

Saksframlegg

Høring - 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

Arkivsak.: 14/52856

Forslag til vedtak:

Formannskapet i Trondheim kommune vedtar følgende høringsuttalelse:

1. Formannskapet er enig i at det kan stilles krav om et minimum av norsk muntlig til innvandrere i alderen 18 – 55 år som søker om norsk statsborgerskap.
2. Formannskapet er uenig i innføring av språktesting som vilkår for innvilgelse av norsk statsborgerskap for personer i alderen 55-67 år. Vilkåret bør avgrenses til gjennomført obligatorisk norskkurs for denne aldersgruppen.
3. Formannskapet støtter forslaget om rimelige unntaksregler for de nye vilkårene i statsborgerlovgivningen.
4. Formannskapet er uenig i innføring av samfunnsfagprøver som vilkår for innvilgelse av norsk statsborgerskap for personer i alderen 55-67 år. Vilkåret bør avgrenses til gjennomført obligatorisk samfunnsfagopplæring for denne aldersgruppen.
5. Formannskapet er kritisk til spørsmålene som er lagt inn i samfunnsfagprøvene. Eventuelle framtidige prøver bør forenkles og relateres til konkrete eksempler av integreringsmessig karakter. Spørsmålene må utarbeides av fagpersoner med faglig og praktisk kompetanse innenfor integreringsfeltet.

Saksutredning:

Bakgrunn

Regjeringen ved Barne- likestilling og integreringsdepartementet har sendt et høringsnotat om innføring av nye vilkår i statsborgerloven. Høringsnotatet omhandler innføring av krav om at søkere mellom 18 og 67 år skal beherske et minimum av norsk muntlig og bestå en test i samfunnskunnskap. <http://www.regjeringen.no/pages/38847949/horingsnotat.pdf>

Link til høringsbrevet med oversikt over høringsinnstanser;

<http://www.regjeringen.no/pages/38847951/Horing.pdf>

Trondheim kommune

Rådmannen redegjør i dette saksframlegg de endringene som foreslås med en beskrivelse av hva dette kan innebære for målgruppen endringene gjelder for.

Saken sendes til Mangfoldsrådet for uttalelse.

Fakta

Dagens regelverk

Utlendinger kan etter eget ønske og ved søknad innvilges norsk statsborgerskap. Det stilles flere krav til søkere. Noen av kravene er blant annet kartlagt identitet, sammenhengende syv års lovlig opphold i riket, ikke ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon med mer. Fra 1. september 2008 er det også blitt stilt krav om at søkere mellom 18 og 55 har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring for å oppnå norsk statsborgerskap. Alternativt kan man dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

Rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven ble utvidet fra 300 timer til 600 timer fra 1. januar 2012. 50 timer samfunnskunnskap er en del av dette. Opplæringen i samfunnskunnskap skal gi deltakerne informasjon om rettigheter, plikter og muligheter og formidle kjennskap til sentrale verdier. I følge Læreplanen skal det gis undervisning i tema som *ny innvandrere i Norge, norsk historie, geografi og leveste, barn og familie, helse, utdanning og kompetanse, norsk arbeidsliv samt demokrati og velferdssamfunn*. Den skal skje i løpet av den første tiden vedkommende er i Norge og på et språk vedkommende forstår. Opplæringen skal tilpasses deltakernes forutsetninger og behov.

Første september 2013 ble det innført et nytt krav til de som søker om permanent oppholdstillatelse i Norge. Kravet går ut på at det er pålagt å gå opp til obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Kravet gjelder de som omfattes av rett og plikt til norsk og samfunnsfagopplæring, altså flyktninger og de som kommer på familiegjenforening med disse. Endringen med krav om gjennomført norskopplæring fra 2008 var med tanke på å sikre at de som ønsket å bli norske statsborgere, er på et visst språknivå. Begrunnelsen for å innføre obligatorisk avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap i 2013 var å tydeliggjøre samfunnets forventning om at innvandrere skal lære seg norsk og at norskkunnskaper og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet er en viktig forutsetning for videre deltakelse i yrkes- og samfunnsliv.

Kommuner har ansvaret for å tilrettelegge norsk og samfunnsfagopplæring samt å avholde avsluttende prøver i norsk og samfunnsfag. Enhet for voksenopplæring, EVO, er ansvarlig for dette i Trondheim kommune.

Omfang

Det har vært en jevn økning i antall personer som får norsk statsborgerskap. I 2013 fikk 13 200 personer norsk statsborgerskap. Ca 44 % av de som fikk norsk statsborgerskap dette år var opprinnelig fra Somalia, Irak, Afghanistan, "Statsløse" og Myanmar. Statistikken viser at majoriteten av de som søker statsborgerskap har flyktningebakgrunn.

Foreslåtte endringer

Trondheim kommune

Foreslåtte endringer bygger på regjeringens politiske plattform der det framgår at alle som søker norsk statsborgerskap skal beherske et minimum av norsk muntlig og gjennomgå en test i samfunnskunnskap.

Endringene omhandler konkret om tre nye forhold i statsborgerloven;

- 1- Krav om bestått norskprøve på nivå A2 eller bedre.

(A2 er det nest laveste nivået i norsk opplæringsammenheng for voksne innvandrere. De som er på nivå A2 kan for eksempel kommunisere i enkle situasjoner om kjente emner).

- 2- Krav om bestått prøve i samfunnsfag på norsk.

- 3- Kravene skal gjelde søkere i alderen 18 - 67 år.

Krav om bestått norskprøve på nivå A2 eller bedre begrunnes slik i høringsnotatet;

"I følge regjeringsplattformen skal de som blir norske statsborgere beherske et minimum av norsk muntlig. Begrunnelsen er å synliggjøre forventningen om at innvandrere lærer seg norsk."

Krav om bestått prøve i samfunnsfag på norsk begrunnes med dette i høringsnotatet;

"Departementet foreslår også at det innføres krav om de som søker statsborgerskap må dokumentere at de behersker et minimum av norsk muntlig. Departementet foreslår at ferdighetene dokumenteres ved resultat på den obligatoriske avsluttende prøven i norsk etter introduksjonsloven"

"Formålet med forslaget om endring i vilkårene for statsborgerskap som fremgår av dette høringsbrevet, er å sikre at de som blir norske statsborgere behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. Vilåret tydeliggjør forventningen om at innvandrere har et ansvar for å lære språket og lære det norske samfunnet å kjenne, og at kjennskap til språket og samfunnet er en viktig forutsetning for deltakelse i samfunnet. Statsborgerskapet symboliserer tilhørighet og lojalitet til det norske fellesskapet og de prinsipper som ligger til grunn for dette. For å bli norsk statsborger bør det kreves at søkeren har grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet og behersker språket på et visst nivå."

Alder

Departementet foreslår at de nye vilkårene skal gjelde for søkere i alderen 18 og 67 år.

Departementet understreker at en stor andel av de som søker norsk statsborgerskap er i gruppen som har krav på gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og dermed vil ha gode forutsetninger for å oppfylle de nye vilkårene i statsborgerloven.

Unntak

Det følger av regjeringsplattformen at *Prøven skal bestås, men med rimelige unntaksbestemmelser*. Dette omhandler om to grupper. Gruppe en er personer som kan vise at de har så høyt nivå i norsk at det ikke er noen hensikt å pålegge vedkommende et krav om å gjennomføre opplæring for å få norsk statsborgerskap. Eksempler på dette kan være fullført grunnskole, videregående skole eller høyere utdanning fra Norge.

Gruppe to er personer som av helsemessige forhold eller andre tungtveiende årsaker ute av stand til å gjennomføre norsk og samfunnsfagopplæring. I slike tilfeller mener departementet det også er rimelig at vedkommende slipper å oppfylle krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått

Trondheim kommune

prøve i samfunnskunnskap.

Vurdering

Norsk statsborgerskap

Å erverve seg norsk statsborgerskap er et frivillig, men viktig personlig valg. Det innebærer tilhørighet og felleskap til det landet og samfunnet en ønsker å være en statsborger av. Rådmannen er derfor enig i at de som ønsker å bli norske statsborgere bør kunne ha et minimum av norsk muntlig språk samt kjennskap til de mest sentrale norske verdier og kunnskap om de samfunnsforhold som er viktige i en integreringssammenheng. Dette forutsetter at det offentlige legger til rette for god språk og samfunnsfagopplæring. På annen side er det viktig at de som ønsker å bli norske statsborgere eller ha permanent opphold selv tar ansvar og bidrar aktivt til egen læring og integrering.

De nye kravene som er foreslått er en innskjerping av eksisterende lovverk. Kravene kan imidlertid være problematiske dersom det ikke tas store individuelle hensyn i gjennomføringen.

Krav om å beherske et minimum norsk muntlig

Et minimum av norsk muntlig på A2 nivå kan være mulig for mange innvandrere å oppnå, så lenge helsemessige forhold eller traumer ikke hindrer innlæringsevnen. Mange voksne innvandrere med lav skolebakgrunn/analfabeter bruker svært lang tid til å lære seg norsk. Både nasjonal forskning og egne lokale erfaringer viser at norskopplæringen kan være svært vanskelig for voksne flykninger med lav skolebakgrunn kombinert med traumer og helsemessige utfordringer. Rådmannen mener det er positivt at departementet åpner for *rimelige unntaksbestemmelser* i utøvelsen av regelverket.

Aldersgruppen

Rådmannen ønsker å påpeke at den aldersgruppen som de nye endringene skal gjelde for, bør revurderes. Med utgangspunkt i kommunens mangeårig erfaring med norsk og samfunnsfagopplæring og integrering av innvandrere mener rådmannen at norskkunnskaper på nivå A2 for personer som begynner å nærme seg pensjonsalder er et urimelig krav. Rådmannen mener kravet for de mellom 55 – 67 bør være som i dag, altså kun vilkår om gjennomført obligatorisk norskopplæring uten prøve.

Krav om bestått prøve i samfunnskunnskap

Kunnskap om samfunnet og de grunnleggende verdiene i Norge er viktige. Det er imidlertid to forhold rådmannen ønsker å påpeke i forbindelse med innføring av prøver i samfunnskunnskap. Det ene er selve prøven og det andre omhandler målgruppen voksne innvandrere med lav skolebakgrunn.

Dagens prøver i samfunnskunnskap gir nødvendigvis ikke et bilde av hvor kjent en er med norske verdier og samfunnsforhold. Prøvene tar også for seg geografiske og historiske spørsmål som kan være vanskelige å besvare også for personer med etnisk norsk bakgrunn. For å illustrere dette vises det til noen eksempler fra en slik prøve med totalt 34 spørsmål;

11. Hva er gjennomsnittsalderen til de som gifter seg for første gang i Norge?
13. Hvor gamle må barn være for å ha rett til å velge utdanning selv?

Trondheim kommune

24. Hvor finnes det flest jobber i Norge i dag?

25. Når man har jobb i Norge, har man rett på en arbeidskontrakt. Hva må stå i kontrakten?

30. Når ble verdenserklæringen om menneskerettigheter vedtatt?

34. I det norske velferdssystemet har befolkningen økonomiske rettigheter. Hva er eksempler på slike rettigheter?

Selv om det er alternative svar i slike prøver, kan denne typen spørsmål være så vanskelig at mange vil få problemer med å svare. Mens kravet for muntlig norsk er satt til nivå A2, krever slike prøver et betydelig høyere nivå i leseferdigheter og språkforståelse. Dessuten mener rådmannen at en påkrevd prøve i samfunnskunnskap rettet til en svært heterogen gruppe bør utformes gjennom enkle og hverdagslige problemstillinger relatert til integreringsmessige forhold og ikke til abstrakte tema. Spørsmålene må utarbeides av fagpersoner med faglig og praktisk kompetanse innenfor integreringsfeltet.

Utfordringen er stor for voksne innvandrere med lav skolebakgrunn eller de som er funksjonelle analfabeter. Lav skolebakgrunn innebærer ekstra utfordringer i forhold til å lære og tilegne seg abstrakte begreper. En prøve med dagens innhold og form kan hindre de mest sårbare innvandrergруппene i å få norsk statsborgerskap.

Konklusjon

Rådmannen er enig i at de som ønsker å bli norske statsborgere må beherske et minimum av norsk muntlig språk og ha kunnskap om norsk samfunn. Rådmannen er imidlertid usikker på at innføring av teoretiske prøver kan være en indikator på den enkeltes tilhørighet til Norge og integrering i det norske samfunnet. Det er mange andre forhold som kan gi slike indikasjoner som ikke er mulig å få fram gjennom teoretiske prøver.

Det er flere utfordringer som de foreslåtte vilkårene skaper. Vilråene om norsknivå og samfunnskunnskapsprøve er paradoksale. Når det gjelder språknivået, legger departementet nivået på et relativt lavt nivå, mens samfunnskunnskapsprøven krever et betydelig høyere språklig nivå. Spørsmålene i samfunnskunnskap må forstås og resoneres til korrekt svar.

Statistikken viser at over halvparten av de som søker norsk statsborgerskap har flyktningebakgrunn. Mange sliter med traumer og dårlig helse som også gjør språkkinnlæringen ekstra utfordrende. Alder spiller også en stor rolle i den sammenheng. All erfaring viser at voksne flyktninger med lav skolebakgrunn trenger lang tid på å nå et tilfredsstillende norsk nivå. Samtidig kan mange i denne gruppen være i jobb og være aktive deltakere på ulike samfunnsarenaer.

Rådmannen i Trondheim, 25.11.2014

Helge Garåsen
kommunaldirektør

Reza Monajemi
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift