



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 144 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i statsborgerloven
(krav om norskkunnskaper og
bestått prøve i samfunnskunnskap)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	8.1	Høringsforslaget	19
			8.2	Høringsinstansenes syn	20
2	Bakgrunn for lovforslaget	6	8.3	Departementets vurderinger	20
2.1	Høringen	6			
2.2	Høringsinstansene	6	9	Problemstillinger knyttet til regelverk om vern mot diskriminering	21
3	Gjeldende rett og rettslige rammer for departementets forslag	8	9.1	Høringsforslaget	21
3.1	Språkkrav for norsk statsborgerskap etter gjeldende rett ...	8	9.2	Høringsinstansenes syn	21
3.2	Introduksjonslovens regler om obligatoriske prøver	8	9.3	Departementets vurderinger	22
3.3	Rettslige rammer for departementets forslag	9	10	Særskilt om kvaliteten på opplæringen som gis etter introduksjonsloven	24
3.4	Utenlandsk rett og erfaringer fra andre land	10	10.1	Høringsforslaget	24
			10.2	Høringsinstansenes syn	25
			10.3	Departementets vurderinger	26
4	Krav om å beherske et minimum av norsk muntlig	11	11	Krav om gjennomført norskopplæring for personer mellom 55 og 67 år	26
4.1	Høringsforslaget	11	11.1	Gjeldende rett	26
4.2	Høringsinstansenes syn	12	11.2	Høringsforslaget	27
4.3	Departementets vurdering	13	11.3	Høringsinstansenes syn	27
5	Krav om bestått prøve i samfunnskunnskap	14	11.4	Departementets vurderinger	27
5.1	Høringsforslaget	14	12	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
5.2	Høringsinstansenes syn	14	12.1	Høringsforslaget	27
5.3	Departementets vurderinger	16	12.2	Høringsinstansenes syn	28
6	Personkrets	16	12.3	Departementets vurdering	29
6.1	Høringsforslaget	16	13	Ikrafttredelse	31
6.2	Høringsinstansene syn	17	13.1	Høringsforslaget	31
6.3	Departementets vurdering	17	13.2	Høringsinstansenes syn	31
7	Unntaksbestemmelser	18	13.3	Departementets vurdering	31
7.1	Høringsforslaget	18	14	Merknader til bestemmelsene i lovutkastet	32
7.2	Høringsinstansenes syn	18			
7.3	Departementets vurdering	19			
8	Særskilt om forslaget om å benytte dagens obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap ved innføring av nye krav i statsborgerloven	19		Forslag til lov om endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)	34



DET KONGELIGE BARNE-, LIKESTILLINGS-
OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Prop. 144 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)

*Tilråding fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 19. juni 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Endringene gjelder innføring av krav om at søkere mellom 18 og 67 år skal beherske et minimum av norsk muntlig og ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk for å ha rett til norsk statsborgerskap. Departementet foreslår samtidig hva som skal gi unntak fra de nye kravene i statsborgerloven. Unntaksbestemmelsene blir fastsatt i forskrift på et senere tidspunkt. Departementet foreslår også at personkretsen som må dokumentere gjennomført norskkopplæring for å få norsk statsborgerskap, utvides til å gjelde søkere mellom 18 og 67 år. Personkretsen omfatter i dag søkere mellom 18 og 55 år. Det fremmes også forslag om at Kongen gis kompetanse til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift, herunder unntaksbestemmelser.

Forslagene til lovendringer vil utfylles av endringer i forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften). Forskriftsendringene står i nær tilknytning til loven og omtales derfor i proposisjonen der det er nødvendig.

I det følgende gis en kort oversikt over hovedinnholdet i proposisjonen.

I *kapittel 2* beskrives bakgrunnen for lovforslaget, høringen og en oversikt over hvilke høringsinstanser som mottok høringsbrevet.

I *kapittel 3* gis en beskrivelse av hvilket språkkrav statsborgerloven fastsetter i dag, og hvilke regler Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norsk opplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) fastsetter om prøvene som er obligatoriske ved avslutning av opplæring. Departementet redegjør også for de viktigste internasjonale forpliktelser som er relevante for forslagene i proposisjonen.

I *kapittel 4* gis en beskrivelse og drøfting av forslaget om krav om å beherske et minimum av norsk muntlig for å få statsborgerskap.

I *kapittel 5* gis en beskrivelse og drøfting av forslaget om krav om bestått test i samfunnskunnskap på norsk som vilkår for å få statsborgerskap.

I *kapittel 6* gis en beskrivelse og drøfting av personkretsen for de nye vilkårene i statsborgerloven.

I *kapittel 7* redegjøres det for hva som skal gi unntak fra de nye vilkårene i statsborgerloven.

I *kapittel 8* gis det en redegjørelse for hvorfor departementet foreslår å bruke de allerede utviklede prøvene som brukes ved avslutning av

opplæring etter introduksjonsloven fremfor å utvikle nye prøver.

I *kapittel 9* gis det en drøftelse og vurdering av problemstillinger knyttet til regelverk om vern mot diskriminering.

I *kapittel 10* drøftes det hvorvidt opplæringen etter introduksjonsloven skal kunne gi et tilstrekkelig grunnlag for å oppfylle de nye vilkårene.

Kapittel 11 handler om utvidelsen av kretsen av personer som må gjennomføre norskopplæring for å få statsborgerskap. Også personer mellom 55 og 67 år må etter forslaget i denne proposisjonen gjennomføre norskopplæring.

Kapittel 12 redegjør for økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget, herunder hvilke konsekvenser det vil ha for den enkelte som søker om statsborgerskap.

Kapittel 13 redegjør for ikrafttredelse av forslaget.

Av *kapittel 14* fremgår merknadene til lovbestemmelsene som foreslås i proposisjonen.

2 Bakgrunn for lovforslaget

Forslagene i denne proposisjonen er en oppfølging av punkt 18 i kapittel 4 i *politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Her fremgår det at «*alle som søker norsk statsborgerskap skal beherske et minimum av norsk muntlig og gjennomgå en test i samfunnskunnskap. Prøven skal bestås, men med rimelige unntaksbestemmelser.*»

Formålet med forslaget om endring i vilkårene for statsborgerskap, er å sikre at de som blir norske statsborgere behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet, som kunnskap om viktige historiske, sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske forhold i Norge, og har fått kunnskap om egne rettigheter, muligheter og plikter i det norske samfunnet. Vilket tydeliggjør forventningen om at innvandrere har ansvar for å lære språket og det norske samfunnet å kjenne. Slike kunnskaper er viktige forutsetninger 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.

En stor andel av de som søker norsk statsborgerskap og som omfattes av det nye kravet, er i gruppen som har krav på gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. De har gode forutsetninger for å oppfylle de nye

vilkårene i statsborgerloven. Nordiske borgere og personer som har opphold etter EØS/EFTA-regelverket har verken rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, eller plikt til å gå opp til avsluttende prøver. Det er likevel også for denne gruppen i dag et vilkår om dokumentasjon av gjennomført norskopplæring eller dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, dersom de søker om statsborgerskap. Departementet mener derfor at det også for disse personene bør stilles krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og et minimum av muntlige ferdigheter for å få norsk statsborgerskap. Med utvikling av læringsressursen www.samfunnskunnskap.no på en rekke språk til bruk i opplæringen i samfunnskunnskap i forbindelse med innføring av avsluttende prøver, vil det være mulig å tilegne seg kunnskapen på egenhånd.

2.1 Høringen

Forslagene i denne proposisjonen har vært på høring. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 24. oktober 2014 ut høringsnotat med forslag til endringer i statsborgerloven. Høringsnotatet ble også lagt ut på departementets nettsider. Innholdet i høringsnotatet blir presentert i tilknytning til de enkelte forslag til lovendringer.

2.2 Høringsinstansene

Forslagene i denne proposisjonen ble sendt på høring til følgende institusjoner og organisasjoner:

Departementene
Fylkesmennene
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Datatilsynet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Statistisk sentralbyrå
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Skatteetaten
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Vox

Fylkeskommunene
Kommunene

Amnesty International Norge
Antirasistisk senter

Den norske Helsingforskomité	Universitetet i Bergen Senter for kvinne og kjønnsforskning
Den norske advokatforening	Universitetet i Oslo
Dysleksiforbundet	Utdanningsdirektoratet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (FFKF)	Utlendingsdirektoratet
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Utlendingsnemnda
Human rights service	VOX
Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)	Troms fylkeskommune
Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)	Rektornettverket for Nord-Trøndelag
Islamsk råd	Askøy kommune
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Gloppen kommune
Juss-Buss	Grong kommune
Jussformidlingen i Bergen	Kristiansand kommune
Jusshjelpa i Nord-Norge	Kvinesdal kommune
Kristent interkulturelt arbeid (KIA)	Molde kommune
MIRA-Senteret	Nittedal kommune
Norges juristforbund	Oslo kommune
Norges Røde Kors	Sandnes kommune
Norske Kvinners Sanitetsforening	Skjervøy kommune
Norsk innvandrersforum	Stavanger kommune
Norsk Folkehjelp	Trondheim kommune
OMOD – Organisasjonen mot offentlig diskriminering	Verran kommune
Samarbeidsforum for funksjonshemmedes fellesorganisasjon (SAFO)	Vestvågøy kommune
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)	Delta voksenopplæringscenter
SOS rasisme	Gran og Lunner voksenopplæring
Voksenopplæringsforbundet (VOFO)	Kongsgård skolesenter
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Ledernetttverk i voksenopplæringene i Østfold
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)	Lund ungdomsskole
KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon	Lærere ved Nygård skole i Bergen
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Steinkjer voksenopplæring
Akademikerne	Tynset opplæringscenter
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Ålesund voksenopplæringscenter
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede	Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)
Utdanningsforbundet	Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Norges dialog og fredsforum
Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:	Folkeuniversitetet
Kunnskapsdepartementet	Utdanningsforbundet
Høgskolen i Hedemark	Den Norske advokatforening
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Interesseorganisasjon for kommunal voksenopplæring (IKVO)
Likestilling og diskrimineringsombudet (LDO)	Juss-Buss
NAV Kristiansand	Kommunesektorenes organisasjon
Statistisk sentralbyrå	Jussformidlingen-Bergen
Universitetet i Bergen Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studium	Næringslivets hovedorganisasjon
	Tore Andreas Larsen
	Følgende høringsinstanser hadde ikke merknader til forslaget:
	Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Datatilsynet
 Skattedirektoratet

Handelshøyskolen BI

3 Gjeldende rett og rettslige rammer for departementets forslag

3.1 Språkkrav for norsk statsborgerskap etter gjeldende rett

I dette punktet gis en kort oversikt over gjeldende språkkrav i statsborgerloven. Dette er det viktig å redegjøre for innledningsvis, ettersom forslagene i denne proposisjonen dels tar utgangspunkt i gjeldende språkkrav ved innføring av nye vilkår, og dels endrer dagens krav om gjennomført norskopplæring for å få statsborgerskap. Etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. § 8, er det i dag krav for personer mellom 18 og 55 år om gjennomført norskopplæring som vilkår for norsk statsborgerskap etter søknad. Det stilles ikke krav om beståtte prøver i norsk eller samfunnskunnskap.

Rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført 1. september 2005 i introduksjonsloven. Statsborgerloven ble endret samtidig, slik at det etter 1. september 2008 stilles krav om at søkere mellom 18 og 55 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring for å ha rett til norsk statsborgerskap. Alternativt kan søkeren dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f jf. § 8. Hva som anses som tilstrekkelige kunnskaper er regulert i statsborgerforskriften § 4-2.

Rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 ble utvidet fra 300 timer til 600 timer fra 1. januar 2012. Statsborgerloven § 8 ble endret samtidig. For søkere mellom 18 og 55 år som er omfattet av plikt til opplæring etter introduksjonsloven, er det et krav at de må ha oppfylt sin plikt etter loven, dvs. også krav om å ha gjennomført opplæring i samfunnskunnskap. For søkere som ikke er omfattet av plikt til opplæring etter introduksjonsloven, er det fortsatt et krav om at de må ha gjennomført 300 timer norskopplæring eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.

3.2 Introduksjonslovens regler om obligatoriske prøver

I dette punktet gis en oversikt over de prøvene som benyttes ved avslutning av opplæring i norsk og samfunnskunnskap i dag. Dette er relevant i denne proposisjonen ettersom departementet foreslår at det er disse prøvene som skal benyttes ved innføring av de nye vilkårene for statsborgerskap.

De som etter 1. september 2013 får 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, vil være pålagt å gå opp til avsluttende prøver i norsk og i samfunnskunnskap. Dette gjelder personer mellom 16 og 55 år som har fått en oppholdstillatelse etter Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og søkere som har fått kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34. Personer med rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan gå opp til gratis prøve én gang.

For de som kun har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 annet ledd, er det mulig å gå opp til prøve i norsk og samfunnskunnskap, men dette er ingen plikt. Dette gjelder utlendinger som er nevnt i introduksjonsloven § 17 første ledd som er mellom 55 og 67 år. Personer som kun har rett til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan gå opp til gratis prøve én gang.

For de som kun har plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. introduksjonsloven § 17 tredje ledd, er det mulig å gå opp til prøve i norsk og samfunnskunnskap, men dette er ingen plikt. Dette gjelder arbeidsinnvandrere mellom 16 og 55 år fra land utenfor EØS/EFTA-området, og personer mellom 16 og 55 år som er familiegjenforente med disse. Personene dette gjelder må betale for å gå opp til prøven, og for eventuell opplæring.

Personer som ikke har rett og/eller plikt til å delta i opplæring eller gå opp til avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, har mulighet til å gå opp til disse prøvene som privatister. Dette gjelder blant annet EØS/EFTA-borgere og deres familiemedlemmer med oppholdsrett etter utlendingsloven kapittel 13. Hvis disse skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og/eller gå opp til avsluttende prøver, må de selv betale for dette.

Personer som dokumenterer at de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk kan søke

om fritak fra plikt til opplæring etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd, jf. forskrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3. Personer kan også fritas fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, jf. forskriften § 4. Fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap innebærer også at vedkommende er fritatt fra plikten til å gå opp til avsluttende prøve.

Mål for opplæringen i hhv. norsk og samfunnskunnskap er beskrevet i forskrift 19. april 2012 nr. 358 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (Læreplanen). Målene i Læreplanen for 50 timer samfunnskunnskap styrer innholdet i den avsluttende prøven i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 19 annet ledd. Opplæringen i 50 timer samfunnskunnskap skal beskrive og forklare viktige trekk ved det norske samfunnet. Opplæringen skal gi deltakerne informasjon om rettigheter, plikter og muligheter, og formidle kjennskap til sentrale verdier.

Prøve i samfunnskunnskap skal avlegges uten ugrunnet opphold etter avsluttet opplæring, og som hovedregel senest innen seks måneder, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 22. Deltakerne må svare riktig på 29 av 38 spørsmål for å bestå prøven. Prøven i samfunnskunnskap er oversatt til en rekke språk. Per 31. desember 2014 foreligger prøven på 24 språk. De avsluttende prøvene tester hhv. hvilken kompetanse deltaker har i de ulike ferdighetene i norsk som beskrevet i Læreplanen, og om målene for opplæringen i samfunnskunnskap er nådd. Kandidater som vurderes ikke å kunne dokumentere sine kunnskaper på en fullgod måte gjennom en skriftlig prøve i samfunnskunnskap, for eksempel fordi de mangler grunnleggende leseferdigheter, skal få mulighet til å avlegge prøven muntlig, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere § 23.

Informasjon om prøver og avvikling av disse, både for personer som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i en kommune, og for privatister, gis på nett av Vox, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere § 21. Påmeldingen for deltakere gjør skolene direkte i det elektroniske prøvesystemet. Privatister melder seg opp til prøve via kommunene og betaler til disse. Prøven i samfunnskunnskap kan tas når kommunene finner det hensiktsmessig gjennom hele året. Prøver i norsk skal avvikles minimum to ganger i året. Tidspunktene

fastsettes av Vox, og Vox vurderer selv om det er behov for, eller ønskelig med, avvikling mer enn to ganger per år.

Dersom man ikke består prøven i norsk og/eller samfunnskunnskap kan man gå opp til ny prøve, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere § 22 og rundskriv Q-20/2015 del III og. I slike tilfeller må kandidaten betale prøveavgiften selv.

3.3 Rettslige rammer for departementets forslag

I forbindelse med forslagene til endringer i statsborgerloven som fremgår av denne proposisjonen, må det gjøres en vurdering av om endringene er innenfor rammene som Norges grunnlov, norsk lov og internasjonale konvensjoner setter. Nedenfor følger en gjennomgang av relevante rettskilder for forslagene til endringer i denne proposisjonen.

Utgangspunktet ved utforming av vilkår for å bli norske borgere er at spørsmål om statsborgerskap regnes å ligge innenfor hver stats nasjonale jurisdiksjon. Dette framkommer blant annet av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 3 og FN-konvensjonen om statsborgerskap av 1930 artikkel 1 og 2. Det står der at hver stat ved sin lovgivning bestemmer hvem som er dens statsborgere. Likevel finnes det flere konvensjoner som setter grenser for hvordan man kan utforme regelverk om statsborgerskap. Det følger av Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 6 nr. 3 at *Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning gi anledning til erverv av statsborgerskap etter søknad for personer med lovlig og fast bosted på dens territorium. Som vilkår for erverv av statsborgerskap skal det ikke kreves botid lenger enn ti år før søknad fremmes.*

I konvensjonens forklarende del understrekes det at statene har mulighet til å stille flere vilkår for statsborgerskap enn botid, og nevner særlige at det kan være aktuelt med vilkår som har integreringsformål.

Grunnloven § 98 lyder: *Alle er like for loven. Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.* Grunnlovens diskrimineringsforbud er utformet som et generelt forbud mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 5 slår fast at en statsparts regler vedrørende statsborgerskap ikke skal gjøre forskjell, eller innebære noen praksis som innebærer forskjellsbehandling, på grunnlag av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opp-

rinnelse. I den forklarende rapporten til konvensjonen tolkes innholdet i bestemmelsen. I avsnitt 40 står det:

Selve statsborgerskapet krever imidlertid at statene fastsetter bestemte kriterier for å fastslå hvem som er deres egne statsborgere. Disse kriteriene kan i gitte tilfeller resultere i særbehandling på statsborgerskapsfeltet. Vanlige eksempler på berettigede grunner for differensiering eller særbehandling er krav om kjennskap til nasjonalspråket for å erverve statsborgerskap, og at avstamning eller fødested gir lettere adgang til erverv av statsborgerskap.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet) § 6 første ledd forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn. I § 6 annet ledd defineres diskriminering som direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 7 (lovlig forskjellsbehandling) eller § 8 (positiv særbehandling). Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, den er nødvendig for å oppnå formålet og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere. Også artikkel 1.1 i FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering gjelder forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) forbyr diskriminering på grunnlag av kjønn. Blant annet forbys diskriminering på grunnlag av graviditet og permisjon. Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 6 (lovlig forskjellsbehandling) eller § 7 (positiv særbehandling). Forskjellsbehandling er lovlig når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere. I artikkel 9 i FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner fremgår det: *Konvensjonspartene skal gi kvinner de samme rettigheter som menn til å erverve, endre eller beholde statsborgerskap.*

3.4 Utenlandsk rett og erfaringer fra andre land

Innføring av kunnskapsprøver som vilkår for å få statsborgerskap er en internasjonal tendens, se blant annet rapporten «Rettigheter og tilhørighet. Evaluering av statsborgerregelverket» utarbeidet av Oxford Research i 2010. Enkelte land setter

også krav om visse språkferdigheter. Innføringen av prøver skjer ofte i forbindelse med at et land går fra å se på statsborgerskapet som et middel for integrering, til å se statsborgerskap som målet for fullført integreringsprosess. Når formaliserte språkprøver innføres, er tendensen at samfunnskunnskapsprøver innføres i tillegg. Kravene er ofte innført etter at landene har vedtatt en lovgivning om språk og integreringskurs til voksne innvandrere og flyktninger, ofte kurs som målgruppen har vært forpliktet til å gjennomføre. En rekke europeiske land har da også stilt krav om at man må dokumentere språkkunnskaper eller ha grunnleggende kunnskap om samfunnet for å kunne få statsborgerskap.

I boken «A re-definition of belonging. Language and Integration Tests in Europe» fra 2010 (redigert av Eva Ersbøll, Ricky van Oers og Dora Kostakopoulou) undersøkes integreringsprøver, herunder statsborgerprøver i Østerrike, Nederland, Tyskland, Storbritannia, Danmark, Frankrike, Ungarn, Latvia og Belgia. Innføringen av ulike prøver har vært begrunnet med at innvandrere må ha et visst kunnskapsnivå for å delta aktivt i samfunnet. Forfatterne skriver at det er for tidlig å si noe sikkert om integreringseffekten av de ulike prøvene, men at statsborgerprøvene i de fleste landene har ført til en markert nedgang i antall innvilgede statsborgerskap.

3.4.1 Danmark

Danmark innførte en indfødsretsprøve som vilkår for dansk statsborgerskap i 2007. Prøven omhandlet dansk historie, kultur og samfunnsforhold. Infødsretsprøven var en skriftlig flervalgsprøve med 40 spørsmål. 35 av spørsmålene var innenfor rammene av det læremateriale som prøvedeltakerne hadde tilgang til, mens de resterende fem spørsmål gjaldt aktuelle samfunnsforhold. Det fantes både filmer og materiale for de som skulle forberede seg til prøven. Prøven ble avholdt to ganger per år. Den ble tatt på dansk og det var nye prøver til hver prøvedato.

Infødsretsprøven ble 1. januar 2014 erstattet av en statsborgerprøve. Til prøven stilles i alt 30 spørsmål om aspekter ved dansk samfunnsliv og politikk som er viktige for borgere i et moderne samfunn. Det utarbeides nye spørsmål til hver prøve. 27 av spørsmålene er innenfor rammene av lærematerialet «Folkestyre og hverdagsliv i Danmark – læremateriale til statsborgerskapsprøven», og i tillegg tre aktuelle spørsmål som ikke er omfattet av pensumet. For å bestå prøven må 22 av 30 spørsmål besvares riktig på 45 minut-

ter. Prøven holdes to ganger i året ved ulike språkskoler. Første prøve avholdes 11. juni 2014. Gebyret er i 2014 på litt over syv hundre kroner. Lærematerialet finnes både muntlig og skriftlig på Undervisningsministeriets nettsider, og kan lastes ned gratis. De som tidligere har bestått indfødsretsprøven trenger ikke ta den nye statsborgerprøven. Enkelte grupper er unntatt kravet.

Fra 15. juni 2013 ble det videre et krav om at søkere hadde bestått en danskprøve på A2-nivå (basisnivå) etter det felles europeiske rammeverket for språk.

3.4.2 Canada

I Canada stilles det vilkår om bestått statsborgerprøve for alle personer mellom 18 og 54 år. Prøven ble innført i 1995, og revidert i 2010. Prøven omfatter 20 flervalgsspørsmål, og 75 prosent skal besvares korrekt. Prøven tas på engelsk eller fransk. Spørsmålene er ikke kjent på forhånd. Prøven er vanligvis skriftlig, men kandidaten kan også innkalles til muntlig intervju dersom man tror at kandidaten har manglende språkkunnskaper eller lesevanskeligheter. Hvis en prøve kandidat ikke består skriftlig prøve, innkalles vedkommende automatisk til en muntlig prøve. Prøven tar for seg tre grunnleggende emner: 1) rettigheter og plikter, 2) styreform – herunder Canadas sosiale, kulturelle og politiske historie og 3) geografi. Det finnes en gratis, offisiell studiebok både online og i trykt format. Nødvendig informasjon for å svare på alle spørsmålene finnes i den. Det finnes studiespørsmål og testspørsmål. I 2010 var det 73 prosent av de som gjennomførte statsborger testen som besto.

3.4.3 Australia

Australia innførte statsborgerprøve 1. oktober 2007. Prøven må bestås av de fleste mellom 18 og 59 år som søker om statsborgerskap. Det gjelder noen unntak knyttet til historiske forhold og til helse. Prøven avlegges normalt digitalt, og består av 20 flervalgsspørsmål med en prøvetid på 45 minutter. 15 spørsmål må være korrekt besvart for å bestå. Spørsmålene har tre svaralternativer hvorav ett er korrekt. Prøven tas på engelsk, og blir derfor også vurdert å være en indirekte prøve på om kandidaten har tilstrekkelig språkferdigheter i engelsk.

Det finnes gratis nedlastbart materiell som forberedelse til prøven. Alle spørsmål som blir stilt på testen er hentet fra det stoffet som på forhånd er definert som grunnlag for testen. Ressursene

er tilgjengelige på 37 språk. En eksempeltest som viser hvordan spørsmålene er konstruert er også tilgjengelig.

Spørsmålene til prøven hentes fra en database med spørsmål. Disse er ikke gjort kjent på forhånd. Prøven tas på statlige kontorer rundt i landet etter søknad. Det er ingen faste testdatoer. Prøven kan tas flere ganger.

3.4.4 Tyskland

Tyskland innførte statsborgerprøve 1. september 2008. Prøven er obligatorisk for alle som vil søke om statsborgerskap. Det er visse unntak, for eksempel fullført skolegang i Tyskland, noen studier på universitetet, høy alder eller helseproblemer. Prøven tas på tysk. Det kreves at kandidaten er på nivå B1 (selvstendig nivå) etter det felles europeiske rammeverket for språk.

Prøven er en skriftlig flervalgsprøve som består av 33 spørsmål. For å bestå må 17 spørsmål være korrekt besvart. Prøven tar 60 minutter. I de siste årene har mer enn 90 prosent av deltakerne bestått. De som ikke består kan ta prøven flere ganger.

Det finnes en «testbank» med 310 spørsmål som er tenkt brukt som forberedelse. Man får forklaringer og riktig svar, men bare på tysk.

3.4.5 Sverige

Sverige har ingen statsborgerprøve og det stilles ikke vilkår om språklig kompetanse eller noen form for dokumentasjon av kjennskap til det svenske samfunnet.

4 Krav om å beherske et minimum av norsk muntlig

4.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at det skal innføres krav om at de som søker om statsborgerskap må dokumentere at de behersker et minimum av norsk muntlig. Ferdighetene dokumenteres ved resultat på den avsluttende prøven i norsk etter introduksjonsloven, se omtalen i punkt 3.2. Personer som ikke har rettigheter og/eller plikter til å delta i opplæring eller å gå opp til avsluttende prøve i norsk og samfunnskunnskap, har mulighet til å gå opp til disse prøvene som privatister.

For å kunne dokumentere på hvilket nivå man behersker norsk muntlig, foreslo departementet

at de som søker statsborgerskap må kunne fremlegge en standardisert vurdering basert på objektive kriterier. Departementet foreslo derfor at dokumentasjonen av språklige ferdigheter i norsk muntlig baseres på det samme systemet som brukes ved de avsluttende prøvene i norsk etter introduksjonsloven.

Som vurderingsskala ved den avsluttende prøven i norsk benyttes de fire språknivåene i læreplanen slik de er beskrevet i Det felles europeiske rammeverket for språk som er utarbeidet av Europarådet. Det europeiske rammeverket for språk beskriver språklige ferdigheter på tre overordnede nivåer: elementært (A), selvstendig (B) og avansert nivå (C). Innenfor dette systemet gir læreplanen konkrete beskrivelser av hvilke språklige handlinger den enkelte kan utføre på fire nivåer: A1, A2, B1 og B2. Læreplanen beskriver ferdighetene lytte, snakke, samtale, lese og skrive. Den avsluttende prøven i norsk tester kandidaten i alle disse ferdighetene gjennom flere delprøver, og etter gjennomført avsluttende prøve gis det en vurdering av hver av delprøvene i norsk skriftlig (ferdighetene lese, lytte og skrive) og en samlet vurdering i muntlig (ferdighetene snakke og samtale).

Departementet foreslo at vilkåret om å dokumentere et minimum av ferdigheter i norsk muntlig skal anses oppfylt ved at søkerne har gjennomført avsluttende prøve i norsk muntlig med resultat A2 eller bedre. På dette nivået kan man forstå svært enkelt dagligspråk, og kan uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Man kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig, og er støttende. Det vises til Læreplanen for en detaljert beskrivelse av kompetansemålene for nivå A2.

Departementet foreslo at vilkåret om muntlige ferdigheter etter statsborgerloven alternativt kan anses oppfylt ved dokumentasjon av tilstrekkelige ferdigheter i norsk eller samisk. Se kapittel 7 for en nærmere redegjørelse for hva som regnes som *tilstrekkelige ferdigheter i norsk eller samisk*.

4.2 Høringsinstansenes syn

Den Norske advokatforening, Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid, Folkeuniversitetet, Gloppen kommune, IKVO, Kongsgård skolesenter, Kristiansand kommune v/ NAV Kristiansand, Kvinesdal voksenopplæring, Lund ungdomsskole – avdeling voksenopplæring, Molde voksenopplæringscenter, Nittedal kommune, Næringslivets hovedorganisa-

sjon, Sandnes kommune, Skjervøy kommune, Stavanger kommune, Tore Andreas Larsen, Troms fylkeskommune og Verran kommune støtter kravet om at søkeren må beherske et minimum av norsk muntlig for å få norsk statsborgerskap. Grong kommune, Oslo kommune og Trondheim kommune støtter kravet om at søkeren må beherske et minimum av norsk muntlig, men ikke at dette skal være et krav for søkere mellom 55–67 år. Delta voksenopplæringscenter, Høgskolen i Hedemark, Juss-Buss, Rektornettverket for Nord-Trøndelag, Tynset opplæringscenter, Universitetet i Bergen – Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studium, Universitetet i Oslo, Utdanningsforbundet, VOX og Ålesund voksenopplæring støtter ikke forslaget til nye krav for norsk statsborgerskap.

Ingen som uttaler seg er uenige i at det er viktig at innvandrere behersker et minimum av norsk muntlig. Flere høringsinstanser understreker viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk.

Advokatforeningen uttaler at:

«Det er rimelig å stille krav om at personer som ønsker å bli norske borgere, behersker et visst minimum av norsk muntlig. Det er videre forståelig at nivået på norskerferdighetene må dokumenteres basert på objektive vurderinger. Lovforslaget legger opp til et krav om nivå A2. A2 innebærer et elementært nivå av norskerferdigheter og Advokatforeningen synes ikke dette er et for strengt krav.»

Skjervøy kommune mener også at det nye kravet vil motivere ytterligere for opplæring i norsk med samfunnskunnskap for innvandrere, og uttaler at de synes det er viktig å signalisere at innvandrere lærer seg norsk og setter seg inn i et visst minimum av generell informasjon, samt lover og regler i Norge, før de får norsk statsborgerskap.

Sandnes kommune støtter også forslaget om at norske statsborgere må beherske et visst nivå av norsk muntlig og understreker at det er viktig for integreringen at innvandrere tilegner seg kunnskap om norske samfunnsforhold og behersker norsk språk.

NAV Kristiansand uttaler at den foreslåtte lovendringen kan gi et insentiv for innvandrere til å tilegne seg grunnleggende ferdigheter innen norsk og samfunnskunnskap og at dette vil være positivt med tanke på at flyktninger skal kunne delta i arbeids- og samfunnsniv.

Utdanningsdirektoratet uttaler at:

«Et skjerpet krav til norsk og samfunnskunnskap vil kunne gjøre overgangen til både

grunnskoleopplæring for voksne, høyere utdanning og jobb lettere».

Selv om alle høringsinstanser er enige i at det er viktig at innvandrere lærer seg norsk, er det flere som er uenige eller delvis uenige i at krav om bestått prøve i norsk muntlig bør være vilkår for norsk statsborgerskap.

VOX og *Juss-Buss* mener at dagens ordning med krav om gjennomført pliktig opplæring og obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap er tilstrekkelig for å sikre at nye norske statsborgere har nødvendige språkferdigheter. *VOX* viser til at de aller fleste innvandrere gjennomfører pliktig opplæring, og at en stor andel allerede tar norskprøven og består muntlig norskprøve på nivå A2.

IMDi uttaler at:

«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».

NAV Kristiansand uttaler at de er usikre på hvorvidt språk på A2-nivå og 50 timers samfunnsfag er «de mest treffsikre kriteriene for statsborgerskap».

Utdanningsforbundet synes det er rimelig at kandidater til statsborgerskap bør ha gjennomført opplæring og avlagt prøve i både samfunnskunnskap og norsk, men ikke at det skal settes krav til at prøvene er bestått.

Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studier ved Universitetet i Bergen (UiB) viser til at det framgår av høringsnotatet at intensjonen med forslaget til endring av statsborgerloven er at de nye vilkårene skal ha en integrerende funksjon, men at det i dag ikke finnes forskningsbasert dokumentasjon på at innføring av slike statsborgerprøver får den tilsiktede integrasjonseffekten. Tvert i mot kan forskning, i følge UiB, tyde på at innføring av slike prøver for visse grupper kan føre til mer eksklusjon. Instituttet uttaler videre at det finnes mye faglitteratur som peker på både det prinsipielt problematiske ved å koble språkferdigheter til statsborgerskap, og kompleksiteten ved en eventuell implementering av en slik kobling.

Flere høringsinstanser viser til at innvandrere har ulik bakgrunn og forutsetninger for å oppfylle vilkår om å beherske norsk muntlig på nivå A2 og bestå prøve i samfunnskunnskap. *Grong kommune*, *Ledernetverk i voksenopplæring i Østfold*, *Rektornettverket i Nord-Trøndelag* og *Ålesund voksenopplæringsssenter* mener at muntlig A2-nivå er et rimelig mål for de aller fleste, men at de svakeste vil kunne ha problemer med å nå dette nivået. *Ålesund voksenopplæringsssenter* mener at disse personene systematisk vil bli fratatt muligheten til å bli norsk statsborger, og stiller spørsmål ved om dette er en utvikling man ønsker og om dette kan forsterke effekten av fremmedgjøring hos enkelte grupper og bidra til andre sosiale problemstillinger.

IMDi uttaler at endringene kan medføre lavere fokus på rask overgang til arbeid/utdanning, økonomisk selvhjelpenhet og samfunnsdeltakelse for deltakere i norskopplæringen som omfattes av introduksjonsloven. *Grong kommune* og *Rektornettverket i Nord-Trøndelag* uttaler også at krav om bestått språkprøve vil kunne komme i konflikt med satsingen på arbeidsliv i introduksjonsprogrammet, fordi fokus vil flyttes fra å komme seg ut i jobb, til å bestå språkprøven.

4.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å kreve at man må ha gjennomført avsluttende prøve i norsk muntlig med resultat A2, som beskrevet i læreplanen, eller bedre for å få norsk statsborgerskap. Departementet registrerer at det er bred enighet om viktigheten av at innvandrere tilegner seg ferdigheter i norsk muntlig, og at mange høringsinstanser støtter departementets forslag. Å kunne norsk anses som nøkkelen til integrering og en forutsetning for arbeid og annen deltakelse i det norske samfunnet, men noen høringsinstanser mener dagens opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven godt nok sikrer at innvandrere lærer seg norsk. Departementet mener det er bra at mange gjennomfører norskopplæring i dag, og at mange går opp til avsluttende prøve i norsk muntlig og viser ferdigheter på et elementært nivå. Vårt syn er likevel at forslagene i denne proposisjonen ytterligere understreker viktigheten av å lære seg norsk. Det er i dag verken til hinder for å få permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap at man ikke består eller unnlater å gå opp til de obligatoriske avsluttende prøvene i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. De foreslåtte lovendringene sikrer at den enkelte

behersker norsk muntlig på et grunnleggende nivå før de blir norske statsborgere, i tråd med det som fremgår av regjeringsplattformen. De nye vilkårene tydeliggjør forventningen om at innvandrere har et ansvar for å tilegne seg nødvendige språkkunnskaper.

Departementet vil for øvrig understreke at opplæringen som skal gis etter introduksjonsloven ikke endres med innføring av de nye vilkårene for statsborgerskap som foreslås i denne proposisjonen. Det overordnede målet for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet, jf. formålsbestemmelsen i introduksjonsloven § 1. Deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin medbrakte kompetanse. Når det gjelder enkelte høringsinstansers bekymring for at de nye vilkårene vil føre til en svekkelse av kommunenes arbeid med introduksjonsloven, viser departementet til det som omtales under punkt 10.3.

Kravet om at den enkelte som søker statsborgerskap må beherske et minimum av norsk muntlig, vil fremgå av statsborgerloven §§ 7 og 8. At kravet er oppfylt ved bestått muntlig avsluttende prøve i norsk på nivå A2 eller høyere i henhold til læreplanen, vil etter departementets forslag fremgå av kapittel 4 i statsborgerforskriften.

Flere høringsinstanser er bekymret for at de nye kravene heller vil bidra til ekskludering fremfor integrering, og flere er også bekymret for kvaliteten på opplæringen som gis etter introduksjonsloven. Disse problemstillingene tas opp og drøftes i kapittel 9 og kapittel 10 i denne proposisjonen.

5 Krav om bestått prøve i samfunnskunnskap

5.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at det innføres et vilkår om at personer som søker statsborgerskap må ha bestått den obligatoriske avsluttende prøven i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven som er beskrevet i punkt 3.2.

Departementet foreslo videre at det skal fastsettes i statsborgerloven at prøven skal bestå på norsk. Med de forutsetninger som i dag ligger i Læreplanen og i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, innebærer dette i praksis at alle som har deltatt i

opplæring på et språk de forstår og har avlagt avsluttende prøve på et annet språk enn norsk uten ugrunnet opphold etter avsluttet opplæring i samfunnskunnskap, må ta prøven om igjen på norsk før de søker om norsk statsborgerskap. Å avlegge prøven på norsk slik den i dag foreligger, forutsetter et nivå i norsk skriftlig tilsvarende B1 (selvstendig nivå) i rammeverket. Av høringsnotatet framgikk det at det kunne bli aktuelt å revidere prøven slik at den ikke stiller for strenge krav til norskkunnskaper, og redigere innholdet noe for å tilpasses innvandrere som har bodd i Norge i flere år.

Krav om dokumentasjon av grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet vil etter departementets syn vise at søkerne har kjennskap til grunnleggende historiske, sosiale, økonomiske og politiske forhold i Norge og til sine grunnleggende plikter og rettigheter. Dette er kunnskap som styrker vedkommendes forutsetninger for å ta del i arbeids- og samfunnslivet ved at hun eller han har bedre forutsetninger for å ta i bruk sine rettigheter, oppfylle sine plikter og bruke sine muligheter. Departementet foreslo derfor at den avsluttende prøven i samfunnskunnskap knyttes sammen med norsk statsborgerskap.

5.2 Høringsinstansenes syn

Deltagrupper voksenopplæringsssenter, Høgskolen i Telemark, Juss-Buss, Ledernettverk i voksenopplæringene i Østfold, Rektornettverket for Nord-Trøndelag, Tynset opplæringsssenter, Universitetet i Bergen – Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studium, Universitetet i Oslo, Utdanningsforbundet og VOX støtter ikke forslaget. Flere av høringsinstansene uttaler at kravet om bestått prøve i samfunnskunnskap innebærer en reell skjerpelse for den enkelte søker for å kunne få innvilget norsk statsborgerskap.

Lund ungdomsskole- avdeling voksenopplæring uttaler at de ikke støtter samfunnskunnskapsprøve som forutsetter skriftelige norskferdigheter på B1-nivå (selvstendig nivå) etter læreplanen.

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid, Folkeuniversitetet, Gran og Lunner voksenopplæring, Grong kommune, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Interesseorganisasjon for kommunal voksenopplæring, Kongsgård skolesenter, Kvinesdal voksenopplæring, Oslo kommune, Steinkjer voksenopplæring og Ålesund voksenopplæring støtter ikke kravet om at prøve i samfunnskunnskap skal tas på norsk. Gloppen kommune, Molde voksenopplæringsssenter, Nittedal kommune, Norges dialog og fredsforum, Sandnes kommune, Stavanger kom-

mune og Trondheim kommune uttaler at spørsmålene i samfunnskapsprøven må forenkles.

Flere av høringsinstansene er i mot at samfunnskapsprøven skal tas på norsk. Hvis kravet om bestått muntlig prøve i norsk på A2-nivå etter læreplanen blir innført, vil deltakernes norskkunnskaper bli dokumentert gjennom dette kravet.

Utdanningsforbundet uttaler at:

«Når søkere om statsborgerskap likevel skal dokumentere ferdigheter i norsk, hvorfor må da i tillegg prøven i samfunnskunnskap avlegges på norsk?»

Flere av høringsinstansene uttaler at det er et urimelig forhold mellom forslaget om at man må vise muntlige norskerferdigheter på A2 i henhold til læreplanen, mens samfunnsfagsprøvens reelle språkkrav er på B1 i henhold til læreplanen. Mange av høringsinstansene påpeker at B1 er et høyt nivå, noe som kan medføre at mange ikke vil være i stand til å bestå prøven i samfunnskunnskap.

IKVO uttaler at:

«Men et antall av disse (som søker statsborgerskap) har så dårlige forutsetninger for læring at de aldri vil kunne klare å bestå en samfunnskapsprøve på norsk. Konsekvensen for dem og deres familier dersom forslaget blir vedtatt, er at de vil måtte leve sine liv uten et statsborgerskap med alle de begrensinger det innebærer.»

Sandnes kommune støtter forslaget om at det innføres krav om bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk, under forutsetning av at samfunnskapsprøven justeres slik at den ikke legges over det nivå som kreves i forhold til muntlige ferdigheter i norsk, og uttaler at de tar dette forbeholdet for å ivareta de av innbyggerne som har begrenset skolebakgrunn eller kommer fra land hvor mange ikke kan lese eller skrive – noe de erfaringsmessig vet vil ramme jenter og kvinner i sterk grad.

Gloppen kommune påpeker at prøven som skal gjennomføres på norsk, bør være utformet slik at det er mulig å greie prøven også for dem som ikke når A2-nivået etter læreplanen i norsk skriftlig.

Flere høringsinstanser, blant annet *Kongsgård skolesenter*, *VOX* og *Ålesund voksenopplæring* uttaler at det vanskelig lar seg gjøre å revidere samfunnskapsprøven til nivå A2 uten at dette

går på bekostning av innholdet i prøven. Samfunnskunnskap er et komplekst fag som krever evne til språklig abstraksjon å kunne uttale seg om.

VOX uttaler at:

«Det vanskelig vil la seg gjøre å måle kunnskaper om «viktige historiske, sosiale, økonomiske, kulturelle, rettslige og politiske forhold i Norge» (Læreplanen s. 4) på nivå A2. A2 er et nivå som beskriver enkle, dagligdagse, rutinepregede språkbrukssituasjoner der en i hovedsak bruker språket til utveksling av konkret informasjon som angår en selv/egen person. Det er ikke et nivå hvor man forventes å kunne lese og ta stilling til abstrakte, generelle og relativt komplekse emner som angår det norske samfunnet.»

Molde voksenopplæringscenter uttaler at dersom prøven skal avlegges på norsk, så må det være en forutsetning at prøven blir tilrettelagt for innvandrere med liten eller ingen skolebakgrunn.

Rektornettverket i Nord-Trøndelag uttaler at selv om prøven tilrettelegges og tilpasses, vil den ekskludere ikke-skriftkyndige.

Utdanningsforbundet og *VOX* mener forslaget også vil undergrave intensjonen i introduksjonsloven om at prøven skal avlegges raskt slik at innvandrerne kan få kunnskap om samfunnet som igjen vil skape grunnlag for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

Gran og Lunner voksenopplæring og *IKVO* mener at samfunnskapsprøven skal være en kunnskapsprøve, og at man ikke skal måle holdninger.

Juss-Buss uttaler at enkelte av de spørsmålene de har gjort seg kjent med over internett verken er relevant eller viktig kunnskap om det norske samfunnet.

Stavanger kommune mener det må lages en ny prøve i samfunnskunnskap. Prøven bør lages slik at den dokumenterer kunnskaper om det norske samfunnet av en tilstrekkelig allmenn og hverdagslig karakter.

Rådmannen i Trondheim uttaler at en påkrevd prøve i samfunnskunnskap. Prøven bør utformes gjennom enkle og hverdagslige problemstillinger relatert til integreringsmessige forhold og ikke til abstrakte tema.

Norges Dialog og Fredsforum er kritisk til spørsmålene som er lagt inn i samfunnsfagsprøvene, og mener at eventuelle framtidige prøver bør forenkles og relateres til konkrete eksempler av integreringsmessig karakter.

5.3 Departementets vurderinger

Departementet har registrert at en del høringsinstanser er negative til forslaget om at prøven i samfunnskunnskap skal bestås på norsk, men opprettholder likevel forslaget som ble sendt på høring. Departementet anser det som viktig at man både har ferdigheter i norsk og grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet når man blir norsk statsborger, og at det derfor er viktig at en test i samfunnskunnskap bestås på norsk. Den norske versjonen av samfunnskunnskapsprøven, slik den foreligger i dag, forutsetter leseferdighet i norsk på B1-nivå. I høringsbrevet ble det signalisert at det kunne være mulig å revidere prøven slik at den ikke stiller så store krav til norskerferdigheter, men flere høringsinstanser, blant andre Vox, peker på at det blir vanskelig å teste samfunnskunnskaper med enklere språk. Vi har merket oss høringsinstansenes innvendinger på dette punktet, men vil likevel ved revidering av prøven sørge for at språket forenkles så mye som mulig for en slik test. For øvrig vil departementet understreke at prøvene i norsk og samfunnskunnskap skal avslutte opplæringen som etter introduksjonsloven skal gjennomføres innen fem år etter innvilget oppholdstillatelse eller ankomst til Norge. Etter dagens regler om avsluttende prøver kan prøven i samfunnskunnskap tas på deltakerens språk, og så snart deltakeren er ferdig med opplæringen. For de som ikke består prøven i norsk på dette tidspunktet, vil det normalt gå flere år til man søker om norsk statsborgerskap. Den enkelte vil da ha hatt anledning til å komme opp på et høyere språklig nivå, for eksempel gjennom arbeid eller utdanning. Som signalisert i høringsbrevet og ovenfor er det viktige etter departementets vurdering ikke at prøven krever leseferdighet på akkurat B1-nivå. Vi mener imidlertid at det er rimelig å kreve at man kan bestå en test i samfunnskunnskap på norsk. Dette harmonerer etter departementets oppfatning med en forventning om at norske borgere skal være fullverdige deltakere i samfunnet. For øvrig fastsetter § 23 i forskrift om norskopplæring mv. at kandidater som vurderes ikke å kunne dokumentere sine kunnskaper på en fullgod måte gjennom en skriftlig prøve, for eksempel fordi de mangler grunnleggende leseferdigheter, skal få mulighet til å avlegge prøven muntlig.

Når det gjelder hvordan de nye vilkårene vurderes opp mot regelverket for vern mot diskriminering vises det til kapittel 9.

Flere høringsinstanser er også kritiske til spørsmålene i testen. I prøven får man spørsmål

knyttet til viktige trekk ved det norske samfunnet, herunder rettigheter, plikter og sentrale verdier, og vi mener derfor at det er fornuftig å ta utgangspunkt i deler av denne prøven ved innføring av vilkår om bestått test i samfunnskunnskap for å få norsk statsborgerskap. Departementet er likevel enig i at enkelte av spørsmålene som er rettet mot nyankomne innvandrere bør endres slik at spørsmålene blir av mer allmenn og hverdagslig karakter. Departementet vil derfor sørge for å revidere prøven slik at den er mer egnet som en test som må bestås for å få statsborgerskap.

Departementet har også merket seg innspill om at kravet om å ta samfunnskunnskapsprøven på norsk ved søknad om statsborgerskap vil undergrave intensjonen i introduksjonsloven om at opplæringen i samfunnskunnskap skal skje tidlig etter ankomst til Norge. Her vil vi understreke at opplæringen som skal gis etter introduksjonsloven ikke endres med innføring av de nye vilkårene for statsborgerskap som foreslås i denne proposisjonen. Opplæringen i samfunnskunnskap skal fortsatt gis i løpet av den første tiden etter at vedkommende har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger, og opplæringen skal gjennomføres på et språk vedkommende forstår. Plikten til å gå opp til avsluttende prøver følger av introduksjonsloven § 19 annet ledd, og utfyllende regler om gjennomføringen er gitt i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Avsluttende prøver både i norsk og samfunnskunnskap skal avlegges kort tid etter at opplæringen er gjennomført, og prøven i samfunnskunnskap skal fortsatt først avlegges på et språk den enkelte forstår, selv om det nå foreslås at den også skal tas på norsk senere dersom man søker statsborgerskap.

Krav om bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk vil fremgå av statsborgerloven §§ 7 første ledd bokstav f og 8 andre ledd.

6 Personkrets

6.1 Høringsforslaget

Ifølge punkt 18 i kapittel 4 i *politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet* skal alle som søker norsk statsborgerskap beherske et minimum av norsk muntlig og gjennomgå en test i samfunnskunnskap. Departementet foreslo i høringsnotatet at dette presiseres til å gjelde alle personer mellom 18 og 67 år med den begrunnelse at rett til gratis opplæring i norsk og sam-

funnskunnskap gjelder for personer opp til 67 år. Departementet understreket 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. Nordiske borgere og personer som har opphold etter EØS/EFTA-regelverket har verken rett til gratis opplæring eller plikt til å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, eller plikt til å gå opp til avsluttende prøver. Det er likevel også for denne gruppen i dag et vilkår om dokumentasjon av gjennomført norskopplæring eller dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk dersom de søker om statsborgerskap. Departementet mener derfor at det også for disse personene er naturlig å stille krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og et minimum av muntlige ferdigheter i norsk for å få norsk statsborgerskap. Vi viser til at den åpne læringsressursen www.samfunnskunnskap.no, som er utviklet i forbindelse med innføring av obligatorisk avsluttende prøver i samfunnskunnskap, foreligger på en rekke språk. Det vil derfor være også være mulig å tilegne seg kunnskapen på egenhånd.

6.2 Høringsinstansene syn

Grong kommune, Oslo kommune og Trondheim kommune mener de nye kravene ikke bør gjelde for søkere mellom 55–67 år.

Oslo kommune uttaler:

«Oslo kommune støtter ikke at det innføres krav om dokumenterte norsk språkferdigheter for personer i alderen 55 – 67 år som har rett til norskopplæring under introduksjonsordningen. Mange i denne gruppen i Oslo har liten eller ingen skolegang fra hjemlandet. Selv om hensikten med forslaget er å styrke deres muligheter til økonomiske selvstendighet, vil målet om å avlegge språkprøve eller komme i arbeid være langt frem og vanskelig å nå for mange.»

IKVO støtter ikke kravet om at nordiske borgere skal måtte avlegge en prøve i muntlig norsk og mener også at det ikke er nødvendig å teste nordiske borgere i samfunnskunnskap.

Gran og Lunner voksenopplæring uttaler at det er et stort paradoks at danske og svenske borgere (og islandske) skal måtte avlegge en prøve i muntlig norsk. Rammeverk for språk – CEFR- og lære-

planen er laget for voksne fremmedspråklige (og fremmedkulturelle). Lærerplanen og norskprøvene er ikke laget for skandinaviske borgere. Det vil kreves helt nye/andre retningslinjer for disse. De skandinaviske språkene er så nært beslektet at de i forskningen er å regne som dialekter. Det vil være helt unaturlig å stryke en skandinav på grunn av svensk og dansk uttale. Når det gjelder finske borgere, tilhører ikke finsk samme språkgruppe som de skandinaviske språkene, så læreplan og prøvene kan anvendes for dem.

6.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder personkretsen som er foreslått i høringsbrevet og viser til at regjeringsplattformen fastslår at *alle* som søker norsk statsborgerskap skal beherske et minimum av norsk muntlig og gjennomgå en test i samfunnskunnskap. Departementet mener det er en rimelig avgrensning at forslaget omfatter personer mellom 18 og 67 år. Vi viser til at opplæring etter introduksjonsloven vil sette de fleste av de som søker statsborgerskap i stand til å oppfylle de nye kravene. Etter introduksjonsloven har nyankomne innvandrere helt opp til 67 år rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og departementet mener derfor at det er riktig at de må oppfylle de nye vilkårene.

Departementet mener det skal være sammenheng mellom kravet til gjennomført opplæring som statsborgerloven setter og kravene til oppnådd kompetanse i norsk og samfunnskunnskap som fremgår av denne proposisjonen. Dette er årsaken til at vi foreslår å utvide kravet om gjennomført opplæring etter statsborgerloven § 8 til også å omfatte personer mellom 55 og 67 år, se kapittel 11. Personene i denne aldersgruppen vil da ikke bare ha en plikt til å beherske muntlig norsk på et elementært nivå og bestå en test i samfunnskunnskap. Det vil også være et krav etter statsborgerloven at vedkommende har gjennomført opplæringen som skal gi grunnlag for å oppfylle de nye kravene.

Departementet mener også det er riktig at de nye kravene i utgangspunktet skal gjelde for nordiske borgere, og viser til at det gjelder et krav om gjennomført norskopplæring etter statsborgerloven for disse også i dag. Departementet vil imidlertid etter innspill i høringen uttrykkelig unnta nordiske borgere som forstår norsk eller samisk fra de nye vilkårene, ettersom dette er personer som ikke vil være omfattet av krav om gjennomført opplæring etter statsborgerloven § 8 første ledd. Dette fremgår av Ot.prp. nr. 41 (2004–2005)

s. 224: *Nordiske borgere som viser at de forstår det norske eller samiske språket behøver imidlertid ikke delta i norskopplæring for å få norsk statsborgerskap etter søknad.* Departementet vurderer det dermed slik at de bør være unntatt fra de nye vilkårene som fremgår av denne proposisjonen. Dette vil fastsettes i kapittel 4 i statsborgerforskriften. Når det gjelder nordiske borgere som ikke forstår norsk eller samisk og ønsker å erverve norsk statsborgerskap ved søknad, mener departementet det er riktig at de pålegges krav om gjennomført opplæring og krav om å beherske norsk muntlig på A2-nivå og å bestå test i samfunnskunnskap på norsk. Departementet vil for øvrig vise til at nordiske borgere alternativt til søknad kan erverve statsborgerskap ved *melding*. Det stilles ikke krav om gjennomført norskopplæring ved melding om norsk statsborgerskap etter statsborgerloven §§ 20 og 21, og de nye vilkårene i denne proposisjonen vil ikke gjelde i slike tilfeller.

Hvem som vil omfattes av de nye vilkårene for statsborgerskap, vil fremgå av statsborgerloven §§ 7 første ledd bokstav f og 8 andre og tredje ledd.

7 Unntaksbestemmelser

7.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at de som faller inn under reglene som gir unntak fra kravet om gjennomført opplæring etter statsborgerloven § 8, også skal være unntatt fra de nye kravene om kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap. Etter gjeldende regelverk kan søkere som i utgangspunktet er omfattet av kravet til gjennomført norskopplæring i statsborgerloven § 8, alternativt dokumentere tilstrekkelig kunnskaper i norsk eller samisk for å oppfylle vilkåret. Hva som regnes som tilstrekkelige kunnskaper, framgår av statsborgerforskriften § 4-2. Unntakene sammenfaller med hva som regnes som tilstrekkelige kunnskaper for å få fritak fra kravet om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 fjerde ledd jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3.

Departementet foreslo at Kongen skulle gis kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om kravet til et minimum av muntlige ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap, og om unntak fra kravene, i forskrift.

7.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, IMDi og Oslo kommune støtter at nåværende unntaksregler fra gjennomføringskravet i statsborgerforskriften også gjelder for forslagene om å bestå test i samfunnskunnskap og dokumentere muntlige ferdigheter i norsk.

IMDi uttaler at:

«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.»

Juss-Buss uttaler at vilkårene for unntak er snevre og etter sin ordlyd vil praktiseres strengt. Dette tilsier at det ikke vil bli gjort unntak fra testene, kun muligens der det er tale om deltakere med svært nedsatt funksjonsevne. *Juss-Buss* uttaler at:

«Dersom departementet beslutter å innføre de foreslåtte lovendringene, bør unntakshjemlene utvides og konkretiseres slik at grupper med undervisningsbehov eller utfordrende livssituasjoner grunnet for eksempel jobb og familie kan få spesiell oppfølging.»

Rektornettverket i Trøndelag mener at dagens unntaksmuligheter i statsborgerforskriften er for snevre, selv om deltakeren er i stand til å delta på norskopplæringa, betyr ikke at det at deltakeren nødvendigvis har så mye utbytte av opplæringen, f. eks. når personen lider av posttraumatisk stress.

Sandnes kommune mener fritaksgrunnene må tydeliggjøres og utvides.

Norges Dialog og Fredsforum uttaler at fritaksmulighetene må utvides til en kartlegging og pedagogiske diagnostisering av lese- og skrivevansker, som kan bestå av manglende visuell, audio og/eller begrepsforståelse. Deretter krever det adekvat tilrettelegging for vedkommende. Kartlegging av moderate lærevansker er komplisert med norsktalende studenter; og vil være enda mer komplisert for fremmedspråklige som har et helt annet referanseutgangspunkt og en annen begrepsforståelse.

7.3 Departementets vurdering

Det følger av regjeringsplattformen at det skal være *rimelige unntaksbestemmelser* ved innføring av de nye kravene i statsborgerloven. Som redegjort for under kapittel 6, er departementets forslag bygget opp slik at de som etter statsborgerloven må gjennomføre norskopplæring for å få norsk statsborgerskap, også må dokumentere muntlige ferdigheter i norsk og bestå en test i samfunnskunnskap på norsk. Dette innebærer at dersom man unntas fra krav om gjennomført norskopplæring etter statsborgerloven § 8 på grunn av særskilte helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, jf. statsborgerforskriften § 4-3, vil man være unntatt fra krav om å beherske et minimum av norsk muntlig og ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk. Man vil også være unntatt fra kravet om å vise muntlig ferdighetsnivå på A2-nivå dersom man tidligere har vist tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, jf. statsborgerforskriften § 4-2. Departementet foreslår imidlertid at tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk ikke skal gi unntak fra vilkåret om å bestå prøve i samfunnskunnskap på norsk. Dette er en presisering av forslaget som var på høring.

På bakgrunn av innspill om at det kan være gode grunner for at man ikke kan oppfylle de nye kravene selv om man har gjennomført opplæring, ser departementet behovet for å utvide unntaksbestemmelsene sammenliknet med høringsforslaget. Personer som har deltatt i eller gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan etter søknad fritas fra plikten til å avlegge avsluttende prøver i norsk og/eller samfunnskunnskap dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker tilsier det, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 20 annet ledd. Muligheten for fritak gjelder personer som ikke var i denne situasjonen da de startet opplæring, og derfor ikke hadde grunnlag for å søke fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Unntak vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, og det skal i alminnelighet svært mye til før vilkåret kan anses oppfylt. Departementet mener at tilsvarende unntak bør nedfelles i statsborgerforskriften kapittel 4. Dette innebærer at selv om en søker har gjennomført opplæringen som kreves etter statsborgerloven § 8, vil man kunne få unntak fra kravene om å vise kunnskaper i norsk og bestå en test i samfunnskunnskap på norsk. Departementet vil fastsette en forskriftsendring som nevnt i en egen prosess.

Når det gjelder statsløse søkere som er født i Norge, fastsetter FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 30. august 1961 at statspartene ikke kan stille andre vilkår enn de som fremgår av konvensjonen. Søkere som omfattes av konvensjonen skal kunne søke statsborgerskap på de vilkårene som fremgår der over en periode hvor de er myndige. Søknadsperioden kan senest starte når søkeren fyller 18 år og må minst vare frem til søkeren fyller 21 år. Vilråene som kan stilles går frem av den uttømmede oppramsingen i artikkel 1 nr. 2 i konvensjonen. Verken krav om gjennomført språk- eller samfunnskunnskapsundervisning eller krav om å bestå prøver eller dokumentere kunnskaper i språk eller samfunnskunnskap kan kreves. Departementet arbeider med innføring av en unntaksbestemmelse for denne gruppen søkere i statsborgerforskriften. Dette gjøres i en egen prosess.

Også nordiske borgere som behersker norsk eller samisk vil være unntatt fra de nye vilkårene, se punkt 6.3.

Departementet foreslår at Kongen gis kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om kravet til et minimum av muntlige ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap, og om unntak fra kravene, i forskrift.

8 Særskilt om forslaget om å benytte dagens obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap ved innføring av nye krav i statsborgerloven

8.1 Høringsforslaget

Formålet med forslaget om endring i vilkårene for statsborgerskap, er å sikre at de som blir norske statsborgere behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. Departementet vurderte i forslaget som ble sendt på høring at innholdet i dagens obligatoriske avsluttende prøver er dekkende for å ivareta dette formålet. En publikasjon fra SSB viser at den største delen av de som i dag søker statsborgerskap, er personer som pga. sin oppholdstillatelse har rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, og som har plikt eller mulighet til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, se punkt 3.2. Dagens prøver tester deltakernes muntlige ferdigheter opp mot *Det europeiske rammeverket for språk* og kompetansemål for norsk muntlig og opplæring i 50 timer sam-

funnskunnskap som beskrevet i læreplanen. Formålet med den obligatoriske avsluttende prøven i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven er i stor grad sammenfallende med formålet med endringen i statsborgerloven. Departementet vurderer det som mest hensiktsmessig å benytte prøvene som allerede er utviklet, ved innføring av de foreslåtte kravene i statsborgerloven, fremfor å utvikle helt nye prøver.

8.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser uttrykker skepsis mot å benytte dagens obligatoriske avsluttende prøver ved innføring av vilkår om kunnskaper om samfunnet og ferdigheter i norsk muntlig for å få norsk statsborgerskap.

VOX uttaler at dersom prøven skal avlegges på norsk så vil den enkeltes norskkunnskaper kunne påvirke resultatet av prøven. Det vil si at noen kan ha tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet, men likevel ikke bestå prøven på grunn av manglende norskkunnskaper og viser til at en slik prøve med testfaglige begreper ikke vil være valid; den vil ikke måle det den gir seg ut for å måle.

Høgskolen i Hedmark og Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk uttaler at vurdering av språkproduksjon er sårbar mht. sensorreliabilitet og validitet. Blant testforskere og testutviklere internasjonalt er det enighet om at språktester ikke bør brukes som verktøy for å avgjøre rett til statsborgerskap. Forskere som har utviklet det felles europeiske rammeverket for språk som norskprøvene baseres på, advarer mot å benytte det i sammenheng med spørsmål om statsborgerskap.

Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk uttaler at:

«Skårer for reliabilitet i slike prøver ofte er lavere enn det som regnes som ideelt. Dette innebærer at det er store muligheter for at et prøveresultat er et utslag av tilfeldigheter. Dette er spesielt problematisk når prøvene innebærer «high stakes», altså at resultatet har store konsekvenser for den enkelte.»

Nygård skole i Bergen stiller spørsmål ved om det er mulig å lage en valid/gyldig test med krav om norsk muntlig på nivå A2 og samfunnskapsprøve på nivå B1. En tests validitet sier om testen måler det den er tenkt til å måle. Når man blir testet i samfunnsfag på andrespråket norsk, blir det i størst grad en norskprøve og ikke en samfunnskunnskapsprøve.

Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studier ved Universitetet i Bergen uttaler at en test skal være rettferdig; den skal måle det den gir seg ut for å måle, resultatene av testen skal være til å stole på, og testen skal ikke ha utilsiktede uheldige konsekvenser for dem som tar testen. For å ta samfunnskunnskapsprøven på norsk må en ha språkferdigheter på et språknivå som ligger langt over A2, trolig nærere B2-nivå. Når en krever muntlige norskkunnskaper på nivå A2, er det ikke rettferdig at testtakeren blir møtt med et implisitt krav om norskkunnskaper på et langt høyere nivå i samfunnskunnskapsprøven. Her ligger det et validitetsproblem.

8.3 Departementets vurderinger

Som redegjort for under punkt 5.3 i denne proposisjonen vil departementet sørge for en revisjon av prøven i samfunnskunnskap. Prøven vil etter revisjonen inneholde spørsmål av mer hverdagslig og allmenn karakter, og språket vil forenkles så langt det lar seg gjøre for en slik test. For øvrig fastholder departementet de vurderingene om bruken av dagens obligatoriske avsluttende prøver i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som fremgår av høringsnotatet. Som det fremgår av kapitlene 6 og 7 i denne proposisjonen, er det sammenheng mellom de nye kravene og vilkåret om å ha gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å få statsborgerskap. Majoriteten av de som søker statsborgerskap må oppfylle sin plikt til opplæring etter introduksjonsloven. Det er altså opplæringen etter introduksjonsloven som skal sette de aller fleste i stand til å oppnå kunnskaper og ferdigheter som må til for å få norsk statsborgerskap, og det er allerede utviklet prøver som ved avsluttet opplæring etter introduksjonsloven dokumenterer om deltakerne har slike ferdigheter og kunnskaper. Etter introduksjonsloven § 19 er det en lovpålagt plikt for den enkelte å gå opp til avsluttende prøver, og det er etablert detaljerte regler for gjennomføring av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Ansvar og plikter ved gjennomføring av prøvene er regulert i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere §§ 17 til 28. Deltakernes muntlige ferdigheter testes opp mot ferdighetsbeskrivelser i Det europeiske rammeverket for språk, og dagens samfunnskunnskapsprøve tester at deltakerne har kjennskap til grunnleggende historiske, sosiale, økonomiske og politiske forhold i Norge. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i prøvene som allerede fore-

ligger, og videreutvikle disse, fremfor å utvikle nye prøver fra bunnen av.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener at en test i samfunnskunnskap på norsk vil medføre et validitetsproblem, dvs. at prøven ikke tester det den gir seg ut for å teste. Til dette vil departementet bemerke at intensjonen med prøve i samfunnskunnskap på norsk ikke er å teste deltakernes leseferdigheter. Som signalisert i høringen og i punkt 5.3, er det aktuelt å revidere prøven slik at den ikke stiller så strenge krav til språkkunnskaper. Departementet mener imidlertid at det er riktig signal at man må bestå en prøve i samfunnskunnskap på norsk for å få norsk statsborgerskap. For øvrig fastsetter § 23 i forskrift om norskopplæring mv. at kandidater som vurderes ikke å kunne dokumentere sine kunnskaper på en fullgod måte gjennom en skriftlig prøve, for eksempel fordi de mangler grunnleggende leseferdigheter, skal få mulighet til å avlegge prøven muntlig.

9 Problemstillinger knyttet til regelverk om vern mot diskriminering

9.1 Høringsforslaget

I høringsbrevet ble det understreket at flere som omfattes av forslaget har lite eller ingen skolegang fra hjemlandet og ikke kan lese eller skrive. I den sammenheng viste departementet til at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven skal være tilrettelagt for ulike deltakere med ulike ferdighetsnivåer. Individuelt tilpasset opplæring er ikke minst viktig i et likestillingsperspektiv, ettersom kvinner er overrepresentert blant de med lite eller ingen skolegang før ankomst til Norge. Opplæringen skal også omfatte personer med nedsatt funksjonsevne. God opplæring forutsetter kompetente lærere som underviser på et språk deltakeren forstår, opplæring til riktig tidspunkt og relevante læremidler. Den pliktige opplæringen i samfunnskunnskap skal i henhold til introduksjonsloven og læreplanen finne sted forholdsvis kort tid etter ankomst til landet, og opplæringen skal skje på et språk vedkommende forstår. I 2012 ble det innført statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll med kommunenes plikter etter introduksjonsloven, herunder opplæring i samfunnskunnskap. Formålet er å styrke den enkeltes rettssikkerhet og å tydeliggjøre at alle kommuner har ansvar for å gi god og tilpasset opplæring til deltakerne.

I høringen fremgikk det videre at personer som er fritatt for kravet om gjennomført opplæring i statsborgerloven § 8 fordi helsemessige forhold eller andre tungtveiende årsaker gjør at det er urimelig å pålegge vedkommende et krav om gjennomført opplæring, også skal være unntatt fra de nye vilkårene som foreslås i denne proposisjonen.

9.2 Høringsinstansenes syn

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Høgskolen i Hedemark, Nasjonalt fagråd for andrespråklige, Nittedal kommune, Tynset opplæringscenter, Oslo kommune, Gran og Lunner voksenopplæring, IKVO, IMDi, Lund ungdomsskole avdeling for voksenopplæring, Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studium ved Universitetet i Bergen, Delta-gruppen voksenopplæring, Ledernetverket i voksenopplæringen i Østfold, Nasjonalt fagråd for andrespråklige og Nygård skole i Bergen uttrykker bekymring for at forslaget kan ha som konsekvens, at personer med behov for det vernet et statsborgerskap gir, kan bli ekskludert fra dette fordi forhold som helse, opplevde traumer, alder, kjønn, bakgrunn og evne til å lære seg et nytt språk, gjør at de ikke klarer å oppfylle kravene som er foreslått i høringen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til at forskning har vist at språkopplæring som virkemiddel for sosial integrering kan være et egnet virkemiddel, men at det forutsetter at opplæringen er av en viss kvalitet og at den er tilpasset individuelle forutsetninger og livssituasjoner. Ombudet viser videre til at det er godt dokumentert at opplæring og resultat handler mer om skolebakgrunn og morsmål, enn egeninnsats og vilje, og uttaler blant annet:

«Etter ombudets oppfatning reiser endringsforslaget et spørsmål om vilkårene er i tråd med Norges internasjonale menneskerettsforpliktelser, og særlig gjelder dette spørsmålet om unntaksadgangen er vid nok til å forhindre at kravet rammer enkelte grupper av søkere (samspillet mellom kjønn, etnisitet og funksjonsevne) på en uforholdsmessig måte.»

Deltagruppen voksenopplæring, Ledernetverket i voksenopplæringen i Østfold, Nasjonalt fagråd for andrespråklige og Nygård skole i Bergen mener det er problematisk ut fra et menneskerettighetsperspektiv å knytte språkkunnskaper til statsborgerskap.

Høgskolen i Hedemark, Nasjonalt fagråd for andrespråklige, Nittedal kommune, Tynset opplæ-

ringssenter og Oslo kommune har merknader som uttrykker bekymring over at grupper av søkere ikke vil få de demokratiske rettigheter og plikter som følger med statsborgerskapet, som retten til å stemme ved stortingsvalg, fordi de mangler forutsetninger til å bestå prøvene.

Gran og Lunner voksenopplæring, IKVO, Lund ungdomsskole avdeling for voksenopplæring, Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studium ved Universitetet i Bergen uttrykker bekymring over at innvandrere med begrenset skolegang har vanskeligere for å lære norsk enn andre, særlig skriftlig norsk.

Institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studium ved Universitetet i Bergen uttaler:

«I SSB-rapporten «Overgang til norsk statsborgerskap 1977–2011» er ein av konklusjonane at det er «særlig personer frå land i krig eller land som er politisk ustabile, og de uten statsborgerskap, som i dag får norsk statsborgerskap [ved søknad]» (Pettersen 2013, 11). Dei som oftast søkjer om norsk statsborgarskap, er altså personar som flyktar frå område der skulesystemet ligg nede og som kjem til Noreg med ingen eller liten skulebakgrunn. Svært mange av desse er kvinner. Høringsframlegget kan difor ha ein utilsikta konsekvens; at personar med behov for det vernet eit statsborgarskap gir, kan verte ekskludert frå dette.»

IMDi uttaler at man med det nye kravet risikerer å få en større gruppe mennesker som lever og bor i Norge i en livsalder uten fulle borgerrettigheter, og at 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.

Senter for kvinne- og kjønnsforskning ved Universitetet i Bergen uttaler:

«I og med at kvinner er overrepresentert blant dem med liten skolegang, har de mindre forutsetninger for å klare testen, spesielt i samfunnskunnskap. Det bidrar til å stenge allerede marginaliserte innvandrerkvinner ute fra fullt samfunnsborgerskap, med de sosiale og demokratiske konsekvensene det har. Folk som har dårlige forutsetninger for å tilegne seg kunnskap om «viktige historiske sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske forhold i Norge», risikerer å forbli annenrangs borgere. Det er ingenting som tyder på at individuelt tilpasset

opplæring vil bøte på dette problemet, slik man kan få inntrykk av i høringsutkastet.»

9.3 Departementets vurderinger

De nye kravene har ikke som mål at enkelte grupper skal hindres i å bli norske borgere ved at de ikke oppfyller vilkårene i statsborgerloven. Vilkårene vil gjelde for alle søkere mellom 18 og 67 år, uavhengig av etnisk bakgrunn, kjønn eller andre diskrimineringsgrunnlag. Spørsmålet som har kommet opp i høringen er imidlertid om det likevel er noen grupper som blir *indirekte diskriminert* fordi de i motsetning til de aller fleste andre ikke har mulighet til å oppnå ferdighetene som kreves. En tilsynelatende nøytral bestemmelse eller betingelse kan likevel være diskriminerende dersom den fører til at noen stilles dårligere enn andre, og det på grunn av et eller flere diskrimineringsgrunnlag.

Kravene som foreslås innført vil kreve ulik innsats fra ulike søkere. Den enkeltes mulighet til å bestå prøvene vil avhenge av personlige forutsetninger og muligheter. Departementet er kjent med at enkelte grupper innvandrere har større utfordringer med å lære seg norsk enn andre. Den enkeltes bakgrunn vil ha betydning. Dette gjelder for eksempel en del kvinner fra Somalia, Afghanistan og Irak som har mangelfull skolebakgrunn fra hjemlandet. Dette fremgår blant annet av rapporten *Kvinner i kvalifisering* utgitt av Fafo i 2011.

Departementet vil understreke at et viktig prinsipp i introduksjonsloven er at både opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal være individuelt tilpasset den enkelte deltaker. Her vil for eksempel manglende skolebakgrunn være et forhold det må tas hensyn til. Foruten de 600 timene opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 som alle har krav på, kan den enkelte deltaker ved behov få inntil 2400 timer norskopplæring utover de 600 timene, jf. introduksjonsloven § 19. Den enkelte må gjennomføre den rettighetsfestede opplæringen innen tre år og den behovsprøvde opplæringen innen fem år. For de som har rett til opplæring er undervisningen gratis. Personer som har flyktningbakgrunn, og er mellom 18 og 55 år, vil i tillegg til å ha krav om opplæring i norsk og samfunnskunnskap også ha krav på introduksjonsprogram som er to års kvalifisering på full tid, med introduksjonsstønning. Introduksjonsprogrammet skal foruten norskopplæring også inneholde tiltak som forbereder for videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Dersom det foreligger *særlige grunner*,

jf. introduksjonsloven § 5, kan programmet forlenges med ett år.

På denne bakgrunn mener departementet at opplæring for nyankomne innvandrere i medhold av introduksjonsloven skal kunne gi et godt grunnlag for deltakerne til å beherske muntlig norsk på et grunnleggende nivå og bestå en test i samfunnskunnskap på norsk etter syv år i Norge. Vi viser for øvrig til kapittel 10 når det gjelder spørsmål knyttet til kvaliteten på opplæringen som gis etter introduksjonsloven. Departementet anser språklige ferdigheter og kunnskaper om det norske samfunnet som viktig for den enkeltes mulighet til full deltakelse i samfunnet. Som både Vox og IMDi peker på i sine høringsuttalelser, fungerer opplæringen i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven bra i dag. Departementet vil også understreke at det normalt vil gå flere år fra man går opp til obligatoriske avsluttende prøver for nyankomne innvandrere, til man søker om norsk statsborgerskap. Vi mener den enkelte, i tiden som går fra man går opp til norskprøve til man søker om statsborgerskap, vil ha god mulighet til å bygge videre på grunnlaget opplæringen etter introduksjonsloven har gitt, slik at man blir i stand til å bestå en test i samfunnskunnskap på norsk. Dette til tross for at opplæringen i samfunnskunnskap for nyankomne normalt foregår på et annet språk enn norsk, for eksempel deltakerens morsmål. Departementet vil også særskilt nevne at § 23 i forskrift om norskopplæring mv. fastsetter at kandidater som vurderes ikke å kunne dokumentere sine kunnskaper på en fullgod måte gjennom en skriftlig prøve, for eksempel fordi de mangler grunnleggende leseferdigheter, skal få mulighet til å avlegge prøven muntlig.

Departementet viser for øvrig til at det vil være unntak fra vilkårene dersom det foreligger *særskilte helsemessige utfordringer eller andre tungtveiende årsaker*, jf. statsborgerforskriften § 4-3, som gjør at det ikke er mulig for en person å gjennomføre opplæring eller å gå opp til og bestå avsluttende prøver. Som det fremgår av kapittel 7 er forslaget til unntaksbestemmelser utvidet sammenliknet med forslaget som var på høring. Se punkt 7.3 for nærmere begrunnelse for denne endringen.

Samlet sett legger departementet til grunn at selv om vilkårene for statsborgerskap skjerpes, så sikrer reglene om individuelt tilpasset opplæring etter introduksjonsloven, adgangen til å ta testene på nytt og reglene om unntak fra de nye vilkårene at majoriteten av de som ønsker det vil kunne oppnå norsk statsborgerskap når de har oppfylt botidskravet i statsborgerloven. Likevel ser depar-

tementet det som sannsynlig at ikke *alle* vil oppnå de ferdighetene som kreves i henhold til dette forslaget og at de nye kravene vil slå ut forskjellig ovenfor ulike grupper søkere. Det avgjørende for at det skal være adgang til ulik behandling av de som oppnår ferdighetene som kreves og de som ikke gjør det er da om de nye kravene har et saklig formål, er nødvendige og forholdsmessige. Nedenfor følger en gjennomgang av departementets vurderinger av de enkeltelementer som må foreligge for at det skal foreligge lovlig forskjellsbehandling.

Formålet med de nye vilkårene

Formålet med de nye kravene som foreslås i denne proposisjonen er å sikre at norske borgere har slike kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap som gir grunnlag for full deltakelse i det norske samfunnet. Å kunne norsk anses som nøkkelen til integrering og styrker den enkeltes muligheter for deltakelse i arbeidslivet. Departementet anser det også som viktig at man har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet når man blir norsk statsborger, og at det er viktig at en test i samfunnskunnskap består på norsk. Vi viser i den sammenheng til at man må ha gjennomført norskopplæring, som oftest som nyankommen innvandrer, for å få statsborgerskap. I tillegg må man ha oppfylt botidskravet i statsborgerloven, hvor hovedregelen er syv års botid. Departementet mener da det er riktig å forvente at man kan bestå en test i samfunnskunnskap på norsk. Departementets syn er at det er ønskelig å gi et signal både til nye norske statsborgere og befolkningen for øvrig at man som norsk borger, med blant annet stemmerett ved stortingsvalg, kan til egne seg informasjon ved å lese norsk. Et slikt signal harmonerer etter departementets oppfatning med forventninger om fullverdig deltakelse i det norske samfunnet.

Spørsmålet om tiltaket er nødvendig for å oppnå formålet

Departementet ønsker å sikre at nye norske borgere har kompetanse innen norsk og samfunnskunnskap, og mener at de nye vilkårene for statsborgerskap som fremgår av denne proposisjonen vil sørge for å oppfylle dette målet. Departementet kan ikke se andre tiltak som garanterer at de som blir norske borgere har kunnskaper om Norge og ferdigheter i norsk enn at slike kunnskaper settes som vilkår for statsborgerskap. Vi viser i den sammenheng til at det i dag er obligatorisk å gjennom-

føre opplæring i norsk og samfunnskunnskap og å gå opp til avsluttende prøver. Det er likevel verken krav om å ha gått opp til eller å ha bestått prøver for å få norsk statsborgerskap. Statsborgerloven fastsetter ikke krav om å vise til resultater av den opplæringen de fleste får gratis etter introduksjonsloven.

Det er ulike syn på sammenheng mellom statsborgerskap og integrering. Sammenhengen mellom språk og integrering er derimot uomstridt. Departementet anser språk og grunnleggende kunnskaper om samfunnet man lever i som forutsetninger for deltakelse. Det knytter seg imidlertid uenighet til om statsborgerregelverket bør brukes som motivasjon til å oppnå de ønskede ferdighetene. Departementet vurderer det slik at ønsket om å kunne bli norske borgere trolig vil gjøre at flere tilegner seg ferdighetene som gjør at de oppfyller vilkårene for statsborgerskap. Departementet mener derfor at innføringen av de foreslåtte kravene bidrar til at de som blir norske statsborgere er integrert i Norge.

Spørsmål om de nye tiltakene er forholdsmessige

Virkningen for de som ikke oppfyller de nye vilkårene eller omfattes av unntaksbestemmelsene, er at søkeren får avslag på søknad om statsborgerskap. Det å ikke kunne bli norsk statsborger kan oppleves som alvorlig for den enkelte. Det vil også være et tap for den norske staten dersom flere faller utenfor det fullverdige samfunnsmedlemskapet som statsborgerskapet gir. Viktige rettigheter og plikter, som for eksempel stemmerett ved stortingsvalg, verneplikt, uforbeholden rett til opphold i riket osv. er knyttet til statsborgerskapet. Samtidig som departementet forstår at avslag på statsborgerskap kan føles alvorlig for den enkelte, er det ikke slik at alle har rett til norsk statsborgerskap. Hvert enkelt land har kompetanse til å avgjøre hvem som er dens borgere, og sette vilkår for oppnåelse av statsborgerskap. Departementet vil understreke at så godt som alle som søker norsk statsborgerskap, allerede er statsborgere av et annet land. Den enkeltes mulighet til å få permanent oppholdstillatelse i Norge påvirkes heller ikke av forslagene som fremmes i denne proposisjonen. Det er mange som bor permanent i Norge og som ikke søker om norsk statsborgerskap. De har permanent oppholdstillatelse i Norge og er statsborgere av et annet land, for eksempel sitt opprinnelige hjemland.

Det er ønskelig at så mange som mulig av de som oppfyller kravene for norsk statsborgerskap faktisk søker om dette, men departementet

ønsker også at statsborgerskap skal henge høyt. Det betyr at det skal stilles strenge krav til de som ønsker å inngå den samfunnskontrakten som statsborgerskapet symboliserer. Dette er et forhold basert på tillit mellom borger og stat, som innebærer plikter så vel som rettigheter. For staten er det svært viktig at innvandrere kommer i arbeid, forsørger seg selv og deltar i samfunnet. Tilhørighet og deltakelse i samfunnet er blant annet viktig for Norges økonomi og sikkerhet.

For øvrig er mulighetene for å få unntak fra de nye kravene, se kapittel 7, samt muligheten for å gjennomføre prøven i samfunnskunnskap muntlig, jf. § 23 i forskrift om norskopplæring mv., viktige faktorer i vurderingen av om de nye vilkårene er forholdsmessige.

På bakgrunn av denne vurderingen har departementet kommet frem til at krav om ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap som foreslått her, er forholdsmessig, sett hen til formålet med forslaget på den ene siden, og ulempene for enkelte søkere på den andre siden.

På bakgrunn av det som fremgår ovenfor, mener departementet at forslagene til nye vilkår i statsborgerloven ikke medfører ulovlig forskjellsbehandling.

10 Særskilt om kvaliteten på opplæringen som gis etter introduksjonsloven

10.1 Høringsforslaget

Som det fremgår av kapittel 2, vil en stor andel av de som søker norsk statsborgerskap, og som omfattes av de nye kravene som fremgår av denne proposisjonen, være i gruppen som har krav på gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Ettersom denne opplæringen skal gi de fleste som søker statsborgerskap grunnlag for å oppfylle vilkårene om kunnskaper i muntlig norsk og samfunnskunnskap, er det viktig at kvaliteten på opplæringen er god. I høringsbrevet understreket departementet at flere som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har lite eller ingen skolegang fra hjemlandet og ikke kan lese eller skrive. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal være tilrettelagt for deltakere med ulike forutsetninger. Individuelt tilpasset opplæring er også viktig i et likestillingsperspektiv, ettersom kvinner er overrepresentert blant de med lite eller ingen skolegang før ankomst til Norge.

God opplæring forutsetter blant annet kompetente lærere, opplæring til riktig tidspunkt og relevante læremidler. Den pliktige opplæringen i samfunnskunnskap skal i henhold til introduksjonsloven og læreplanen finne sted forholdsvis kort tid etter ankomst til landet, og opplæringen skal skje på et språk vedkommende forstår. I 2012 ble det innført statlig tilsyn og plikt til kommunal internkontroll med kommunenes plikter etter introduksjonsloven, herunder opplæring i samfunnskunnskap. Formålet er å styrke den enkeltes rettsikkerhet og å tydeliggjøre at alle kommuner har ansvar for å gi god og tilpasset opplæring til deltakerne.

Læringsressursen www.samfunnskunnskap.no er utviklet og er per desember 2014 tilgjengelig på 26 språk, inkludert bokmål og nynorsk. Læringsressursen dekker alle læreplanens emner i 50 timer samfunnskunnskap og inneholder også forberedelsesmaterieell til samfunnskunnskapsprøven. Til hvert emne er det film, faktastoff, diskusjonsoppgaver og interaktive oppgaver hvor deltakeren kan teste seg selv underveis. Læremiddelet gir viktig kunnskap om Norge og om deltakernes rettigheter, muligheter og plikter i det norske samfunnet. Læringsressursen er primært laget til bruk i undervisningen, men fordi den er åpen, gratis og tilgjengelig for alle, er det også muligheter for deltakere til å bruke den hjemme, som supplement til undervisningen. Enkelte opplæringssteder bruker den også som læremiddel i nettbaserte kurs. Den avsluttende prøven i samfunnskunnskap er utviklet med tanke på å teste de faktabaserte delene av læreplanen. Svarene på alle spørsmålene er å finne i opplæringsressursen.

10.2 Høringsinstansenes syn

Høgskolen i Hedmark, Nasjonalt fagråd for andrespråklige, Utdanningsforbundet, FFKF, IMDi og LDO har gitt uttrykk for at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap må bli bedre nå som det innføres nye krav for å få statsborgerskap.

Nasjonalt fagråd for andrespråklige uttaler at:

«Tildeling av statsborgerskap er en alvorlig avgjørelse som må sies å ha store konsekvenser for den enkeltes liv. Å knytte en slik avgjørelse til ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap vil stille skjerpene krav til lærerkompetanse i opplæringen av voksne innvandrere for å sikre lik tilgang til demokratisk deltakelse. Det vil med andre ord være enda mer avgjørende at lærere i voksenopplæringen har formell kompetanse i norsk som andrespråk og i

voksenopplæring. En vet erfaringsmessig at mange som underviser i faget Norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere ikke har slik kompetanse i dag.»

Utdanningsforbundet uttaler også at kravet til god opplæring og prøving blir enda større når prøvene blir vilkår for statsborgerskap. Det bør stilles tydeligere kompetansekrav for å undervise i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere og det bør være klarere definerte bestemmelser om årsrammer for undervisning i denne typen opplæring. I dag sliter mange mellomstore og små kommuner med å gi et forsvarlig opplæringstilbud i samfunnskunnskap på et språk elevene forstår. Forbundet mener også at det er et klart potensial for forbedring tilknyttet selve prøvingen av kandidatene.

FFKF uttaler at:

«FFKF er i utgangspunktet ikke negativ til at det stilles krav til et minimum av norsk muntlig ved søknad om statsborgerskap. Vi mener imidlertid at det å stille strengere krav til målgruppen, bør medfølge at det også stilles strengere krav til innhold i språkopplæringen. Ved innføring av dette kravet, forventes det økt fokus på muntlige kommunikasjonsferdigheter tidlig i opplæringen. Det bør også rettes et særlig fokus på de som har liten eller ingen skolebakgrunn, for at disse skal kunne imøtekomme kravet og ikke bli ytterligere stigmatisert.»

IMDi uttaler at det for å sikre at alle som ønsker å bli norske 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. 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 sanksjoner kan vurderes som et virkemiddel for å sikre bedre kvalitet.

LDO uttaler:

«Forskning på introduksjonsprogrammet, og særlig Fafos forskning, viser at kvinner, i mindre grad enn menn gjennomfører programmet og går ut i arbeid eller utdanning etter fullført

program. Konklusjonen til Fafo er at lav måloppnåelse skyldes at ordningen ikke gjennomføres godt nok på kommunalt nivå. Fafo reiser spørsmål om introduksjonsprogrammets utforming, – og tilbudet som gis i kommunene, i tilstrekkelig grad tar hensyn til individuelle og til en viss grad kjønnsstypiske variasjoner og behov.»

10.3 Departementets vurderinger

Departementet fastholder forslagene om innføring av krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap som vilkår for statsborgerskap, til tross for innvendingene som flere høringsinstanser har. Spørsmålet om rettsikkerhet som tas opp av flere høringsinstanser, er først og fremst knyttet til faren for at ikke alle sikres et like godt tilbud om opplæring som vil være grunnlaget for å oppfylle de nye kravene i statsborgerloven. Departementet vil i den sammenhengen understreke at introduksjonsordningen ble innført 1. september 2004, og at opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble en lovpålagt oppgave for kommunene 1. september 2005. Kommunene får tilskudd til opplæringen som skal gis. Kommunene mottar integreringstilskudd som skal gi en rimelig dekning av kommunenes ekstrautgifter knyttet til mottak av flyktninger, herunder deltakelse i introduksjonsprogram. Til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ytes et særskilt per capita tilskudd. Likevel er det, som flere høringsinstanser peker på, ikke alle kommuner som gir tilbud om opplæring av god nok kvalitet. Departementet har over flere år gjennomført tiltak for å heve kvaliteten på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i kommunene. Det er bevilget midler til metodeutvikling og kompetanseheving av lærere, og læreplanen ble revidert i 2012. Departementet ser det likevel som svært viktig å kontinuerlig vurdere tiltak som kan bidra til å heve kvaliteten på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dette er viktig med tanke på de nye vilkårene for statsborgerskap som blir foreslått i denne proposisjonen, men det er også avgjørende med tanke på at den enkelte får oppfylt sine rettigheter og gjennomført sine plikter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og at kommunene får oppfylt sin plikt til å sørge for slik opplæring. På sikt er det også avgjørende for den enkeltes forutsetninger for å komme i arbeid og økonomiske selvstendighet. Ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal evalueres i 2015. Satsingen på etter- og videreutdanning for lærere fort-

setter. Revidert læreplan, innføringen av obligatoriske prøver og utvidelsen av timetallet vil medvirke til at flere lærer mer norsk. Plikt til kommunal internkontroll og statlig tilsyn med ordningene i introduksjonsloven, som ble innført 1. september 2012 vil medvirke til bedre kvalitet og opplæring i samsvar med introduksjonsloven og tilhørende forskrifter. IMDi fastsetter temaene for tilsynet. Fylkesmannen skal føre tilsyn i minst to kommuner eller bydeler i hvert fylke per år.

Departementet vil understreke at den enkelte kan klage på vedtak om tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram, jf. introduksjonsloven § 22. Det kan klages på alle sider av vedtaket, for eksempel mangelfullt innhold i opplæringen.

Departementets samlede vurdering tilsier at rettssikkerheten til søkeren er godt nok ivarett ved innføring av de nye kravene i statsborgerloven. Vi viser til at dette er lovpålagte oppgaver for kommunene som finansieres med statlige tilskudd. Kommunene har også plikt til internkontroll og fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunenes oppfyllelse av sine plikter etter loven. Den enkelte kan også klage på alle sider ved et vedtak etter introduksjonsloven.

Som både *IMDi* og *Vox* peker på, er opplæring i norsk og samfunnskunnskap i dag en godt etablert ordning. Cirka 95 prosent har gjennomført sin plikt til opplæring etter fem år og i 2013 bestod 86 prosent av kandidatene den muntlige norskprøven på A2-nivå.

11 Krav om gjennomført norskopplæring for personer mellom 55 og 67 år

11.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 8 fastsetter at kravet om gjennomført norskopplæring gjelder søker mellom 18 og 55 år. Tilsvarende gjelder rett og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 første ledd utlendinger mellom 16 og 55 år, mens utlendinger mellom 55 og 67 år har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæringen, jf. introduksjonsloven § 17 annet ledd.

11.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet at kravet om gjennomført norsk- og samfunnskunnskapsopplæring og kravet om å bestå prøve i samfunns-

kunnskap og dokumentere et minimum av ferdigheter i norsk muntlig for å få norsk statsborgerskap, skal gjelde for samme gruppe søkere. Forslaget innebærer at statsborgerloven § 8 endres slik at personkretsen som må dokumentere gjennomført opplæring for å ha rett til norsk statsborgerskap, endres fra 18–55 år til 18–67 år. Kravet om dokumentasjon av gjennomført opplæring kommer i tillegg til vilkåret om bestått prøve i samfunnskunnskap og dokumentasjon av muntlige ferdigheter.

11.3 Høringsinstansenes syn

Sandnes kommune, Advokatforeningen, Grong kommune, Kongsgård skolesenter, Rektornettverket i Nord-Trøndelag og Utdanningsforbundet uttrykker støtte til forslaget om at også personer mellom 55 og 67 år må gjennomføre norskopplæring for å få statsborgerskap.

Advokatforeningen uttaler at:

«I tråd med formålet bak lovforslaget anser imidlertid Advokatforeningen at denne nye plikten ikke er urimelig å pålegge disse personene som vilkår for å få norsk statsborgerskap.»

Kvinesdal voksenopplæring ser det som en positiv konsekvens at flere i gruppen 55–67 år vil delta i norsk og samfunnskapstimen dersom forslaget blir vedtatt.

Oslo kommune uttrykker skepsis til departementets forslag.

Grong kommune, Rådmannen i Trondheim og Utdanningsforbundet uttaler at vilkåret bør avgrenses til gjennomført obligatorisk opplæring for aldersgruppen 55–67 år. Erfaring viser at det for mange i denne gruppen er svært krevende å lære språk, og et krav om bestått prøve vil utelukke mange i denne gruppen fra norsk statsborgerskap.

IMDi uttaler også at det, dersom forslaget vedtas, bør vurderes endringer i introduksjonsloven §§ 17 og 19, slik at hensynet til forutberegnelighet blir ivaretatt i størst mulig grad. *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.

11.4 Departementets vurderinger

Departementet fastholder forslaget om at også personer mellom 55 og 67 år må ha gjennomført opp-

læringen de har rett til etter introduksjonsloven for å få norsk statsborgerskap. Bakgrunnen for forslagene i denne proposisjonen er regjeringsplattformen som sier at *alle* skal vise muntlige ferdigheter på et visst nivå og bestå en test i samfunnskunnskap. Departementet mener 18 til 67 år er en rimelig avgrensning ettersom innvandrere i denne aldersgruppen har krav på opplæring etter introduksjonsloven. Det er etter departementets oppfatning viktig at krav om gjennomført opplæring og krav om beståtte prøver skal henge sammen. Det er lite fornuftig å pålegge et krav om å dokumentere oppnådd kompetanse etter endt opplæring uten å stille krav til gjennomført opplæring.

Departementet har merket seg *IMDi*s innspill om at det bør vurderes om introduksjonsloven bør endres slik at også personer mellom 55 og 67 år får en plikt til å gjennomføre opplæring etter introduksjonsloven. Dette er et forslag som eventuelt må sendes på høring.

Utvidelsen av gruppen som må ha gjennomført norskopplæring for å få norsk statsborgerskap vil fremgå av statsborgerloven § 8 andre ledd.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Høringsforslaget

Departementet understreket i høringsbrevet at å innføre krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og at man må beherske et minimum av norsk muntlig for å få norsk statsborgerskap, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser, selv om prøvene som benyttes allerede er utviklet. Flere enn de som avlegger prøvene i norsk og samfunnskunnskap i dag, vil i fremtiden ønske å ta prøvene for å bli norske statsborgere. Dette vil innebære økte kostnader og økt administrasjon i kommunene, da det er der prøven gjennomføres. Departementet uttalte at det må etableres en ordning for at prøvene skal kunne tas av flere privatiser som ikke har rett til opplæring etter introduksjonsloven og at sikkerheten rundt prøvene og prøveavviklingen må skjerpes fordi resultatet på prøvene har konsekvenser for den enkelte. Kravet om at prøven i samfunnskunnskap må tas på norsk, gjør at mange som ønsker å søke norsk statsborgerskap må ta prøve i samfunnskunnskap to ganger. Det kan dessuten være behov for å redigere innholdet i prøven.

Departementet anslo at innføring av krav om gjennomførte prøver i norsk og samfunnskunn-

skap for å få statsborgerskap vil koste 5 millioner kroner. Utgiftene vil primært være knyttet til økt sikkerhet rundt prøveavviklingen og til revisjon og utvikling av prøvene. De offentlige utgiftene til tiltaket vil bli dekket gjennom brukerbetaling.

Regelendringen vil kreve tilpasninger i rundskriv, søknadsskjemaer, informasjonsmaterieell og tekniske løsninger hos statsborgermyndighetene. For utlendingsmyndighetene vil forslaget kreve endringer i rundskriv, søknadsskjemaer, informasjonsmaterieell og IKT-løsninger. Dette er enkle endringer som det ikke er knyttet store kostnader til.

12.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Folkeuniversitetet, Gran og Lunner voksenopplæring, IKVO, IMDi, KS, Kvinesdal voksenopplæring, Rektornettverket i Nord-Trøndelag, Sandnes kommune, Vestvågøy kommune, FFK, Grong kommune, Nittedal kommune, Oslo kommune og VOX har merknader i tilknytning til økonomiske og administrative konsekvenser.

KS forutsetter at de beskrevne økte administrative kostnadene for kommunene dekkes fullt ut.

Kunnskapsdepartementet, VOX, IMDi og Advokatforeningen har merknader knyttet til konsekvenser for den enkelte som søker om statsborgerskap.

Kunnskapsdepartementet uttaler:

«Det er ikke presisert hva som ligger i «brukerbetaling», og anslagsvis hva det vil koste den enkelte søker av statsborgerskap å gjennomføre prøvene. Videre savner vi en vurdering av hvilke konsekvenser forslaget kan få for *brukerne*; både konsekvenser av å innføre nye krav og konsekvenser av å innføre brukerbetaling.»

VOX uttaler at de færreste som må ta en prøve i norsk eller i samfunnskunnskap i forbindelse med søknad om norsk statsborgerskap, vil ha rett til gratis prøve. Gebyret for å søke om norsk statsborgerskap er for tiden 4200 kroner. I dag tar de fleste kommunene omlag 1500 kroner for å gjennomføre muntlig prøve i norsk og prøve i samfunnskunnskap. Kostnadene for den enkelte vil med andre ord øke som følge av innføringen av det nye kravet. *IMDi* uttaler at flere kan risikere å måtte ta prøvene flere ganger, og at man da risikerer at flere ikke vil ha mulighet til å søke om norsk statsborgerskap fordi de økonomiske kostnadene blir for store. *Advokatforeningen* uttaler at det etter hvert har blitt relativt dyrt å søke

om norsk statsborgerskap, og at denne utgiften nå vil øke.

IMDi, FFK, Grong kommune, Nittedal kommune, Oslo kommune, Rektornettverket i Nord-Trøndelag, Sandnes kommune, Vestvågøy kommune uttaler at det vil kreve mer tilrettelegging og ressursbruk for kommunen når målgruppen utvides til også å gjelde aldersgruppen 55–67 år. Det er kjent at aldersgruppen over 55 år kan ha større utfordringer med å lære språk enn de som er yngre. Gruppen har erfaringsmessig en høyere andel som ikke kan lese eller skrive, en høyere andel med lite skolegang og lavere digital kompetanse. Dette vil føre til merarbeid for voksenopplæringen. *FFK* uttaler at kravet om bestått muntlig prøve vil medføre at flere er å anse forpliktet til å delta i opplæringen.

IMDi og Oslo kommune uttaler at dersom forslagene innføres, er det sannsynlig at flere vil avlegge prøve i norsk og samfunnskunnskap for å kunne dokumentere sine kunnskaper i en eventuell fremtidig søknad om norsk statsborgerskap.

IKVO og Gran og Lunner voksenopplæring uttaler at det vil være ressurskrevende at tidligere og nye elever til en hver tid vil kunne kreve å avlegge samfunnskapsprøven, og eventuelt også muntlig norskprøve. De ser ikke for seg at de vil få så mange privatister at de vil tjene penger på dem, men de må likevel ha på plass samme system og tilbud som på de store sentrene.

VOX uttaler at majoriteten som søker om norsk statsborgerskap i dag er omfattet av introduksjonsloven og dermed har rettigheter og plikter til opplæring og prøve. Det er imidlertid ikke gitt at dette ikke kan endre seg, og at også personer som er i Norge etter EØS/EFTA-regelverket vil søke om norsk statsborgerskap etter lengre botid i Norge. Det vil i så fall føre til en økning i antallet som har behov for å avlegge prøver i norsk og i samfunnskunnskap.

Nygård skole stiller spørsmål ved om det vil bli bevilget ekstra penger til individuell tilpassing for deltakere med liten skolebakgrunn, og om lovgiverne er klar over hvor mye penger som trengs til dette.

Kvinesdal voksenopplæring uttaler at voksenopplæringen vil få et økt ansvar og et skjerpet krav til å gi et godt nok og tilpasset tilbud til sine elever slik at de når målet sitt. *Kvinesdal voksenopplæring* mener at det må gjøres grundige undersøkelser og avveininger på hvilke ressurser den enkelte voksenopplæring må ha tilgang til i forhold til elevmassen og deres behov.

Oslo kommune forventer økte kostnader til samfunnskunnskap når det blir flere personer i

målgruppen og forutsetter at kommunesektoren blir kompensert for merutgiftene som endringene forventes å medføre. Kommunen uttaler:

«Oslo kommune forventer økte kostnader knyttet til samfunnsfaget, dersom prøven innføres som et krav i statsborgerloven. Kostnadene er forbundet med at det blir flere personer i målgruppen, at det må avholdes flere prøver og at noen av disse prøvene vil måtte tilrettelegges spesielt for enkeltpersoner og grupper grunnet analfabetisme, manglende digital kompetanse eller funksjonshemninger.»

Folkeuniversitetet uttaler at en eventuell ny samfunnskunnskapsprøve på norsk etter deres oppfatning, vil måtte utvikles fra bunnen av, og ikke minst vil en kvalitetssikring av prøven både bli omfattende og utfordrende, siden det vil være mer uklart hva prøven faktisk måler.

Vox uttaler at:

«Dersom prøven i samfunnskunnskap og prøven i muntlig kommunikasjon skal fungere som statsborgerprøver, får de en ny og langt viktigere status enn i dag. Det vil være nødvendig å foreta betydelige revideringer av prøvene, både når det gjelder innhold, gjennomføring og kvalitetssikring. Dette vil være kostnads- og tidkrevende. Det vil også kunne være behov for en revidering av læreplanen i denne sammenheng.»

Per i dag er det ikke anledning til å klage på resultatet på prøven i norsk muntlig, det er kun formelle feil i forbindelse med gjennomføring av prøven man kan klage på. *IMDi* og *Vox* mener at det når resultatet av prøven nå får en helt annen betydning for kandidaten, bør vurderes å innføre en slik adgang. Dette vil innebære økonomiske og administrative kostnader. Det vil måtte gjøres et lydopptak av prøven som så vurderes av et sentralt sensorkorps. I dag gjennomføres den muntlige prøven ved at to kandidater eksamineres samtidig. Prøven sensureres ved prøvestedet i kommunen. *Vox* uttaler at det kan være krevende å sensurere en lydfil med to kandidater samtidig. Dette kan medføre at det også blir behov for en endring til et system der kandidatene tar prøven enkeltvis, noe som i så fall får konsekvenser for oppgavetyper, vurderingsskjema, opplæring ol.

IMDi og *Vox* uttaler at det vil kunne være behov for økt sikkerhet rundt prøvene. *VOX* uttaler at det også vil være behov for ytterligere sikring av det digitale prøvesystemet for å hindre datainnbrudd, og at dette kan være svært kostnads-krevende.

IMDi og *Vox* uttaler at innføring av kravene vil innebære behov for tilpassing av eksisterende datasystemer hos flere etater.

UNE uttaler at man må påregne en viss kostnad ved implementering av nødvendige endringer i UDB og Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF).

12.3 Departementets vurdering

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser kommer med innspill til utvikling av dagens avsluttende prøver samt gjennomføringen av disse som vil kreve betydelige investeringer. Departementet uttalte også i høringsbrevet at økt sikkerhet rundt prøveavviklingen og revisjon og utvikling av prøvene anslagsvis ville koste 5 millioner kroner. Departementet vurderer det imidlertid slik at det ikke er nødvendig å gjøre større investeringer for at de nye vilkårene skal tre i kraft 1. juli 2016. Departementet mener det må skilles mellom spørsmålet om det må gjøres endringer i systemet vi har i dag før de nye vilkårene trer i kraft 1. juli 2016 og hva som er ønskelig å gjøre på sikt. Departementet vil sørge for at det gjøres endringer i spørsmålene i samfunnskunnskapstesten før vilkårene trer i kraft, men å øke sikkerheten rundt prøveavviklingen vil eventuelt være ressurskrevende utviklingsarbeid, og vil ikke være mulig å gjennomføre innen 1. juli 2016. Departementet vurderer det slik at det er forsvarlig å benytte systemet for prøveavvikling som foreligger i dag ved innføring av nye vilkår for statsborgerskap. Vi viser til at det er etablert detaljerte regler for gjennomføring av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap, som trådte i kraft 1. september 2013. I dette inngår regler for identifisering av kandidater og sikkerhet ved selve avviklingen av prøvene. Det er heller ikke nødvendig å gjøre investeringer for å overføre opplysninger om beståtte prøver automatisk til statsborgermyndighetene. Vi viser til at det skal utstedes et prøvebevis til deltakerne ved avlagte prøver, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 26 fjerde ledd. Etter at de nye vilkårene er innført vil den enkelte som søker om statsborgerskap måtte legge dette prøvebeviset ved statsborgersøknaden. Som det fremgikk av høringsbrevet vil det også bli gjort endringer i statsborgerforskriften som gjør at statsborgermyndighetene ved behov kan innhente informasjon om gjennomførte prøver hos kommunene.

Departementet mener at det heller ikke er nødvendig med utviklingskostnader for at den

enkelte som ønsker statsborgerskap skal kunne melde seg opp som privatist. Denne adgangen finnes i dag, jf. forskrift om norskopplæring mv. for innvandrere § 18 fjerde ledd. Departementet utelukker ikke at det kan være ønskelig på sikt å etablere en ordning for at prøvene skal kunne tas av flere privatister som ikke har rett til opplæring etter introduksjonsloven, slik vi uttalte i høringsbrevet, men vi mener det ikke er nødvendig å gjøre dette før innføringen av de nye vilkårene 1. juli 2016.

Departementet mener også at dagens adgang til å klage på den muntlige prøven vil være tilstrekkelig etter at de nye vilkårene er innført. Den enkelte kan klage på formelle feil ved gjennomføring av prøvene, men ikke på innholdet i sensuren, jf. forskrift om norskopplæring mv. for innvandrere § 27 første ledd, tredje punktum. Vi har merket oss innspillene om at det bør vurderes om man også bør kunne klage på vurderingen ved den muntlige prøven når krav om bestått på A2-nivå blir innført som vilkår for statsborgerskap. Departementets vurdering er at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet er ivaretatt ved adgangen til å klage på formelle feil ved gjennomføring, og adgangen til å ta prøven på nytt. Det er ingen begrensning i hvor mange ganger den enkelte kan gå opp til de avsluttende prøver.

For øvrig vil departementet påpeke at kommunene allerede i dag får tilskudd for personer som er mellom 55 og 67 år og som etter introduksjonsloven har rett til opplæring. Vi er enige i at det er sannsynlig at flere enn før i denne aldersgruppen vil gjennomføre opplæring, men kommunene får altså allerede tilskudd for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap for denne gruppen. De som ikke omfattes av introduksjonsloven må selv betale for opplæringen, og kommunen vil dermed ikke ha noen økte utgifter knyttet til disse personene.

Departementet har merket seg innspillene om at langt flere privatister enn før vil gå opp til prøver, og at det vil gi økte kostnader for kommunene. Som det fremgår av høringsbrevet, skal de økte utgiftene som dette forslaget medfører, finansieres ved brukerbetaling. De ekstra utgiftene kommunene vil ha ved innføringen av de nye vilkårene skal hentes inn ved prøveavgift. Avgiften fastsettes etter selvkostprinsippet. Nøyaktig hvor mye dette vil koste er vanskelig å anslå. Kommunene får på den ene siden økt belastning og økte kostnader, men det vil også være mange flere som vil betale prøveavgift og utgiftene vil dermed deles på flere.

På bakgrunn av det som fremgår ovenfor er departementets vurdering at det er forsvarlig å

innføre de nye vilkårene i statsborgerloven 1. juli 2016 uten at det gjøres vesentlige endringer verken i de prøvene som foreligger i dag eller systemet for prøveavvikling. Departementet vil imidlertid følge utviklingen tett etter at de nye vilkårene har trådt i kraft, og se an behovet for utviklingsarbeid knyttet til ytterligere sikkerhet ved gjennomføring av prøvene. Som nevnt ovenfor uttalte departementet i høringsbrevet at økt sikkerhet rundt prøveavviklingen og revisjon og utvikling av prøvene anslagsvis ville koste 5 millioner kroner. Departementet vurderer det nå slik at vi i denne proposisjonen ikke kan gi et presist anslag på hvor mye et slikt langsiktig utviklingsarbeid vil koste.

Departementet viser til kapittel 10 når det gjelder merknadene om at skjerpede krav for å oppnå statsborgerskap vil kreve mer av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Konvekvenser for den enkelte som søker om statsborgerskap

Vilkårene som er foreslått i denne proposisjonen vil gjøre det mer krevende å oppnå norsk statsborgerskap enn før. Tall for 2014 viser at ca. 90 prosent viste muntlig ferdighet i norsk på A2-nivå, eller bedre. Når det gjelder prøven i samfunnskunnskap viser statistikk for 2014 at 75 prosent av de som gikk opp til prøven bestod. Departementet understreker at de da hadde anledning til å ta prøven på et språk de forstod, og at det vil bli mer krevende å bestå prøven på norsk. Departementet kan ikke tallfeste hvor mange som kommer til å klare å oppfylle de nye kravene. Dette skyldes at det normalt vil gå noen år mellom prøvene som avslutter opplæringen for nyankomne innvandrere til det er aktuelt å søke statsborgerskap. Den enkelte vil ha mulighet til å tillegge seg mer kunnskap i denne tiden. Departementet antar også at ønsket om å bli norske borgere vil kunne virke motiverende med hensyn til å lære mer. Dertil kommer at man vil ha mulighet til å gå opp til prøvene flere ganger dersom man ikke består. Vi viser også til unntaksmulighetene som er beskrevet i kapittel 7.

De nye vilkårene vil også gjøre det noe mer kostbart å bli norsk borger enn før. Alle som søker statsborgerskap i den første tiden etter 1. juli 2016 vil måtte gå opp til samfunnskunnskapsprøven som privatister ettersom denne ikke fantes da de kom til landet og gjennomgikk ordningene i introduksjonsloven. De må selv betale etter selvkostprinsippet. Prisen vil variere mellom ulike kommuner, men tall departementet har

innhentet viser at prøven i dag koster ca. 700 kr i gjennomsnitt. De som ikke tidligere kan vise til å ha bestått språkprøve med muntlig nivå A2 eller bedre vil måtte gå opp til prøve i norsk muntlig som privatist. Ut fra opplysninger vi har innhentet legger departementet til grunn at denne prøven i dag koster ca 800 kr i gjennomsnitt. Som sagt ovenfor er det vanskelig å si nøyaktig hvordan et økt antall kandidater vil påvirke prisen for å gå opp til prøver som privatist, men departementet vurderer det som lite sannsynlig at det vil bli store endringer.

Departementet vil understreke at prøveavgift kommer i tillegg til saksbehandlingsgebyr, jf. statsborgerloven § 32. Gebyrets størrelse er for tiden 4200 kr, jf. statsborgerforskriften § 15-2.

13 Ikrafttredelse

13.1 Høringsforslaget

Av høringsforslaget framgikk det at de nye bestemmelsene om kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap innføres i statsborgerloven fra 1. juli 2015 med henvisning til avtale og gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet, fremforhandlet av V, KrF, FrP og H. Det framgikk videre av høringsforslaget at de nye vilkårene først vil få virkning for søknader som sendes inn etter 1. juli 2016 slik at både kommuner, utlendingsmyndighetene og den enkelte søker får tid til å tilpasse seg de nye kravene.

13.2 Høringsinstansenes syn

Deltagruppen voksenopplæringsssenter, IKVO og Ledernetverket i Østfold voksenopplæring og Kvinesdal voksenopplæring uttaler at dersom lovforslaget gjennomføres så bør det gjennomføres for personer som får lovlig opphold i Norge etter at loven er vedtatt og som kjenner de nye vilkårene fra søknadstidspunktet for oppholdstillatelse.

IMDi mener forslaget departementet fremmer for ikrafttredelsen av bestemmelsen er klart formulert og ikke skaper rom for fortolkning. *IMDi* uttaler at forslaget ivaretar hensynene til forutberegnelighet for den enkelte og likebehandling i forvaltningen.

IMDi uttaler at ettersom retten til opplæring kun består i tre år fra den første oppholdstillatelsen som gir rett til norsk og samfunnskunnskap (jf. introduksjonsloven § 17 femte ledd), er det viktig at personene som omfattes av kravene får god og tilstrekkelig informasjon om tilbudet om opp-

læring etter introduksjonsloven og hvilke konsekvenser det vil få dersom opplæringen og prøvene ikke gjennomføres i løpet av treårsperioden.

13.3 Departementets vurdering

Det er kommunene som må gjennomføre et økt antall avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap som følge av innføring av de nye vilkårene som fremgår av denne proposisjonen. Departementet har derfor merket seg at det har kommet få merknader fra kommunene på forslaget til ikrafttredelse og holder fast ved forslaget til ikrafttredelse som framgikk av høringsbrevet. Departementet er ikke enig i forslaget om at de nye vilkårene kun skal gjelde de som får lovlig opphold etter at loven er vedtatt. Departementet vil påpeke at hovedregelen om botid for å ha krav på statsborgerskap er at søkeren har til sammen syv års opphold i riket i løpet av de siste ti årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Selv om noen grupper kan få statsborgerskap etter kortere tid enn hovedregelen tilsier, vil en løsning som *Deltagruppen voksenopplærings-senter, IKVO, Ledernetverket i Østfold voksenopplæring* og *Kvinesdal voksenopplæring* foreslår føre til at de foreslåtte endringene i denne proposisjonen først vil få full effekt flere år frem i tid. Departementet vil påpeke at den enkelte ikke har krav på at vilkårene for statsborgerskap er uendret fra vedkommende fikk lovlig opphold og frem til søknad om statsborgerskap. Statsborgerloven § 7 fastsetter at den enkelte har rett til statsborgerskap. Det framgår imidlertid av samme bestemmelse at denne rettigheten forutsetter en søknad. I tillegg til søknaden må statsborgermyndighetene vurdere om vilkårene for statsborgerskap er oppfylt. Det er altså ikke tale om å gripe inn i en etablert rettstilstand å innføre de nye vilkårene for statsborgerskap etter 1. juli 2016. Forutsatt at forslagene til lovendringer vedtas i 2015 vil den enkelte etter departementets syn også få rimelig tid til å innrette seg etter de nye vilkårene. Departementet slutter seg til *IMDis* merknad om at det er viktig at den enkelte får god og tilstrekkelig informasjon om viktigheten av å gjennomføre opplæring etter introduksjonsloven, herunder å gå opp til de obligatoriske avsluttende prøvene. Dersom de som har krav på gratis opplæring etter introduksjonsloven ikke benytter seg av dette opplæringstilbudet vil de måtte tilegne seg muntlige ferdigheter i norsk og kunnskaper om det norske samfunnet på egenhånd.

Forslag om ikrafttredelse fremgår av del II i endringslov til statsborgerloven som fremgår av denne proposisjonen.

14 Merknader til bestemmelsene i lovutkastet

Til § 7 første ledd bokstav f

Endringene i § 7 første ledd bokstav f kommer som følge av forslaget om å innføre krav om å beherske et minimum av norsk muntlig og krav om bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk som vilkår for statsborgerskap. § 7 fastsetter hovedregelen om erverv av statsborgerskap etter søknad. Det fremgår av bestemmelsen hvilke vilkår som må være oppfylt dersom man skal ha rett til statsborgerskap etter søknad. Etter endringene er et av hovedvilkårene for å ha krav på statsborgerskap at man har kunnskaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap.

Til § 8

Endringene i bestemmelsen medfører at det for søkere mellom 18 og 67 år blir krav om å ha gjennomført 300 timer norskopplæring. For personer som har rett, men ikke plikt, til 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven blir det nå et krav om at de må ha gjennomført disse timene for å ha rett til norsk statsborgerskap. Dette innebærer at også personer mellom 55 og 67 år må gjennomføre den opplæringen de har rett til etter introduksjonsloven for å få norsk statsborgerskap. I tillegg innføres et krav om grunnleggende ferdigheter i norsk muntlig og krav om bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk for å få statsborgerskap.

Søknadstidspunktet er avgjørende for om 18-årsgrensen etter statsborgerloven § 8 første og annet ledd er oppfylt. Vedtakstidspunktet er avgjørende for om 67-årsgrensen etter første og annet ledd er nådd.

Kongen gis i forskrift kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om kravene til et minimum av muntlige ferdigheter i norsk og bestått prøve i samfunnskunnskap, og om unntak fra kravene.

Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)

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 statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)

I

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborger-
skap gjøres følgende endringer:

§ 7 første ledd bokstav f skal lyde:

- f) fyller *kravene* om norskopplæring og *kunn-
skaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap*
fastsatt i § 8,

§ 8 skal lyde:

§ 8. *Krav om gjennomført norskopplæring, kunn-
skaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap*

For søkere mellom 18 og 67 år er det et krav
at de har gjennomført 300 timer godkjent
norskopplæring eller kan dokumentere tilstrek-
kelige kunnskaper i norsk eller samisk. For
søkere mellom 18 og 67 år som er omfattet av
rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunns-
kunnskap etter introduksjonsloven, er det et
krav at de har *gjennomført den opplæringen de har*

rett eller plikt til. Søknadstidspunktet er avgjø-
rende for om 18-årsgrensen etter første og annet
punktum er oppfylt.

*For søkere mellom 18 og 67 år er det i tillegg et
krav at de behersker et minimum av norsk muntlig
og har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk.*

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestem-
melser om kravet om gjennomført norskopp-
læring, herunder om unntak, og om kravet om
tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk.
*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om
kravene om å beherske et minimum av norsk munt-
lig og ha bestått prøve i samfunnskunnskap, her-
under om unntak fra kravene.*

II

Loven trer i kraft 1. juli 2016. De nye kravene gjel-
der for søknader om norsk statsborgerskap som
er fremmet etter ikrafttredelsen.



