMDi mener at en slik klage heller bør anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, som dermed kan påklages. Dersom dette vedtas, vil det både kreve mer ressurser og kostnader for å behandle klagen.

De som faller inn under reglene som gir unntak fra kravet om gjennomført opplæring etter statsborgerloven § 8, vil også være unntatt fra de nye kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått test i samfunnsfag. IMDi stiller seg positiv til unntaksreglene og utformingen av disse, som er sammenfallende med unntaksreglene som er hjemlet i introduksjonsloven, og mener det er viktig at disse består dersom forslagene om de nye kravene vedtas. Etter IMDi sin oppfatning, bør unntakene praktiseres som i dag, ved at den faglige vurderingen som er foretatt av en lege eller ved at annen faglig dokumentasjon legges til grunn.

Det vil være behov for økt kompetanse og ressurser blant de som får oppgaven med prøveavlegging og saksbehandling av fritak/klager. IMDi forventer at ved innføring av språkprøver knyttet til sivile rettigheter vil det måtte gå mer tid til å administrere saksbehandling av fritak, utvidelse av prøvetid og andre tilrettelegginger, utvidet klageordning, samt økte kostnader rundt selve prøveavleggingen og registrering av resultater.

IMDi ser at forslagene i høringsnotatet vil kunne medføre økt sikkerhet rundt prøvene og bedre tilpasninger i tilbudet for den enkeltes behov. Det kan bli en utfordring, også kostnadmessig for opplæringsstedene å håndtere to mål på samme ordning, innenfor en tre-års periode.

Innføring av kravene vil også innebære tilpassing av eksisterende IKT-systemer hos flere etater bl.a. IMDi, VOX eller eventuelt opprettelse av en egen løsning. Dette kan medføre ekstra

økonomiske kostnader. Det antas også at det kan medføre merarbeid for UDI/UNE grunnet flere søknader og klager.

For IMDi vil forslagene i høringsnotatet blant annet ha en påvirkning på de tekniske løsningene i IMDis sitt nye datasystem «IMpact», som igjen vil føre til utviklingskostnader for når det kan iverksettes. Høringsnotatet omtaler ikke hvordan resultater fra prøvene blir registrert og hvordan de vil bli tilgjengelige til relevante myndigheter som behandler søknaden for statsborgerskap. Per dags dato er personer som ikke omfattes av introduksjonsordning, ikke registrert i NIR.

3.1 Behov for endringer og avklaringer i lov og forskrift

Dersom forslagene trer i kraft, mener IMDi at det bør foretas noen avklaringer og endringer i lov og forskrift.

Det bør vurderes om det er hensiktsmessig at det i introduksjonsloven er et krav om å ha *gjennomført* prøvene, mens det i statsborgerregelverket stilles krav om å ha *bestått* prøven, eller om dette bør endres slik at det blir samsvar i regelverket. Etter IMDis vurdering vil det være mest hensiktsmessig at kravene er så like som mulig i de to regelverkene. Da vil det være enklere å implementere reglene og det vil være mer forståelige for nyankomne innvandrere.

Det er en motsetning i forslaget at norsksprøven gjennomføres muntlig på A2 nivå, mens samfunnskunnskapsprøven gjennomføres skriftlig på et høyere norsknivå, B1. Dette gjør at enkelte ikke vil kunne bestå prøven i samfunnskunnskap selv om de har tilegnet seg de nødvendige ferdighetene i muntlig norsk. Etter IMDis vurdering er det lite hensiktsmessig at persongruppen som først tar prøven på et annet språk enn norsk, på et senere tidspunkt må ta den samme prøven om igjen på norsk. Ettersom det allerede foreslås et krav om å beherske et minimum av norsk muntlig, mener IMDi at den muntlige prøven som der foreslås ivaretar hensynene bak forslaget til at prøven i samfunnskunnskap skal tas på norsk. IMDi mener derfor at prøven i samfunnskunnskap, slik den er lagt opp i dag, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd, bør anses å være tilstrekkelig for å fastslå kandidatens kunnskaper om det norske samfunnet.

Under forslag til endringer i statsborgerforskriften, jf. 6.2 i høringsnotatet, er forslag til ordlyden i § 4-5 noe upresis når det vises til at det er krav om å ha bestått obligatorisk prøve i samfunnskunnskap og norsk, ettersom denne prøven i henhold til introduksjonsloven ikke er obligatorisk for alle som i henhold til forslaget nå må bestå prøven. IMDi foreslår at det vises til at det gjelder tilsvarende prøve som nevnt i introduksjonsloven § 19 annet ledd.

Forslaget departementet fremmer for ikrafttreddelsen av bestemmelsene, jf. 5 i høringsnotatet, er klart formulert og skaper ikke rom for fortolkning. Dersom de foreslåtte endringene blir vedtatt, mener IMDi det er hensiktsmessig at ikrafttreddelsen blir regulert i tråd med forslaget, for å ivareta hensynene til forutberegnelighet for den enkelte og likebehandling i forvaltningen.

Til forslaget om ny § 4-4 vil IMDi for det første bemerke at det i bestemmelsens første ledd bør vises til hvilken avsluttende muntlig prøve det er krav om å ta.

4.Behov for mer utredning

IMDi mener at statsborgerskap for den enkelte bør være et viktig mål i integreringspolitikken, sammen med samfunnsdeltakelse og beherskelse av norsk språk på et visst nivå. Utsiktede konsekvenser for de svakeste gruppene og hva man kan gjøre for å forbedre deres rett til likeverdige opplæringstilbud, bør derfor utredes nærmere.

For å vite hvilke grupper som står i fare for å ikke oppnå statsborgerskap, anbefaler IMDi at det utredes hvilke grupper/personer som ikke gjennomfører språkopplæring, hvem som ikke når A2 nivå og hvem som stryker gjentakende på norskprøvene. Uten systematisk og bred kunnskap om gruppene det gjelder, står man i fare for systematisk å ekskludere personer uten å vite nøyaktig hvor/hvilke tiltak som bør settes inn for å sikre at også disse kan få norsk statsborgerskap.

Dersom forslaget i høringsnotatet vedtas, blir det særdeles viktig å måle hvilke utslag dette vil ha for enkeltpersoner og integreringen. Det vil ta lang tid før integreringseffekter kan måles, men det er viktig å følge utviklingen for å kunne vurdere hvorvidt innføring av flere krav, fungerer som et positivt eller negativt virkemiddel for integrering.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Anders Fyhn

Seksjonssjef
IMDI Introduksjon og kvalifisering

Benedicte Barkvoll

Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.

Kopi: