



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 50

(2003–2004)

Om lov om endringer i
introduksjonsloven mv.

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.4	Særlig om innvandrerkvinner behov	23
2	Bakgrunnen for lovforslaget	8	5.5	Lovstruktur – egen lov eller tilføyelse i eksisterende lov	23
2.1	Innledning	8	5.6	Nærmere om lovens formål	24
2.2	Den politiske plattform	8	5.6.1	Styrking av den enkeltes samfunnsdeltakelse	24
2.3	Hovedpunktene i høringsnotatet av 25. juli 2003	9	5.6.2	Intensivering og økt kontinuitet	24
2.4	Høringsinstansenes generelle synspunkter	10	5.6.3	Økt andel innvandrere som kan norsk	24
2.4.1	Formålet med ny ordning	10	6	Internasjonale forpliktelser	25
2.4.2	Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	10	6.1	Innledning	25
2.4.3	Tilbud om norskopplæring etter behov ut over rett/plikt til 300 timer	12	6.2	Er staten forpliktet til å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap?	25
2.4.4	Forholdet mellom introduksjonsordningen og rett og plikt til norskopplæring	12	6.3	Står staten fritt til å pålegge en plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap?	26
2.4.5	Saksbehandlingsregler	13	6.4	Ikke-diskrimineringsprinsippet	26
2.4.6	Nasjonalt registreringssystem	13	6.5	Særlig om statsløse og flyktninger ..	27
2.4.7	Gjennomført obligatorisk norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse og statsborgerskap	13	7	Personkrets	29
2.4.8	Økonomiske og administrative konsekvenser	13	7.1	Innledning	29
3	Gjeldende ordning for norskopplæring	15	7.2	Personkretsen etter gjeldende ordning for norskopplæring	29
3.1	Innledning	15	7.3	Høringsnotatet	29
3.2	Norskopplæring	15	7.3.1	Avgrensning etter oppholdsgrunnlag	29
3.2.1	Utviklingstrekk	15	7.3.2	Avgrensning etter alder	30
3.2.2	Målgruppen	15	7.4	Høringsinstansenes syn	30
3.2.3	Timerammer og opplæringens organisering og innhold	16	7.5	Departementets vurdering	31
3.2.4	Finansiering	16	7.5.1	Avgrensning etter oppholdsgrunnlag	31
3.3	Introduksjonsloven	17	7.5.2	Avgrensning etter alder	32
4	Ordninger i andre land	18	8	Rett og plikt til deltakelse i norskopplæring	34
4.1	Innledning	18	8.1	Innledning	34
4.2	Sverige	18	8.2	Hva innebærer rett og plikt til norskopplæring for den enkelte?	34
4.3	Danmark	18	8.2.1	Høringsnotatet	34
4.4	Finland	19	8.2.2	Høringsinstansenes syn	34
4.5	Nederland	20	8.2.3	Departementets vurdering	35
4.6	Østerrike	20	8.3	Bortfall av retten og fritak fra plikten	37
5	Behovet for og hensikten med en ny ordning	22	8.3.1	Høringsnotatet	37
5.1	Prinsipielt utgangspunkt	22	8.3.2	Høringsinstansenes syn	37
5.2	Styrking av norskopplæringen	22	8.3.3	Departementets vurdering	37
5.3	Sanksjonering av deltakelse	22	8.4	Kommunens ansvar	38
			8.4.1	Høringsnotatet	38

8.4.2	Høringsinstansenes syn	38	10.4.1	Bosettingstillatelse	52
8.4.3	Departementets vurdering	38	10.4.2	Statsborgerskap	53
8.5	Virkning av ikke oppfylt plikt til norskopplæring	40	11	Saksbehandling	56
8.5.1	Høringsnotatet	40	11.1	Innledning	56
8.5.2	Høringsinstansenes syn	40	11.2	Enkeltvedtak	56
8.5.3	Departementets vurdering	40	11.2.1	Gjeldende rett	56
8.6	Norskopplæring ut over 300 timer ved behov	41	11.2.2	Høringsnotatet	56
8.6.1	Høringsnotatet	41	11.2.3	Høringsinstansene syn	56
8.6.2	Høringsinstansenes syn	41	11.2.4	Departementets vurdering	56
8.6.3	Departementets vurdering	42	11.3	Klageinstansen og dens kompetanse	57
			11.3.1	Gjeldende rett	57
			11.3.2	Høringsnotatet	57
			11.3.3	Høringsinstansene syn	57
9	Opplæringens innhold og organisering	43	11.3.4	Departementets vurdering	58
9.1	Innledning	43	12	Ny finansieringsordning	59
9.2	Opplæringens innhold og organisering	43	12.1	Innledning	59
9.2.1	Høringsnotatet	43	12.2	Høringsnotatet	59
9.2.2	Høringsinstansenes syn	43	12.3	Høringsinstansenes syn	59
9.2.3	Departementets vurdering	43	12.4	Departementets vurdering	60
9.3	Nasjonalt register	45	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	62
9.3.1	Gjeldende rett	45	13.1	Økonomiske konsekvenser	62
9.3.2	Høringsnotatet	46	13.1.1	Stat og kommune	62
9.3.3	Høringsinstansenes syn	46	13.1.2	Samfunnsøkonomiske konsekvenser	63
9.3.4	Departementets vurdering	47	13.2	Administrative konsekvenser for kommunene	63
10	Vilkår knyttet til bosettingstillatelse og statsborgerskap	49	13.3	Administrative konsekvenser for statsforvaltningen	63
10.1	Gjeldende rett	49	14	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	65
10.1.1	Bosettingstillatelse	49	14.1	Endringer i introduksjonsloven	65
10.1.2	Statsborgerskap	49	14.2	Andre lovendringer	69
10.2	Høringsnotatet	50	14.3	Ikrafttredelse	69
10.2.1	Bosettingstillatelse	50			
10.2.2	Statsborgerskap	50			
10.3	Høringsinstansenes syn	52			
10.4	Departementets vurdering	52			
				Forslag til lov om endringer i introduksjonsloven mv.	70



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 50

(2003–2004)

Om lov om endringer i introduksjonsloven mv.

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 2. april 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og regionaldepartementet legger med dette fram forslag om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Forslaget går ut på å lovfeste en egen ordning med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere.

Formålet med ordningen er å styrke innvandre- res forutsetninger for å kunne delta aktivt i arbeids- og samfunnslivet. Evnen til å bruke språket skriftlig og muntlig er en av de viktigste forutsetningene for å kunne delta i samfunnet. Språket er nødvendig for å kunne argumentere, engasjere seg i det poli- tiske liv, skaffe seg informasjon og konkurrere om arbeid. Å tilrettelegge for at innvandrere med lite eller ingen forkunnskaper i norsk lærer seg språ- ket, er også viktig for at samfunnet skal få del i og dra nytte av deres medbrakte ressurser og erfarin- ger, og for å motvirke marginalisering, diskrimine- ring og andre former for utestenging i samfunnet. Den foreslåtte ordningen er ment å sikre at innvan- drere deltar i grunnleggende opplæring i norsk og samfunnskunnskap i løpet av deres første tid i Norge.

Utgangspunktet for Regjeringens integrerings- politikk er at den enkelte innvandrers selv har et an- svar for å delta aktivt i samfunnet. Det er en beretti- get forventning at innvandrere som har til hensikt å

ta varig opphold i landet, søker å tilegne seg grunn- leggende ferdigheter i norsk. Dette understrekes gjennom innføring av en ordning med rett og/eller plikt til deltakelse i norskopplæring, og ved at gjen- nomført norskopplæring innføres som et nytt vilkår for innvilgelse av varig oppholdstillatelse (boset- tingstillatelse) og for erverv av norsk statsborger- skap.

Regjeringens integreringspolitikk tar sikte på å legge forholdene til rette for at innvandrere kan del- ta på alle samfunnets arenaer. Det er viktig å sette i verk tiltak som kan redusere barrierene personer med innvandrerbakgrunn møter på arbeidsmarke- det, boligmarkedet mv. Som et sentralt tiltak i det langsiktige arbeidet mot rasisme og diskrimine- ring, vil Regjeringen i løpet av 2004 legge fram et forslag til en ny lov mot etnisk diskriminering.

Forslaget som fremmes i denne proposisjonen innebærer en lovfesting av rett og plikt til deltakel- se i 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunn- skap, hvorav 50 timer skal være opplæring i sam- funnskunnskap på et språk deltakeren forstår. En rettighetsfesting understreker det offentliges an- svar for å tilby opplæring i norsk og samfunnskunn- skap. En individuell rett styrker dessuten den en- keltes rettsstilling og trygger likebehandling og for-

utberegnelighet. For personer som omfattes av den individuelle retten skal opplæringen være gratis. Gratis opplæring sikrer reelle og like muligheter for deltakelse i ordningen, uavhengig av den enkeltes økonomiske evne. Retten til 300 timer opplæring må benyttes innen tre år, beregnet fra vedtakstidspunktet for førstegangs oppholds- eller arbeidstillatelse. Tidsfristen er ment å fungere som et incitament for den enkelte til å komme i gang med opplæringen, og sikrer på den måten at opplæringen tar til allerede i etableringsfasen i Norge. Videre signaliserer fristen en forventning om at opplæringen skal holde en viss kontinuitet, intensitet og progresjon for den enkelte, og bidra til en bedre gjennomstrømming i norskopplæringsordningen. Plikten til 300 timer opplæring vil gjelde fra samme tidspunkt og fram til personen fyller 55 år. Personer som har rett til gratis opplæring vil også være omfattet av ordningen med behovsprøvd norskopplæring ut over 300 timer, begrenset oppad til 2 700 timer.

For alle som omfattes av plikten, vil det nå oppstilles et krav om gjennomført 300 timer norskopplæring for innvilgelse av bosettingstillatelse. Videre innføres et generelt vilkår om at søkeren må ha gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring, eller kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, for erverv av norsk statsborgerskap. Dette vilkåret vil gjelde for alle, det vil si også for personer som ikke omfattes av den nye ordningen. For nordiske borgere vil imidlertid særreglene om erverv av statsborgerskap ved melding fortsatt gjelde.

Ordningen vil bare omfatte personer med oppholdsgrunnlag som danner grunnlag for bosettingstillatelse, hvilket er en tillatelse som normalt gir rett til varig opphold i Norge etter tre års sammenhengende opphold. Det gjøres imidlertid unntak for personer som er gitt opphold på kollektivt grunnlag, disse vil omfattes av ordningen fra det tidspunkt de bosettes i en kommune. Videre avgrenses persongruppen ut fra alder. Personer i yrkesaktiv alder, det vil si 16 – 55 år, tilhører målgruppens kjerne. Barn får språkopplæring gjennom grunnskolen til de er 16 år, så de omfattes ikke. Personer over 55 år pålegges ingen plikt til å delta i norskopplæring, men vil likevel ha rett til å delta i opplæringen fram til de fyller 67 år.

Kommunene er gjennom introduksjonsloven allerede tillagt hovedansvaret for det offentliges bidrag til integreringen av nyankomne innvandrere i samfunnet. Etter forslaget her får kommunene også ansvaret for gjennomføringen av norskopplæringen. Opplæringen skal tilfredsstillende visse krav til innhold og kvalitet som blant annet vil sikre at den

enkelte deltaker får tilrettelagt opplæring i tråd med individuelle forutsetninger og behov. Dette skal skje så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at den enkelte framsetter krav eller søknad om å få norskopplæring.

Et viktig prinsipp i Regjeringens integreringspolitikk er at alle tiltak som foreslås for å bedre situasjonen for innvandrere generelt skal være like tilgjengelige og relevante for innvandrerkvinner som for innvandrer menn. Det er derfor et poeng at den foreslåtte retten og/eller plikten til norskopplæring knytter seg til den enkelte uavhengig av kjønn og familiesituasjon. Sammenholdt med retten til en individuelt tilpasset plan, sikres fleksible løsninger. En praktisk forutsetning for deltakelse, spesielt for kvinner, vil ofte være at det kan framskaffes barnetilsyn. Kommunene anmodes om å se tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del av de samlede midlene til tiltak for målgruppen, og å tilrettelegge for barnepass der det er nødvendig.

Opplæring i norsk inngår allerede som en av hovedkomponentene i introduksjonsordningen. Den nye ordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap foreslås derfor inntatt som en del av introduksjonsloven. Personkretsen for norskopplæringen er videre enn personkretsen for introduksjonsordningen. Personer som ikke omfattes av rett og plikt til introduksjonsordning vil imidlertid kunne være omfattet av rett og/eller plikt til norskopplæring.

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

I *kapittel 2* beskrives bakgrunnen for lovforslaget, herunder den politiske plattformen, hovedpunktene i høringsnotatet og resultatet fra høringen.

I *kapittel 3* gjennomgås gjeldende ordning for norskopplæring, herunder målgruppen, timerammer, opplæringens organisering og innhold, samt finansiering.

I *kapittel 4* gis det en oversikt over tilsvarende ordninger i Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Østerrike.

I *kapittel 5* drøftes behovet for og hensikten med en ny ordning for norskopplæring, herunder det prinsipielle utgangspunktet, hvordan man kan styrke norskopplæringen og om det bør innføres sanksjoner ved illegitimt fravær. Det ses særlig på innvandrerkvinnens spesielle behov. Til slutt drøftes spørsmålet om ny ordning for norskopplæring bør reguleres i egen lov eller i introduksjonsloven, og det gis en nærmere redegjørelse for lovens formål.

I *kapittel 6* ses det nærmere på forholdet til Nor-

ges internasjonale forpliktelser. I hvilken grad er staten forpliktet til å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap og i hvilken grad kan staten pålegge en plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap drøftes. Til slutt ses forslaget opp mot ikke-diskrimineringsprinsippet, og situasjonen for statsløse og flyktninger omtales særskilt.

I *kapittel 7* drøftes det nærmere hvem som bør omfattes av ny ordning for norskopplæring. Avgrensningen av personkretsen er basert på en vurdering av hvilke grupper som har særskilt behov for norskopplæring. Avgrensning av personkretsen foretas ut fra den enkeltes oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven og i forhold til alder.

I *kapittel 8* drøftes innholdet av den individuelle retten og plikten til deltakelse i norskopplæring, herunder adgangen til å gi fritak fra plikten, spørsmålet om fravær og konsekvenser ved ikke oppfylt plikt. Til slutt omtales det nærmere innholdet av kommunens plikt.

I *kapittel 9* omtales spørsmål som gjelder opplæringens målsettinger, innhold og organisering.

Kapittelet omhandler også spørsmål om etablering av et nasjonalt register for gjennomføring av den nye ordningen for norskopplæring.

I *kapittel 10* drøftes forslaget om innføring av nytt vilkår om deltakelse i 300 timer norskopplæring for innvilgelse av bosettingstillatelse. Videre drøftes forslaget om innføring av nytt vilkår om deltakelse i 300 timer norskopplæring eller krav til dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, for erverv av norsk statsborgerskap.

I *kapittel 11* behandles forslaget til saksbehandlingsregler og forholdet til forvaltningsloven.

I *kapittel 12* drøftes ny finansieringsordning for norskopplæringen. Departementet vil vurdere et per capita-tilskudd, slik at kommunene gis tilskudd etter en enhetlig struktur, uavhengig av hvordan tilbudet organiseres. På sikt er likevel målsettingen at tilskuddet skal legges inn i kommunenes rammetilskudd.

I *kapittel 13* drøftes de økonomiske og administrative konsekvensene ved forslaget for kommunene, fylkesmennene og Utlendingsdirektoratet.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

Det er et mål at alle, uavhengig av opprinnelse og kjønn, skal kunne få arbeid og ha like muligheter til å delta i det norske samfunnet, enten det er i skolen, i bomiljøet eller i organisasjonslivet. Deltakelse er viktig både for at samfunnet skal kunne nyttiggjøre seg alle ressurser i befolkningen, og for at den enkelte skal kunne påvirke sin egen livssituasjon. Gode norskkunnskaper vil ofte være en forutsetning for å kunne ta aktivt del i samfunnet generelt og på arbeidsmarkedet spesielt.

For å tilrettelegge for aktiv samfunnsdeltakelse for alle, fremmes det her forslag om en lovfestet ordning med opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

2.2 Den politiske plattform

St.meld. nr. 17 (2000–2001), Innst. S. nr. 197 (2000–2001)

Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge angir mål og overordnede prinsipper for behandling av asylsøknader, bosetting av nyankomne flyktninger i kommunene og tilskudds- og finansieringsordninger for kommunenes arbeid med flyktninger. Regjeringen varslet i denne meldingen at den ville innføre rett til norskopplæring for voksne innvandrere og gjøre deltakelsen obligatorisk.

Under behandlingen av St.meld. nr. 17 (2000–2001) sa kommunalkomiteen seg enig i at norskkunnskaper er en forutsetning for å kunne delta i arbeids- og samfunnsliv, og uttalte at det må være en målsetting å få flest mulig langtidsbosatte i Norge til å skaffe seg norskkunnskaper nok til å kunne ha kontakt med norske institusjoner og enkeltpersoner. Komiteen støttet Regjeringens forslag om å innføre rett og plikt til deltakelse i norskopplæring. Det ble spesielt pekt på at tilbudet må tilpasses den enkeltes behov. Stortinget behandlet saken 23. april 2001 og fattet vedtak i samsvar med innstillingen.

Strategi for bedre læring og større deltagelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2003–2008

Utdannings- og forskningsdepartementet utarbeidet høsten 2003 en strategiplan for departementets helhetlige politikk knyttet til opplæring og integrering av minoritetsspråklige i skole og utdanning. Strategiplanen omfatter grunnopplæringen, høyere utdanning og voksnes læring, gir en statusbeskrivelse av feltet og presenterer departementets tiltak. Strategiplanen har som overordnet målsetting å sikre inkludering av minoritetsspråklige i skole, utdanning, samfunns- og arbeidsliv. Et av delmålene er å bedre norskferdighetene hos den voksne minoritetsbefolkningen.

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere

Introduksjonsloven regulerer en ordning der deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram gir deltakeren rett til en bestemt ytelse til livsopphold, kalt introduksjonsstønad. Et av siktemålene med ordningen er å dekke deltakernes behov for språkopplæring og innsikt i norske samfunnsforhold. Ved innføringen av introduksjonsloven ble det således lagt et grunnlag for et individuelt hel dagsprogram med norskopplæring som en av hovedkomponentene, jf. mer om introduksjonsloven i kapittel 3 nedenfor.

Stortinget sluttet seg i all hovedsak til forslaget til introduksjonslov i den form den ble presentert i Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Kommunalkomiteen la under sin behandling spesielt vekt på at introduksjonsprogrammet ble foreslått innrettet med individuelle handlingsplaner for hver enkelt deltaker, jf. Innst. O. nr. 103 (2002–2003). Under omtalen av lovens personkrets, som etter departementets forslag ikke omfattet familiegjennforente til norske statsborgere eller arbeidsinnvandrere, viste komiteen til at dagens tilbud om norskopplæring også omfatter denne gruppen.

2.3 Hovedpunktene i høringsnotatet av 25. juli 2003

Kommunal- og regionaldepartementet sendte 25. juli 2003 forslag til ny lovfestet ordning og ny finansieringsordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere på høring.

Departementet foreslår i høringsnotatet at opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjøres obligatorisk for voksne innvandrere. Den obligatoriske opplæringen begrenses til 300 timer, hvorav 50 timer skal være i samfunnskunnskap og på et språk innvandreren forstår. I forslaget ligger at personer som får en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven, skal ha plikt til å delta i opplæringen. Denneplikten sammenfaller med en individuell rett til 300 timer opplæring. Opplæringen skal være gratis for den enkelte. Det foreslås også at nordiske borgere som verken kan dansk eller svensk, samt personer med EØS-oppholdstillatelse, skal få en slik rett, selv om de ikke pålegges en plikt. Retten til opplæring foreslås å omfatte aldersgruppen 16 til 67 år, plikten vil imidlertid bare gjelde personer mellom 16 og 55 år. Departementet foreslår videre at retten til opplæring begrenses til tre år fra det tidspunkt positivt vedtak om oppholdstillatelse etter utlendingsloven fattes, eller til tre år etter ankomst til landet når det gjelder overføringsflyktninger. Personer som allerede behersker norsk, unntas både fra obligatorisk deltakelse og gis ikke rett til gratis opplæring. Plikten gjelder heller ikke personer som har tilstrekkelige kunnskaper i samisk, og det kan videre gjøres unntak fra plikten dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende grunner tilsier det. Kommuner har plikt til å tilby norskopplæring til de personene som omfattes.

I tillegg til 300 timer obligatorisk norskopplæring, foreslås det at kommunene pålegges en plikt til å tilby ytterligere opplæring i inntil 2 700 timer til personer som har behov for slik opplæring. Dette gjelder bare personer som har en tillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Kommunenes plikt motsvares ikke her av en individuell rett, og opplæring ut over 300 timer vil ikke være obligatorisk for noen.

Det foreslås videre at gjennomført obligatorisk opplæring i 300 timer settes som vilkår for innvilgelse av bosettingstillatelse og for erverv av norsk statsborgerskap.

Det legges opp til at ordningen skal finansieres over kommunenes rammetilskudd, med en overgangsperiode på fem år.

Departementet anbefaler i høringsbrevet at reg-

lene om obligatorisk norskopplæring tas inn i introduksjonsloven.

Det gjøres nærmere rede for innholdet i høringsbrevet under behandlingen av de enkelte lovforslagene senere i proposisjonen.

Forslaget ble sendt på høring til følgende institusjoner og organisasjoner:

Adopsjonsforum
Aetat
Arbeidsdirektoratet
Afrikan Youth in Norway
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Barneombudet
Biskopene
Datatilsynet
Den norske advokatforening
Den norske Dommerforening
Departementene
Det norske Arbeiderparti
ECON Senter for økonomisk analyse
Enestående adoptanters forening (EAF)
FAFO
Faglig forum for kommunalt flyktningearbeid (ffkf)
Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO)
Flyktningerådet
FNs Høykommissær for flyktninger, Stockholm
Folkehøgskolerådet
Fremskrittspartiet
Fylkeskommunene
Fylkesmennene
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH)
Høyres hovedorganisasjon
Innvandernes Landsorganisasjon (INLO)
Inor-Adopt
Institutt for samfunnsforskning
Internasjonal helse- og sosialgruppe (IHSG)
Islamsk kvinnegruppe Norge (IKN)
Islamsk råd
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kirkerådet
Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO)
Kommunene
Kommunenes Sentralforbund (KS)
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)
Kontoret for fri rettshjelp
Kristelig Folkeparti
Kristen interkulturelt arbeid (KIA)
Kystpartiet

Landbrukets arbeidsgiverforening
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Likestillingsombudet
 Likestillingssenteret
 Læringssenteret
 Mellomkirkelig råd
 Menneskerettighetshuset
 MiRA ressurscenter
 Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR)
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norges forskningsråd
 Norges Juristforbund
 Norges lensmannslag
 Norges Rederiforbund
 Norges Røde Kors
 Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU)
 Norsk barnevernssamband
 Norsk byggforskningsinstitutt
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Forbund for Fjernundervising (NFF)
 Norsk Kommuneforbund
 NOVA
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjon Mot Offentlig Diskriminering (OMOD)
 Oslo Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS)
 Politidirektoratet
 Politiembetsmennenes Landsforening
 Politiets Fellesforbund
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
 Primærmedisinsk Verksted (PMV)
 Redd Barna
 Regjeringsadvokaten
 Ressurscenter for pakistanske barn
 Rettspolitisk forening
 Riksadvokaten
 Rikstrygdeverket
 Rådet for fagopplæring i arbeidslivet
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynsammfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Senter mot etnisk diskriminering (SMED)
 Senterpartiets hovedorganisasjon
 Sentralkontoret for folkeregistrering
 SINTEF-IFIM
 Skattedirektoratet
 Skolenes Landsforbund
 SOS Rasisme
 Sosialistisk Venstreparti
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Statskonsult
 Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Sysselmannen på Svalbard
 Universitetet i Bergen, Norsk Språktest

Universitetet i Oslo
 Universitetet i Tromsø
 Utdanningsforbundet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)
 Venstre
 Verdens barn
 Voksenopplæringsforbundet
 Vox
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Høringsbrevet ble også offentliggjort på nettsidene til Kommunal- og regionaldepartementet. Høringsfristen ble satt til 15. oktober 2003. 161 høringsinstanser avga realitetsuttalelse. I tillegg til høringsuttalelser fra flere av instansene på listen ovenfor, kom det uttalelser fra Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen (BUFA), Birkelid voksenopplæring i Songdalen kommune, Follo kvalifiseringssenter, Folkeuniversitetet, Gjøvik kommunale opplærings-senter, Grue opplærings-senter, Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring (IKVO), Kristiansand voksenopplærings-senter, NORICOM språktjenester, Norsk Interaktiv AS, Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo, Universitets- og høyskolerådet, Vaksenopplæringa i Austevoll, Vaksenopplæringa i Kvam, Voksenopplæringen i Modum og Sjøvegan videregående skole.

Nedenfor gis en samlet oversikt over uttalelsene som knytter seg til hovedpunktene i høringsnotatet. Det nærmere innholdet i høringsuttalelsene vil bli behandlet i tilknytning til de enkelte lovforslagene nedenfor.

2.4 Høringsinstansenes generelle synspunkter

2.4.1 Formålet med ny ordning

Et overveiende flertall av de vel 160 høringsinstansene som uttalte seg, slutter seg til departementets beskrivelse av formålet og intensjonene bak forslaget.

2.4.2 Rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Hvem retten og plikten gjelder for

Mange høringsinstanser er negative til at persongrupper som i dag tilbys gratis norskopplæring, etter forslaget vil miste dette tilbudet. Det er særlig norske statsborgere som ikke behersker norsk, samt au-pairer, som trekkes fram. Det foreslås at disse gruppene inkluderes i lovens personkrets.

Det er imidlertid også instanser som slutter seg til den foreslåtte begrensningen i personkretsen.

Noen av høringsinstansene har innvendinger til at den øvre aldersgrensen for plikten til å delta i norskopplæring etter forslaget settes til 55 år, da dette kan gi uheldige signaler om at personer over 55 år ikke er aktuelle for yrkeslivet. Vox foreslår at den øvre aldersgrense for plikten til å ta 50 timer samfunnsorientering i alle fall bør settes høyere enn 55 år. Andre mener det ikke bør settes en øvre aldersgrense for rett til gratis opplæring i 300 timer i det hele tatt.

Hva rett og plikt innebærer for den enkelte

Et flertall av kommunene og andre høringsinstanser mener at 300 timer opplæring (hvorav 50 timer er samfunnskunnskap) i mange tilfeller ikke vil være tilstrekkelig for å lære språket. Det foreslås derfor å øke timetallet for den obligatoriske delen. Enkelte mener at forslaget likevel kan aksepteres, da kommunene vil få plikt til å tilby ytterligere opplæring ved behov. Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk mener at det vil være pedagogisk uheldig om man i den obligatoriske delen av opplæringen kun stiller krav om tilstedeværelse, og fagrådet etterlyser krav om gjennomførte og godkjente arbeidsoppgaver i tillegg. Forslaget om 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, får støtte av flere høringsinstanser. Mange instanser, herunder Kommunenes Sentralforbund (KS) og et flertall av kommunene, peker imidlertid på at det særlig for små kommuner kan bli svært kostbart, i tillegg til å by på praktiske problemer, når en må skaffe kompetente lærere og/eller tolker til opplæringen i samfunnskunnskap. Flere instanser etterlyser at staten sørger for læremidler på aktuelle språk, og enkelte ønsker også en særlig økonomisk støtte for denne delen av opplæringen.

Flere høringsinstanser er negative til forslaget om å sette en tre-årsfrist for gjennomføring av retten til 300 timer opplæring. Trondheim kommune peker på at en slik frist blant annet kan slå urettferdig ut for innvandrerkvinner, da det for norske statsborgere gis rett til inntil ett års fødselspermisjon, samt rett til kontantstøtte i ytterligere to år for foreldre som ønsker å være hjemme med barn. For å unngå et opplæringsløp som trekker i langdrag, foreslår Vox at kommunene pålegges et minimum antall undervisningstimer per uke. Flere instanser er også opptatt av at det bør innføres et regelverk som åpner for permisjoner, slik at det blir mulig å forlenge fristen. Videre framheves det av enkelte instanser at det illegitime fraværet vil øke dersom man ikke innfører sanksjonsmuligheter.

Fylkesmannen i Nordland foreslår at departementet vurderer dekning av skyssutgifter, da dette for innvandrere som bor i utkantstrøk vil kunne utgjøre en urimelig stor belastning og representere et reelt hinder for deltakelse. Justisdepartementet minner om viktigheten av å informere verge/hjelpeverge for innvandrere under 18 år, og at kommunenes ansvar etter loven også vil gjelde for kriminalomsorgens klientell.

Fritak fra plikten

Flere høringsinstanser viser til at et minstemål av skriftspråklige norskerferdigheter er nødvendig for å klare seg i samfunnet, og at det må være en forutsetning at dette foreligger før fritak fra opplæringen eventuelt kan innrømmes. Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO) ønsker at personer med lovfestet rett til opplæring som er i arbeid skal gis rett til permisjon med lønn, slik at de har en reell mulighet til å delta. Helsedepartementet støtter fritak av helsemessige årsaker, samtidig som det understrekes at for mange kronisk syke innvandrere vil det være spesielt viktig å få opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Helsedepartementet mener det er viktig med klare kriterier for hva slags dokumentasjon som er nødvendig for at det skal kunne gis fritak.

Det offentlige plikt til å tilby norskopplæring

Flere instanser viser til at kommunene ifølge forslaget ikke vil ha plikt verken til å tilby eller dekke utgiftene til skyss eller barnepass. Dette kan svekke målgruppes reelle muligheter for deltakelse i opplæringen. Da opplæringen vil være obligatorisk, bør kommunene bli pålagt eller i hvert fall sterkt anmodet om å tilrettelegge spesielt for disse gruppene, for eksempel ved å prioritere innvandrerbarn ved tildeling av barnehageplass og tilby undervisning på kveldstid. Likestillingsombudet og Barne- og familiedepartementet understreker viktigheten av at kommunene tilrettelegger for et helhetlig tjenestetilbud, spesielt med tanke på innvandrermodre. Flere instanser, særlig kommunale voksenopplæringsinstitusjoner, er skeptiske til departementets oppfordring om konkurranseutsetting av undervisningen for å få en mest mulig effektiv opplæring. Instansene mener dette kan medføre at kvaliteten på undervisningen blir dårligere, at kompetansen som er opparbeidet i kommunene over tid, vil splittes opp og at det nødvendige samarbeidet mellom etatene om introduksjonsprogrammet vil bli vanskeliggjort. Utdanningsforbundet hevder at det er selvmotsigende å anbefale konkurranseutsetting samtidig som det kreves et

tett og nært samarbeid mellom flere kommunale etater. Det påpekes ellers at når kommunenes plikt til å gi opplæring også skal omfatte innvandrere som har oppholdstillatelse og som bor midlertidig i asylmottak, må det sikres at det økonomiske tilskuddet til kommunene også omfatter disse.

Opplæringen

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) foreslår at det etableres en nasjonal standard for skriftlig og muntlig språkprøve med tilhørende prøvesett. Videre anbefaler organisasjonen at det etableres en sentral ordning for nasjonal godkjenning av aktører som vil drive norskopplæring. Oslo kommune anbefaler at man i læreplanen beholder prinsippet om nivåbasert norskopplæring. Det forventes at ny læreplan/forskrift vil inneholde en nærmere beskrivelse av kvalitet og valg av metoder med hensyn til forslaget om 50 timer samfunnskunnskap. Senter mot etnisk diskriminering (SMED) etterlyser en tydeliggjøring av undervisningens innhold for å unngå at en her i realiteten stiller krav om assimilering. Flere instanser, som Vox, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) og Utlendingsdirektoratet (UDI), støtter departementets forslag om kompetansekrav for lærere, men uttaler at forslaget neppe vil få praktiske konsekvenser uten en nærmere presisering av kravet om at lærere skal ha «relevant faglig og pedagogisk kompetanse». Mange høringsinstanser er uenige i forslaget om at realkompetanse skal kunne sidestilles med formell lærerutdanning. Flere høringsinstanser foreslår at retten til tilrettelagt opplæring omtales nærmere i loven. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ber departementet vurdere den enkeltes rettssikkerhet i denne sammenheng, for eksempel ved at det innføres individuell klageadgang.

Virkning av ikke oppfylt plikt til norskopplæring

Flere av de instansene som uttaler seg om dette, ønsker direkte sanksjonsmuligheter for kommunene mens opplæringen pågår. Disse høringsinstansene stiller seg noe spørrende til om de «indirekte» sanksjonene som foreslås (vilkår for bosettingstillatelse og statsborgerskap) vil være tilstrekkelig motiverende for deltakelse. Det finnes også høringsinstanser som uttrykker en viss skepsis til hvorvidt sanksjoner overhodet kan fremme læringsprosessen hos den enkelte. Landsorganisasjonen i Norge (LO) er bekymret for at det på stadig flere områder innføres ulike ordninger for borgere i og utenfor EØS-området, da dette kan virke mot sin hensikt og føre til økt fremmedfrykt.

2.4.3 Tilbud om norskopplæring etter behov ut over rett/plikt til 300 timer

Hvem tilbudet gjelder for

Flere instanser mener det er uheldig at nordiske borgere og personer med EFTA-/EØS-tillatelser som har behov for opplæring ut over 300 timer, etter forslaget ikke skal gis tilbud om videre gratis norskopplæring. Det pekes i denne forbindelse særlig på at EØS-området i framtiden vil omfatte store deler av Øst-Europa, og erfaring viser at personer fra dette området ofte vil trenge norskopplæring ut over 300 timer for å kunne ta medbrakt kompetanse i bruk. Flere trekker fram foreldre med barn i grunnskolen som en viktig gruppe som bør sikres mulighet for mer enn 300 timer gratis norskopplæring, på grunn av deres rolle som barneoppdragere.

Timeramme, tidsfrist for gjennomføring og kommunal plikt

De fleste høringsinstansene synes å støtte forslaget om en plikt for kommunene til å tilby inntil 2 700 timer norskopplæring ut over de 300 timene med rett og plikt. Flere instanser uttrykker imidlertid bekymring for at forslaget samlet sett vil kunne føre til et dårligere tilbud enn dagens tilbud. Svakhet ved forslaget hevdes blant annet å være at det er for få rettighetsfestede timer, at det i mange tilfeller vil være et stort behov for ytterligere opplæring, og at det er uheldig med rammetilskudd i en tid da kommunenes økonomi er dårlig. Flere kommuner mener det er viktig å definere hvilket nivå som skal være nådd etter 300 timer, da det ellers vil kunne utvikle seg ulik praksis med hensyn til vurderingen av ytterligere opplæringsbehov. Med henvisning til svake grupper, påpekes det fra enkelte instanser at det er uheldig med en femårsfrist for å gjennomføre den behovsbaserte opplæringen.

2.4.4 Forholdet mellom introduksjonsordningen og rett og plikt til norskopplæring

Flere høringsinstanser mener det er viktig å se opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som en integrert del av det nye introduksjonsprogrammet, og ser det som en fordel at opplæringen lovfestes i introduksjonsloven. Tinn kommune etterlyser en bedre harmonisering av tidsrammene i forslaget her (300 timer obligatorisk norskopplæring) og i introduksjonsloven (inntil to år). KIM er skeptisk til at regelverket for norskopplæring og introduksjonsprogram samles i en lov, da personkretsen for

norskopplæring er videre enn for introduksjonsprogrammet. Atskilt regelverk vil framstå som mer ryddig og brukervennlig.

2.4.5 Saksbehandlingsregler

Fylkesmannen i Finmark foreslår at vedtak basert på kommunenes frie skjønn i større grad enn hva som framkommer av forslaget, bør kunne omgjøres av fylkesmannen. Tysvær kommune understreker at kommunenes vedtak om opplæring ut over 300 timer bør opprettholdes ved sekundærflytting.

2.4.6 Nasjonalt registreringssystem

De aller fleste av høringsinstansene er positive til forslaget om et nytt nasjonalt registreringssystem på individnivå. Mange ønsker at det legges inn mer informasjon i systemet enn det høringsnotatet antyder. Det forventes at et nasjonalt system i tillegg til å telle antall timer som til enhver tid er tatt ut, også registrerer fravær, permisjoner, gjennomførte/beståtte tester, nivået den enkelte befinner seg på, om han eller hun er innenfor timerammen og tidsfristen for tilbud om opplæring. Statistisk sentralbyrå (SSB) framhever betydningen av informasjon om deltakelse, praksis og resultater ikke bare for å kunne lage statistikk og analyser av innvandreres integrering, men også i evalueringssøymed. SSB anser det som naturlig at datasystemet etableres innenfor Databasen for utlendingsforvaltningen (DUF) som et saksbehandlingsverktøy. Individbasert registrering av norskopplæring må ses i sammenheng med deltakelse i introduksjonsprogram. Oslo kommune bemerker at lov og forskrift ikke bare bør hjemle plikt til å avgi informasjon til registeret, men også kommunenes rett til å hente ut informasjon. Datatilsynet mener loven må presiseres med hensyn til formålet for opprettelsen av et nasjonalt register, og at utleveringsbestemmelsen er for vidt formulert. Det vises her både til legalitetsprinsippet og til personvern hensyn.

«Det er vesentlig å begrense spredningen av opplysningene, da personopplysninger som kommer på avveie for denne gruppen vil kunne få store konsekvenser»,

uttaler Datatilsynet.

2.4.7 Gjennomført obligatorisk norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse og statsborgerskap

Flere av høringsinstansene slutter seg i utgangspunktet til departementets forslag om gjennomført

obligatorisk norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse. UDI bemerker imidlertid at det ikke er hensiktsmessig å knytte rett og plikt til norskopplæring til vedtakstidspunktet, da det på dette tidspunktet er ukjent om innvandreren har til hensikt å ta varig opphold i landet. UDI ønsker også å skille mellom tidspunktet for inntreden av rett og plikt, slik atplikten først inntreffer etter at det er søkt om bosettingstillatelse. Noen høringsinstanser uttrykker skepsis til hvorvidt sanksjoner overhodet kan fremme læringsprosessen hos den enkelte. Utdanningsforbundet uttaler blant annet:

«Hvis motivasjon betyr noe for læringsprosessen, er ikke tvang veien å gå».

Flere av høringsinstansene som har merknader til forslaget om gjennomført obligatorisk norskopplæring som vilkår for statsborgerskap, deler departementets syn. Fylkesmannen i Aust-Agder stiller spørsmål ved om det ikke bør settes krav om et visst ferdighetsnivå for at søknad om statsborgerskap skal kunne innvilges. Ålesund kommune mener obligatorisk opplæring bør avsluttes med en obligatorisk prøve, som må være bestått for at statsborgerskap kan innvilges.

2.4.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ny finansieringsordning

Blant høringsinstansene er det massiv motstand mot forslaget om ny finansieringsordning. Instansene framsetter en rekke argumenter imot forslaget om innlemming av det statlige tilskuddet til norskopplæring i kommunenes rammetilskudd. Innvendingene retter seg i hovedsak mot at norskopplæringen vil måtte konkurrere om ressurser med andre lovpålagte oppgaver i kommunen, samt frykt for at det ikke vil bli lagt inn nok midler til å finansiere kommunenes utgifter til norskopplæring. Dette blir også sett i sammenheng med en forventet økning i antall timer med norskundervisning som følge av introduksjonsordningen. Det foreslås fra flere hold å forbedre gjeldende ordning med øremerkede tilskudd, framfor å innføre en ordning som foreslått av departementet. Oslo kommune er redd for at den kommunale handlefriheten i realiteten begrenses sterkt, dersom endringen betyr at tilskuddet i utgangspunktet settes for lavt.

Administrative konsekvenser for kommunene, fylkesmennene og UDI

Få høringsinstanser har kommentert dette punktet. Fylkesmannen i Nordland anbefaler at infor-

masjon og veiledning til kommunene blir en samarbeidsoppgave mellom Utlendingsdirektoratets regionkontorer og utdanningsavdelingen hos fylkes-

mennene, ut fra den tilknytning og kjennskap til skoleverket som utdanningsavdelingene har.

3 Gjeldende ordning for norskopplæring

3.1 Innledning

I den perioden norskopplæring har vært et offentlig ansvar, har både opplæringens omfang og målgruppe endret seg. I dette kapitlet gis det en kort framstilling av utviklingstrekk, målgruppe, organisering og innhold i norskopplæringen de siste årene. I tillegg omtales introduksjonsloven og dennes målsetting.

3.2 Norskopplæring

3.2.1 Utviklingstrekk

Fra midten av 1970-tallet har gratis opplæring i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere vært et offentlig ansvar. Siden den gang har både opplæringens omfang og målgruppe blitt endret. I begynnelsen var opplæringens hovedmålgruppe arbeidsinnvandrere, og fra 1982 ble også flyktninger innlemmet i ordningen med gratis norskopplæring. Fram til 1987 kunne flyktninger og øvrige innvandrergupper få opptil 240 timer gratis opplæring, og det kunne i noen tilfeller gis undervisning ut over 240 timer innenfor en gitt timeramme. Som et resultat av forhandlinger mellom staten og Kommunenes Sentralforbund om mottak av flyktninger og asylsøkere i 1987, ble tilbudet for disse gruppene økt til 500 timer, mens arbeidsinnvandrere fortsatt fikk tilbud om 240 timer. Ordningen varte fram til 1991, da mottakssystemet for flyktninger og asylsøkere ble lagt om. Flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag fikk da tilbud om ytterligere 250 timer etter vurdering av behov, slik at de kunne få totalt 750 timer. Asylsøkere skulle ikke lenger få tilbud om norskopplæring finansiert over statsbudsjettet.

Fra 1. november 1993 ble det åpnet for at personer med midlertidig opphold (den gang personer fra Bosnia) skulle få samme opplæringstilbud som flyktninger.

Fra 1994 ble det også åpnet for at andre innvandrere kunne få opptil 500 timer gratis opplæring i norsk, og fra skoleåret 1996/97 fikk asylsøkere igjen mulighet for opplæring i norsk med samfunnskunnskap finansiert med tilskudd fra staten.

Fra høsten 1970 administrerte arbeidsmarkedsmyndighetene en ordning der Folketrygden refunderte kursutgifter for inntil 150 timer elementær språkundervisning gjennom Friundervisningen eller Arbeidernes Opplysningsforbund (AOF) for utenlandske arbeidstakere som var i arbeid eller gikk på yrkesopplæringskurs. Fra midten av 1970-tallet ble det etablert en særtilskuddsordning der kursarrangør fikk refundert utgifter fra staten 100 prosent. I 1991 ble denne refusjonsordningen gjort om til en ordning med tilskudd per time og per deltaker etter fastsatte satser. Denne ordningen gjelder framdeles.

3.2.2 Målgruppen

Fram til 1. januar 2004 var alle innvandrere over 16 år med arbeids- og oppholdstillatelse ut over tre måneder omfattet av tilbudet om gratis norskopplæring. Som følge av budsjettvedtaket for 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) og B. Innst. S. nr. 5 (2003–2004), vil det ikke lenger bli gitt tilbud om gratis norskopplæring til nordiske borgere, personer med tillatelse gitt etter EØS-/EFTA-regelverket, personer som har tillatelse innvilget etter 1. januar 2003 på grunnlag av et arbeidstilbud, samt deres familiedømmer. Tilbudet om gratis norskopplæring omfatter ikke utdanningssøkende, personale ved ambassader og konsulater (inkludert familiemedlemmer) og personale med utenlandsk arbeidsgiver (inkludert familiemedlemmer). Det betyr at tilbudet i dag omfatter flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente til disse. Familiegjenforente til norske og nordiske statsborgere omfattes også av tilbudet. Det gjør også norske borgere som mangler grunnleggende norskkunnskaper.

Fra 1. januar 2003 har ikke asylsøkere over 18 år fått tilbud om gratis norskopplæring.

Antall deltakere i norskopplæringen har økt sterkt de senere år. I 1997 var det 12 167 deltakere (per 1. desember) og i 2003 var det 29 317 deltakere (per 1. oktober). Årsaken til veksten er både økt innvandring og utvidelse av timetallsrammene. Opplæringen preges også av dårlig gjennomstrømming på grunn av

«et avbrutt, lite kontinuerlig og lite intensivt læringsløp»

som det heter i sluttrapport fra prosjektet «Norskopplæring for voksne innvandrere» (VOX 1998). I 2003 var det flere kvinner enn menn i opplæringen; 17 297 kvinner og 12 020 menn jf. Grunnskolen informasjonssystem, GSI.

3.2.3 Timerammer og opplæringens organisering og innhold

Personer som omfattes av tilbudet om gratis norskopplæring, har siden 1998 kunnet få inntil 850 timer opplæring dersom deres skolebakgrunn tilsvarer norsk grunnskole eller mer. Personer med ingen eller svært liten skolebakgrunn kan få inntil 3 000 timer norskopplæring. Alle kan ta ut 500 timer opplæring selv om de når et tilfredsstillende nivå. Det er i dag opp til den enkelte å avgjøre om en i det hele tatt vil ha opplæring og hvor mange timer opplæring en vil gjennomføre. Gjennomførte timer skal registreres på et timekort som følger deltakeren, og som deltakeren skal legge fram for et eventuelt nytt opplæringssted. Denne ordningen fungerer ikke tilfredsstillende i dag.

Det er kommunene som er ansvarlige for norskopplæringen og organiseringen av den. Kommunene kan velge å tilby opplæringen selv eller å bruke studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner, folkehøgskoler eller andre private eller offentlige opplæringsstilbydere. I 2001 stod studieforbund og folkehøgskoler for åtte prosent av opplæringen, resten stod kommunene for.

Mål, pedagogiske prinsipper, arbeidsmåter, organisering, læremidler, vurdering og opplæringens innhold er beskrevet i «Opplæringsplan i norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere», som er veiledende for kommunene. Målet er at deltakerne skal få så gode språkferdigheter at vedkommende kan delta i yrkeslivet, forbedre sine muligheter på arbeidsplassen og i arbeidslivet generelt, kunne delta i barnas oppvekst og skolegang og kunne orientere seg i samfunnet. Opplæring om samfunnet gis som en integrert del av språkopplæringen. Undervisningen bør ikke bare foregå i klasserommet, og det blir anbefalt å knytte opplæringen til en arbeidsplass. Opplæringsplanen anbefaler også at deltakerne blir plassert på forskjellig løp avhengig av tidligere skolegang. Det er i dag to løp. Løp A, er tilpasset dem som har kunnskaper tilsvarende gjennomført norsk grunnskole. De som følger dette løpet kan få inntil 850 timer opplæring. Det andre løpet, løp B, er tilpasset dem som har ingen eller lite skolegang, og som kan få inntil 3 000 timer opplæring.

Det forutsettes at deltakeren avslutter norskopplæringen med Språkprøven, men den enkelte

deltaker kan i dag ikke pålegges å avlegge denne prøven. Årlig er det ca. 10 prosent av deltakerne som går opp til Språkprøven, som er utarbeidet av Norsk Språktest. I 2002 gikk 2 593 kandidater opp til prøven, 65 prosent av kandidatene var kvinner og 35 prosent var menn. Seksti prosent av kandidatene bestod hele prøven (tale, lytte, skrive, lese), 77,8 prosent bestod delen med muntlige ferdigheter (tale, lytte) og 65,4 prosent bestod delen med skriftspråklige ferdigheter (skrive, lese). Kvinnelige deltakere oppnådde noe bedre resultater enn de mannlige, og det var flere kvinner enn menn som bestod prøven. (Kilde: Norsk Språktest)

3.2.4 Finansiering

Som ansvarlig for norskopplæringen, mottar kommunen i dag særtilskudd fra staten. Det gis tilskudd per undervisningstime og per deltaker per time. Fylkesmannen godkjenner antall undervisningstimer per uke og gruppesammensetningen. Det er ikke gitt sentrale bestemmelser om gruppestørrelser eller antall undervisningstimer per uke/år. Fylkesmannen skal vurdere gruppestørrelsen ut fra hensynet til at opplæringen skal organiseres slik at det blir mulig å realisere prinsippet om tilpasset opplæring. Opplæringen skal også organiseres kostnadseffektivt. Det er kommunene som i prinsippet avgjør hvor mange undervisningstimer som skal tilbys per uke. Kommunene må blant annet vurdere hvor mange timer opplæring den enkelte kan gjennomføre når deltakerne har andre forpliktelser, som arbeid og familie. Med få undervisningstimer per uke/år vil opplæringen måtte gå over flere år, noe som kan gi dårlig læringsprogresjon.

Statstilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap dekker ikke kommunenes utgifter fullt ut. Statstilskuddet omfatter ikke utgifter til lokaler, jf. voksenopplæringsloven § 21, som sier at lokaler skal stilles gratis til rådighet for opplæring som får tilskudd fra det offentlige. Kommunenes utgifter til norskopplæring blir årlig kartlagt av Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag (Beregningsutvalget). I henhold til Beregningsutvalgets kartlegging for 2002 var differansen mellom statstilskuddet og kommunenes utgifter kr. 38 per time eksklusiv utgifter til lokaler. Inkludert kommunenes utgifter til lokaler var differansen kr 115 per undervisningstime. Med utgangspunkt i aktiviteten per 1. oktober 2002 var den kommunale egenandelen henholdsvis 58 millioner kroner og 175 millioner kroner i 2002. (Kilde: GSI)

Statens utgifter til norskopplæring har økt kraftig de senere år. I 1997 ble det brukt ca. 250 millioner kroner til norskopplæring og i 2002 ca. 760 millioner kroner. I 2003 og 2004 er det bevilget henholdsvis 848 millioner kroner og en milliard kroner til norskopplæring.

3.3 Introduksjonsloven

Arbeidsledigheten blant innvandrere er vesentlig høyere og sysselsettingen lavere sammenliknet med befolkningen for øvrig. Det er en utfordring å nå målet om at nyankomne innvandrere raskest mulig skal bli økonomisk selvhjulpne.

Lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) regulerer en ordning der deltakelse i et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram gir deltakeren rett til en bestemt ytelse til livsopphold, introduksjonsstønad. Formålet er blant annet å vri inntektsikringen fra passivt mottak av sosialhjelp til aktive kvalifiseringstiltak, som gir en hensiktsmessig og effektiv overgang til arbeid og/eller utdanning. Ordningen vil i tillegg til å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, også bidra til økonomisk selvstendighet. Den enkelte som omfattes av lovens personkrets, har rett og plikt til å delta i et heltids introduksjonsprogram i henhold til en individuell plan.

Introduksjonsprogrammet skal igangsettes så snart som mulig, men senest innen tre måneder etter første kommunebosetting, og det skal normalt være avsluttet i løpet av to år. Målet med introduksjonsprogrammet er å gi grunnleggende ferdighe-

ter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt å forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. Opplæring i norsk er et sentralt element i programmet. Den som deltar i programmet har krav på introduksjonsstønad. Introduksjonsstønaden er satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp (kr 113 722 per 1. mai 2003) på årsbasis. Ved ulegitimert fravær reduseres ytelsen tilsvarende den tid fraværet varer.

Personkretsen som omfattes av forslaget om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er videre enn personkretsen som omfattes av introduksjonslovens regler om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Det framgår av introduksjonsloven § 2 at introduksjonsordningen gjelder for nyankomne utlendinger mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering og som har fått asyl, oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetilattelse som overføringsflyktning, fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, eller oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlem til personer som nevnt. Med bakgrunn i anmodningsvedtak fra Stortinget fremmet departementet 19. desember 2003 et endringsforslag som innebærer en innskrenkning i introduksjonslovens personkrets for rett og plikt jf. Ot.prp. nr. 30 (2003–2004) Om endringer i introduksjonsloven og utlendingsloven. I henhold til forslaget vil bare personer som blir bosatt i en kommune etter avtale mellom kommunen og utlendingsmyndighetene ha rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet. I forslaget er familiegjenforente unntatt fra kravet om bosetting etter særskilt avtale.

4 Ordninger i andre land

4.1 Innledning

Flere land i Europa har innført ordninger med språkopplæring for innvandrere. Ordningenes innhold og omfang varierer fra land til land. I dette kapitlet gis det en kort framstilling av hovedlinjene i noen utvalgte lands ordninger med språkopplæring for innvandrere. Utvalget er gjort ut fra hvilke land det er naturlig å sammenligne seg med, og hvis ordninger kan gi nyttige innspill til debatten i Norge.

4.2 Sverige

I Sverige har innvandrere over 16 år som ikke har kunnskaper i svensk, norsk eller dansk, rett til gratis opplæring i svensk. Deltakelse i opplæringen er frivillig. Asylsøkere er unntatt fra denne rettigheten. Den enkelte innvandrer som omfattes av ordningen har rett til opplæring opp til et definert nivå (sfi-nivå). Retten er således ikke begrenset til et bestemt antall timer med språkopplæring, og den er heller ikke begrenset i tid. Bostedskommunen har plikt til å legge til rette for språkopplæringen. Dette skal skje senest tre måneder etter at innvandrerens er innført i folkeregistret som bosatt i kommunen.

Målet for opplæringen er at alle skal nå et visst nivå, sfi-nivået. I utgangspunktet er 525 timer retningsgivende for hvor mange timer den enkelte trenger for å nå dette nivået. Den enkelte kan imidlertid ta ut flere timer enn dette, avhengig av individuelle forutsetninger. Den enkelte har rett til fortsatt opplæring så lenge vedkommende gjør framskritt og har forutsetninger for å lære. For å legge bedre til rette for individuell læring, er opplæringen differensiert etter hvilket nivå den enkelte er på, og det finnes tre forskjellige planer for ulike grupper deltakere.

Sverige har også en introduksjonsordning som har likhetstrekk med den norske introduksjonsordningen. I Sverige er det imidlertid opp til kommunene å avgjøre om de vil anvende ordningen. Hovedmålgruppen for introduksjonsordningen i Sverige er flyktninger. Kommuner som har valgt å anvende ordningen, kan legge deltakelse i språkopplæring inn i en introduksjonsavtale mellom den enkelte og kommunen. Deltakelse i introduksjons-

program er ikke obligatorisk. Ordningen gir imidlertid den enkelte kommune adgang til å gjøre utbetaling av stønad til livsopphold betinget av deltakelse i introduksjonsprogram.

Språkopplæringen for innvandrere finansieres gjennom den generelle rammeoverføringen fra staten til kommunene og et eget øremerket statstilskudd til integrering av flyktninger som også er ment å dekke utgifter til språkopplæringen for denne gruppen.

I september 2003 ble det lagt fram en statlig utredning om svenskopplæringen. Utredningen gjennomgår alle aspekter ved svenskopplæringen og kommer med flere forslag. Det anbefales at svenskopplæringen for innvandrere legges inn som en del av den ordinære kommunale voksenopplæringen, blant annet for bedre å kunne legge til rette for kombinasjoner av svenskopplæring og arbeid eller annen opplæring. Dette vil også resultere i at aldersgrensen for svenskopplæring heves fra 16 til 20 år. Det å heve aldersgrensen krever at man finner andre tiltak for innvandrerungdom som ikke kan svensk. Utredningen viser til behovet for bedre vurdering av den enkelte innvandrers forkunnskaper og oppfølging gjennom individuelle studieplaner. Det er også ønskelig med et tettere samarbeid mellom svenskopplæring og arbeidsmarkedspraksis. I enda større grad enn i dag bør for eksempel høyt utdannede innvandrere kunne ta sin svenskopplæring i et høyskolemiljø. Utredningen foreslår videre at man bør se nærmere på muligheten for å gi opplæring i samfunnsfag og arbeidsliv på deltakernes morsmål. Utredningen mener dagens finansierungsordning bør endres. På lengre sikt bør alle midlene til svenskopplæring legges inn i den generelle rammeoverføringen.

I Sverige stilles det verken vilkår om deltakelse i svenskopplæring eller krav om at søkeren har svenskkunnskaper, for å kunne erverve svensk statsborgerskap.

4.3 Danmark

I mai 2003 vedtok Folketinget en ny lov om dansktutdannelse for voksne utlendinger. Loven trådte i

kraft 1. januar 2004. Lovens formål er å styrke danskopplæringen og å bidra til en bedre tilrettelegging for en fleksibel kombinasjon av danskopplæring, utdanning og arbeid. Loven bestemmer blant annet at det skal avholdes sentralt fastsatte prøver som avslutning av opplæringen, og gir kommunene anledning til å benytte også andre kurstilbydere enn de kommunale språksentrene.

Kommunen er ansvarlig for å tilby danskopplæring til alle voksne innvandrere som er registrert som bosatt i kommunen. I utgangspunktet gjelder tilbudet personer over 18 år, men yngre personer kan også delta hvis det ikke finnes andre passende undervisningstilbud. Under visse betingelser kan også danske statsborgere få slik danskopplæring. Tilbudet om språkopplæring gjelder i tre år fra starttidspunktet på opplæringen, men det gis forlenget frist for personer som har vært syke, gravide eller i ordinær jobb.

Danskopplæringen er inndelt i tre spor, og innvandreren plasseres på et spor på grunnlag av vedkommendes utdanningsbakgrunn. Hvert spor har et omfang tilsvarende 1 1/2 år, og det er mulig å bytte spor underveis.

Etter den danske integrasjonsloven skal kommunen tilby introduksjonsprogram til innvandrere som er bosatt i kommunen og som har fått innvilget politisk asyl, oppholdstillatelse på humanitært grunnlag eller oppholdstillatelse av særlige grunner, samt til familiegjensforente med personer som har fast opphold i Danmark. Personkretsen avgrenses mot nordiske, EU- og EØS-borgere.

Danskopplæringen er ett av tiltakene i introduksjonsprogrammet, og deltakelse i dette programmet er en forutsetning for å få introduksjonsstønad. Deltakelse i introduksjonsprogrammet er ikke obligatorisk, men en innvandrer som tilbys program, kan ikke velge sosialhjelp framfor deltakelse i programmet. Gjennomført introduksjonsprogram og bestått språkprøve er også vilkår for å få permanent oppholdstillatelse.

Språkopplæringen er vederlagsfri for innvandrere som omfattes av integrasjonsloven, mens det kan kreves at andre innvandrere betaler for opplæringen.

Staten yter et grunntilskudd til finansiering av generelle utgifter knyttet til integrering av personer som omfattes av integrasjonsloven. I tillegg refunderer staten 75 prosent av kommunens utgifter til integrering. Kommunene får også særskilte tilskudd til de forskjellige aktivitetene som inngår i den enkeltes introduksjonsprogram. For eksempel utløser deltakelse i språkkurs et månedlig tilskudd, der størrelsen avhenger av antall undervisningstimmer. Språkopplæring av andre grupper (personer

som ikke omfattes av integrasjonsloven) utløser også statstilskudd. Regjeringen har imidlertid signalisert at den ønsker å gjøre tilskuddet om til et rent resultattilskudd innen 2007.

I Danmark er det et vilkår for å erverve dansk statsborgerskap at søkeren dokumenterer dansk kunnskaper og kjennskap til danske samfunnsforhold, kultur og historie. Slik kunnskap dokumenteres ved beståtte prøver fra danskopplæringen, eller vitnemål fra grunn- eller videregående skole. Det er gjort unntak for blant annet psykisk syke og torturofre.

4.4 Finland

Integrering av nyankomne innvandrere i Finland reguleres av lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande, som trådte i kraft 1. mai 1999. Innvandrere har rett til å få utarbeidet en integreringsplan i det de registrerer seg som arbeidsløse eller søker sosialhjelp til livsopphold. Innvandrere som følger en integreringsplan og som har behov for økonomisk hjelp til livsopphold, får utbetalt økonomisk støtte i form av integreringsstønad. Innvandrere har på sin side plikt til aktivt å medvirke til å kvalifisere seg for å komme ut i arbeid.

Personkretsen omfatter alle personer som har flyttet til Finland og som har en hjemkommune i landet. Personkretsen avgrenses ikke etter statsborgerskap, og således kan også finske borgere delta i introduksjonsprogram. For å være omfattet av loven er det et vilkår at vedkommende har fått permanent oppholdstillatelse.

Integreringsplanen skal ha som mål å gi innvandreren kunnskaper og ferdigheter som vedkommende vil trenge for å komme ut i arbeidslivet og for å kunne fungere i samfunnet. Den kan for eksempel inneholde språkstudier og andre studier, voksenopplæring og arbeidspraksis. Retten til integreringsplan gjelder i høyst tre år, regnet fra den dato innvandreren registreres i sin første hjemkommune. Loven forutsetter at integreringsplanen utarbeides gjennom en avtale mellom kommunen, arbeidsmyndighetene og den enkelte innvandrer.

Den finske loven betinger rett til å få utbetalt økonomisk stønad av at den enkelte aktivt deltar i de tiltak som integreringsplanen inneholder. Det gjøres trekk i stønden dersom deltakeren er fraværende uten legitim grunn. Det pågår for tiden et arbeid med en lovendring, som kan innbære endringer i den økonomiske støtten.

Etter den finske loven er det bostedskommunen som er ansvarlig for integrering av innvan-

drere, og kommunen mottar et generelt statlig tilskudd til finansiering av sin mottaks- og integreringsvirksomhet. I tillegg refunderer staten bestemte kostnader som kommunen pådrar seg i forbindelse med integreringsarbeidet ved mottak av flyktninger.

Det er ingen sanksjoner for manglende deltakelse knyttet til utlendingslovgivningen. Ansvar for språkopplæring av personer som ikke anses som arbeidssøkende, ligger hos Utdanningsministeriet og kommunene.

I Finland er det innført et vilkår om språkkunnskaper i den nye statsborgerloven som trådte i kraft 1. juni 2003. Det kreves at søkeren må kunne beherske finsk eller svensk muntlig og skriftlig for å erverve finsk statsborgerskap.

4.5 Nederland

Som et av de første landene i Europa innførte Nederland i 1998 obligatorisk introduksjonsprogram for innvandrere. Formålet med ordningen er å legge til rette for at innvandrere så raskt som mulig kan bli selvhjulpne. Introduksjonsprogrammet består av en språkdelt, en samfunnsdelt og en arbeidstreningsdelt.

Ordningen omfatter innvandrere over 18 år som er fra ikke-vestlige land og nederlendere født utenfor Nederland (særlig innbyggere fra De nederlandske antillene i Karibia). Arbeidsinnvandrere og personer med midlertidig opphold er unntatt fra ordningen. I tillegg omfatter ordningen 16- og 17-åringer som faller utenfor det vanlige skolesystemet.

Loven gir den enkelte kommune ansvar for å gjennomføre introduksjonsprogrammene, mens staten står for finansieringen gjennom et statlig tilskudd. Midlene fordeles på kommunene på grunnlag av antall deltakere i introduksjonsprogram.

Innen seks uker etter innvilget oppholdstillatelse skal innvandreren melde seg i kommunen for å gjennomføre en kartlegging av behovet for deltakelse i introduksjonsprogram. Dersom vedkommende har behov for deltakelse, skal programmet starte innen fire måneder. Innvandreren kan også søke om utsettelse eller fritak fra programmet. Utsettelse kan gis for opptil ett år om gangen.

Deltakelse i introduksjonsprogram er obligatorisk og gratis. Hoveddelen av programmet er språkopplæring. Det gis også opplæring i samfunnskunnskap og en orientering om arbeidslivet. Innen ett år skal opplæringen avsluttes med en test. Etter testen kan opplæringen forlenges med inntil et

halvt år. Programmet skal være individuelt tilrettelagt, og gjennom hele perioden skal innvandreren følges opp med veiledning og råd fra den ansvarlige i kommunen. Opplæringen kan kombineres med andre tiltak som arbeidstrening/arbeidsutplassering. Hvis ikke personen gjennomfører programmet, kan kommunen redusere sosialhjelpen, eventuelt ilegge bøter.

Gjennomført introduksjonsprogram er en forutsetning for å få permanent oppholdstillatelse. Innvandreren kan søke om slik tillatelse etter fem år.

Kunnskaper i nederlandsk språk og om samfunnet er i Nederland et vilkår for å erverve nederlandsk statsborgerskap. Kunnskapen prøves gjennom en standardtest.

Nederland er i ferd med å gjennomføre flere endringer i dagens ordninger. Fra november 2004 må personer som på frivillig basis (ikke flyktninger) innvandrer til Nederland, bestå en språk- og samfunnsfagstest før de får visum med formål å søke permanent oppholdstillatelse. Det er ennå ikke avklart hvilke land ordningen skal gjelde, men ordningen vil ikke gjelde EØS-land og USA. Testen skal avlegges ved de nederlandske ambassadene.

Fra 2005 må personer som har bodd mange år i Nederland, uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper i nederlandsk og som er avhengig av sosialhjelp, bestå en språk- og samfunnsfagprøve.

Inntil nå har innvandrere fra ikke-vestlige land fått gratis introduksjonsprogram av kommunen. Fra november 2004 vil innvandreren måtte betale deler av kursutgiftene selv og markedet vil liberaliseres. Det vil ikke være et krav om å følge kurs, kun at en har bestått prøven. Det er ennå ikke klarlagt hvor stor egenfinansieringen vil bli, og om det blir mulighet for kommunale lån eller ettergivelse av kursavgift.

4.6 Østerrike

Arbeidsinnvandrere og deres familie har fra januar 2003 blitt pålagt å oppfylle en såkalt integreringsavtale. Avtalen innebærer at innvandreren må dokumentere kunnskaper i tysk gjennom en språkprøve. Integreringsavtalen har som formål at innvandrere tilegner seg et minimum av kunnskaper i tysk.

Personer som har fått oppholdstillatelse etter 1998, faller inn under ordningen. I løpet av fire år må innvandrerne ha oppfylt integreringsavtalen. Det gis maksimum to års utsettelse. Ordningen gjelder ikke personer omfattet av EU-/EØS-avtaleverket, innvandrere under 18 år eller innvandrere gift med østerrikske borgere. Flyktninger og andre

som får opphold på beskyttelsesgrunnlag omfattes heller ikke av ordningen. Det gjelder egne ordninger for disse, blant annet med gratis kursing i tysk.

Det gjennomføres egne kurs på 100 timer for å oppfylle kravet etter integreringsavtalen. Læreren vurderer om deltakeren når kursets mål, og dette skjer gjennom prøver underveis. Staten refunderer 50 prosent av kurskostnadene hvis innvandreren fullfører kurset i løpet av 18 måneder, og 25 prosent hvis kurset fullføres innen 24 måneder. Bevis fra andre typer tyskkurs som er gjennomført tidligere kan bli godtatt.

Oppfylt integreringsavtale er en forutsetning for å få en permanent oppholdstillatelse. Man kan søke om en slik tillatelse etter fem års opphold i Østerri-

ke. Hvis en person ikke oppfylder avtalen i løpet av to år, kan vedkommende bøtelegges. Hvis vedkommende ikke har oppfylt integreringsavtalen i løpet av fire år, innledes det en prosess med tanke på å trekke tilbake vedkommendes tillatelse. I prosessen tas det hensyn til forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon, EMK, som for eksempel retten til familieliv.

Det stilles krav om tyskkunnskaper ved erverv av statsborgerskap. Søker må beherske tilstrekkelig tysk. Ved vurderingen av hva som er tilstrekkelig skal utlendingsmyndighetene ta hensyn til vedkommendes individuelle forutsetninger og livssituasjon.

5 Behovet for og hensikten med en ny ordning

5.1 Prinsipielt utgangspunkt

Evnen til å bruke språket skriftlig og muntlig (lese, skrive, forstå og snakke) er en av de viktigste forutsetningene for å delta og posisjonere seg i samfunnet. Språket er nødvendig for å kunne argumentere, engasjere seg i det politiske liv, skaffe seg informasjon og konkurrere om arbeid. Å legge til rette for at innvandrere med lite eller ingen forkunnskaper i norsk kan delta aktivt er også viktig for at samfunnet skal få del i deres ressurser og erfaringer, og for å motvirke marginalisering, diskriminering og andre former for utestenging i samfunnet.

Samlet sett har det vært en sterk økning i innvandringen til Norge i etterkrigstiden. Mens innvandrere fra nordiske land hele tiden har stått for en betydelig andel, kommer de siste tiårs tilflytting særlig fra Afrika, Asia, Midtøsten og Balkan. Innvandrere kan oppleve mange former for avmakt i møtet med det norske samfunnet, som avhengighet av offentlige tjenester, marginalisering på arbeidsmarkedet og ulike former for etnisk diskriminering. Manglende språkferdigheter er også et problem som nevnes ofte i denne sammenheng.

Utlaget som utredet makt og demokrati i Norge hevder i sin sluttrapport, NOU 2003: 19 Makt og demokrati, at det norske samfunnet er i ferd med å bli sterkere klassedelt på etnisk grunnlag:

«Store deler av innvandrerbefolkningen deltar ikke i det norske politiske systemet og utgjør en ny underklasse innen lavtlønnsyrker eller utenfor arbeidsmarkedet.»

(NOU 2003: 19 Makt og demokrati, side 41.)

Etter departementets mening bør utgangspunktet være at det først og fremst er den enkelte innvandrers selv som har ansvaret for å delta aktivt i samfunnslivet. Samfunnet må på sin side legge forholdene til rette på en hensiktsmessig måte for at dette faktisk skal bli mulig. Ved å innføre en ny lovfestet ordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, som har som målsetting å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk og kunnskaper om de viktigste verdiene og normene i det norske samfunnet, mener departementet at sjansene for å delta og finne seg til rette vil bedres betraktelig.

5.2 Styrking av norskopplæringen

Voksne innvandrere har i dag ingen lovhjemlet rett eller plikt til norskopplæring. Kommunene er imidlertid i medhold av lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) gitt ansvar for å tilby norskopplæring innenfor rammen av gjeldende særtilskuddsordning og opplæringsplan, jf. kapittel 3. Det har i de siste årene vært en sterk økning i norskopplæringens omfang og kostnader, samtidig som gjennomstrømningen er svak i den forstand at få deltakere fullfører opplæringen. Departementet ser derfor behov for å legge til rette for en bedre og mer effektiv norskopplæring.

Det overordnede målet med lovforslaget om rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er å styrke innvandreres muligheter for å finne seg til rette i Norge. Ved å plikt feste deltakelse i undervisningen, understrekes den betydning myndighetene legger ferdigheter i norsk språk og kunnskap om norske samfunnsforhold. Samtidig tydeliggjøres forventningen om at innvandrere søker å lære seg norsk. At offentlige myndigheter er seg denne tematikken så bevisst, vil i seg selv kunne virke motiverende for den enkelte innvandrers.

Plikten til deltakelse motsvares for øvrig av en individuell rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for enkelte grupper. Videre pålegges kommunene en plikt til å tilby slik opplæring for de gruppene som omfattes av lovforslaget. Når det gjelder avgrensingen av personkretsen for henholdsvis rett og plikt, kun rett og kun plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har departementet gjennomgående lagt avgjørende vekt på at den primære målgruppen er personer med utsikter til et varig opphold i landet, jf. kapittel 7.

5.3 Sanksjonering av deltakelse

For hovedtyngden av lovens målgrupper lovfestes plikten til deltakelse. Etter departementets oppfatning bør likevel ikke plikten til norskopplæring sanksjoneres direkte for disse persongruppene, verken med bøter eller annen straffefølgelse,

med trekk i offentlige ytelser, eller med at retten til fortsatt opphold i Norge bortfaller umiddelbart. Straff er et særlig inngripende virkemiddel, som ikke vil stå i forhold til overtredelsen, at en unnlater å delta i norskopplæring. Dessuten har departementet ikke grunn til å tro at en trussel om straff vil være den beste metoden for å stimulere til økte kunnskaper om norsk språk og samfunn. Den foreslåtte ordningen skiller seg også vesentlig fra introduksjonsprogrammet, jf. kapittel 3, i den forstand at det ikke utbetales en økonomisk ytelse til den som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Etter departementets oppfatning vil innføring av andre økonomiske sanksjoner ved brudd på denne plikten virke sterkt urimelig.

Departementet ønsker imidlertid å gjøre gjennomført obligatorisk norskopplæring til et vilkår for innvilgelse av bosettingstillatelse, jf. kapittel 10.4.1. Det er opp til den enkelte hvorvidt han/hun ønsker å søke om bosettingstillatelse. Tillatelsen gir blant annet rett til opphold, til å ta arbeid uten tidsbegrensning og gir også et visst vern mot utvisning. Personer som velger å ikke søke om dette, vil ikke kunne nyte godt av disse fordelene. Som en ytterligere understreking av språkopplæringens betydning, foreslår departementet også å innføre krav om gjennomført norskopplæring eller tilsvarende kunnskaper oppnådd på annen måte for innvilgelse av søknad om norsk statsborgerskap, jf. kapittel 10.4.2.

5.4 Særlig om innvandrerkvinners behov

Likestilling mellom kjønnene er et overordnet politisk mål i det norske samfunnet. Lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) skal bedre kvinners stilling og sikre at kvinner gis mulighet til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling på lik linje med menn, jf. likestillingsloven § 1. Denne målsettingen omfatter alle kvinner.

Det er likevel nødvendig å forbedre situasjonen for kvinner med innvandrerbakgrunn spesielt, ettersom erfaring viser at en del av innvandrerkvinnene i praksis ikke har de samme mulighetene som menn generelt og innvandermenn spesielt. Dette kan blant annet skyldes at de ikke har de nødvendige formelle kvalifikasjoner. Årsakene kan også være diskriminering fra majoritetssamfunnet generelt eller utestenging initiert fra innvandremiljøene selv. Det må derfor tas hensyn til at kvinners og menns behov ofte er forskjellige. Tiltak som fore-

slås for å bedre situasjonen for innvandrere generelt skal være like tilgjengelige og relevante for innvandrerkvinner som for innvandermenn.

For å møte denne utfordringen, bygger lovforslaget her på en individuell rett og plikt til norskopplæring. Denne retten og plikten knytter seg til den enkelte uavhengig av kjønn og familiesituasjon. En av fordelene med en individuell rettighetsfesting er at det vil styrke den enkeltes rettsstilling og sikre likebehandling og forutberegnlighet. Pliktfestingen sikrer at den enkelte heller ikke kan velge bort norskopplæringen etter eget forgodtbefinnende. Departementet har for eksempel ikke ønsket å oppstille unntak for situasjoner hvor den øvrige familie er negativ til at en kvinne deltar, eller der kvinnen selv ikke ønsker å delta.

Videre foreslår departementet å lovfeste at deltakerne har krav på en individuelt tilpasset plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dette sikrer en fleksibel ordning som gjør det mulig å skreddersy opplæringen etter den enkeltes særskilte behov. Det kan for eksempel i noen tilfeller være hensiktsmessig at det opprettes egne kvinnegrupper. For en nærmere gjennomgang av den individuelle retten og plikten henvises det til kapittel 8.

Norskopplæring for innvandrermodre har en særlig verdi, da det erfaringsmessig er kvinnene som har omsorgsoppgaver for barna mens de er små. Bedre språkkunnskaper vil gjøre dem bedre rustet til å støtte opp om og delta i barnas hverdag, for eksempel ved småbarnskontroll hos helsetjenesten, foreldremøte på skole og i barnehage og liknende. Kvinners norskerfardigheter og samfunnsdeltakelse er dessuten av stor betydning for å hindre at innvandreres levekårsproblemer går i arv til neste generasjon. En praktisk forutsetning for deltakelse, spesielt for kvinner, vil ofte være at det kan framskaffes barnetilsyn. Tilbud om barnetilsyn er ikke særskilt regulert i loven, men kommunene har et generelt ansvar for å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser. I tillegg bruker staten økonomiske virkemidler for å styrke barnehagetilbudet for innvandrere spesielt. Kommunene har dessuten full anledning til å tilby barnepass som et ledd i opplæringsopplegget.

5.5 Lovstruktur – egen lov eller tilføyelse i eksisterende lov

Kommunal- og regionaldepartementet har allerede ansvaret for ordninger under introduksjonsloven, som trådte i kraft 1. september 2003. Opplæring i norsk er et av hovedelementene i et individuelt til-

rettelagt introduksjonsprogram, og obligatorisk norskopplæring etter forslaget her vil kunne inngå som en del av et slikt introduksjonsprogram. Fra 1. januar 2004 overtok Kommunal- og regionaldepartementet også det økonomiske og forvaltningsmessige ansvaret for norskopplæring for voksne innvandrere, slik at departementet nå har ansvaret både for norskopplæring og introduksjonsordning. Begge disse ordningene tar sikte på å styrke innvandreres mulighet for samfunnsdeltakelse. Lovregulering av rett og/eller plikt til norskopplæring foreslås derfor tatt inn i introduksjonsloven. Departementet mener dessuten at det er hensiktsmessig for brukerne at bestemmelser om kvalifisering for nyankomne innvandrere er samlet i en lov.

5.6 Nærmere om lovens formål

5.6.1 Styrking av den enkeltes samfunnsdeltakelse

Formålet med forslaget om rett og/eller plikt til norskopplæring er først og fremst å styrke innvandrernes forutsetninger for å finne seg til rette i Norge. Kunnskaper i språk og samfunnsforhold er viktige forutsetninger for å kunne delta aktivt i yrkeslivet spesielt og i samfunnslivet generelt. For å styrke disse kunnskapene foreslår departementet å innføre obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

5.6.2 Intensivering og økt kontinuitet

Departementet mener det bør være et tilbud om norskopplæring ut over det som følger av den obligatoriske ordningen, det vil si ut over 300 timer opplæring. Det foreslås derfor at det gis et ytterligere tilbud ved behov, begrenset innenfor en time-ramme på maksimalt 3 000 timer.

Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal dessuten tilpasses den enkeltes individuelle behov, jf. kapittel 8. Dette vil etter departementets mening sikre den nødvendige fleksibilitet, som igjen medvirker til økt kontinuitet i undervisningen.

Den obligatoriske opplæringen (300 timer) må være gjennomført innen tre år etter innvilgelse av førstegangs arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven, eller ankomst til riket for utlen-

ding som har fått slik tillatelse før innreise. Den behovsbaserte norskopplæringen (inntil 3 000 timer) må være gjennomført innen fem år. Innføring av tidsfrister for gjennomført opplæring vil etter departementets vurdering gi bedre gjennomstrømming og medvirke til at flere fullfører opplæringen enn hva som er tilfellet i dag. For de fleste i lovens personkrets vil det faktum at gjennomført 300 timer opplæring settes som vilkår for bosettingstillatelse, også fungere som et ekstra incentiv til å fullføre opplæringen innen tre år. I utlendingsloven § 12 stilles det krav om tre års sammenhengende opphold i riket med oppholds- eller arbeidstillatelse for å få bosettingstillatelse.

Videre vil tidsfrister for gjennomført opplæring bedre kommunenes muligheter for langtidsplanlegging, både økonomisk og med hensyn til å legge opp undervisningen mest mulig rasjonelt. En ny nasjonal registreringsordning som foreslått, jf. kapittel 9.3, vil også kunne bidra til å effektivisere opplæringen, ved at man blant annet kan fastslå om vedkommende innvandrер befinner seg innenfor timerammen og tidsfristen for tilbud om opplæring. Ved hjelp av registreringssystemet kan den enkelte få dokumentert gjennomført opplæring og beståtte prøver, noe som trolig vil motivere flere til å fullføre.

5.6.3 Økt andel innvandrere som kan norsk

Ved å innføre pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, mener departementet en vil oppnå en mer effektiv norskopplæring, som gjør at flere, både kvinner og menn, lærer norsk. Den individuelle retten til deltakelse og kommunenes plikt til å tilby undervisning gir nødvendig forutsigbarhet for den enkelte i forhold til opplæringstilbudet, noe som igjen vil kunne bidra til å øke den enkeltes motivasjon for å gjennomføre opplæringen.

Ved at ordningen gjøres individbasert, slik at alle innenfor den personkrets hvor deltakelse gjøres obligatorisk, uavhengig av kjønn og familiesituasjon, må gjennomføre 300 timer undervisning, sikres også deltakelse fra innvandrerkvinner.

Mange innvandrere vil trenge opplæring ut over 300 timer. Trolig vil gjennomført obligatorisk opplæring i seg selv virke motiverende for ytterligere læring.

6 Internasjonale forpliktelser

6.1 Innledning

I dette kapitlet gis en kort gjennomgang av relevante internasjonale forpliktelser. Hensikten er å avklare hvorvidt de pålegger staten spesifikke plikter eller setter bestemte skranker med hensyn til innføring av rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Spørsmålet ble ikke behandlet særskilt i høringsbrevet, og det har heller ikke innkommet synspunkter på dette fra høringsinstansene.

6.2 Er staten forpliktet til å gi opplæring i norsk og samfunnskunnskap?

Først må det avklares om det pålegger staten forpliktelser til å tilby opplæring i norsk og samfunnskunnskap. En slik plikt for staten vil i tilfelle kunne korrespondere med en rett for den enkelte til å få tilbud om slik opplæring.

Flere internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av gir anvisning på en rett til *utdanning*. Det nærmere innholdet av denne retten er imidlertid ikke presist angitt. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 1 art. 2 sier at ingen skal bli nektet retten til utdanning. Bestemmelsen gir kun en rett til tilgang til eksisterende undervisningsinstitusjoner. Bestemmelsen pålegger imidlertid ikke staten en plikt til å opprette eller subsidiere utdanning av en bestemt art eller på et bestemt nivå¹. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) art. 13 har mer utførlige bestemmelser om utdanning på ulike nivåer. Det etableres blant annet en forpliktelse for staten til å arbeide for grunnleggende opplæring. Overvåkningskomiteen for konvensjonen har, gjennom henvisning til Verdenserklæringen om utdanning for alle, angitt det grunnleggende utdanningsbehov blant annet som evnen til å lese og skrive («literacy»), uttrykke seg muntlig, samt leve og arbeide i verdighet². Kravet til fak-

tisk måloppnåelse vil variere med hensyn til situasjonen og ressursene i den enkelte stat. EMK og ØSK er inkorporert i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett m.v. (menneskerettsloven).

FNs konvensjon om flyktningers stilling av 1951 gir anvisning på visse grunnleggende rettigheter for personer som faller inn under flyktningdefinisjonen i art. 1. Artikkel 22 fastsetter en plikt for staten til å innrømme flyktninger samme grunnutdanning som statsborgere. Når det gjelder øvrig utdanning, skal flyktninger behandles så fordelaktig som mulig, og ikke dårligere enn andre utlendinger i samme situasjon. Videre følger det av art. 34 at staten skal legge til rette for flyktningers integrering og erverv av statsborgerskap.

Norge er også part i Den europeiske konvensjon om fremmedarbeideres rettslige stilling av 1977. Konvensjonens formål er å styrke fremmedarbeidernes stilling. I art. 14 reguleres spørsmålet om opplæring i vertslandets språk direkte. For Norge innebærer bestemmelsen en forpliktelse til å legge til rette for norskopplæring for de gruppene konvensjonen omfatter. Foruten at det må være tale om personer med arbeidstillatelse, gjelder forpliktelsene bare overfor borgere av andre land som er part i konvensjonen³. Overfor disse eksisterer det dermed en forpliktelse til å legge til rette for norskopplæring, men etter departementets oppfatning kan det ikke trekkes den konklusjon av dette at det eksisterer en plikt for Norge til å yte gratis opplæring til fremmedarbeidere eller deres familie.

Den reviderte europeiske sosialpakt fra 1996 inneholder i art. 19 en tilsvarende forpliktelse til å fremme og tilrettelegge undervisning i vertslandets språk for arbeidsinnvandrere og deres familier. Denne forpliktelsen gjelder også bare for arbeidsinnvandrere fra stater tilsluttet pakt. Det er uklart hvor langt bestemmelsen går i å forplikte den enkelte stat til å tilby språkopplæring. Det kan imidlertid ikke utledes et krav om at opplæringen i vertslandets språk skal være gratis.

EØS-avtalen fastslår at enhver forskjellsbehand-

¹ Jf. Den europeiske menneskerettsdomstols uttalelser i «den belgiske språksak» (Belgian Linguistic Case, A 6 (1968)).

² General Comment nr. 13 (E/C. 12/1999/10).

³ Konvensjonen har i dag åtte parter: Frankrike, Italia, Nederland, Norge, Portugal, Spania, Sverige og Tyrkia.

ling på grunnlag av nasjonalitet er forbudt innenfor avtalens virkeområde. EØS-avtalen gir med andre ord ikke EØS-borgere en særlig rett til undervisning i norsk og samfunnskunnskap, med mindre norske borgere (eller andre EØS-borgere) gis slik rett.

Internasjonale avtaler som Norge er bundet av gir som vist ovenfor anvisning på en rett til grunnleggende utdanning, også for innvandrere, men det nærmere innholdet av denne retten er ikke presist angitt. Det er kun Den europeiske konvensjon om fremmedarbeideres rettslige stilling og Den reviderte europeiske sosialpakt som oppstiller en positiv forpliktelse til å legge til rette for norskopplæring. Departementet kan ikke se at den foreslåtte ordningen om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere bryter med statens plikt til å legge forholdene til rette for slik utdanning.

6.3 Står staten fritt til å pålegge en plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap?

Det må videre undersøkes om voksne innvandrere i det hele tatt kan pålegges en plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og om det eventuelt finnes begrensninger i internasjonal rett for hvor langt en slik plikt kan gå.

Utgangspunktet må være at staten står fritt til å innføre en slik plikt, med mindre den har påtatt seg forpliktelser som innskrenker denne adgangen. Det må forutsettes at innholdet i selve opplæringen ikke kommer i konflikt med en eller flere menneskerettsforpliktelser, for eksempel retten til religionsfrihet. Det er intet grunnlag for å anta at opplæring i norsk og samfunnskunnskap i den foreslåtte ordningen vil være i strid med slike forpliktelser.

EØS-avtalen gir EØS-borgere adgang til å bosette seg i Norge på visse vilkår. Norsk kunnskaper er ikke blant disse vilkårene, og det er derfor ikke adgang til å pålegge EØS-borgere pliktig norskopplæring, så fremt de oppholder seg i landet med «vanlig» EØS-/EFTA-tillatelse, jf. utlendingsloven kapittel 8.

Det må deretter vurderes om det finnes begrensninger for hvilke sanksjoner som kan innføres ved unnlatt deltakelse i den obligatoriske opplæringen. Etter forslaget her oppstilles det ingen sanksjoner direkte i introduksjonsloven, men gjennomført norskopplæring gjøres til et vilkår for innvilgelse av bosettingstillatelse, med mindre det foreligger en fritaksgrunn, jf. kapittel 10.4.1. Folkeretten oppstiller få begrensninger med hensyn til inn-

holdet av negative reaksjoner overfor individene. Dessuten kan ikke nektelse av bosettingstillatelse uten videre karakteriseres som en negativ reaksjon, da det er tale om ytterligere vilkår for tildeling av goder. Det foreligger heller ingen plikt for den enkelte til å søke om bosettingstillatelse. For øvrig er det alminnelig akseptert at en stat i utgangspunktet står fritt til å regulere egen innvandring.

Forslaget her innebærer også at det stilles krav om gjennomført norskopplæring eller tilsvarende kunnskaper oppnådd på annen måte som vilkår for innvilgelse av statsborgerskap, jf. kapittel 10.4.2. Med mindre det foreligger folkerettslige begrensninger, står staten fritt til å regulere vilkårene for innvilgelse av statsborgerskap⁴. En generell innskrenkning i denne friheten følger av det alminnelige ikke-diskrimineringsprinsippet, jf. kapittel 6.4. De vilkår som oppstilles for innvilgelse av statsborgerskap, må ikke være diskriminerende, det må kunne anføres tilstrekkelige og saklige grunner for eventuell forskjellsbehandling. Vilkåret som foreslås i lovforslaget her vil imidlertid være av generell art og vil således gjelde alle søkere mellom 18 og 55 år. Dog vil det for nordiske borgere fremdeles være anledning til å erverve statsborgerskap ved melding etter reglene i den nordiske avtalen om vilkår for statsborgerskap av 2002, det vil si uten språkkrav.

Departementet er etter dette av den oppfatning at de løsninger som er valgt i lovforslaget her ikke vil komme i konflikt med internasjonale forpliktelser Norge er bundet av. Det står staten fritt å innføre en lovbestemt plikt til norskopplæring. Staten kan stille krav om gjennomført 300 timer språkopplæring eller dokumentasjon av kunnskaper i norsk språk for innvilgelse av bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap.

6.4 Ikke-diskrimineringsprinsippet

Likhetskravet, eller forbudet mot diskriminering, er i dag slått fast som et generelt menneskerettslig prinsipp. Prinsippet er nedfelt i en rekke internasjonale konvensjoner. EMK art. 14 inneholder et forbud mot diskriminering ved utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i konvensjonen (med tilleggsprotokoller). Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 2 og 3 og ØSK art. 2 og 3 inneholder tilsvarende forbud for så vidt gjelder de rettigheter konvensjo-

⁴ Statens frihet på dette området er blant annet konstatert av den internasjonale domstolen i Haag i Nottebohm-saken, ICJ Reports 1955.

nene verner. SP art. 26 fastslår på generelt grunnlag at alle er like for loven og har rett til lik beskyttelse av loven uten noen form for forskjellsbehandling. Ikke enhver forskjellsbehandling rammes, kun den forskjellsbehandling som er basert på et urimelig eller usaklig grunnlag omfattes.

Det må undersøkes om dette diskrimineringsforbudet er til hinder for innføring av den foreslåtte ordningen om språkopplæring, til tross for konklusjonene ovenfor.

For norskopplæringen legges det opp til forskjellsbehandling med hensyn til hvem som skal ha rett og/eller plikt til opplæring, jf. kapittel 7. Personer fra land utenfor Norden og utenfor EØS-området med arbeids- eller oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, samt deres familiemedlemmer med arbeids- eller oppholdstillatelse etter reglene om familiegjenforening i utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd, pålegges en plikt til å gjennomføre 300 timer norskopplæring på egen regning. Andre innvandrere pålegges også en plikt til norskopplæring, men innrømmes samtidig en rett til å få utgiftene dekket av staten. Utlendinger som har en tillatelse som ikke kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, typisk sesongarbeidere, forskere, ansatte ved ambassader og konsulater, utdanningssøkere, au-pairer med mer, faller helt utenfor ordningen.

Det generelle ikke-diskrimineringsprinsippet omfatter som nevnt ikke alle former for forskjellsbehandling, kun den usaklige og urimelige forskjellsbehandlingen rammes. Departementet har valgt å foreslå en begrensning i retten til gratis opplæring i forhold til de gruppene som etter departementets vurdering vil ha de beste forutsetninger for selv å kunne bekoste norskopplæringen.

Etter departementets vurdering har det derfor en saklig og legitim begrunnelse at arbeidsinnvandrere og deres familie pålegges en plikt til å delta i egenfinansiert språkopplæring. Arbeidsinnvandrere med en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse kommer til Norge på grunnlag av et konkret arbeidstilbud, og de har fra første dag en tilknytning til samfunnet. For mange av dem vil norskkunnskaper ha vært en forutsetning for å få arbeid, for andre vil arbeidet gi anledning til å lære og praktisere norsk. Arbeidsinnvandrerne vil ha en fast inntekt og dermed et økonomisk grunnlag for selv å kunne finansiere norskopplæringen. Familien har gjennom hovedpersonen (arbeidsinnvandreren) en tilknytning til det norske samfunnet, og familien må gjennom hovedpersonens, og eventuelt også andre familiemedlemmers arbeidsinntekt, antas å kunne bekoste egen norskopplæring. Det bør her nevnes at personer som kommer til landet på

grunnlag av familiegjenforening med personer som har fått bosettingstillatelse, omfattes av retten til gratis norskopplæring, jf. kapittel 7.

At andre innvandrergrepper skal få rett til gratis opplæring, selv om arbeidsinnvandrerne for så vidt kan ha et like stort integreringsbehov som disse, kan etter departementets syn forsvares med at flyktninger, personer som får opphold på humanitært grunnlag m.m. gjennomgående vil ha mindre muligheter til selv å finansiere opplæringen. Dessuten gjør humanitære hensyn seg jevnt over sterkere gjeldende for sistnevnte grupper. Det offentlige har et særlig ansvar for å legge forholdene til rette slik at disse faktisk får mulighet til å kunne integrere seg i Norge. Rett til gratis norskopplæring er et viktig tiltak i denne sammenheng.

Personer med en EFTA-/EØS-tillatelse unntas fra både rett og plikt til norskopplæring, da EØS-avtalen stenger for å innføre en slik plikt, jf. ovenfor. EFTA-konvensjonen og EØS-avtalen innebærer på en lang rekke områder at personer fra medlemslandene behandles mer fordelaktig enn personer fra andre land. Dette utgjør ikke ulovlig diskriminering. Videre unntas nordiske borgere fra rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forholdene i de andre nordiske land er på mange områder svært like samfunnsforholdene i Norge, og behovet for innføring i norsk språk vil gjennomgående ikke være like stort. I tillegg gjør integreringspolitiske hensyn seg i mindre grad gjeldende for disse gruppene enn hva som eksempelvis er tilfellet med innvandrere med oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om asyl.

6.5 Særlig om statsløse og flyktninger

En person er statsløs når vedkommende ikke har statsborgerskap i noe land. I Den europeiske konvensjon om statsborgerskap av 1997 art. 6 nr. 4, bokstav g heter det at statsløse og flyktninger skal gis en særlig gunstig behandling med hensyn til erverv av statsborgerskap. I konvensjonens utdypende rapport, note 52, nevnes kortere botid, mindre strenge språklige krav, enklere saksbehandling og lavere saksbehandlingsgebyrer som eksempler på gunstige vilkår. Det vil likevel fortsatt være opp til konvensjonspartene å avgjøre om søknad om statsborgerskap skal innvilges i det enkelte tilfellet. Det uttales at:

«dersom de vilkår som gjelder generelt allerede er svært gunstige, trenger slike stater ikke treffe ytterligere tiltak».

Det legges til grunn at dagens norske regelverk oppfyller den forpliktelse staten har i henhold til konvensjonen. Dette vil etter departementets vurdering også gjelde noen tilfeller selv om det innfø-

res vilkår som foreslått om gjennomført norskopplæring eller tilsvarende kunnskaper oppnådd på annen måte for erverv av norsk statsborgerskap.

7 Personkrets

7.1 Innledning

I det følgende drøftes hvem som bør omfattes av lovforslagets personkrets. Etter departementets oppfatning er det ikke hensiktsmessig ressursbruk å tilby alle innvandrere opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Avgrensingen av personkretsen beror for det første på en vurdering av hvilke grupper som har et særskilt behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og som ut i fra formålet med ordningen bør ha rett og/eller plikt til deltakelse i slik opplæring. Da ordningen særlig retter seg mot personer som har til hensikt å ta varig opphold i Norge, tas det utgangspunkt i grunnlaget for den enkeltes arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Personkretsen avgrenses dessuten i forhold til alder.

7.2 Personkretsen etter gjeldende ordning for norskopplæring

Innvandrere har i dag ingen lovhjemlet rett eller plikt til norskopplæring. Kommunene er i medhold av opplæringsloven gitt ansvar for å tilby norskopplæring innenfor rammen av gjeldende særtilskuddsordning og opplæringsplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Fram til 1. januar 2004 fikk kommunene statstilskudd til opplæring av personer med gyldig oppholdstillatelse for lengre enn tre måneder, personer fra EØS-området og enkelte andre grupper. Utdanningssøkende, personer med dansk, svensk eller samisk som morsmål, turister og personale ved utenlandske ambassader og konsulater, var ikke omfattet av tilbudet om gratis norskopplæring før 1. januar 2004 og er det heller ikke i dag. Som følge av budsjettvedtaket for 2004, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) og B.innst.S. nr. 5 (2003–2004), vil det ikke lenger bli gitt statstilskudd til norskopplæring til nordiske borgere, personer med oppholdstillatelse gitt etter EFTA-/EØS-regelverket eller personer med arbeidstillatelse på grunnlag av et arbeidstilbud når tillatelsen er gitt etter 1. januar 2003, samt familied medlemmer til disse. Selv om statstilskuddet for disse gruppene avvikles kan den enkelte kommune

tilby norskopplæring. Tilbud om norskopplæring kan ev. gis mot betaling fra den enkelte eller dennes arbeidsgiver. Se nærmere om gjeldende ordning i kapittel 3 ovenfor.

7.3 Høringsnotatet

7.3.1 Avgrensning etter oppholdsgrunnlag

Høringsnotatet foreslår at kun personer med et oppholdsgrunnlag som danner grunnlag for varig opphold i Norge, bør være omfattet av ordningen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det foreslås derfor at personer som har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven skal omfattes av ordningen.

På denne bakgrunn foreslås det i høringsnotatet at det innføres rett og plikt til 300 timer gratis norskopplæring for personer med tillatelse etter følgende bestemmelser i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften), forutsatt at det framgår av den individuelle tillatelsen at den danner grunnlag for bosettingstillatelse:

- Asylstatus, jf. utlendingsloven §§ 17 og 18, jf. utlendingsforskriften § 63 fjerde og femte ledd.
- Arbeids- eller oppholdstillatelse etter innreise-tillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 22 fjerde ledd, jf. utlendingsforskriften § 81 tredje ledd, jf. § 63 tredje til femte ledd.
- Opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl, jf. utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. § 15 første og annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 første og annet ledd.
- Kollektiv beskyttelse som er fornyet og forlenget i tre år, og hvor det deretter gis arbeids- eller oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 8 a tredje ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 a femte ledd.
- Arbeidsinnvandrere med arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 første ledd, jf. utlendingsforskriften § 18, jf. § 3.

- Arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 annet ledd jf. utlendingsforskriften § 21 femte ledd.
- Familiegjenforening med personer som har tilatelse som nevnt ovenfor, samt familiegjenforening med norsk eller nordisk borger bosatt i riket, jf. utlendingsloven § 9 første ledd, jf. utlendingsforskriften § 22, jf. § 23, og utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 24.

Prinsippet om at rett til norskopplæring motsvares av en tilsvarende plikt til slik opplæring, fravikes i to situasjoner. Nordiske borgere som verken behersker dansk eller svensk foreslås gitt en rett, men ikke en plikt, til 300 timer gratis norskopplæring. Tilsvarende foreslås for personer med EØS-/EFTA-tillatelser av en varighet på minst fem år. Det antas at behovet for opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil kunne være like stort for disse persongruppene som for andre med oppholdsgrunnlag som nevnt ovenfor. Samtidig vil nordiske borgere og personer med EØS-/EFTA-tillatelser kunne ha et langt tidsperspektiv på oppholdet i Norge, selv om dagens regelverk ikke gir disse gruppene incitament til å søke om bosettingstillatelse. Nordiske borgere kan oppholde seg i landet så lenge de måtte ønske uten noen særskilt tillatelse. Oppholdstillatelse for personer som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen gis i alminnelighet for fem år, med mulighet for fornyelse.

7.3.2 Avgrensning etter alder

I høringsnotatet foreslås det at nedre aldersgrense for rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap settes likt med alderen for opphør av plikt til grunnskoleopplæring, det vil si 16 år. Dette gjøres for å fange opp personer som har kommet til Norge like før de fylte 16 år, og som ikke rakk å lære seg tilstrekkelig norsk gjennom den obligatoriske grunnskoleopplæringen innen fylte 16 år.

Den øvre aldersgrensen foreslås satt høyere for retten til opplæring enn for plikten til opplæring. Øvre aldersgrense for plikt til norskopplæring er i høringsnotatet 55 år, som også er den øvre aldersgrensen for rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. Når det gjelder retten til opplæring, foreslås grensen oppad satt til den formelle pensjonsalderen i Norge, som i dag er 67 år.

7.4 Høringsinstansenes syn

De aller fleste høringsinstansene som kommenterer forslaget til personkrets ønsker å utvide kretsen. Det finnes imidlertid også noen, særlig blant kommunene, som slutter seg til departementets forslag til avgrensning av personkretsen i sin helhet.

Trondheim kommune foreslår at dagens retningslinjer, som er basert på at norske statsborgere med et annet morsmål enn norsk, svensk eller dansk kan få tilbud om norskopplæring, videreføres. Kontaktutvalget mellom innvandre-re og myndighetene (KIM) mener at det må tas høyde for særlige språkvansker for innvandrere som har fått statsborgerskap i andre nordiske land etter først å ha innehatt annet ikke-nordisk statsborgerskap. «Slektskapet» med norsk og dermed potensiell overføringsverdi gjelder først og fremst en persons førstespråk, uttaler KIM i denne anledning. KIM ønsker også at alle i alderen fra 16 til 55 år som ikke behersker norsk språk, inkludert norske statsborgere, må sikres rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Flere høringsinstanser finner det urimelig at personer med EØS-/EFTA-tillatelser kun skal få rett til 300 timer gratis opplæring, og at disse ikke vil få mulighet til ytterligere opplæring ved behov. Det vises særlig til den forestående EU-utvidelsen og de behov for norskopplæring som vil melde seg for denne gruppen.

En del instanser, som kommunene Steinkjer, Levanger, Eid og Sørumsund, samt Utdanningsforbundet, mener forslaget om at au-pairer ikke lenger skal få tilbud om gratis norskopplæring er uheldig. Blant annet mener Utdanningsforbundet at staten bør se det som en fordel at au-pairer, etter ett år i Norge, reiser tilbake til sitt hjemland med gode norskkunnskaper og på den måten bidrar til å spre informasjon og kunnskap om det norske språk og samfunn. Fylkesmannen i Nordland viser til formålet med å la unge mennesker (au-pairer) besøke andre land, og den verdien dette har, og anbefaler at det gjøres unntak for denne gruppen.

Noen få høringsinstanser mener at den øvre aldersgrensen for plikten bør være lik pensjonsalderen i Norge, det vil si 67 år. Dette begrunnes med at innvandrere ikke bør få inntrykk av at man godtar at personer over 55 år ikke er yrkesaktive, og at også personer over 55 år ofte vil ha en viktig rolle innad i familien. Vox foreslår at øvre aldersgrense for plikt til 50 timer samfunnsorientering bør være høyere enn 55 år. Som et eksempel vises det til at spesielt eldre kvinner, som gjennom familiegjenforening kommer for å bo hos eldste sønn, erfarings-

messig tildeles rollen som barneoppdragere og kulturbærere. Det bør da være obligatorisk at de overvrer 50 timer orientering om det norske samfunnet.

Flere kommuner, blant annet Porsgrunn, Tinn og Seljord, mener at den øvre aldersgrensen for retten til norskopplæring bør være ubegrenset. Porsgrunn kommune peker på at det er viktig at også eldre innvandrere får muligheten til å lære seg norsk, både som en hjelp i integreringsprosessen, men også for å bedre kommunikasjonen mellom generasjonene innenfor sin egen familie. Fylkesmannen i Nordland viser til at det i en del tilfeller vil kunne være ønskelig med et tilbud også for personer over 67 år. Sannsynligvis vil ikke denne gruppen være veldig stor, slik at det ikke vil føre til en særlig utgiftsøkning dersom disse inkluderes. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag viser til at personer over 67 år i dag er blitt en mer mobil gruppe og at mange velger å flytte over landegrensene i sin siste livsfase.

7.5 Departementets vurdering

7.5.1 Avgrensning etter oppholdsgrunnlag

Departementet fastholder det prinsipielle utgangspunktet i høringsnotatet om at personer som skal omfattes av ordningen med rett og/eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, bør ha utsikter til varig opphold i Norge. En slik avgrensning kan lettest foretas på bakgrunn av grunnlaget for den enkeltes tillatelse etter utlendingsloven. Sett i lys av innkomne høringsuttalelser og endringer i dagens tilskuddsordning for norskopplæring, som skjedde i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2004, foreslår imidlertid departementet enkelte endringer i forhold til forslaget som ble presentert i høringsnotatet.

Forslaget i høringsnotatet om at personer med en tillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for bosettingstillatelse skal omfattes av ordningen, opprettholdes som en hovedregel. Bosettingstillatelse gir rett til opphold og til å ta arbeid uten tidsbegrensning, og innvilges vanligvis etter tre års botid, jf. utlendingsloven § 12. Bosettingstillatelse gir også et utvidet vern mot bortvisning og utvisning. Det er rimelig å legge til grunn at personer som fyller vilkårene for rett til bosettingstillatelse, har et langsiktig perspektiv på sitt Norgesopphold. Det er ikke tilstrekkelig at tillatelsen kan danne grunnlag for bosettingstillatelse, det må framgå

av den individuelle tillatelsen at den danner grunnlag for bosettingstillatelse.

Rett og plikt til deltakelse i 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil etter dette for det første omfatte personer med asylstatus, overføringsflyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd, samt personer som kommer til Norge på grunn av familiegjening med disse.

I høringsnotatet var det også foreslått at personer med innvilget kollektiv beskyttelse som er fornyet og forlenget i tre år, og hvor det deretter gis arbeids- eller oppholdstillatelse, skulle være omfattet av ordningen. Forslaget innebærer at disse personene i praksis ikke faller inn under ordningen før det har gått tre år fra deres ankomst til landet. Etter introduksjonsloven har personer med innvilget kollektiv beskyttelse derimot rett og plikt til introduksjonsordning fra det øyeblikk de blir bosatt i en kommune. Et slikt skille mellom de to ordningene er etter departementets vurdering uheldig. Etter lovforslaget her foreslås det derfor at personer med innvilget kollektiv beskyttelse skal være omfattet av ordningen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, selv om de ikke har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Retten inntre fra det tidspunkt de bosetter seg i en kommune etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen.

Videre var det i høringsnotatet foreslått at personer som kommer til landet på grunnlag av familiegjening med norske eller nordiske borgere bosatt i riket skulle være omfattet av rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette forslaget opprettholdes fullt ut. Dersom familiemedlemmet selv har norsk eller nordisk statsborgerskap, eller oppholder seg i landet med en tillatelse gitt i medhold av EØS-/EFTA-regelverket, vil han eller hun imidlertid falle utenfor.

De siste gruppene i høringsnotatet som var foreslått omfattet av ordningen, var personer med arbeids- eller oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 8 første ledd (arbeidsinnvandrere), samt personer som kommer til landet på grunnlag av familiegjening med disse. Personer som nevnt, kan ha en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, og departementet ønsker fortsatt at disse gruppene skal være omfattet av ordningen. I motsetning til hva som ble skissert i høringsnotatet, foreslås det imidlertid at arbeidsinnvandrere og deres familiemedlemmer kun skal pålegges en plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og ikke innrømmes en rett til gratis opplæring.

Både arbeidsinnvandrere og deres familiemed-

lemmer vil kunne ha samme behov for opplæring i norsk språk og i norske samfunnsforhold som andre innvandrere. Samtidig er det fra et integreringspolitisk synspunkt viktig at også disse gruppene tilegner seg et minimum av ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet. Deres situasjon skiller seg likevel på mange måter fra flyktninger, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag eller som er innrømmet kollektiv beskyttelse. Mens myndighetene kan sies å ha et særlig ansvar for sistnevnte grupper, samtidig som disse gjennomgående ikke vil ha mulighet til å finansiere opplæringen selv, gjelder ikke det samme for arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrere står mye friere med hensyn til hvorvidt de i det hele tatt ønsker å komme til landet, og grunnlaget for oppholdet er et konkret arbeidstilbud. Det må forutsettes at de, nettopp på grunn av deres posisjon som lønnstakere, vil være i stand til å kunne betale for utgifter i tilknytning til offentlige tjenester, som norskopplæring. Departementet finner det ikke urimelig at arbeidsinnvandrere selv må betale for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, da de nødvendigvis vil måtte ha en lønnsinntekt så lenge de oppholder seg i landet med en tillatelse etter utlendingsloven § 8 første ledd. For øvrig må det kunne antas at det er i arbeidsgiverens interesse å sikre at de ansatte behersker språket og lærer samfunnsforholdene i landet å kjenne så raskt som mulig. Etter nærmere avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kan arbeidsgiver betale for opplæringen eller legge til rette for opplæring på arbeidsplassen.

Familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere vil på samme måte som hovedpersonen også kunne ha behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det forutsettes imidlertid også her at hovedpersonen kan forsørge familiemedlemmene, herunder dekke utgifter i forbindelse med deltakelse i opplæringen. Reglene for familiegjennforening stiller for øvrig krav om at den som skal gjenforenes må være sikret tilstrekkelig underhold, jf. utlendingsforskriften §§ 22–25. Ut ifra denne tankegangen finner departementet det rimelig at utgiftene til pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke dekkes av det offentlige.

Departementets forslag innebærer imidlertid at personer som kommer på familiegjennforening etter utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd med utlending bosatt i riket med bosettingstillatelse, innrømmes rett og plikt til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Når hovedpersonen har fått innvilget bosettingstillatelse, som gir rett til opphold uten tidsbegrensning, vitner dette om et langsiktig perspektiv på oppholdet i Norge. Det er rimelig å legge til grunn at også hovedpersonen familiemedlem

(mer) da vil ønske å bli i landet over tid. Forslaget vil dessuten framheve den positive betydningen av å få bosettingstillatelse i Norge. Når det søkes om familiegjennforening med en person som har bosettingstillatelse, stilles det normalt ikke krav om sikret underhold, jf. utlendingsforskriften § 25.

I høringsnotatet var det videre foreslått at nordiske statsborgere som ikke behersker dansk eller svensk, samt personer som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, skulle være omfattet av ordningen. Disse gruppene skulle kun innrømmes en rett til opplæring, og ikke pålegges en plikt. Departementet foreslår her å unnta nordiske borgere og personer med EØS-/EFTA-tillatelser helt fra lovforslagets personkrets.

Forholdene i de andre nordiske landene ligger på de fleste områder svært tett opptil forholdene i det norske samfunnet, og behovet for innføring i norsk språk vil som hovedregel ikke være like stort som hos innvandrere fra andre verdensdeler. Det samme kan imidlertid ikke gjøres gjeldende overfor familiemedlemmer til norske eller nordiske borgere, med mindre disse selv har et nordisk statsborgerskap. De fleste innenfor denne gruppen vil ha behov for språkopplæring. Dette er bakgrunnen for at personer i alderen 16–55 år som kommer til landet på grunnlag av familiegjennforening med norske eller nordiske borgere foreslås innrømmet rett og pålagt plikt til 300 timer gratis norskopplæring.

En av de helt sentrale delene av EØS-avtalen er prinsippet om fri bevegelse av arbeidskraft innenfor EØS-området. Det vil kunne virke begrensende på den frie bevegelsen å pålegge personer med EØS-/EFTA-tillatelser pliktig norskopplæring, jf. kapittel 6. I forlengelsen av dette foreslår departementet også at personer som får oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjennforening med personer med tillatelse etter EØS-/EFTA-regelverket heller ikke skal være omfattet av ordningen. Begrunnelsen er den samme som for hovedpersonen. Der som hovedpersonen derimot velger å søke om arbeids- eller oppholdstillatelse etter de ordinære reglene, og ikke etter EØS-/EFTA-regelverket, vil dette også påvirke stillingen til familiemedlemmet, som da må vurderes etter disse reglene.

Det er viktig å understreke at både kommuner og arbeidsgivere når som helst står fritt til å tilby gratis norskopplæring til personer som faller utenfor personkretsen for rett til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

7.5.2 Avgrensning etter alder

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å sette den nedre aldersgrensen til 16 år.

Dette har sammenheng med at aldersgrensen for opphør av plikt til grunnskoleopplæring er 16 år. Personer som har kommet til landet like før de fyller 16 år, vil etter dagens regelverk ikke ha plikt til ytterligere grunnskoleopplæring etter fylte 16 år. Rett og plikt til introduksjonsordning inntreffer først ved fylte 18 år. Kunnskaper i norsk vurderes som en avgjørende forutsetning for å delta på utdanningsarenaen, hvilket i neste omgang har betydning for deltakelse i arbeids- og samfunnslivet. For å fange opp unge som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, foreslår departementet å sette den nedre aldersgrensen til 16 år.

Departementet legger til grunn at et av hovedhensynene bak ordningen er å kvalifisere til deltakelse i arbeidslivet. Ordningen bør derfor forbeholdes personer i yrkesaktiv alder. Som foreslått i høringsnotatet finner departementet det ønskelig at den øvre aldersgrensen for retten til opplæring settes høyere enn den øvre aldersgrensen forplikten.

Øvre aldersgrense for rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap bør etter departementets oppfatning settes til 67 år. Dette er sammenfallende med den formelle pensjonsalderen i Norge. Det

kan imidlertid spørres om ikke rett til norskopplæring også bør gjelde for personer over 67 år. Da norskopplæring er å anse som et kvalifiseringstiltak, særlig rettet inn mot deltakelse i arbeidslivet, faller personer over 67 år utenfor målgruppen. Det forventes ikke at personer over 67 år skal delta i arbeidslivet. I mange tilfeller kan det imidlertid være hensiktsmessig at kommunen tilbyr norskopplæring til personer over 67 år. Denne vurderingen overlates til den enkelte kommune.

Etter departementets vurdering vil det være både lite hensiktsmessig og urimelig å pålegge personer over 55 år en plikt til deltakelse i norskopplæring. Dette er også øvre aldersgrense for plikt til å delta i introduksjonsordning. Personer over 55 år, som ellers oppfyller vilkårene for rett og plikt til opplæring, vil imidlertid fortsatt kunne ha behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det foreslås derfor at denne gruppen kun skal gis en rett til 300 timer opplæring, og ingen plikt. Alle som omfattes av rett og/eller plikt til norskopplæring vil ved behov kunne få ytterligere 2 700 timer opplæring, jf. kapittel 8.

8 Rett og plikt til deltakelse i norskopplæring

8.1 Innledning

En rettighets- og pliktfasting av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap understreker på den ene siden myndighetenes ansvar i forhold til å tilby slik opplæring, og på den andre siden den enkeltes ansvar for å lære seg språket og å sette seg inn i norske samfunnsforhold. Voksne innvandrere har i dag ingen lovhjemlet rett eller plikt til slik opplæring. Voksenopplæringsloven gir imidlertid kommunene ansvaret for å tilby norskopplæring innenfor rammene av gjeldende læreplan og statstilskuddordning. For en nærmere gjennomgang av gjeldende ordning, se kapittel 3.

I det følgende drøftes forslaget om innføring av rett og/eller plikt til norskopplæring nærmere. De sentrale elementene ved den individuelle retten ogplikten gjennomgås, herunder adgangen til å gi fritak fra plikten, bortfall av den individuelle retten, spørsmålet om fravær og konsekvenser ved ikke oppfylt plikt. Til slutt omtales det nærmere innholdet av kommunens plikt.

8.2 Hva innebærer rett og plikt til norskopplæring for den enkelte?

8.2.1 Høringsnotatet

Forslaget i høringsnotatet går ut på at det innføres en individuell plikt og/eller en individuell rett til å delta i norskopplæring i til sammen 300 timer for innvandrere som tar sikte på et varig opphold i Norge. Opplæringen skal være gratis for deltakerne. Innenfor timerammen på 300 timer skal 50 timer være forbeholdt opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Retten og/eller plikten til opplæringen vil gjelde fra vedtakstidspunktet for førstegangs oppholds- eller arbeidstillatelse gitt i medhold av utlendingsloven. Alternativt inntreffer retten og/eller plikten ved ankomst til riket, dersom tillatelse er innvilget før innreise eller dersom personen er unntatt fra kravet om oppholds- eller arbeidstillatelse. Det foreslås videre en frist på tre år for gjennomføring av retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dersom opplæringen ikke

gjennomføres innenfor denne tidsfristen, bortfaller retten til gratis opplæring.

Rettighetsfastingen, slik det er foreslått i høringsnotatet, innebærer at den enkelte vil kunne kreve gratis norskopplæring i 300 timer med tilhørende opplæringsmateriell av kommunen. Opplæringen skal være individuelt tilpasset.

Pliktfastingen innebærer for det første en plikt til å påbegynne opplæringen, og for det andre en plikt til å delta i opplæringen i til sammen 300 undervisningstimer. Det stilles ingen krav til den enkeltes ferdighetsnivå etter gjennomførte 300 timer. I høringsnotatet forslås det at plikten består fram til fylte 55 år.

Av høringsnotatet framgår det at informasjon om retten og plikten bør formidles til dem som omfattes av ordningen sammen med vedtak om oppholdstillatelse fra utlendingsmyndighetene. Det bør av informasjonen tydelig framgå at gjennomført norskopplæring vil være et vilkår for innvilgelse av bosettingstillatelse og erverv av norsk statsborgerskap. Kommunen forutsettes også å informere aktivt om ordningen, blant annet ved å gi praktiske opplysninger om tilgang til opplæringen.

Spørsmålet om fravær nevnes kort i høringsnotatet. Det vises til at det er behov for egne fraværregler, og det foreslås inntatt en forskriftshjemmel i loven, slik at det kan gis utfyllende bestemmelser om fravær og permisjon.

8.2.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall blant kommunene og andre høringsinstanser synes en timeramme på 300 timer (hvorav 250 timer norskopplæring) i mange tilfeller ikke vil være tilstrekkelig for å nå et funksjonelt nivå som gjør deltakeren i stand til å delta aktivt i samfunns- og arbeidslivet. Flere foreslår derfor å øke timetallet for den obligatoriske delen av norskopplæringen. Forslagene med hensyn til timetall varierer fra 500 til 800 timer. Fylkesmannen i Aust-Agder uttaler at:

«det foreslåtte timetallet vil stille store krav til kvalitet og tilpasning, både pedagogisk og organisatorisk, for at deltakerne skal få et godt utbytte av timene.»

Fylkesmannen peker videre på at foreldre med barn i grunnskolen bør sikres mulighet til å få langt mer enn 300 timer, gjerne obligatorisk. De vil trenge både god kompetanse i norsk språk og kunnskap om norske skoleforhold for å kunne følge opp barna. Det gjelder både faglig i forhold til skolearbeidet, men også i forhold til samarbeidet med skolens personale. Tinn kommune peker på at norskopplæringen vil inngå som en vesentlig del av introduksjonsprogrammet, og varigheten av den obligatoriske delen av norskopplæringen (300 timer) bør derfor harmoniseres bedre med introduksjonsprogrammets varighet (to år).

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om 50 timer opplæring i samfunnskunnskap, støtter forslaget. Blant disse er Vox og Oslo og Bærum kommuner. Vox viser til forskning som indikerer at dagens opplæring, der samfunnskunnskap ikke har en selvstendig plass, men kun er et emne for språkopplæringen, langt fra tilfredsstiller deltakernes behov for informasjon og samfunnsorientering. Trondheim kommune savner en konkretisering av forslaget, og understreker at kvalitetskravet for denne delen ikke må stå noe tilbake for den øvrige opplæringen. Kommunen understreker at opplæring i samfunnskunnskap bør gis av personer med pedagogisk kompetanse, og at det bør utarbeides en egen læreplan for denne delen av opplæringen. Kommunen peker på at eventuelle andre formidlingsformer som brosjyrer, videosekvenser eller IKT-baserte produkter, kun bør brukes som supplement i opplæringen.

Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk mener at det er pedagogisk uheldig å kun stille krav om tilstedeværelse i norskopplæringen. Rådet forslår at det i tillegg innføres et krav om å gjennomføre og få godkjent alle arbeidsoppgaver som blir pålagt i forbindelse med opplæringen. Senter mot etnisk diskriminering (SMED) etterlyser grunnlaget for å mene at en pliktfesting av deltakelse i norskopplæringen skal sikre at man lykkes bedre i dette arbeidet enn det man har gjort med et frivillig undervisningstilbud. SMED mener at en pliktfesting kanskje vil kunne bidra til at flere deltar i opplæringen, uten at det er noen garanti for at læring finner sted. SMED peker videre på at det ikke er god nok overensstemmelse mellom mål og virkemidler til at forslaget vil kunne gi ønskede resultater.

Flere høringsinstanser er enige i forslaget om at det ikke bør settes en tidsfrist for plikten til å gjennomføre norskopplæringen, og at plikten bør gjelde fram til vedkommende fyller 55 år. Noen høringsinstanser er imidlertid uenige i at tidsfristen for retten skal settes til 3 år. Disse instansene peker

på at det i en del tilfeller likevel vil eksistere et behov for opplæring ut over tidsrammen på tre år. Trondheim kommune viser til at en slik regel for eksempel kan slå urettferdig ut for kvinner som har født barn. Kommunen foreslår derfor at det gis regler som sikrer at fravær som har legitime årsaker aksepteres, slik at det kan gis permisjon og tiden for godkjent permisjon legges til de tre årene retten består. Eid kommune mener det bør være mulig å utvide tidsfristen på tre år når særlige grunner taler for det. Andre blant høringsinstansene, som Gol kommune, støtter forslaget om en treårsfrist for utøvelse av retten, blant annet med henvisning til at man bør unngå at opplæringen gis over lang tid, eller med for mange avbrudd. Vox mener at kommunene bør få pålegg om at tilbudet skal inneholde et minimum antall undervisningstimer per uke for å unngå et opplæringsløp som trekker i langdrag. Ifølge Vox indikerer forskning at ett år er den tiden mange innvandrere i utgangspunktet trenger for å tilegne seg tilstrekkelige norskkunnskaper. De lykkes ofte ikke med det, og dette skyldes blant annet at tilbudet som gis er for lite intensivt.

8.2.3 Departementets vurdering

Individuell rett

I likhet med høringsnotatet innebærer departementets lovforslag en lovfesting av en individuell rett til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer. Rettighetsfestingen understreker det offentliges ansvar for å tilby opplæring i norsk, samtidig som en individuell rett styrker den enkeltes rettsstilling og sikrer likebehandling og forutberegnlighet.

Departementet opprettholder høringsnotatets forslag om at retten begrenses til et timeantall på 300 timer, hvorav 250 timer skal være opplæring i norsk og 50 timer skal være opplæring i samfunnskunnskap. Opplæringen i samfunnskunnskap skal gis på et språk som den enkelte deltaker forstår. Departementet foreslår at innretningen og de generelle kravene til innhold og kvalitet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap reguleres i forskrift. Forskriften vil basere seg på ny læreplan, jf. kapittel 9.2.

Målgruppen for den individuelle retten utgjøres av enkeltindivider med forskjellige forutsetninger og ulike behov. Etter departementets vurdering anses 300 timer individuelt tilpasset opplæring å være tilstrekkelig for å sikre at den enkelte får de mest grunnleggende kunnskapene i norsk språk og om norske samfunnsforhold i en etableringsfase i Norge. I de tilfellene hvor den enkelte deltaker har behov for opplæring ut over 300 timer, vil vedkom-

mende fanges opp av ordningen for behovsprøvd norskopplæring, jf. kapittel 8.6 nedenfor.

Ved flytting til en annen kommune går timene som vedkommende har tatt ut i fraflyttingskommunen til fradrag, når tilflyttingskommunen skal beregne hvor mange timer som gjenstår av norskopplæringen. Det forutsettes at kommunene registrerer antall timer som den enkelte tar ut, slik at det er mulig å føre kontroll med at timetallet ikke overstiger den fastsatte timerammen på 300, jf. kapittel 9.3 om etablering av et nasjonalt register.

Retten til norskopplæring innebærer så vel gratis opplæring som gratis opplæringsmateriell. Det betyr at det ikke vil være anledning til å kreve noen form for betaling, gebyrer eller avgifter av den enkelte deltaker, verken til dekning av utgifter i forbindelse med selve opplæringen eller til andre eventuelle ekstrautgifter som den opplæringsansvarlige måtte ha i forbindelse med gjennomføring av norskopplæringen. Det at opplæringen skal være vederlagsfri er dels begrunnet med at det offentlige har et særlig ansvar for de personene som omfattes, og dels at det er ønskelig å sikre reell og lik mulighet for deltakelse, uavhengig av den enkeltes økonomiske evne.

Rett til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil som hovedregel inntre på vedtakstidspunktet for førstegangs oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven. For personer som har fått innvilget førstegangstillatelse før innreise, vil retten inntre ved ankomst til Norge. Etter lovforslaget her foreslås det at personer med innvilget kollektiv beskyttelse skal være omfattet av ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap, selv om de ikke har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, jf. kapittel 7. For sistnevnte gruppe inntre retten fra tidspunktet vedkommende blir bosatt i en kommune etter avtale mellom kommunen og utlendingsmyndighetene.

Departementet fastholder forslaget om å begrense retten til 300 timer norskopplæring til en periode på tre år. Etter departementets vurdering er tre år tilstrekkelig tid til å gjennomføre 300 timer med norskopplæring. Tidsfristen er dessuten ment å fungere som et incitament for den enkelte deltaker til å komme tidlig i gang med opplæringen, og sikrer på den måten at opplæringen tar til allerede i etableringsfasen. Tidsfristen signaliserer videre en forventning om at opplæringen skal holde en viss kontinuitet, intensitet og progresjon for den enkelte og bidra til en bedre gjennomstrømming i norskopplæringsordningen.

Det foreslås inntatt en forskriftshjemmel i loven, slik at departementet i forskrift kan gi nærme-

re regler om fravær og permisjon fra deltakelse i norskopplæringen mv.

Individuell plikt

En individuell plikt understreker den enkeltes ansvar for å søke å lære seg norsk språk og sette seg inn i norske samfunnsforhold. I likhet med høringsnotatet innebærer lovforslaget her en lovfesting av en individuell plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskap i til sammen 300 timer.

Det er tilstrekkelig at personen er tilstede og deltar i undervisningen. Det stilles med andre ord ikke krav til den enkeltes ferdighetsnivå etter gjennomførte 300 timer. Departementet viser til at deltakere i norskopplæringen vil ha ulike forutsetninger og ulik skolebakgrunn, samtidig som opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. I noen tilfeller vil deltakerne være analfabeter eller ha lite eller ingen utdanning fra før. Departementet bemerker at en pliktfesting av deltakelse i 300 timer ikke alene garanterer at deltakerne behersker det norske språket ved endt opplæring. Intensjonen er imidlertid å sikre at alle får en grunnleggende opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Opplæringens innhold, kvalitet og pedagogiske opplegg vil derfor ha avgjørende betydning for om læring faktisk finner sted, jf. kapittel 9.2. Det vil etter dette ikke være hensiktsmessig å stille ferdighetskrav til den enkelte deltaker for å kunne fastslå om vedkommende har oppfylt sin plikt eller ikke.

Den individuelle plikten retter seg mot deltakelse i til sammen 300 timer. Ved flytting mellom kommuner vil av antall gjennomført timer i fraflyttingskommunen gå til fradrag i de 300 pliktige timene når en i tilflyttingskommunen skal beregne hvor mange timer som gjenstår av den pliktige deltakelsen, jf. kapittel 9.3 om etablering av et nasjonalt register.

Den individuelle plikten innebærer at den enkelte selv må ta initiativ ved å henvende seg til kommunen for å påbegynne norskopplæringen.

Informasjon til personkretsen

Utlendingsmyndighetene vil få ansvaret for å informere om at gjennomførte 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap stilles som vilkår for å få innvilget søknad om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Informasjonen skal først og fremst gis sammen med vedtakene om førstegangs tillatelse etter utlendingsloven til personer som omfattes av plikten til deltakelse i norskopplæring i henhold til lovforslaget her.

Det legges videre opp til at politiet på en hensiktsmessig måte orienterer om ordningen i forbin-

delse med innstempling av tillatelse i den enkeltes reisedokument. Videre vil politiet kunne orientere om ordningen når tillatelsen fornyes.

Kommunene vil ha et særlig ansvar for å gi god og målrettet informasjon til alle som er omfattet av ordningen. Informasjon om ordningen vil også måtte distribueres til verger og hjelpverger til innvandrere under 18 år.

8.3 Bortfall av retten og fritak fra plikten

8.3.1 Høringsnotatet

Høringsnotatet legger opp til at personer som allerede behersker norsk skal unntas fra obligatorisk deltakelse og ikke gis rett til gratis opplæring. Språkkravet vil være oppfylt når en person har et tilfredstillende muntlig ferdighetsnivå. Nærmere fastsettelse av ferdighetsnivået foreslås regulert i forskrift. Personer som kan dokumentere at de har kunnskaper i samisk vil også kunne unntas fra plikten til å delta i norskopplæringen, men de vil likevel ha rett til slik opplæring. Videre legges det i høringsnotatet opp til at personer som av særlige medisinske eller andre tungtveiende grunner ikke kan delta i opplæringen, skal unntas fra plikten. Det forutsettes at grunnlaget for eventuelle unntak kan dokumenteres. Selv om en person unntas fra plikten av helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, vil vedkommende likevel ha rett til opplæring.

8.3.2 Høringsinstansenes syn

Nasjonalt fagråd for norsk som andrespråk viser til at et minstemål av skriftlige ferdigheter i norsk er en forutsetning for å klare seg i samfunnet. Derfor må slike ferdigheter være til stede før fritak fra plikten til opplæring kan innrømmes eller retten til opplæring bortfaller. Kommunene Nittedal, Tysvær og Birkenes er skeptiske til at det skal fokuseres på muntlige ferdigheter, fordi det da vil bli vanskelig å opparbeide et tilstrekkelig grunnlag i arbeidet mot språkprøvenivå eller videre utdanning.

Helsedepartementet er enig i at det bør åpnes for å gjøre unntak fra plikten til opplæring for personer som av helsemessige årsaker ikke kan delta i opplæringen. Samtidig ønsker departementet å understreke at for mange kronisk syke innvandrere vil det være spesielt viktig å få opplæring i norsk. Helsedepartementet slutter seg til forslaget om at retten til opplæring ikke bortfaller selv om det gjøres unntak for plikten. Helsedepartementet

understreker også viktigheten av at det foreligger klare kriterier for hva en dokumentasjon skal innebære for at den skal gi grunnlag for unntak.

8.3.3 Departementets vurdering

Tilstrekkelige kunnskaper i norsk

Når det innføres rett og plikt til deltakelse i opplæringen, er det nødvendig å kunne gjøre unntak, både av hensyn til hva som er rimelig for den enkelte og for å gjøre ordningen mer målrettet.

I tråd med høringsnotatet foreslår departementet at det verken innføres en rett eller en plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har tilstrekkelige kunnskaper i norsk.

Det synes innlysende at personer som allerede behersker norsk, både unntas fra obligatorisk deltakelse og ikke gis rett til gratis opplæring. I motsetning til hva som ble sagt i høringsnotatet ser departementet nå at et tilfredsstillende muntlig ferdighetsnivå alene ikke bør kunne oppfylle vilkåret om tilstrekkelig kunnskaper i norsk. Departementet foreslår at nærmere fastsettelse av kunnskapsnivået, og eventuelle tester som kan fastslå om en person innehar tilstrekkelige kunnskaper i norsk, reguleres i forskrift. Det vil av forskriften også måtte framgå hva slags dokumentasjon på norskkunnskaper som for øvrig skal kunne oppfylle vilkåret om tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Som eksempler kan nevnes vitnemål som viser bestått eksamen i norsk fra grunnskole eller videregående opplæring, eller dokumentasjon på at vedkommende fyller kravene med hensyn til norskkunnskaper for opptak til universitet eller høyskole.

Det påhviler den enkelte selv å dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk for å kunne bli fritatt fra plikten. Den som vil gjøre sin rett til deltakelse i norskopplæring gjeldende, skal likeledes gi alle relevante opplysninger vedrørende vedkommendes ferdigheter i norsk.

Tilstrekkelige kunnskaper i samisk

Departementet opprettholder forslaget om at tilstrekkelige kunnskaper i samisk kan gi fritak fra pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Samisk er et offisielt språk i Norge, som er likestilt med norsk etter bestemmelser i lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 1–5. Fritaket inntreffer imidlertid ikke automatisk. Den enkelte må selv søke kommunen om fritak. Hva som skal til for å oppfylle kravet om tilstrekkelige kunnskaper i samisk foreslås nærmere regulert i forskrift. Dersom vilkåret er

oppfylt, skal det gis fritak fra plikten til norskopplæring. Persongrupper som er gitt retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. kapittel 7, vil likevel beholde denne retten, selv om de har tilstrekkelige kunnskaper i samisk.

Helsemessige årsaker

Departementet opprettholder forslaget om fritak fra obligatorisk norskopplæring for personer som av særlige helsemessige årsaker ikke kan delta i opplæringen. Også her er det tale om fritak fra plikten etter søknad. Det må foretas en helhetlig vurdering av situasjonen i den enkelte sak når det skal avgjøres om det foreligger helsemessige årsaker som forhindrer vedkommende fra å delta i opplæring i lang tid framover. Selv om vedkommende strengt tatt ikke anses å være forhindret fra deltakelse, kan det i enkelte tilfeller være åpenbart urimelig å ikke frita vedkommende fra plikten. Momenter i vurderingen vil blant annet være sykdommens/skadens art, varighet og omfang. Det vil først og fremst være personer som er alvorlig og kronisk syke som det kan være aktuelt å frita fra plikten etter denne bestemmelsen. Departementet viser her til at opplæringen skal tilrettelegges og tilpasses den enkeltes livssituasjon, jf. kapittel 8.4. Dette muliggjør svært fleksible løsninger, og det skal i alminnelighet mye til før vilkåret kan anses oppfylt. Det vil for eksempel ikke nødvendigvis være tilstrekkelig at vedkommende er varig arbeidsufør. Det må kunne legges til grunn at de helsemessige årsakene som begrunner fritaket er av langvarig karakter.

Videre stilles det krav om dokumentasjon av fritaksgrunnen. Dokumentasjonskravet må i utgangspunktet anses oppfylt når det foreligger en medisinsk vurdering foretatt av lege.

Det presiseres at det også her kun er tale om fritak fra plikten. Retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap bortfaller ikke.

Andre tungtveiende årsaker

Forslaget om fritak fra plikten etter søknad, dersom det foreligger andre tungtveiende årsaker, fastholdes også. Vilkåret om andre tungtveiende årsaker er ment å fungere som en «sikkerhetsventil», for å fange opp situasjoner hvor det ville være åpenbart urimelig ikke å frita fra plikten til deltakelse i norskopplæring. Det må her foretas en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om fritak skal innvilges. Flere forhold sett i sammenheng vil for eksempel kunne oppfylle kravet, selv om hvert enkelt forhold isolert sett ikke anses tilstrekkelig. Personer som fritas fra plikten etter denne bestemmelsen, vil likevel ha en rett til å delta i norskopplæringen.

8.4 Kommunens ansvar

8.4.1 Høringsnotatet

Forslaget i høringsnotatet innebærer at ansvaret for norskopplæringen skal ligge hos kommunen, slik tilfellet også er i dag. Kommunen skal gjennom lov pålegges en plikt til å oppfylle den enkeltes individuelle rett til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap innenfor tidsrammen på tre år. Kommunens plikt innebærer videre at den skal tilby opplæring innen tre måneder etter at krav om dette er framsatt. Opplæringen og opplæringsmateriell skal være gratis for den enkelte.

Kommunens plikt vil kun gjelde overfor personer som er bosatt i kommunen i henhold til Folkeregisteret. Plikten skal imidlertid også gjelde overfor personer som bor midlertidig på asylmottak i kommunen, dersom de har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse.

Etter høringsnotatet er det kommunen som er ansvarlig for kvaliteten i tilbudet. Dette innebærer at dersom kommunen ønsker å sette ut gjennomføringen av opplæringen til private aktører, må disse først godkjennes av kommunen. Det åpnes også for en sentral godkjenningsordning for norskopplæring i tillegg til eksisterende godkjenningsordning.

Kommunen må videre organisere opplæringen slik at det blir praktisk mulig å delta, både for kvinner og menn, selv om kommunen ikke pålegges en eksplisitt plikt til å tilby verken skyss eller barnepass.

8.4.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har synspunkter på høringsnotatets omtale av kommunens plikt, bortsett fra flere påpekninger av viktigheten av å se det kommunale tjenestetilbudet i sammenheng.

Noen høringsinstanser har imidlertid uttalt seg om skyss og barnepass. Det pekes på at fordi opplæringen er obligatorisk, bør kommunene bli pålagt å tilpasse sine tilbud, noe som bør omfatte plikt til å tilby barnepass og skyss. Gol kommune mener imidlertid at det er positivt at deltakerne selv tar ansvar for organisering av dagen herunder skyss, slik at han/hun faktisk kan delta i opplæringen. Senter mot etnisk diskriminering (SMED) ønsker at skyss og barnepass skal være gratis for deltakere som har behov for det.

8.4.3 Departementets vurdering

I tråd med høringsnotatet foreslår departementet at ansvaret for tilretteleggingen av opplæringen i

norsk og samfunnskunnskap legges til kommunen. Forslaget her innebærer at kommunen har plikt til å tilrettelegge for den enkeltes opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer. Den enkelte kommune har i dag ansvar for norskopplæringen, og det er også kommunen som etter introduksjonsloven er tillagt ansvaret for utforming og gjennomføring av introduksjonsprogrammet, hvor norskopplæring er et av de sentrale tiltakene. Kommunen har videre ansvaret for grunnskoleopplæringen for voksne.

Kommunens plikt etter forslaget her gjelder kun overfor personer som omfattes av lovens personkrets. Disse må som hovedregel være registrert i Folkeregisteret som bosatt i kommunen, menplikten vil også gjelde overfor personer innenfor lovens personkrets som bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Kommunens plikt overfor personer med kollektiv beskyttelse gjelder bare dersom den enkelte er bosatt i kommunen i henhold til avtale mellom kommunen og utlendingsmyndighetene. Det er bosettingskommunen/hjemkommunen som har ansvar for å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er innsatt i fengsel, innlagt på institusjoner eller er under utdanning i en annen kommune. Kommunens plikt til å oppfylle den enkeltes rett forutsetter imidlertid at vedkommende faktisk oppholder seg i landet.

I høringsnotatet foreslås det at opplæringen skal være individuelt tilrettelagt og tilpasset den enkelte deltakers forutsetninger og behov. Kravet innebærer at opplæringen må tilpasses den enkeltes livssituasjon og organiseres på en slik måte at det blir praktisk mulig for både kvinner og menn å delta. Opplæringen skal blant annet tilpasses yrkesaktive deltakere, for eksempel ved at det tilbys undervisning på kveldstid. Tilretteleggingen innebærer imidlertid ikke at kommunen har en generell plikt til å tilby verken skyss eller barnepass. I utgangspunktet mener departementet at innvandrere i likhet med andre deltakere i voksenopplæringen selv bør sørge for skyss og/eller barnepass for å kunne delta i opplæringen. I henhold til lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) har ikke kommunene noen generell plikt til å sørge for skyss eller barnepass for voksne, heller ikke for voksne innvandrere, som får grunnskoleopplæring. Departementet ser at i enkelte tilfeller kan det være behov for at kommunen sørger for skyss og barnepass for å tilrettelegge for deltakelse i den obligatoriske opplæringen. At enkelte deltakere vil ha behov for slik tilrettelegging, er likevel etter departementets vurdering ikke tilstrekkelig grunn til å gi kommunene en generell plikt til å tilby skyss og barnepass. Denne avgjø-

relsen vil bero på en hensiktsmessighetsvurdering fra den enkelte kommunes side. Departementet understreker imidlertid at det i enkelte tilfeller kan være åpenbart urimelig å ikke tilrettelegge et tilbud om barnepass og/eller skyss for deltakere i norskopplæringen. Departementet viser i denne forbindelse til at gjennomført pliktig norskopplæring vil være et vilkår for å få bosettingstillatelse og statsborgerskap. For øvrig vises det til at barn av innvandrere kan ha et særskilt behov for plass i barnehager, ikke minst fordi samvær med barn som snakker norsk vil ha en positiv effekt for barnas språkutvikling og integrering.

Departementet ser et behov for å sikre forutberegnlighet for den enkelte deltaker. Det er videre lovens intensjon at opplæringen skal holde en god progresjon, tilstrekkelig intensitet og kontinuitet. Departementet foreslår derfor å lovfeste et krav om å utarbeide en individuell plan for den som skal delta i opplæringen. Planen skal utarbeides i samråd med vedkommende. En slik plan skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og livssituasjon, og den skal inneholde en tidsplan for gjennomføringen av opplæringen. Reglene i introduksjonsloven § 6 om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram vil gjelde tilsvarende. Spørsmålet om individuell plan har ikke vært drøftet i høringsnotatet.

Kommunen skal tilby opplæringen så snart som mulig og senest innen tre måneder etter at det blir framsatt krav eller søknad om deltakelse. Kommunens plikt til å tilby slik opplæring gjelder overfor alle grupper som omfattes av lovens personkrets, uavhengig av om personene har krav på gratis opplæring eller må betale for denne. En følge av dette er blant annet at dersom en person som etter loven har rett til gratis opplæring ikke gjennomfører de 300 timene innen tre år, og således mister denne retten, vil vedkommende fortsatt kunne være omfattet avplikten til å gjennomføre 300 timer norskopplæring. Kommunen vil også i disse tilfellene ha plikt til å tilby norskopplæring, men da mot betaling.

Departementet foreslår at kommunen gis adgang til å stanse opplæringen for den enkelte, dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold. Det vil være behov for regler om stansing av opplæringen, da det kan oppstå situasjoner som gjør det vanskelig for kommunen å oppfylle sin plikt. Dette vil være tilfelle hvor personer opptrer forstyrrende i klassen på en slik måte at det er sterkt forstyrrende for de øvrige tilstedeværende, eller det ikke er mulig å gjennomføre norskopplæringen, bør kommunen ha adgang til å stanse opplæringen. Det skal imidlertid svært mye til for å stanse opplæ-

ringen for vedkommende. Et vedtak om stansing innebærer at den individuelle retten til norskopplæring bortfaller. Personer som ønsker å fortsette med norskopplæringen etter at det er fattet vedtak om stans av norskopplæringen, må selv betale for opplæringen. Spørsmålet om adgang til å stanse opplæringen har ikke vært drøftet i høringsnotatet.

For de persongruppene som har rett til gratis opplæring, skal også undervisningsmateriellet være gratis, det vil si at det må bekostes av kommunen.

Kommunen vil også ha plikt til å tilby opplæring ut over 300 timer ved behov, men denneplikten gjelder kun overfor personer som omfattes av retten til 300 timer norskopplæring, jf. kapittel 8.6 nedenfor. I likhet med høringsnotatet foreslår departementet at timerammen for opplæringen ut over 300 timer begrenses til 2 700 timer. Opplæringens kvalitet og innhold, samt plikten til å tilrettelegge opplæringen individuelt, omtales nærmere under kapittel 9.2.

Departementet fastholder også forslaget i høringsnotatet for så vidt gjelder kommunens adgang til å benytte studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner eller andre private eller offentlige utdanningstilbydere til å gjennomføre opplæringen. Departementet ser det som ønskelig at kommunen vurderer denne muligheten for konkurranseutsetting, med tanke på at opplæringen skal være mest mulig effektiv. Av personer som ikke har rett til gratis opplæring, kan kommunen kreve betaling for opplæringen etter selvkostprinsippet.

Selv om en privat aktør står for opplæringen, vil kommunen fortsatt ha ansvaret for kvaliteten i tilbudet. Etter forslaget her vil det være nødvendig med en kommunal beslutning for at private skal kunne gi norskopplæring på vegne av kommunen. Dermed vil kommunen måtte godkjenne de private aktørene den eventuelt ønsker å benytte seg av. I tillegg til kommunal godkjenning vil det være behov for en sentral godkjenningsordning. Se nærmere om dette i kapittel 9.2 nedenfor.

I proposisjonen her fremmes det også forslag om endring av statsborgerloven. Gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring, eller tilstrekkelige kunnskaper i norsk foreslås inntatt som et generelt vilkår for erverv av norsk statsborgerskap, jf. kapittel 10.4.2. Personer som ikke omfattes av ordningens personkrets vil eventuelt måtte benytte seg av godkjente private tilbydere.

8.5 Virkning av ikke oppfylt plikt til norskopplæring

8.5.1 Høringsnotatet

Det er i høringsnotatet ikke foreslått direkte sanksjoner overfor personer som ikke etterlever sin plikt til å delta i norskopplæringen. Det foreslås imidlertid at gjennomførte 300 timer norskopplæring skal gjøres til et vilkår for bosettingstillatelse. Den som ikke etterlever plikten til å delta i norskopplæring vil således ikke kunne få bosettingstillatelse, men vil fortsatt kunne søke om fornyet arbeids- eller oppholdstillatelse. Videre er det foreslått at gjennomførte 300 timer norskopplæring skal gjøres til et vilkår for erverv av norsk statsborgerskap.

8.5.2 Høringsinstansenes syn

Flere instanser uttaler seg om forslaget til virkninger av ikke oppfylt plikt til deltakelse i norskopplæring. De fleste gir uttrykk for at det er ønskelig med mer direkte sanksjoner enn det høringsnotatet legger opp til. Elverum kommune mener at det å knytte sanksjoner grunnet ikke overholdt plikt til opplæring til muligheten for bosettingstillatelse kan virke som en litt «fjern» sanksjon. Kommunens erfaringer med varierende frammøteforhold tilsier at man bør ha muligheter (sanksjoner) til å kunne påvirke den enkelte i ønsket retning mens opplæringen pågår. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag foreslår at det vurderes sanksjoner som fører til at norskopplæringen i størst mulig grad gjennomføres i etableringsfasen.

Andre instanser synes å være skeptiske til sanksjoner overhodet. Eid kommune peker på at Norge ikke må ha regler eller stille vilkår som strider mot Norges internasjonale forpliktelser. Hvis en innvandrer av ulike årsaker ikke klarer å innfri opplæringsplikten, må det kunne brukes skjønn ved innvilgelse av bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Utdanningsforbundet uttaler:

«Hvis motivasjon betyr noe for læringsprosessen, er ikke tvang veien å gå.»

Utdanningsforbundet savner en undersøkelse om hvorfor norskopplæringen ikke fungerer slik den drives i dag for enkelte grupper.

8.5.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder høringsnotatets forslag om ikke å innføre direkte sanksjoner for brudd på plikten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å lovfeste verken strafferettslige eller sivilrettslige reaksjoner i forhold til den enkelte som ikke etterlever sin plikt til deltakelse i norskopplæringen.

Ved å knytte deltakelse i norskopplæringen til vilkårene for bosettingstillatelse og statsborgerskap, gis den enkelte et incitament til å gjennomføre opplæringen. Bosettingstillatelse gir rett til opphold og til å ta arbeid uten tidsbegrensning. For en person som har bosettingstillatelse gjelder gunstigere regler for underhold ved familiegjengeforening, og det gis et videre vern mot utvisning. Personer som ikke fyller vilkårene for bosettingstillatelse vil imidlertid kunne få fornyet oppholds- eller arbeidstillatelsen, dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Oppfyllelse avplikten til norskopplæring kan også sikres på andre måter. Mange av dem som omfattes av ordningen med obligatorisk norskopplæring vil også være omfattet av introduksjonsordningen. Opplæring i norsk er et sentralt element i introduksjonsprogrammet. Personer som omfattes av begge ordningene vil kunne avvikleplikten til norskopplæring ved å delta i introduksjonsprogrammet. Utbetaling av introduksjonsstønad forutsetter full deltakelse i introduksjonsprogrammet og reduseres ved illegitimt fravær. Videre har kommunen i medhold av lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) mulighet til å sette deltakelse i norskopplæring som vilkår for utbetaling av sosialhjelp, jf. sosialtjenesteloven § 5–4. Anvendelse av denne bestemmelsen forutsetter imidlertid en individuell vurdering.

8.6 Norskopplæring ut over 300 timer ved behov

8.6.1 Høringsnotatet

Forslaget i høringsnotatet innebærer at personer som omfattes av ordningen med både rett og plikt, skal få tilbud om gratis norskopplæring ut over 300 timer ved behov. Tilbudet om ytterligere opplæring ved behov vil også omfatte personer som er unntatt fraplikten på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i samisk, helsemessige årsaker eller andre tungtveiende årsaker. Det avgrenses mot personer som er unntatt fra retten ogplikten på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk.

I høringsnotatet er det videre foreslått at nordiske borgere og personer med en tillatelse etter EØS-/EFTA-regelverket ikke skal være omfattet av ordningen med behovsprøvd norskopplæring ut over 300 timer.

Det er foreslått en timeramme på 2 700 timer ut

over de første 300 timene. Fristen for gjennomføring settes til fem år og begynner å løpe fra det tidspunkt rett og plikt til deltakelse i norskopplæring inntreffer. Dette innebærer at tidsfristen for gjennomføring av tilbudet er to år ut over de tre første årene hvor man har rett og plikt til å delta i norskopplæring. Den behovsprøvde opplæringen ut over 300 timer vil være basert på en plikt for kommunene til å tilby slik opplæring, men dette motsvares ikke av en individuell rett for den enkelte til å få slik opplæring. Den enkelte vil heller ikke ha plikt til å delta. Kommunene pålegges også å tilby videre opplæring til personer som ikke har benyttet seg av retten til 300 timer innen fristen på tre år, under forutsetning av at det er behov for videre norskopplæring.

På samme måte som ved den rettighets- og pliktbaserte opplæringen vil det være behov for fraværsregler ved den behovsprøvde norskopplæringen. Fraværsreglene foreslås fastsatt i forskrift. Antall deltakertimer vil måtte registres for at kommunene skal kunne føre kontroll med at timerammen ikke overskrides. Informasjon om ytterligere opplæring ved behov foreslås distribuert sammen med annen informasjon om norskopplæringen.

8.6.2 Høringsinstansenes syn

Flere instanser finner det uheldig at EØS-borgere som har behov for opplæring ut over 300 timer ikke vil få mulighet til videre gratis norskopplæring. Utdanningsforbundet mener dette er meget uheldig, ikke minst fordi EØS-området nå vil omfatte store deler av Øst-Europa. Mange av innvandrerne derfra vil trenge opplæring ut over 300 timer for å kunne ta i bruk sin kompetanse i Norge. Utdanningsforbundet peker på at dette i framtiden vil kunne skape et kunstig skille, ved at for eksempel innvandrere fra Russland vil få dekket utgiftene til utvidet norskopplæring ut over 300 timer, mens polakker må betale for denne undervisningen selv. Utlendingsdirektoratet (UDI) mener at utvidelsen av EU kan øke ankomsten av arbeidsinnvandrere og familiegjengeforente til disse til Norge, og mange vil ha behov for språkopplæring ut over 300 timer. Det bør derfor sees nærmere på denne gruppen og eventuelle muligheter for at de med behov for mer enn 300 timer kan få dette gratis. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag stiller seg spørrende til forslaget om at nordiske borgere og personer omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen ikke vil få tilbud om ytterligere opplæring. I perioder med arbeidskraftmangel, er det behov for å lære opp arbeidsinnvandrere raskt. Et smidig opplegg for norskopplæringen er viktig i en slik situasjon.

8.6.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om behovsprøvd norskopplæring med de justeringene som er nødvendig for å tilpasse forslaget til den nye personkretsen, jf. kapittel 7.

Som følge av endringene i personkretsen, foreslår departementet at alle som har rett til norskopplæring skal omfattes av ordningen med ytterligere opplæring ved behov. Også de som er unntatt fraplikten på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i samisk eller helsemessige eller andre tungtveiende årsaker vil være omfattet. Derimot avgrenses det mot personer som er unntatt fraplikten på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk. En konsekvens av endringene i personkretsen er følgelig at personer som kun er pålagt en plikt til norskopplæring, ikke vil omfattes av ordningen for ytterligere norskopplæring ved behov.

Departementet fastholder forslaget for så vidt gjelder timerammen, det vil si inntil 2 700 timer ut over de ordinære 300 timene med norskopplæring. Dette er en videreføring av dagens maksimale time-tallsgrense.

Departementet fastholder også forslaget om at kommunen skal ha adgang til å pålegge den enkelte å gjennomføre språktester for å fastslå om det er behov for ytterligere opplæring. Dette innebærer at kommunene pålegges en plikt til å gi opplæring ut over 300 timer til personer som ikke har nådd et nivå tilsvarende dagens språkprøve på mellomnivå. Inndelingen mellom A- og B-løp vurderes i forbindelse med utarbeidelse av en sentral læreplan. Se kapittel 9.2 om dette.

Departementet foreslår at tidsfristen for gjennomføringen av opplæringen ut over 300 timer skal være fem år. Fristen beregnes fra tidspunktet for når rett og plikt til norskopplæring inntreffer. For det tilfellet at en person bruker tre år på å gjennomføre

de første 300 timene, vil det altså «gjenstå» to år. Slik sikres en viss kontinuitet, hvilket igjen bidrar til en effektiv progresjon i opplæringen. Tidsfristen vil også bidra til en bedre gjennomstrømming i systemet.

Kommunene vil etter forslaget her pålegges en plikt til å tilby opplæring ut over 300 timer, men det vil ikke være en individuell rett for den enkelte å delta. Den enkelte pålegges heller ikke en plikt til å delta i opplæringen ut over 300 timer. En individuell rettighetsfesting vil etter departementets oppfatning være for omfattende.

Plikten for kommunen innebærer også en plikt til å tilby videre opplæring til personer som ikke har benyttet seg av retten til 300 timer gratis norskopplæring innen tre år. Opplæringen som tilbys skal være gratis i opptil 2 700 timer. Det forutsettes at kommunene følger opp ordningen og prioriterer opplæringen.

For å kunne føre kontroll med hvor mange timer som er tatt ut må kommunen registrere deltakertimer i norskopplæringen. Det vil også her være behov for fraværsregler som regulerer fravær og permisjon fra opplæringen. Etter lovforslaget vil departementet få en forskriftshjemmel til å fastsette utfyllende bestemmelser om fravær og permisjon.

Under høringsrunden ble det reist spørsmål om avgrensningen mot EU-/EØS-borgere og nordiske borgere. Departementet viser her til endringene i personkretsen, jf. kapittel 7. Endringene innebærer at EU-/EØS-borgere og nordiske borgere ikke lenger omfattes av ordningen for rett og plikt til norskopplæring. Dette innebærer igjen at kommunen ikke vil ha plikt til å gi disse gruppene ytterligere behovsprøvd norskopplæring. Det er derimot ingenting i veien for at kommunen av eget initiativ tilbyr språkopplæring til personer som har behov for det.

9 Opplæringens innhold og organisering

9.1 Innledning

Dette kapittel omhandler spørsmålet om innhold, tilrettelegging og organisering av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Videre drøftes spørsmålet om etablering av et nasjonalt register for gjennomføring av ordningene i introduksjonsloven, det vil si både introduksjonsprogrammet og ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

9.2 Opplæringens innhold og organisering

9.2.1 Høringsnotatet

Av høringsnotatet går det fram at opplæringen skal bygge på prinsippet om tilrettelagt opplæring, uten at dette er formulert i selve lovforslaget. Det er videre forutsatt at kommunene skal tilby tester for å kartlegge deltakernes språknivå underveis i opplæringen, slik at opplæringen kan tilrettelegges/tilpasses den enkeltes språkutvikling. Videre er det lagt opp til at deltakerne skal tilbys en avsluttende prøve. I høringsnotatet er det også foreslått at opplæringen på 300 timer skal innbefatte 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk den enkelte deltaker forstår. Høringsnotatet bebuder at Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet vil se nærmere på dagens inndeling i A- og B-løp. Det foreslås at den som skal undervise som hovedregel skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Det åpnes imidlertid for å gjøre unntak fra kravet om formell faglig og pedagogisk kompetanse. Realkompetanse skal kunne sidestilles med formell kompetanse.

Det legges videre opp til at kommunene skal kunne konkurranseutsette norskopplæringen, og det uttales at Kommunal- og regionaldepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet vil vurdere om en nasjonal godkjenningsinstans skal kunne godkjenne private tilbydere.

9.2.2 Høringsinstansenes syn

Oslo kommune og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag foreslår at retten til tilrettelagt opplæring

ring omtales nærmere i selve lovteksten, i tråd med prinsippet om at det skal tas utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger når en skal organisere opplæringen og velge metode og innhold. Oslo kommune er enig i at en bør beholde prinsippet om at opplæringen skal tilpasses deltakernes individuelle forutsetninger og påpeker at dagens ordning med inndeling i to løp bør tas opp til ny vurdering.

De fleste høringsinstansene er prinsipielt enige i at det etableres en ordning med 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk den enkelte deltaker forstår. Mange kommuner, særlig de små kommunene, peker på at det kan bli vanskelig å etablere et opplæringstilbud på et språk vedkommende forstår, fordi det ikke er mulig å skaffe lærere som både har de nødvendige språklige og faglige kvalifikasjonene. Det er en forutsetning at det utvikles metoder og utarbeides læremidler for denne opplæringen. Innholdet i opplæringen må også beskrives nærmere.

Flere høringsinstanser er opptatt av at den enkelte elevs språknivå må fastsettes gjennom sentralt utarbeidede prøver. Det er også behov for å utvikle prøver eller systemer som på en entydig måte synliggjør behovet for opplæring ut over 300 timer. Dette må ikke overlates til den enkelte kommunes skjønn.

Flere av høringsinstansene, herunder noen kommuner, er uenige i departementets forslag om at en ved rekruttering av lærere skal kunne sidestille realkompetanse med formell pedagogisk utdanning.

Noen høringsinstanser mener at konkurranseutsetting kan føre til forringet kvalitet på opplæringen, fordi pris blir viktigere enn kvalitet. I denne sammenheng påpekes at kvalifisering og opplæring av innvandrere ofte krever et samarbeid mellom forskjellige offentlige etater, og at dette samarbeidet vil bli vanskeliggjort gjennom konkurranseutsetting. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener at det bør etableres en sentral ordning for godkjenning av private aktører som vil drive opplæring.

9.2.3 Departementets vurdering

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk skole at en skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og

forutsetninger når en skal organisere opplæringen og velge metode og innhold. Departementet legger til grunn at prinsippet om tilpasset opplæring også skal gjelde for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Prinsippet om tilpasset opplæring vil også stå sentralt i en ny læreplan som Utdannings- og forskningsdepartementet har ansvar for å utarbeide. Hvordan opplæringen skal tilpasses deltakerens forutsetninger, vil bli omtalt i den nye læreplanen. Det legges opp til at Utdannings- og forskningsdepartementet gir den nye læreplanen i forskriftsform, jf. forslag til ny § 20 i introduksjonsloven.

Det er et mål at innvandrere får kunnskaper om det norske samfunnet forholdsvis raskt etter ankomst til Norge. Det dreier seg først og fremst om grunnleggende kunnskaper om hvordan samfunnet fungerer og om enkeltmenneskers plikter og rettigheter. Forslaget om 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår, blir derfor opprettholdt, jf. kapittel 8. Departementet har merket seg at en del kommuner vil ha problemer med å skaffe lærere som er tilstrekkelig kvalifisert til å gi opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår, og at det er behov for å utvikle læremidler for denne delen av opplæringen. Departementet understreker at lovforslaget overlater til den enkelte kommune selv å vurdere hvorledes den vil organisere opplæringen, herunder de 50 timene med opplæring i samfunnskunnskap. Kravet om at opplæring i samfunnskunnskap skal gis på et språk deltakeren forstår, innebærer ikke nødvendigvis at opplæringen skal gis på vedkommendes morsmål. Kommunene vil måtte vurdere å bruke innvandrere som har gode kunnskaper om det norske samfunnet som ressurspersoner i denne opplæringen. Det vil også kunne være behov for å bruke tolk. Departementet vil samtidig vurdere nærmere behovet for å utarbeide læremidler for opplæring i samfunnskunnskap.

Lærernes kompetanse er en avgjørende faktor for kvaliteten på opplæringen. Deltakere i norskopplæringen vil ha svært forskjellig bakgrunn. Dette stiller særskilte krav til faglig og pedagogisk kompetanse. Departementet ser behovet for at lærer har en formell utdanning spesielt rettet inn mot opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, men vil ikke stille krav om dette. Etter det departementet kjenner til er det per i dag forholdsvis få lærere som har en slik spesialkompetanse. Et formelt krav om at lærerne i norskopplæringen skal ha spesialkompetanse kan derfor gjøre det svært vanskelig for kommunen å etablere et opplæringstilbud i norsk og samfunnskunnskap. Etter departementets lovforslag vil det imidlertid

som hovedregel stilles krav om at lærere som skal undervise voksne innvandrere i norsk og samfunnskunnskap har godkjent lærerutdanning.

Kommunene har i henhold til opplæringsloven anledning til å la godkjente studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner eller andre private tilbydere stå for grunnskoleopplæring for voksne. Innenfor dagens ordning for norskopplæring har kommunene således mulighet for å bruke private tilbydere. Konkurransetsetting praktiseres på flere tjenestoområder kommunene har ansvaret for i dag. Departementet legger derfor opp til at den enkelte kommune skal få adgang til å benytte private tilbydere til gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Med en sentral godkjenningsordning vil det bli enklere for kommunene å konkurransetsette opplæringen til private tilbydere. Departementet foreslår derfor at det etableres en sentral godkjenningsordning for private tilbydere av norskopplæring. Det vil likevel være den enkelte kommune som må avgjøre om den i det hele tatt vil konkurransetsette norskopplæringen, og i tilfelle hvilken privat tilbyder den vil samarbeide med. Kommunene må avgjøre om den vil bruke en sentralt godkjent tilbyder eller andre tilbydere som kommunene selv godkjenner. Departementet vil imidlertid presisere at det er den enkelte kommune som til enhver tid har ansvaret for at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap tilfredsstiller lovens krav, selv om kommunen har valgt å benytte en sentralt godkjent tilbyder.

For grupper som ikke får gratis norskopplæring, vil en sentral godkjenningsordning bidra til å kvalitetssikre tilbudet og være en støtte i valget mellom flere tilbydere.

Kort om utkast til ny læreplan

På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet har Læringssentret i samarbeid med Vox utarbeidet et utkast til ny læreplan. Utkastet har nå vært på høring. Det er lagt opp til at den nye læreplanen skal kunne anvendes frivillig fra og med 1. august 2004, og at den blir obligatorisk samtidig med ikrafttredelse av departementets lovforslag i proposisjonen her.

Prinsippet i dagens ordning om opplæring opp til et bestemt nivå videreføres. Den nye læreplanen vil bygge på de samme overordnede prinsippene som læreplanene for grunnskolen og videregående opplæring, blant annet skal opplæringen tilpasses den enkeltes behov. Beskrivelsen av språknivåene i den nye læreplanen vil ta utgangspunkt i Common European Framework of References for Language

ges: Learning, teaching, assessment (CEF). CEF er et rammeverk for språklæring, undervisning og vurdering, utarbeidet av Europarådets avdeling for moderne språk. Utkastet til læreplan omtaler også vurdering og dokumentasjon av språklige ferdigheter gjennom sentralt utarbeidede prøver. Utkastet til læreplan legger opp til en inndeling av deltakerne i tre spor, i stedet for dagens ordning med A- og B-løp. Inndelingen i tre spor gjør det mulig i større grad enn med dagens ordning å gi individuelt tilpasset opplæring. Utkastet tar ikke stilling til hvor mange timer hvert enkelt spor bør ha som maksimum, ut over det faktum at 3 000 timer er et absolutt maksimum for gratis norskopplæring for hver deltaker. Utkastet legger opp til at 50 timer skal nyttes til opplæring i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Utkastet beskriver også temaer for denne opplæringen. I tillegg til å ha selvstendig betydning, vil samfunnskunnskap også kunne være en integrert del av språkopplæringen, jf. beskrivelse av dagens ordning i kapittel 3.

9.3 Nasjonalt register

9.3.1 Gjeldende rett

Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) regulerer behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler, og annen behandling av personopplysninger når disse inngår eller skal inngå i et personregister. Formålet med loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger, samt å hindre at opplysningene kommer på avveie, jf. personopplysningsloven § 1.

Loven skiller mellom personopplysninger og sensitive personopplysninger, og fastsetter strengere krav for behandling av personopplysninger som er sensitive. Personopplysninger defineres i personopplysningsloven § 2 nr. 1 som opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson. Med behandling av personopplysninger menes enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering, eller en kombinasjon av slike bruksmåter, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 2.

Personopplysningslovens § 11 oppstiller grunnleggende krav for behandling av personopplysninger. For det første må slik behandling være tillatt etter personopplysningsloven § 8. Denne bestemmelsen fastsetter at personopplysninger bare kan behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik be-

handling, eller behandlingen er nødvendig etter nærmere fastsatte vilkår, herunder for å utøve offentlig myndighet eller for at den behandlingsansvarlige skal kunne oppfylle sine rettslige forpliktelser. For det andre følger det av personopplysningsloven § 11 at personopplysninger bare kan nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. I kravet om et uttrykkelig angitt formål ligger at den behandlingsansvarlige forut for behandlingen må fastsette et formål som er tilstrekkelig konkret og avgrenset, slik at det skaper åpenhet og klarhet om hva behandlingen skal tjene til. Det kreves med andre ord et visst presisjonsnivå, slik at den registrerte har anledning til å gjøre sine rettigheter gjeldende.

Det følger av samme bestemmelse at det ikke er tillatt å bruke innsamlede opplysninger til andre formål enn det opprinnelige formålet, med mindre den registrerte samtykker. Videre avgrenses det mot personopplysninger som ikke er tilstrekkelige eller relevante for formålet med behandlingen, eller som ikke er korrekte eller oppdaterte.

Ifølge personopplysningsloven § 13 pålegges den behandlingsansvarlige å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet ved behandlingen av personopplysningene. Kravet til konfidensialitet skal sikre at informasjon ikke blir gjort tilgjengelig for uvedkommende. Kravet til integritet innebærer at informasjonen ikke skal kunne endres utilsiktet eller av uvedkommende. Videre må informasjonssystemet og sikkerhetstiltakene kunne dokumenteres.

Meldeplikten er regulert i personopplysningsloven § 31. Hovedregelen er at det skal gis melding til Datatilsynet før behandling av personopplysninger med elektroniske hjelpemidler. Meldingen skal sendes til Datatilsynet på eget skjema senest 30 dager før behandlingen tar til og deretter hvert tredje år. Enhver behandling skal knyttes til en behandlingsansvarlig, og behandlingen av personopplysninger skal baseres på et forhåndsdefinert formål. Det må sendes inn ny melding dersom det blir endringer i ansvarsforholdene eller dersom formålet med behandlingen blir endret.

Konsesjonsplikten er regulert i personopplysningsloven § 33, som fastsetter at det som hovedregel kreves konsesjon fra Datatilsynet for å behandle sensitive personopplysninger. Datatilsynet kan bestemme at også behandling av annet enn sensitive personopplysninger krever konsesjon, dersom behandlingen ellers åpenbart vil krenke tungtveide personverninteresser. Konsesjonsplikt som nevnt gjelder ikke for behandling av personopplys-

ninger i organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i egen lov.

Det er gitt utfyllende regler i forskrift 15. desember 2000 nr. 1265 til lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften).

9.3.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet viser til at det per i dag ikke eksisterer et nasjonalt registreringssystem på individnivå for norskopplæring. Registreringen skjer på kommunalt nivå, eller i den enkelte opplæringsinstitusjon. Enkelte opplysninger, slik som antall deltakere og opplæringstimer, føres i grunnskolens informasjonssystem (GSI). Denne informasjonen benyttes i hovedsak til å beregne statstilskudd, men også til å rapportere om aktivitetsnivået i norskopplæringen.

Informasjon om antall timer og beståtte prøver får en ny betydning ved innføring av ny ordning, der gjennomføring av den obligatoriske opplæringen gjøres til vilkår for bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Et nasjonalt registreringssystem skal sikre at den enkelte innvanderer får dokumentert at norskopplæringen er gjennomført, herunder dokumentert hvilke prøver vedkommende har bestått. Et nasjonalt registreringssystem vil også gjøre det mulig å fastslå både antall timer som er tatt ut tidligere, nivået vedkommende befinner seg på, og om vedkommende er innenfor timerammen og tidsfristen for tilbud om opplæring. Systemet vil måtte registrere informasjon på individnivå.

I høringsnotatet gir departementet uttrykk for at også deltakelse i introduksjonsprogrammet bør registreres i det nye registreringssystemet. Det er viktig å kunne evaluere introduksjonsloven og måle ordningens effekt, særlig fordi introduksjonsloven representerer en nyskaping på integreringsområdet. Det vil være behov for informasjon om hvilke personer som gjennomfører introduksjonsprogrammet, samt når vedkommende starter og avslutter programmet. I utgangspunktet vil personer som omfattes av introduksjonsprogrammet også gjennomføre norskopplæring, og dermed allerede være registrert i systemet.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det inntas bestemmelser om registreringssystemet i introduksjonsloven. En lovhjemmel vil tydeliggjøre hva som er formålet med registeret, hvilke opplysninger som kan registreres, hvem som skal registrere dem og hvordan informasjonen skal brukes. Videre bør det framgå av loven at offentlige organer og private virksomheter plikter å avgi informasjon til registeret. Departementet foreslår at den nærmere reguleringen av spørsmål knyttet til registre-

ret, herunder hvem som skal være registeransvarlig, gjøres i forskrift.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

De høringsinstansene som har uttalt seg om dette punktet, er positive til forslaget om opprettelse av et nasjonalt register, herunder Statistisk sentralbyrå (SSB), Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO), Utdanningsforbundet og Fylkesmannen i Buskerud. Høringsinstansene ønsker et nasjonalt registreringssystem som i tillegg til å registrere antall timer som til enhver tid er tatt ut, også registrerer den opplæring den enkelte har gjennomført, hvilke prøver den enkelte har bestått, samt nivået den enkelte befinner seg på, og om vedkommende er innenfor timerammen og tidsfristen for tilbud om opplæring. Instansene peker også på at hensynet til forskning og utvikling bør søkes ivaretatt gjennom et registreringssystem for norskopplæring og introduksjonsordning.

Drammen kommune og Skien kommune mener at det er behov for at registreringssystemet også fanger opp fravær og avgitte/beståtte tester. Oslo kommune bemerker at lov og forskrift bør hjemle en rett for kommunene til å hente ut informasjon fra det sentrale registeret. Porsgrunn kommune peker på at registeret bør legges opp på en måte som gjør det enkelt for kommunene å benytte seg av det.

Datatilsynet forutsetter at opplysninger knyttet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil være «elevadministrative» opplysninger som i seg selv ikke er sensitive, men påpeker at opplysningene er knyttet til en spesielt sårbar gruppe hvor behovet for vern av opplysningene er langt større enn for norske statsborgere. Datatilsynet peker på at det er viktig å begrense spredningen av opplysningene, da personopplysninger som kommer på avveie for denne gruppen vil kunne få store konsekvenser, især for individer som skjuler seg for myndigheter eller andre i land de har flyktet fra. Datatilsynet mener at høringsnotatets forslaget til ny § 22 i introduksjonsloven bør presiseres, slik at det framgår klart hva formålet med opprettelsen av et nasjonalt register er, jf. både personvern hensyn og legalitetsprinsippet. Videre peker tilsynet på at utleveringsbestemmelsen er for vidt formulert. Dette gjelder særlig begrepet «evaluering», som er vidtfavnende og kan danne grunnlag for bruk av opplysningene til mange ulike formål. Datatilsynet minner om at utlevering av opplysninger vanligvis skal være basert på den enkeltes samtykke, hvor individet på forhånd er orientert om hva opplysninge-

ne skal brukes til, og stiller således spørsmål ved om dette er godt nok ivarettatt i forslaget. Datatilsynet minner ellers om at personopplysningsloven med forskrift vil komme til anvendelse for alle aktører som behandler personopplysninger i tilknytning til introduksjonsloven.

9.3.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at høringsinstansene er overveiende positive til forslaget om å innføre et nasjonalt registreringssystem for deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. Forslaget fastholdes derfor i hovedsak med samme begrunnelse som det framgår av høringsnotatet. Den nærmere reguleringen av registeret gjøres i introduksjonsloven. For øvrig vil reglene i personopplysningsloven og personopplysningsforskriften gjelde for behandlingen av opplysninger i registeret.

Etter departementets vurdering er det behov for å presisere forslaget på flere punkter. Det vises i denne forbindelse til personopplysningsloven § 11 første ledd, bokstav b, som stiller krav om at personopplysninger bare kan nyttes til uttrykkelig angitte formål som er saklig begrunnet i den behandlingsansvarliges virksomhet. Formålet med registeret vil være å dokumentere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsordning og norskopplæring. Dersom kommunen skal ha anledning til å oppfylle sine plikter i tilknytning til norskopplæring, må kommunen ha informasjon om den enkeltes deltakelse. Det vil først og fremst være tale om opplysninger av elevadministrativ art, dvs. ikke sensitive opplysninger. Departementet vil i forskrift regne opp hvilke opplysninger som skal registres i det nasjonale registeret. Registeret vil kunne inneholde opplysninger om den enkeltes deltakelse i norskopplæring, så som antall timer, permisjon, bortfall av retten og fritak fra plikten, om opplæringen skjer innenfor de fastsatte tidsrammene, samt opplysninger om avlagte prøver.

Departementet foreslår at bestemmelsen skal gjelde både for ordningen med norskopplæring og for introduksjonsordningen. Når det gjelder introduksjonsordningen er det et særskilt behov for å følge opp loven og evaluere lovens effekt. I forhold til introduksjonsordningen kan det være behov for å registrere opplysninger om starttidspunkt, herunder godkjent fravær, permisjon og programmets varighet. Det vil i tillegg være behov for å registrere beståtte prøver og annen opplæring for å dokumentere hvilken kompetanse den enkelte har oppnådd gjennom opplæringstiltak i introduksjonsprogrammet.

Departementet foreslår videre at både offentlige

organer og private virksomheter skal kunne pålegges å avgi informasjon til registeret. Ifølge lovforslaget kan departementet pålegge kommunene en plikt til å registrere elevadministrative opplysninger om deltakelsen i norskopplæringsordningen og/eller introduksjonsordningen i egen kommune. Private virksomheter som er tildelt oppdrag fra kommunen om norskopplæring eller introduksjonsordning vil også kunne pålegges plikt til å avgi elevadministrativ informasjon om deltakelsen i ordningene til kommunen. Det vil være kommunene som har ansvaret for å registrere opplysningene i det sentrale nasjonale registeret. Utlevering av informasjon fra kommunen til det sentrale registeret skal skje vederlagsfritt. Departementet vil i forskrift gi utfyllende bestemmelser om hvem som er behandlingsansvarlig.

Utlendingsdirektoratet (UDI) vil tillegges hovedansvaret for det nasjonale registeret. Kommunene vil kun få ansvar for registrering av egne deltakere. Begrunnelsen for å legge behandlingsansvaret til UDI er dels at UDI har behov for opplysninger om deltakelsen i norskopplæringen for å kunne fatte vedtak når det gjelder søknad om bosettingstillatelse og statsborgerskap, og dels at UDI har en særskilt rolle i integreringsarbeidet. UDI har, som underliggende organ til Kommunal- og regionaldepartementet, et særlig ansvar i forhold til gjennomføringen av integreringspolitikken. UDI er videre kontaktpunktet for kommunene i integreringsarbeidet, og har en særlig koordinerings- og informasjonsfunksjon i forhold til gjennomføringen av introduksjonsordningen.

Under høringsrunden er det reist spørsmål om innsynsretten. Departementet legger opp til at kommunene gis innsynsrett i registeret når det gjelder opplysninger om norskopplæring og introduksjonsordning, når dette anses som nødvendig for gjennomføringen av ordningen i loven. Utlendingsmyndighetene bør også gis innsynsrett, men for disse foreslås innsynsretten begrenset til opplysninger som er nødvendige for behandlingen av søknader om bosettingstillatelse og statsborgerskap. Når det gjelder innsynsretten for den registrerte, fastslår personopplysningsloven § 18 annet ledd, bokstav a at den registrerte har full innsynsrett i forhold til opplysninger som gjelder vedkommende selv.

På spørsmål om innsamlet informasjonen bør kunne benyttes til forskning eller i analyseøyemed, viser departementet til personopplysningsloven § 11 annet ledd. Her slås det fast at senere behandling av personopplysningene for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål ikke anses uforenlig med de opprinnelige formålene med innsamlingen

av opplysningene, dersom samfunnets interesse i at behandlingen finner sted, klart er større enn ulemene det kan medføre for den enkelte. Videre er det adgang til å bruke opplysningene til andre formål enn det som opprinnelig er oppgitt, dersom den registrerte samtykker til dette. Departementet kan ikke se at det er nødvendig med særskilte bestemmelser om dette i introduksjonsloven.

Under høringsrunden ble det også reist spørsmål om informasjonssikkerheten. Departementets vurdering er at opplysningene som vil inngå i det nasjonale registeret i stor grad må behandles som om de er sensitive, og underlegges særlige sikkerhetstiltak og særlige regler for behandlingen. Departementet vil vurdere behovet for å utarbeide utfyllende bestemmelser om innsynsretten og informasjonssikkerheten.

10 Vilkår knyttet til bosettingstillatelse og statsborgerskap

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Bosettingstillatelse

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 12 og forskrift 21. desember 1990 nr. 1028 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) §§ 43 til 49, gir regler om bosettingstillatelse.

En utlending som har oppholdt seg i Norge sammenhengende i minst tre år med oppholds- eller arbeidstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til bosettingstillatelse, såfremt det ikke foreligger en utvisningsgrunn, jf. utlendingsloven § 12 første ledd. Dette gjelder personer som har fått innvilget asyl, opphold på humanitært grunnlag, familiegjenforening eller spesialisttillatelse. Det er en forutsetning for å ha rett til bosettingstillatelse at vilkårene for den underliggende tillatelsen fortsatt er oppfylt. Bosettingstillatelse kan også gis etter nærmere regler i utlendingsforskriften, for eksempel dersom det foreligger særlig sterke rimelighetsgrunner for å innvilge slik tillatelse, og vedkommende på søknadstidspunktet i minst ett år har hatt en tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse.

Tillatelser etter utlendingsloven kapittel 8 til utlendinger som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, danner ikke grunnlag for bosettingstillatelse. Personer som er omfattet av dette regelverket kan derfor bare få bosettingstillatelse, dersom de også fyller vilkårene for slik tillatelse i tillegg til den tillatelsen de har etter EØS-/EFTA-regelverket. Reglene om bosettingstillatelse gjelder heller ikke for nordiske borgere, idet disse er unntatt fra kravet om arbeids- og oppholdstillatelse.

Etter dagens regler kreves det verken deltakelse i norskopplæring eller norskkunnskaper for å få bosettingstillatelse.

Utlendingsloven § 12 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 46, fastsetter de rettslige virkningene av innvilget bosettingstillatelse. Tillatelsen gir rett til å ta opphold og arbeid i landet, herunder drive ervervsvirksomhet, uten tidsbegrensning. Tillatelsen trenger følgelig ikke fornyes. En bosettingstillatelse faller ikke bort selv om grunnlaget for den

underliggende arbeids- eller oppholdstillatelsen senere bortfaller.

Bosettingstillatelsen gir adgang til gjentatte innreiser til Norge, hvilket innebærer at en visumpiktig utlending med gyldig bosettingstillatelse ikke trenger visum ved retur til Norge etter opphold i utlandet. For øvrig gir tillatelsen utvidet vern mot bortvisning og utvisning, men ikke et absolutt vern. Også utlending med bosettingstillatelse kan utvises som følge av at vedkommende har begått lovbrudd, men det straffbare forholdet må her være alvorligere enn det som gir adgang til å utvise utlendinger med begrenset tillatelse, jf. utlendingsloven § 30. Bosettingstillatelsen faller bort dersom innehaveren blir utvist eller dersom vedkommende bor utenfor landet i mer enn to år sammenhengende.

10.1.2 Statsborgerskap

Lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett (statsborgerloven) regulerer hvem som er å anse som norske statsborgere. Statsborgerskap som ikke inntreer automatisk ved fødsel eller adopsjon, kan erverves etter søknad eller ved melding til myndighetene.

For å få innvilget søknad om norsk statsborgerskap i medhold av statsborgerloven § 6 første ledd må søkeren være minst 18 år og ha hatt fast bopel i Norge de siste syv årene. Videre må det ikke være noe å bemerke med hensyn til vandel, og søkeren må ikke ha vesentlig bidragsgjeld. Lovens § 6 annet ledd åpner for å gjøre unntak fra disse vilkårene for en person som tidligere har vært norsk borger, eller som er gift med en norsk borger og bor sammen med ektefellen, eller dersom andre særlige grunner taler for det. Det kan gjøres unntak fra botidskravet også i andre tilfeller, og så fremt søkeren er nordisk borger.

I medhold av statsborgerloven §§ 1a, 2a, 3, 4, 10B og 10C kan norsk statsborgerskap erverves ved melding. Paragrafene 10B og 10C bygger på avtale med de nordiske landene, og gjelder henholdsvis erverv og gjenerverv av norsk statsborgerskap for nordiske borgere. Melding gir rett til norsk statsborgerskap og er en forenklet måte å erverve norsk statsborgerskap på i forhold til søknad. Det er ikke anledning til å gjøre unntak fra vilkårene i den enkelte meldingsbestemmelse.

Det er ikke noe vilkår om deltakelse i norskopplæring, eller at søkeren har kunnskaper i det norske språk, for å erverve statsborgerskap etter dagens regler.

Kommunal- og regionaldepartementet arbeider for tiden med et utkast til ny statsborgerlov. Arbeidet tar utgangspunkt i NOU 2000: 32 Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap. I NOU 2000: 32 drøftes muligheten av å innføre kunnskaper i norsk som vilkår for statsborgerskap. Utvalget legger vekt på språkkunnskaper som en vesentlig forutsetning for innvandreres deltakelse i det norske samfunnet. Flertallet konkluderer imidlertid med at det ikke bør stilles krav om norskkunnskaper ved søknad om statsborgerskap. Utvalget viser til at det er iverksatt omfattende språkkurs for innvandrere, med språkprøver hvor resultatet bedømmes. Blant annet på denne bakgrunn er det etter flertallets oppfatning ikke grunn til å kreve en egen språkprøve i forbindelse med statsborgersøknaden. For en nærmere redegjørelse for statsborgerlovutvalgets vurderinger vises det til NOU 2000: 32 kapittel 7.5.

Regjeringen tar sikte på å fremme forslag til ny statsborgerlov for Stortinget i løpet av 2004. Forslaget om norskopplæring, eller tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, som vilkår for erverv av norsk statsborgerskap som nå fremmes, vil bli videreført i forslag til ny statsborgerlov.

10.2 Høringsnotatet

10.2.1 Bosettingstillatelse

I høringsnotatet foreslås det å innføre gjennomført norskopplæring som et nytt vilkår for innvilgelse av bosettingstillatelse etter utlendingsloven. Begrunnelsen er først og fremst å signalisere viktigheten av at innvandrere som har til hensikt å ta varig opphold i landet lærer seg norsk, og å gi dem som vil få en plikt til å delta i norskopplæring, et incitament til å gjennomføre opplæringen. Personkretsen for forslaget om plikt til norskopplæring er personer som i dag vil kunne ha rett til bosettingstillatelse. Bosettingstillatelse gir som utgangspunkt permanent oppholdstillatelse i Norge og utvidede rettigheter til innehaveren, og det ble derfor vurdert at det ikke ville være urimelig å oppstille et vilkår om gjennomført obligatorisk norskopplæring for innvilgelse av bosettingstillatelse.

Høringsnotatet drøfter spørsmålet om det bør være mulig å dispensere fra vilkåret om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet viser imidlertid til at det i eksisterende utlendingsregelverk allerede finnes en tilstrekkelig

unntakshjemmel som kan fungere som «sikkerhetsventil» i særlig urimelige tilfeller. Utlendingsforskriften § 45 første ledd bokstav b gir mulighet til å dispensere fra vilkårene for bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12 første ledd dersom det foreligger «særlig sterke rimelighetsgrunner». Det kan være aktuelt å dispensere fra vilkåret om gjennomført pliktig norskopplæring etter denne bestemmelsen.

I og med at vanlig opptjeningsstid for bosettingstillatelse er tre år, foreslås det i høringsnotatet at obligatorisk norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse ikke skal gjøres gjeldende før tre år etter atplikten etter lovforslaget er innført, som er 1. januar 2005. Det foreslås derfor at vilkåret først skal gjelde fra 1. januar 2008, men at vilkåret framgår av utlendingsloven § 12 senest fra 1. januar 2005, det vil si når endringene i introduksjonsloven er forutsatt å tre i kraft.

Det framgår av høringsnotatet atplikten til norskopplæring bare skal gjelde personer mellom 16 og 55 år, og at forslaget til nytt vilkår i utlendingsloven § 12 første ledd derfor ikke vil gjelde for personer under 16 år eller over 55 år.

10.2.2 Statsborgerskap

I høringsnotatet framgår det at departementet er enig med statsborgerlovutvalget i at det ikke skal stilles vilkår om bestemte krav til språkferdigheter ved tilståelse av norsk statsborgerskap. I høringsnotatet foreslås det imidlertid at det innføres et vilkår om gjennomført obligatorisk norskopplæring for erverv av norsk statsborgerskap etter søknad i medhold av statsborgerloven. Begrunnelsen for å innføre et slikt vilkår er, på samme måte som ved tilsvarende vilkår for bosettingstillatelse, først og fremst å signalisere viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk, og å gi dem som etter departementets forslag vil få en plikt til å delta i norskopplæring, et ytterligere incitament til å gjennomføre norskopplæringen. Det legges til grunn at det ikke kan anses som urimelig å kreve at den som ønsker å bli statsborger i et land, også har deltatt i språkopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i landets språk.

Det framgår av høringsnotatet at det i Danmark gjelder et vilkår om at søkeren kan dokumentere dansk kunnskaper og kjennskap til danske samfunnsforhold, kultur og historie, for å kunne erverve statsborgerskap etter søknad. I Finland er det innført et vilkår om språkkunnskaper i den nye statsborgerloven som trådte i kraft 1. juni 2003. Det kreves at søkeren må kunne beherske finsk eller svensk muntlig og skriftlig for å få statsborgerskap.

I Sverige er det verken noe vilkår om deltakelse i språkopplæring eller at søkeren har bestemte språkkunnskaper for å kunne erverve statsborgerskap ved søknad.

I høringsnotatet foreslås det å innta et nytt vilkår om norskopplæring i statsborgerloven § 6. Det vises imidlertid til at et nytt vilkår i nåværende statsborgerlov trolig ikke vil få noen betydning, da det som følge av forslag til overgangsordning ikke vil tre i kraft før en helt ny statsborgerlov har avløst nåværende lov. Departementet legger til grunn at ny statsborgerlov med forskrifter ikke vil ha trådt i kraft på det tidspunkt ordningen med obligatorisk norskopplæring er planlagt iverksatt, 1. januar 2005. Etter departementets oppfatning bør likevel vilkåret om norskopplæring av informasjonshensyn framgå av gjeldende statsborgerlov fra dette tidspunktet. Det legges videre til grunn at det ikke ville være rimelig at vilkåret praktiseres umiddelbart, og det foreslås derfor en overgangstid hvor vilkåret ikke skal praktiseres. Overgangstiden foreslås satt til tre år, den samme overgangtiden som er foreslått for obligatorisk norskopplæring som vilkår for bosettingstillatelse etter utlendingsloven. For søknader innvilget etter 1. januar 2008 vil det således være et vilkår om deltakelse i norskopplæring for å få innvilget norsk statsborgerskap. Departementet legger til grunn at ny statsborgerlov vil ha trådt i kraft før dette tidspunktet.

Departementet legger i høringsnotatet til grunn at det ikke er behov for at det stilles vilkår om gjennomført norskopplæring i forhold til andre regler om erverv av norsk statsborgerskap, enn ved søknad etter lovens § 6.

Departementet mener at det ikke bør være noe vilkår om gjennomført norskopplæring for personer som får beholde sitt norske statsborgerskap etter søknad i medhold av statsborgerloven § 8 (bibeholdsbevilling). Utgangspunktet i disse sakene er at søkeren er født i utlandet og dessuten bor i utlandet på søknadstidspunktet.

Når det gjelder meldingsbestemmelsene, så finner departementet det ikke nødvendig å gå inn på en nærmere drøftelse. Det vises til at disse bestemmelsene i sin nåværende form ikke vil bli videreført i forslag til ny lov. Dersom en eventuell overgangstid for disse bestemmelsene også blir satt til tre år, vil vilkåret om norskopplæring ikke få noen realitet, da det innen tre år vil være avløst av ny lov som ikke vil videreføre bestemmelsene.

I høringsnotatet blir personkretsen for forslaget knyttet til personer som etter forslaget til endringer i introduksjonsloven vil få en plikt til å delta i norskopplæring. Nordiske borgere og personer med en tillatelse etter EØS-avtalen eller EFTA-konven-

sjonen vil etter forslaget bare ha rett til norskopplæring – ikke plikt – og er således ikke omfattet av det foreslåtte vilkåret for statsborgerskap.

Departementet foreslår at vilkåret om deltakelse i obligatorisk norskopplæring blir inntatt i statsborgerloven § 6 første ledd som nytt nr. 5 på følgende måte:

«Kongen eller den han gjev fullmakt, kan skriva ut løyvebrev på norsk borgarrett til utlending som søker om det, såframt søkjaren:

1. er minst 18 år,
2. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra,
3. har fare sømelegt fram,
4. ikkje har vesentleg bidragsgjeld, og
5. *frå 1. januar 2008 er det òg eit vilkår at søkjarar over 18 år har gjennomført obligatorisk norskopplæring etter lov om introduksjonsordning og norskopplæring for innvandrere (...).*»

I og med at plikt til norskopplæring i høringsnotatet skal gjelde for personer mellom 16 og 55 år, vil et forslag om deltakelse i norskopplæring som nytt vilkår i statsborgerloven § 6 første ledd, ikke gjelde personer under 16 år eller over 55 år. Det framgår imidlertid uttrykkelig av forslag til første ledd nytt nr. 5 at det skal gjelde et alderskrav på 18 år. Forslaget innebærer således at vilkåret vil gjelde søkere mellom 18 og 55 år.

Når det gjelder spørsmålet om å dispensere fra vilkåret om deltakelse i obligatorisk norskopplæring, vises det til forslagene om unntak fra plikten til å delta i slik opplæring som er inntatt i forslaget til endringer i introduksjonsloven. Departementet legger i høringsnotatet til grunn at det ikke bør legges opp til regler for unntak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i statsborgerloven. Det vises til at det ikke bør legges opp til et parallelt behandlingssystem for unntak både i introduksjonsloven og i statsborgerloven.

Departementet legger imidlertid til grunn at unntaksbestemmelsene i statsborgerloven § 6 annet ledd bør videreføres. Det vil innebære at det kan gjøres unntak fra bestemmelsene i første ledd, herunder det nye vilkåret om norskopplæring, blant annet dersom søkeren er tidligere norsk borger, gift med norsk borger eller det foreligger «andre særlege grunnar». Det er i medhold av § 17 gitt en rekke retningslinjer for behandling av statsborgersakene. Departementet gir imidlertid uttrykk for at det i retningslinjer i medhold av § 17 vil legges opp til at det å være gift med norsk statsborger som utgangspunkt ikke skulle ha betydning i forhold til vilkåret om språkopplæring. Medisinske forhold vil normalt være dekket av unntaksbestemmelsen «andre særlege grunnar».

Dersom det dispenseres fra vilkåret om deltakelse i obligatorisk opplæring ved innvilgelse av bosettingstillatelse, legger departementet opp til at det må vurderes særskilt om det også vil være grunnlag for dispensasjon fra dette vilkåret ved søknad om statsborgerskap.

I høringsnotatet vises det videre til at det i gjeldende retningslinjer for behandling av statsborgersaker er gitt anvisning på redusert botidskrav for en rekke grupper. Departementet legger imidlertid ikke opp til at redusert botidskrav skal medføre dispensasjon fra vilkåret om norskopplæring. Departementet legger således til grunn at opplæringen må være gjennomført selv om søkeren kan få statsborgerskap etter for eksempel to års botid i Norge. Det vil kunne være tilfelle for en person som har vært gift med norsk statsborger i seks år, hvorav de to siste årene som bosatt i Norge.

Det framgår av høringsnotatet at dersom det dispenseres fra vilkåret om deltakelse i obligatorisk norskopplæring, og søkeren innvilges statsborgerskap, vil en plikt til deltakelse i norskopplæring etter introduksjonsloven bortfalle. Det følger av departementets forslag til obligatorisk norskopplæring i introduksjonsloven at det ikke skal gjelde for norske statsborgere. En person som blir innvilget norsk statsborgerskap, vil ikke lenger ha rett til språkopplæring etter introduksjonsloven.

10.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene som har merknader til hvorvidt deltakelse i norskopplæring bør settes som vilkår for bosettingstillatelse og statsborgerskap, er i utgangspunktet enige i departementets forslag. Noen uttrykker imidlertid skepsis til at det stilles vilkår om deltakelse i norskopplæring i 300 timer for innvilgelse av bosettingstillatelse og erverv av norsk statsborgerskap.

Utlendingsdirektoratet (UDI) er enig i prinsippet om at det skal innføres en plikt til å delta i norskopplæring for å få rett til bosettingstillatelse og statsborgerskap. Direktoratet uttaler:

«En slik kopling vil ha positiv effekt på integreringen av enkelte grupper som i dag ikke deltar i norskopplæringen».

Enkelte høringsinstanser mener det ikke er tilstrekkelig med et vilkår om å ha deltatt i norskopplæringen. Fylkesmannen i Aust-Agder tror kravet sannsynligvis vil motivere til tilstedeværelse for mange, men påpeker at vilkåret derimot ikke er noen garanti for at deltakere gjør sitt beste for å lære norsk. Fylkesmannen stiller derfor spør-

mål ved om det ikke bør stilles krav om et visst ferdighetsnivå, i alle fall for å få innvilget søknad om norsk statsborgerskap.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) er ikke enig i at det for utenlandske borgere fra land utenfor EØS-området skal innføres en lovfestet plikt til norskopplæring for at de skal kunne oppnå bosettingstillatelse eller statsborgerskap. LO er bekymret for at myndighetene på stadig flere områder innfører ulike ordninger for borgere i og utenfor EØS:

«Vi er motstandere av ordninger som ikke likestiller utenlandske borgere, fordi vi frykter at slike ordninger vil virke mot sin hensikt og gi grobunn for fremmedfrykt og rasisme».

SINTEF er skeptisk til å innføre et vilkår om deltakelse i norskopplæring for å få bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Selv om det sannsynligvis vil være uproblematisk for de aller fleste å oppfylle denneplikten, har innføring av slike krav prinsipielle betenkeligheter. I det foreliggende forslaget er det listet opp unntak fra denneplikten. Selv om disse unntaksbestemmelsene vil gjøre det mulig å fange opp enkeltpersoner som for eksempel på grunn av helsemessige problemer ikke kan etterleve sin plikt til å delta i opplæringen, er SINTEF bekymret for den merbelastning en slik regel vil påføre den enkelte. SINTEF peker også på at håndhevelse av en slik regel vil medføre en unødig byråkratisering.

10.4 Departementets vurdering

10.4.1 Bosettingstillatelse

Med samme begrunnelse som i høringsnotatet opprettholder departementet forslaget i høringsnotatet om at gjennomført obligatorisk norskopplæring innføres som nytt vilkår for å få bosettingstillatelse.

For den enkelte som omfattes av forslag til endring i introduksjonsloven om pliktig deltakelse i norskopplæring, vil det følgelig bli stilt som vilkår for å få bosettingstillatelse at vedkommende har gjennomført 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dersom en person er fritatt fraplikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. kapittel 8.3, vil det for vedkommende heller ikke gjelde noe vilkår om gjennomført opplæring for innvilgelse av bosettingstillatelse.

Flere høringsinstanser har reist spørsmål om det bør kunne brukes skjønn i vurderingen av om bosettingstillatelse skal innvilges, dersom en innvandrer ikke klarer å innfri opplæringsplikten. De-

partementet viser her til at det i det eksisterende utlendingsregelverket finnes en unntakshjemmel som kan fungere som «sikkerhetsventil» i særlig urimelige tilfeller, jf. utlendingsforskriften § 45 første ledd bokstav b. Etter departementets vurdering vil det ikke være nødvendig med ytterligere unntakshjemler i utlendingsloven.

I høringsbrevet er det foreslått en overgangstid, hvilket innebærer at vilkåret om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i utlendingsloven § 12 først skal gjelde fra 1. januar 2008. Departementet foreslår i proposisjonen her at endring i utlendingsloven § 12 skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Vilkalet om deltakelse i norskopplæring er et nytt vilkår som vil komme i tillegg til de øvrige vilkårene, herunder botidskravet på tre år, som i dag etter utlendingsloven gjelder for innvilgelse av bosettingstillatelse. Vilkalet om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å få bosettingstillatelse, vil bare gjelde personer som omfattes av plikt til å delta i opplæringen etter introduksjonsloven. Departementet ser derfor nå ikke behov for overgangstid når det gjelder det nye vilkåret i utlendingsloven § 12. Dette innebærer at vilkåret vil tre i kraft samtidig med ikrafttredelse av endringene i introduksjonsloven og statsborgerloven.

10.4.2 Statsborgerskap

Departementet opprettholder også forslaget om at gjennomført norskopplæring stilles som vilkår for innvilgelse av norsk statsborgerskap. Forslaget som fremmes i proposisjonen her avviker likevel noe fra forslaget i høringsnotatet.

I høringsnotatet ble det lagt opp til at vilkåret om deltakelse i norskopplæring kun skulle gjelde for dem som ville få plikt til å delta i norskopplæring etter forslaget til endring i introduksjonsloven. Plikt til norskopplæring skulle gjelde alle som hadde en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven. Nordiske borgere og personer med tillatelse etter utlendingslovens regler som er tilpasset EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, var i høringsnotatet ikke omfattet av plikten til språkopplæring, fordi disse ikke vil ha rett til bosettingstillatelse. For disse ville det etter forslaget i høringsnotatet følgelig ikke være noe vilkår om deltakelse i norskopplæring for å kunne bli norske statsborgere. Etter departementets oppfatning er det imidlertid ikke rimelig at disse gruppene unntas fra dette kravet. Det er viktig at også disse gruppene lærer seg norsk og på denne måten gjøres bedre i stand til å delta i samfunnet. Det bør unngås å gjøre flere forskjeller enn nødvendig i for-

hold til personer omfattet av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen og andre utlendinger. Departementet støtter for så vidt LOs høringsuttalelse på dette punktet. Det vil ofte være relativt ressurssterke personer det dreier seg om, slik at selv om det legges opp til at disse ikke vil få dekket opplæringen fra det offentlige, så bør vilkåret også stilles overfor dem.

I høringsnotatet ble det videre lagt til grunn at alle personer med en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven, også skulle ha rett og plikt til norskopplæring. Dette utgangspunktet er senere endret, slik at det nå foreslås at retten til gratis norskopplæring ikke skal gjelde arbeidsinnvandrere og personer som gis familiegjenforening med arbeidsinnvandrere. Disse gruppene skal imidlertid fortsatt ha plikt til norskopplæring. Etter departementets oppfatning bør imidlertid ikke denne endringen i forhold til hvem som skal ha rett til å delta i gratis norskopplæring få betydning ved søknad om statsborgerskap. Det innebærer at det i forslaget som nå fremmes, stilles vilkår om at også arbeidsinnvandrere og personer som gis familiegjenforening med disse, må ha gjennomført norskopplæring for å få innvilget søknad om norsk statsborgerskap. Det må kunne forventes at personer som har innvandret til Norge fordi man har funnet arbeid her, også kan dekke utgifter til norskopplæring på egenhånd. Departementet anser det som meget viktig at også denne gruppen innvandrere lærer seg norsk.

Departementet har merket seg høringsuttalelsene om at det i stedet for vilkår om opplæring, burde stilles vilkår om et oppnådd ferdighetsnivå i det norske språk før statsborgerskap kan innvilges. Intensjonene i et slikt forslag er gode, men departementet finner ikke å ville foreslå dette i denne omgang.

Til SINTEFs uttalelse om at det er for byrdefullt å innføre et vilkår om norskopplæring ved søknad om norsk statsborgerskap, vil departementet bemerke at det i det samlede forslaget til rett og/eller plikt til norskopplæring er lagt opp til unntaksregler som må anses tilstrekkelige til at man unngår urimelige resultater i det enkelte tilfellet.

Som følge av de endringene departementet mener bør foretas i forhold til høringsnotatets forslag, må vilkåret om norskopplæring i statsborgerloven også utformes annerledes. I og med at vilkåret ikke lenger foreslås knyttet til plikten til opplæring etter introduksjonsloven, foreslås det at vilkåret utformes som et generelt vilkår om deltakelse i norskopplæring i til sammen 300 timer, eller eventuelt fram til søkeren kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk.

Søkere som har gjennomført obligatorisk opplæring, oppfyller vilkåret i forslaget til § 6 første ledd nytt nr. 5. Vilkåret om 300 timer tilsvarer antall timer i forslaget til bestemmelsen om obligatorisk norskopplæring i introduksjonsloven. Vilkåret anses også oppfylt for søkere som i utgangspunktet har plikt til norskopplæring etter forslaget om dette i introduksjonsloven, men som kan dokumentere at de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk, og dermed fritas for obligatorisk opplæring.

Dersom søkeren har fått fritak fra plikten til obligatorisk opplæring av andre grunner, vil det normalt tilsi at det gjøres unntak fra vilkåret om gjennomført opplæring ved søknad om statsborgerskap. Unntak fra vilkåret i § 6 første ledd nytt nr. 5, må i så fall gjøres i medhold av § 6 annet ledd. Det framgår av annet ledd at det kan gjøres unntak fra vilkårene i første ledd dersom «særlege grunnar» tilsier det.

En del søkere vil ha gjennomført norskopplæringen på annen måte enn gjennom den obligatoriske opplæringen. Utgangspunktet vil være at det kreves opplæring med tilsvarende pedagogisk opplegg mv. som den obligatoriske norskopplæringen vil baseres på. I den obligatoriske opplæringen skal det inngå 50 timer opplæring i samfunnskunnskap, og det vil bli stilt vilkår om dette også for dem som gjennomfører opplæringen på annen måte. At det kan stilles slike særskilte krav til opplæringen i 300 timer, framgår forutsetningsvis av formuleringen «godkjent norskopplæring».

Alle søkere kan etter forslaget få fritak fra vilkåret om 300 timers norskopplæring dersom de kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk. For dem som ikke kan dokumentere dette gjennom fritak fra ordningen med obligatorisk norskopplæring, vil det være nødvendig å dokumentere kunnskaper i norsk i søknaden om statsborgerskap. Departementet legger til grunn at det nivået man må ha oppnådd for å fylle vilkåret i forslaget til § 6 første ledd nytt nr. 5 skal være tilsvarende nivået for «tilstrekkelige kunnskaper i norsk» i forslaget til endringer i introduksjonsloven.

Ved utforming av vilkåret om norskopplæring er det i forhold til høringsforslaget nå tilføyd at vilkåret anses oppfylt dersom det kan dokumenteres tilstrekkelige kunnskaper i samisk. Dette innebærer ingen realitetsendring i forhold til forslaget i høringsnotatet.

Som følge av 18-årskravet i § 6 første ledd nr. 1, vil vilkåret om norskopplæring i § 6 første ledd nytt nr. 5 gjelde for personer over 18 år. Til forskjell fra forslaget i høringsnotatet, foreslås det nå at den øvre aldersgrensen på 55 år framgår direkte av statsborgerloven. Det må ses i sammenheng med forsla-

get i høringsnotatet som viste til den obligatoriske norskopplæringen i introduksjonsloven, der aldersgrensen oppad var foreslått satt til 55 år. Når vilkåret om norskopplæring ikke lenger er koplet til den obligatoriske ordningen, må aldersgrensen oppad framgå av statsborgerloven. Lovfesting av 55 års aldersgrense i statsborgerloven innebærer således ingen realitetsendring i forhold til forslaget i høringsnotatet.

Departementet legger likeledes til grunn at dersom det skulle være aktuelt å dispensere fra 18-årskravet i første ledd nr. 1, vil det ikke bli krevd norskopplæring etter samme ledds nr. 5.

Departementet opprettholder forslaget om at det ikke skal gjøres unntak fra kravet om norskopplæring for personer som er gift med norske statsborgere. Det vil heller ikke bli lagt opp til at tidligere norske borgere skal være unntatt fra kravet. Det foreslås at de nærmere retningslinjer om dette gis i medhold av statsborgerloven § 17.

Videre opprettholder departementet også forslaget om overgangstid. I høringsbrevet foreslås det at vilkåret om norskopplæring først skal gjelde for søknader som avgjøres etter 1. januar 2008. Departementet forslår i proposisjonen her at endringsloven, dvs. endringer i introduksjonsloven, utlendingsloven og statsborgerloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet tar primært sikte på at endringene trer i kraft 1. januar 2005. Dersom behovet for nødvendige forberedelser, særlig i kommunesektoren, tilsier det, vil det etter departementets vurdering være mest hensiktsmessig at endringsloven trer i kraft 1. september 2005. Departementet foreslår således at vilkåret om norskopplæring i statsborgerloven først skal gjelde for søknader som avgjøres etter 1. september 2008. Etter departementets vurdering tilsier informasjonshensynet at tidspunktet for når dette nye vilkåret i statsborgerloven skal gjelde, framgår av lovteksten direkte.

Som det framgår av kapittel 10.2.2, ga departementet i høringsnotatet uttrykk for at meldingsreglene i gjeldende statsborgerrettslov ikke ville bli videreført i forslaget til ny statsborgerrettslov. Departementet legger imidlertid nå til grunn at meldingsreglene for nordiske borgere, jf. §§ 10B og 10C, vil bli videreført i forslaget til ny statsborgerrettslov. Reglene gjelder rett til erverv av norsk statsborgerskap for nordiske borgere. Som det framgår av kapittel 10.1.2 ovenfor bygger disse bestemmelsene på en nordisk avtale om statsborgerskap. Et vilkår om norskopplæring kan således ikke innføres uten at avtalen endres. Det er derfor ikke foreslått innført noe vilkår om norskopplæring i §§ 10B og 10C. Nordiske borgere som ikke ønsker å bli omfattet av

vilkåret om norskopplæring ved søknad etter § 6, kan innlevere melding etter §§ 10B eller 10C. I § 10B er botidskravet imidlertid 7 år, mens det for nordiske borgere etter praksis er redusert til 2 år ved søknad etter § 6. Det kreves altså 5 år lengre botid etter § 10B enn etter § 6.

Paragraf 10C er en særlig gunstig regel om gjennerverk av norsk statsborgerskap for personer som bare har hatt statsborgerskap i annet nordisk land siden de tapte det norske. De har rett til å få tilbake sitt norske statsborgerskap dersom de igjen bosetter seg i Norge.

11 Saksbehandling

11.1 Innledning

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) regulerer behandlingsmåten i forvaltningssaker. Etter forvaltningslovens innledende bestemmelser kommer den til anvendelse på alle saker som behandles av et organ for stat eller kommune. Kapitlet her omhandler spørsmålet om hvilke av kommunens avgjørelser som fattes med grunnlag i de nye bestemmelsene om rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Videre behandles spørsmålet om klageinstans og klageinstansens kompetanse.

11.2 Enkeltvedtak

11.2.1 Gjeldende rett

Enkeltvedtak er avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2. Bestemmelsene i kapitlene IV – VI i forvaltningsloven, som blant annet innebærer plikt til forhåndsvarsling, partsinnsyn og klagerett, får bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak.

11.2.2 Høringsnotatet

Forslaget i høringsnotatet innebærer at avgjørelser om rett og plikt til deltakelse i norskopplæring vil være enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler vil gjelde med de særregler som følger av introduksjonsloven.

Videre foreslås det at en avgjørelse (enkeltvedtak) om rett og/eller plikt til 300 timers norskopplæring fattet av én kommune også må legges til grunn i andre kommuner dersom personen flytter. Den konkrete utformingen av tilbudt opplæring kan imidlertid ikke gjøres gjeldende i tilflyttingskommunen.

Når det gjelder vedtak om behovsprøvd opplæring ut over 300 timer, må dette avgjøres av den kommune den enkelte til enhver tid er bosatt i.

11.2.3 Høringsinstansene syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg eksplisitt om forslaget om å benytte samme saksbehandlingsregler som for introduksjonsordningen ved behandlingen av saker som gjelder deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tysvær kommune peker imidlertid på at det er viktig at også vedtak om behovsprøvd opplæring ut over 300 timer opprettholdes ved flytting til en annen kommune.

11.2.4 Departementets vurdering

Departementet viser til at avgjørelser om deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil være av særlig betydning for den enkelte. Behandlingsmåten ved avgjørelser som gjelder deltakelse i norskopplæringen, samt innhold og utforming av opplæringen, skal særlig ivareta hensynet til den prosessuelle rettssikkerheten.

Departementets forslag i proposisjonen her innebærer at avgjørelser vedrørende deltakelse i opplæringen, herunder beslutninger som fritar den enkelte fra plikten til å delta, skal anses som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det vil være relativt enkelt å konstatere om en person som henvender seg til kommunen er omfattet av ordningens personkrets ved å sjekke opplysninger om oppholdsgrunnlag og alder. Departementet viser til at den enkelte verken har rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Den enkelte vil heller ikke ha plikt til å delta i norskopplæring dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i samisk. Hva som skal anses som tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk vil bli regulert i forskrift, jf. kapittel 8.3. Kommunens avgjørelser om bortfall av den individuelle retten, fritak fra den individuelle plikten, utforming av en tilrettelagt opplæring, herunder utforming av individuell plan m.m., vil bero på konkrete vurderinger. Slike avgjørelser vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Fritak fra den individuelle plikten, enten fordi vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, eller fordi vedkommende

ikke kan delta i opplæringen av helsemessige årsaker eller av andre tungtveiende grunner, jf. kapittel 8.3, avgjøres av den kommune som har ansvaret for å gi norskopplæring etter søknad fra den enkelte. Dersom kommunen fritar den enkelte fra plikten til å delta, vil dette medføre at det ikke stilles vilkår om gjennomført norskopplæring i 300 timer ved innvilgelse av bosettingstillatelse etter utlendingsloven. Fritaket vil også gi grunnlag for å unnta vedkommende fra kravet om gjennomført norskopplæring i 300 timer eller tilsvarende kunnskaper ved erverv av norsk statsborgerskap. Dersom en deltaker flytter til en annen kommune, vil tilflyttingskommunen måtte vurdere om vedkommende oppfattes av loven og fastslå omfanget og den nærmere utformingen av opplæringen, jf. kapittel 8.4.3.

Departementets forslag i proposisjonen her legger opp til at den enkelte skal ha anledning til å medvirke både ved utformingen av opplæringen og med hensyn til dens intensitet, jf. kapittel 8.4.3. Lovforslaget bestemmer at en individuell plan skal utarbeides i samråd med vedkommende, jf. forslag til ny § 19 første ledd i introduksjonsloven. Det er likevel den enkelte kommune som beslutter hvilken utforming og intensitet opplæringen skal ha. Denne avgjørelsen må skje i form av et enkeltvedtak, jf. forslag til ny § 21 annet ledd bokstav a i introduksjonsloven. Dersom en revurdering av den individuelle planen fører til vesentlige endringer av planens innhold, vil avgjørelsen måtte regnes som et nytt enkeltvedtak. Departementet understreker at slike avgjørelser må fattes i samråd med den enkelte deltaker i opplæringen. Hva som vil være en vesentlig endring må avgjøres etter en konkret vurdering. Endringens omfang, og betydningen av endringen for den enkelte deltaker, vil være relevante momenter i denne vurderingen, jf. forslag til ny § 21 annet ledd bokstav b i introduksjonsloven. Dersom kommunen ensidig stanser opplæringen for den enkelte, jf. forslag til ny § 19 tredje ledd i introduksjonsloven, vil denne avgjørelsen også være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. forslag til ny § 21 annet ledd bokstav c.

Departementet foreslår inntatt en hjemmel til å kunne utferdige forskrift med nærmere bestemmelser om blant annet fravær og permisjon ved deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. forslag til ny § 20 i introduksjonsloven. Departementet finner det hensiktsmessig at avgjørelser om permisjon følger reglene i forvaltningsloven som gjelder enkeltvedtak, jf. forslag til ny § 21 annet ledd bokstav b i introduksjonsloven.

Også den enkelte kommunes avgjørelse vedrørende tilbudet om norskopplæring ut over 300 timer ved behov, jf. forslag til ny § 18 annet ledd i in-

troduksjonsloven, vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Selv om den enkelte verken har rett til å få eller plikt til å delta i opplæring ut over 300 timer, er det likevel etter departementets vurdering hensiktsmessig at slike avgjørelser fattes etter lovens intensjoner og ivaretar hensynet til prosessuell rettssikkerhet.

11.3 Klageinstansen og dens kompetanse

11.3.1 Gjeldende rett

Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).

Etter forvaltningsloven § 34 kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen er således gitt kompetanse til å overprøve så vel skjønnsutøvelse som lovanvendelse og saksbehandling. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller en fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn.

I en del tilfeller er kompetansen til den overordnede instansen imidlertid begrenset i forhold til kommunale vedtak. Dette gjelder blant annet ved klage etter sosialtjenesteloven (se lovens § 8–7), og nåværende § 18 i introduksjonsloven når det gjelder deltakelse i introduksjonsprogram. I henhold til disse lovene kan det kommunale skjønn bare overprøves dersom skjønnets er åpenbart urimelig.

11.3.2 Høringsnotatet

Forslaget i høringsnotatet innebærer at klagereglerne i nåværende introduksjonslov § 18 legges til grunn for enkeltvedtak vedrørende opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Høringsnotatet foreslår således at fylkesmannen bør være klageinstans for saker om norskopplæring og at det bør gjelde en begrensning i klageinstansens overprøvingsrett når det gjelder det frie skjønn. Fylkesmannen vil bare kunne endre vedtaket når skjønnets er åpenbart urimelig.

11.3.3 Høringsinstansene syn

Det er i alt fem høringsinstanser, samtlige fra fylkesmannsembetene, som har uttalt seg om forsla-

get til klageinstans og dens kompetanse. Fylkesmennene i Aust-Agder, Vest-Agder og Østfold er positive til forslaget. Fylkesmennene i Nordland og Finnmark er uenige for så vidt det gjelder begrensingen av klageinstansens kompetanse.

Fylkesmannen i Nordland viser til at fylkesmannens manglende mulighet til å overprøve kommunes utøvelse av skjønn i en del tilfeller antas å kunne by på problemer når det gjelder grensedragningen mellom fritt skjønn og lovskjønn. Fylkesmannen i Finnmark mener at det legges for sterke begrensninger på fylkesmannen når det gjelder å endre vedtak som er basert på kommunens frie skjønn.

11.3.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om klageinstansen og dens kompetanse. Fylkesmannen bør være klageinstans også for saker som gjelder norskopplæring. Personkretsen for rett og plikt til deltakelse i norskopplæring er vide-

re enn personkretsen for introduksjonsordningen. Det vil således kunne være mange tilfeller hvor vedkommende er omfattet av begge ordningene. Det vil derfor være hensiktsmessig med en felles klageinstans.

Kommunens avgjørelser (enkeltvedtak) i forhold til den nærmere utforming og tilrettelegging av opplæringen vil forutsette utøvelse av skjønn fra kommunen, der kommunen blant annet kan vektlegge lokale forhold og individuelle forhold hos den enkelte. Etter departementets vurdering vil kommunen være bedre egnet til å utøve skjønn i ovennevnte tilfeller enn fylkesmannen blant annet på grunn av nærhet til den enkelte. Dette taler etter departementets vurdering for en begrenset omgjøringsadgang for fylkesmannen ved behandling av klagesaker. Enkeltvedtak som er åpenbart urimelige kan uansett overprøves av fylkesmannen. Fylkesmannens overprøvingsadgang i klagesaker i forhold til det frie skjønn, begrenses således til de tilfeller hvor det er tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfeller av myndighetsmisbruk eller når vedtaket er åpenbart urimelig.

12 Ny finansieringsordning

12.1 Innledning

Som omtalt i kapittel 3 mottar kommunen, som er ansvarlig for norskopplæringen, i dag særtilskudd fra staten for å finansiere opplæringen. Det gis tilskudd per undervisningstime og per deltaker per time. For 2004 er satsen 413 kr per opplæringstime, og 22 kr per deltakertime. Kommuner med i gjennomsnitt 10 deltakere per gruppe per time vil dermed få utbetalt 633 kr per undervisningstime.

Ettersom dagens tilskudd gis per gjennomført opplærings- og deltakertime, har kommunene ikke noe økonomisk incentiv til å utvikle opplæringsmetoder som sikrer et kvalitativt godt tilbud og stimulerer til god faglig progresjon. Mange kommuner tilbyr da også få opplæringstimer per gruppe per år, noe som kan hindre progresjonen. Manglende progresjon fordyrer tilbudet til norskopplæring på sikt. Mange deltakere faller fra før de når et tilfredsstillende språklig ferdighetsnivå. Manglende progresjon og svak gjennomstrømming skyldes flere forhold, men utformingen av dagens tilskuddsordning har trolig også bidratt til dette.

12.2 Høringsnotatet

I tråd med prinsippet om at ramrefinansiering bør være hovedfinansieringsmodell for kommunesektoren, foreslås det i høringsnotatet at opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal finansieres som rammetilskudd gjennom kommunenes inntektssystem. Videre anbefales det at midlene fordeles etter antall innvandrere i målgruppen i kommunen, og at innvandrere fra ikke-vestlige land vektas dobbelt i forhold til innvandrere fra vestlige land. Forslaget innebærer en årlig opptopping av rammetilskuddet i fem år, det vil si fra og med 2005 til og med 2009, i tråd med at flere innvandrere kommer inn under den nye ordningen.

For å gi dem som ikke vil omfattes av rett og plikt til norskopplæring rimelig tid til å ta ut opplæring, og samtidig gi kommunene en gradvis overgang til ny finansieringsordning, foreslås dagens tilskuddsordning beholdt i fem år fra og med 2005 for personer som ankom landet før 1. januar 2005.

12.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene er positive til forslaget om å innlemme tilskuddet til norskopplæring i kommunenes rammetilskudd. En del av høringsinstansene som i prinsippet er enige i at ramrefinansiering bør være hovedfinansieringsmodell for kommunesektoren, ønsker likevel å beholde et øremerket tilskudd til norskopplæringen. Flere foreslår som et alternativ at gjeldende ordning med øremerket tilskudd forbedres, slik at tilskuddet dekker kommunenes samlede utgifter fullt ut.

Ett av de oftest forekommende argumentene mot forslaget om ramrefinansiering, er at norskopplæringen vil måtte konkurrere om ressurser med andre lovpålagte oppgaver i kommunen. Det er en fare for at norskopplæringen ofte vil tape i denne konkurransen og at tilbudet om norskopplæring svekkes i forhold til dagens ordning. Flere instanser viser i denne sammenheng til erfaringene med grunnskoletilbudet for minoritetsspråklig ungdom i alderen 16–20 år. Det påpekes at kommunene lett vil ha et hovedfokus på de 300 timene med opplæring som er foreslått rettighetsfestet, og at opplæring ut over 300 timer ikke vil få nødvendig prioritet.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag påpeker at ved utformingen av finansieringsordningen er det viktig å legge opp til mekanismer som fører til kostnadseffektive løsninger i kommunene, at målgruppen får et tilbud som er kvalitativt godt, slik at målgruppen lykkes i opplæring. Fylkesmannen viser til at erfaringene med grunnskoletilbudet for minoritetsspråklig ungdom 16–20 år bør trekkes inn i denne sammenheng. Etter at øremerkingen av tilskudd til grunnskoleopplæring ble fjernet, har tilbudet blitt tatt bort en rekke steder i fylket. Selv om rettighetene nylig er formulert på nytt (opplæringslovens kapittel 4A), er aktiviteten på dette område i kommunene sett under ett svært lavt.

Flere instanser, herunder Kommunenes Sentralforbund (KS), påpeker at rammetilskuddet ikke vil fange opp de raske svingningene i aktiviteten som kjennetegner norskopplæringen. Raske svingninger i bosetting av flyktninger, tilflytting av folk fra utlandet, samt tilflytting av folk fra andre kommuner, gjør at målgruppen kan øke

sterkt i løpet av ett år i enkelte kommuner. Med et rammetilskudd vil det således ikke være mulig å sikre kompensasjon for endringer i løpet av året. Det påpekes videre at tilskuddet slik det er foreslått, ikke tar hensyn til at innvandrere er en svært sammensatt gruppe. Målgruppens behov for undervisning kan variere fra 300 timer til 3000 timer. KS mener at en fordeling av disse midlene innenfor den generelle rammefinansieringen vanskelig vil kunne fange opp de enkelte kommuners utgifter. KS påpeker også at det er spesielt uheldig å legge om fra en refusjonsordning til rammefinansiering samtidig med innføring av den nye introduksjonsloven. Rammefinansieringen vil måtte baseres på en lavere aktivitet enn man kan forvente når introduksjonsloven blir obligatorisk for alle kommuner 1. september 2004.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) advarer også mot omlegging av dagens tilskuddsordning for norskopplæring. NHO uttaler:

«NHO er prinsipielt for at kommunen selv disponerer sine midler etter lokale prioriteringer. På dette ene området mener vi imidlertid at midlene ikke bør inngå i den kommunale rammen fordi det kan stimulere til økt fremmedfrykt og rasistiske holdninger når kommunen må prioritere norskopplæring for innvandrere opp mot andre lovpålagte oppgaver.»

Enkelte instanser ser en fare for at omlegging av dagens tilskuddsordning slik det er foreslått i høringsnotatet, kan føre til en svekkelse av den kompetanse som voksenopplæringen i kommunene har opparbeidet. Dette fordi private aktører vil innta markedet. Det er uheldig dersom finansieringen presser kommunene til å kjøpe billige løsninger framfor å benytte den etablerte voksenopplæringen i kommunene. Det påpekes også at departementet må være oppmerksom på at interkommunalt samarbeid gjør at vertskommuner mottar det totale tilskuddet for flere kommuner, og at det må tydeliggjøres overfor kommunene hva som er med i beregningsgrunnlaget til den enkelte kommune, slik at interkommunalt samarbeid lett kan videreføres.

12.4 Departementets vurdering

Dagens finansieringsordning for norskopplæring for voksne innvandrere er ikke tilfredsstillende. Det er behov for å forenkle finansieringsordningen og gjøre den mer resultatorientert, samtidig som det er nødvendig med en effektivisering av opplæringen, dvs. økt kvalitet, progresjon og resultatoppnåelse. For å oppnå kostnadseffektivitet mener de-

partementet at det er sentralt at kommunen som har ansvar for norskopplæringen, også har ansvaret for å finansiere denne, slik at effektiviseringsgevinster som oppnås lokalt også beholdes lokalt. Ved rammefinansiering vil et overskudd som oppnås gjennom en mer rasjonell drift, tilfalle kommunen. Rammefinansiering kan også gi et incentiv til økt bruk av alternative opplæringsmetoder, herunder IKT i opplæringen, siden tilskuddet til kommunen ikke lenger vil være avhengig av hvordan kommunen organiserer opplæringen. Rammefinansiering legger også til rette for at kommunene kan foreta reelle prioriteringer, slik at beslutninger om tjenesteyting i stor grad kan tas lokalt og tilpasses befolkningens behov. Et visst handlingsrom er også en forutsetning for et levende lokaldemokrati og en fornuftig fordeling av tjenester.

Ved rammefinansiering vil norskopplæringen imidlertid i større grad måtte vurderes i sammenheng med ressursbehovet i forhold til andre lovpålagte oppgaver i kommunen. Siden det etter dagens tilskuddssystem gis tilskudd i henhold til gjennomførte undervisnings- og deltakertimer, gis også kommunene en større grad av sikkerhet for utgiftsdekning. Et særtilskudd vil i tillegg raskere kunne tilpasses økt/reduert innvandring og størrelsen på målgruppen i den enkelte kommune.

Som nevnt ovenfor er det etter departementets vurdering behov for å revidere dagens tilskuddsordning. På bakgrunn av dette og høringsinstansenes syn, har departementet kommet til at en bør videreutvikle tilskuddsordningen til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet går derfor inn for en omlegging av dagens øremerkede tilskudd til en per capita-basert tilskuddsordning. Kommunene vil da motta tilskudd etter en enhetlig satsstruktur, uavhengig av hvordan tilbudet organiseres i den enkelte kommune. Kommunene vil stå friere enn hva tilfellet er i dag med hensyn til bruken av midlene. På den annen side er det etter departementets vurdering viktig å gi klare holdepunkter ved vurderingen av den enkelte deltakers behov for opplæring ut over de rettighetsfestede 300 timene. Departementet vil derfor presisere hva som skal vektlegges for at vedkommende kan få mer enn 300 timer som er rettighetsfestet, jf. kapittel 8.6.3. Departementet foreslår også at de overordnede målsettingene for opplæringen skal kunne gis som forskrift.

En omlegging av tilskuddsordningen vil kreve en del utredningsarbeid. I tråd med høringsuttalelsene, vil departementet ved utforming av ny tilskuddsordning legge vekt på at innvandrere er en svært sammensatt gruppe, og at målgruppens behov for undervisning vil variere. Departementet ser

også at utgifter per deltaker kan variere mellom store og små kommuner. Departementet tar sikte på at forslag til ny tilskuddsordning skal kunne iverksettes fra det tidspunkt en ny ordning med rett og plikt til norskopplæring trer i kraft. Dersom den nye ordningen skal tre i kraft 1. januar 2005, vil forslag til ny tilskuddsordning bli lagt fram i St.prp. nr. 1 (2004 – 2005). Departementet vil også komme tilbake med en omtale av en ny tilskuddsordning i Kommuneproposisjonen for 2005. Dagens tilskuddsordning vil gjelde inntil en ny tilskuddsord-

ning er på plass. Videre vil dagens tilskuddsordning bli beholdt i fem år fra det tidspunkt rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap blir innført, for at de grupper som ikke blir omfattet av ny ordning skal få en rimelig tid til å gjennomføre norskopplæring.

Selv om departementet nå foreslår å utvikle en ny tilskuddsordning for norskundervisningen, har departementet fortsatt som målsetting at tilskuddet skal legges inn i rammetilskuddet etter at reformen har virket i noen år.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

13.1 Økonomiske konsekvenser

13.1.1 Stat og kommune

Dagens ordning regulerer verken rett eller plikt for den enkelte til å delta i norskopplæring. Erfaringene har vist at enkelte grupper ikke benytter seg av tilbudet om norskopplæring. Noen andre grupper tar ut få timer med norskopplæring. Med innføring av obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil alle som omfattes av den individuelle plikten, måtte gjennomføre 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Isolert sett innebærer dette en økning i antall deltakere i opplæringen i forhold til i dag. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste denne økningen i antall deltakere.

Rett og plikt til deltakelse i 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil etter departementets forslag omfatte personer med asylstatus, overføringsflyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, samt personer som kommer til Norge på grunn av familiegjenforening med disse. I tillegg er personer som kommer til landet på grunnlag av familiegjenforening med norske eller nordiske borgere bosatt i riket foreslått omfattet av ordningen. Den nedre aldersgrensen foreslås satt til 16 år, mens personer over 55 år skal gis en rett til 300 timer opplæring, og ingen plikt.

Av målgruppen for rett og plikt til deltakelse i 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap, antar departementet at personer med asylstatus, overføringsflyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente til disse, normalt vil ta ut minst 300 timer. Det skyldes at et stort flertall av disse vil være omfattet av introduksjonsordningen hvor norskopplæring er et sentralt element (introduksjonsordningen blir obligatorisk for alle kommuner fra 1. september 2004). Dette forholdet vil gjelde uavhengig av ordningen med rett og plikt til norskopplæring som foreslås i denne proposisjonen. I 2002 ble det totalt bosatt 4 362 personer i aldersgruppen 18 – 55 år i kommunene (introduksjonslovens personkrets).

I 2003 var det om lag 10 600 personer som kom til landet på grunnlag av familiegjenforening. I motsetning til familiegjenforente med personer med asylstatus, overføringsflyktninger og personer med

opphold på humanitært grunnlag jf. omtalen over, har familiegjenforente med norske eller nordiske borgere bosatt i riket ikke rett til å delta i introduksjonsordningen. De sistnevnte gruppene er imidlertid omfattet av dagens ordning med tilbud om norskopplæring. Også i forhold til familiegjenforente med norske eller nordiske borgere, antar departementet at innføring av rett og plikt til norskopplæring vil innebære en økning i antall deltakere i opplæringen i forhold til i dag.

Det er også her vanskelig å tallfeste økningen siden det i dag ikke finnes individbasert statistikk over deltakerne i norskopplæringen. Statistikk fra 2002 viser at om lag 45 prosent av de familiegjenforente blir gjenforent med norske eller nordiske borgere. Dersom vi forutsetter at innføring av rett og plikt til norskopplæring øker antall deltakere blant denne gruppen med 10 prosent (knappt 500 personer), og disse tar ut de 300 timene opplæring de er forpliktet til, vil dette føre til merutgifter på om lag 9 mill. kr fordelt på tre år. Det er nå om lag 30 000 deltakere i norskopplæringen.

Arbeidsinnvandrere og deres familier får etter ny ordning ingen rett, kun en plikt, til opplæring og må betale for opplæringen selv. For arbeidsinnvandrere med tillatelse gitt etter 1. januar 2003 og deres familier, og personer med EØS/EFTA-tillatelser, er statstilskuddet til norskopplæring fra 1. januar 2004 avviklet. Med utgangspunkt i gjeldende kurstilbud i norsk for minoritetsspråklige ved Folkeuniversitetet, vil det per i dag koste kr 3 700 for et norskkurs på 48 timer på et semester, mens et kurs på 300 timer vil koste i overkant av kr 23 000. Etter ny ordning vil norske statsborgere miste tilbud om gratis norskopplæring etter overgangspérioden på fem år for dagens tilskuddsordning.

Dagens opplæring i norsk og samfunnskunnskap er preget av at mange deltakere avbryter kursene og starter opp igjen på et senere tidspunkt. Med innføring av en tidsfrist for å ta ut opplæring for den enkelte, vil de som har vært over fem år i landet ikke lenger få tilbud om gratis opplæring. Sammen med en lovfestet plikt for kommunene til å tilby opplæring, antas dette å føre til færre gjengangere, gi bedre gjennomstrømming, og dermed gi en mer effektiv og resultatorientert opplæring i forhold til i dag. En mer effektiv opplæring med større

progresjon enn i dag og mindre avbrudd vil kunne gjøre behovet for undervisningstimer mindre.

Videre vil innføring av et nasjonalt registreringssystem for opplæring i norsk og samfunnskunnskap kunne gi en bedre kontroll over den opplæring som gis. Mange kommuner har i dag ikke oversikt over omfang av avbrudd og antall «gjen-gangere» i opplæringen. Dessuten flytter mange i målgruppen mellom kommuner i forbindelse med etableringen i landet. Kommunene har i dag ingen mulighet til å få registrert omfang av denne flytte-aktiviteten og hvordan denne påvirker progresjon og samlet uttak av undervisningstimer.

Fravær av nasjonal individbasert statistikk over opplæringen gjør det i tillegg vanskelig å anslå de økonomiske konsekvensene. En undersøkelse departementet har fått gjennomført i 20 kommuner kan, selv om dataene i undersøkelsen er relativt usikre, indikere at det nå gis opplæring til personer som har vært i landet i mer enn fem år av et visst omfang. Innføring av ordningen med rett og plikt til norskopplæring vil på sikt innebære en innsparing både for stat og kommune siden det ikke vil bli gitt tilbud om gratis norskopplæring med statstilskudd etter at dagens tilskuddsordning er avviklet.

Departementet antar at utgiftene til norskopplæring, med de avgrensninger som foreslås, vil bli uendret eller noe lavere som følge av innføring av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Departementet vil likevel vise til at det er forventet en utgiftspukkel knyttet til utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap de nærmeste årene som følge av at introduksjonsordningen blir obligatorisk fra 1. september 2004, jf. omtale av økonomiske konsekvenser i Ot.prp. nr. 28 (2002–2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Departementet vil komme tilbake til de økonomisk/administrative konsekvensene i forbindelse med fremleggelsen av de årlige forslag til statsbudsjett.

13.1.2 Samfunnsøkonomiske konsekvenser

I tillegg til å sørge for en mer effektiv bruk av statlige og kommunale midler som benyttes til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, vil forslaget også ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt.

Gode norskkunnskaper vil ofte være en forutsetning for å kunne ta aktivt del i samfunnet generelt og på arbeidsmarkedet spesielt. Norskkunnskaper er viktig både for at samfunnet skal kunne nyttiggjøre seg alle ressurser i befolkningen, og for at den enkelte skal kunne påvirke sin egen livssituasjon. Ved å innføre rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne

innvandrere, mener departementet en vil oppnå en mer effektiv norskopplæring, som gjør at flere, både kvinner og menn, lærer norsk raskere enn tilfellet er i dag.

Ved at ordningen gjøres individbasert, slik at alle innenfor den personkrets hvor deltakelse gjøres obligatorisk, uavhengig av kjønn og familiesituasjon, må gjennomføre 300 timer undervisning, sikres også deltakelse fra innvandrerkvinner. Norskopplæring for innvandrermodre har en særlig verdi, da det erfaringsmessig er kvinnene som har omsorgsoppgaver for barna mens de er små. Bedre språkkunnskaper vil gjøre dem bedre rustet til å støtte opp om og delta i barnas hverdag, for eksempel ved småbarnskontroll hos helsetjenesten, foreldremøte på skole og i barnehage og liknende. Kvinners norskferdigheter og samfunnsdeltakelse er dessuten av stor betydning for å hindre at levekårsproblemer som finnes i enkelte innvandrergrupper, går i arv til neste generasjon.

13.2 Administrative konsekvenser for kommunene

Departementet foreslår å legge ansvaret for avgjørelser i henhold til den enkeltes rett og plikt til opplæring til kommunene. Det gjelder også vurderinger av om den enkelte har behov for mer opplæring ut over de første 300 timene. Dette vil innebære noe økt saksbehandling på kommunalt nivå, selv om det ikke legges opp til noe omfattende saksbehandling.

Kommunene vil videre få ansvar for å registrere den enkeltes deltakelse mv. i et nasjonalt register, jf. kapittel 9.3. Det tas imidlertid sikte på at registreringssystemet skal utformes enklest mulig. Registeret vil også kunne gjøre det enklere for kommunen å få oversikt over undervisningstilbudet. Departementet tar videre sikte på at en ny tilskuddsordning skal bli enklere å administrere enn dagens tilskuddsordning.

13.3 Administrative konsekvenser for statsforvaltningen

Utlendingsdirektoratet vil få merarbeid i forbindelse med innføring av en ny ordning, da direktoratet må informere og veilede om ordningen sammen med undervisningsmyndighetene. Videre vil Utlendingsdirektoratet få ansvar for nasjonalt registreringssystem.

Fylkesmennene vil bli pålagt noe ekstraarbeid

ved at klagebehandling vil bli lagt til dem. Omfanget av klagebehandlingen antas å bli lite det første året for senere gradvis å øke. Departementet tar sikte på at en ny tilskuddsordning skal bli enklere å administrere enn dagens tilskuddsordning også for

fylkesmennene. Fylkesmennene vil da på noe sikt få mindre arbeid knyttet til tilskuddsforvaltning. Departementet antar derfor at de administrative konsekvensene for fylkesmannsembetene samlet sett vil være små.

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

14.1 Endringer i introduksjonsloven

Til ny § 17

Første ledd avgrenser personkretsen for rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjelder utlending mellom 16 og 55 år som har fått innvilget slik tillatelse etter utlendingsloven som det framgår av første ledd bokstav a eller b. Etter første ledd bokstav a vil utlending som har fått en oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12 være omfattet av rett og plikt til norskopplæring. Etter første ledd bokstav b omfattes også utlending som har fått kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon i medhold av utlendingsloven § 8a.

Bosettingstillatelse etter utlendingsloven er en tillatelse som gir rett til å ta opphold og arbeid i landet uten tidsbegrensning jf. utlendingsloven § 12. Første ledd bokstav a innebærer at personer med tillatelse etter følgende bestemmelser i utlendingsloven, vil være omfattet av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap dersom det framgår av den individuelle tillatelsen at den danner grunnlag for bosettingstillatelse.

1. Asyl, jf. utlendingsloven §§ 17 og 18, jf. utlendingsforskriften § 63 fjerde og femte ledd.
2. Oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreise-tillatelse som overføringsflyktning, jf. utlendingsloven § 22 fjerde ledd, jf. utlendingsforskriften § 81 tredje ledd, jf. § 63 tredje til femte ledd.
3. Opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl, jf. utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsloven § 15 første og annet ledd jf. utlendingsforskriften § 21 første og annet ledd.
4. Oppholds- eller arbeidstillatelse jf. utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 21 femte ledd.
5. Familiegjenforening med personer som har tillatelse som nevnt ovenfor, samt familiegjenforening med norsk eller nordisk borger bosatt i riket, jf. utlendingsloven § 9 første ledd, jf. utlendingsforskriftens §§ 22 og 23, og utlendingsloven § 8 annet ledd, jf. utlendingsforskriften § 24.

6. Familiegjenforening med person som har bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12, jf. utlendingsloven § 9 og § 8 annet ledd. Det vises for øvrig til kapittel 7.

Innholdet av den individuelle retten og plikten er behandlet i kapittel 8. Den enkelte som omfattes av personkretsen gis en individuell rettighet til å delta i 300 timer gratis norskopplæring. Både opplæringen og ev. opplæringsmateriell skal være vederlagsfritt. Opplæringen skal være individuelt tilpasset. En individuell plikt innebærer at den enkelte pålegges å delta i 300 timer norskopplæring, og en handlingsplikt til selv å ta initiativ overfor kommunen om å påbegynne opplæringen. Kravet om deltakelse innebærer at vedkommende må være til stede under opplæringen. Timeantallet på 300 timer er absolutt og skal fordeles med 250 timer opplæring i norsk og 50 timer opplæring i samfunnskunnskap. Dersom vedkommende flytter fra kommunen skal timer i norskopplæring tatt ut i kommunen gå til fradrag ved beregning av antall gjenstående timer med norskopplæring i tilflyttingskommunen. Opplæringen i samfunnskunnskap skal være på et språk som den enkelte deltaker forstår. Dette betyr ikke nødvendigvis at opplæringen i samfunnskunnskap skal gis på vedkommendes morsmål.

Annet ledd utvider den øvre aldergrensen til 67 år hva angår rett til å delta i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Annet ledd innebærer at personer mellom 55 og 67 år som har oppholds- eller arbeidstillatelse som nevnt i første ledd ikke skal ha plikt, men rett til å delta i norskopplæring.

Tredje ledd unntar visse grupper fra retten til gratis norskopplæring. Personer som har en oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 første ledd jf. utlendingsforskriften §§ 18 og 3 (arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA-området) og deres familiemedlemmer med tillatelse etter utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd omfattes ikke av retten til å delta i gratis opplæring. Denne gruppen omfattes ikke av retten selv om den enkelte i gruppen har en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse. Tredje ledd innebærer imidlertid at denne gruppen likevel har en plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer. Opplæringen er ikke gratis for denne gruppen. Kommunen kan således kreve be-

taling fra den enkelte som omfattes av plikten etter denne bestemmelsen, jf. § 18 første ledd siste punktum.

Avgrensing av personkretsen er behandlet i kapittel 7.

Fjerde ledd fastsetter i hvilke situasjoner retten bortfaller og hva som må til for å unntas fra plikten til å delta i norskopplæring. Dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk, vil det verken foreligge rett eller plikt til å delta i norskopplæring. For å bli unntatt fra plikten må vedkommende fremme søknad om det og dokumentere tilstrekkelig kunnskaper i norsk. Den som vil gjøre sin rett til å delta i norskopplæring gjeldende, skal likeledes gi alle relevante opplysninger vedrørende vedkommendes ferdigheter i norsk. Hva som menes med tilstrekkelig kunnskaper i norsk skal fastsettes i forskrift i medhold av § 20. Dersom kommunen fatter vedtak om å unnta en person fra plikt til deltakelse i norskopplæring, bortfaller også kravet om gjennomført norskopplæring for å få innvilget bosettingstillatelse eller norsk statsborgerskap, jf. kapittel 10.

Fjerde ledd annet punktum fastsetter at tilstrekkelige kunnskaper i samisk kan gi fritak fra plikten til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den enkelte må selv fremme søknad om å bli fritatt fra plikten. Hva som skal til for å oppfylle kravet om tilstrekkelige kunnskaper i samisk foreslås nærmere regulert i forskrift, jf. § 20. Dersom vilkåret er oppfylt, skal det gis fritak fra plikten til å delta i norskopplæring. Den enkelte som er gitt en rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil likevel beholde denne retten, selv om vedkommende er fritatt fra plikten på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i samisk.

Fjerde ledd tredje punktum regulerer fritak fra plikten til å delta i norskopplæring for den enkelte som av særlige helsemessige årsaker eller andre tungtveiende årsaker ikke kan delta i opplæringen. Også i disse tilfellene må den enkelte selv fremme søknad om å bli fritatt fra plikten. Det må foretas en helhetlig vurdering av situasjonen i den enkelte sak når det skal avgjøres om det foreligger helsemessige årsaker som forhindrer vedkommende fra å delta i opplæring i lang tid framover. Dokumentasjonskravet må i utgangspunktet anses oppfylt når det foreligger en medisinsk vurdering foretatt av lege. Vilkåret om andre tungtveiende årsaker er ment å fungere som en sikkerhetsventil, for å fange opp situasjoner hvor det vil være åpenbart urimelig ikke å frita fra plikten til å delta i norskopplæring. Det må her foretas en konkret helhetsvurdering for å avgjøre om fritak skal innvilges. Flere forhold sett i sammenheng vil for eksempel kunne oppfylle kravet,

selv om hvert enkelt forhold isolert sett ikke anses tilstrekkelig. Det presiseres at det også her kun er tale om fritak fra plikten. Retten til opplæring i norsk og samfunnskunnskap bortfaller ikke. Dersom kommunen fatter vedtak om å frita en person fra plikt til deltakelse i norskopplæring etter fjerde ledd annet eller tredje punktum, bortfaller også kravet om gjennomført norskopplæring for å få innvilget bosettingstillatelse eller norsk statsborgerskap. Det vises for øvrig til kapittel 8.3.

Femte ledd regulerer inntredelsestidspunktet for rett og/eller plikt til å delta i norskopplæring. Retten og/eller plikten til å delta i norskopplæring inntreder på vedtakstidspunktet for første gangs tillatelsen etter utlendingsloven, jf. første ledd bokstav a, annet og tredje ledd. For personer som fikk tillatelsen innvilget før innreise inntreder retten og/eller plikten fra ankomsttidspunktet til landet. For personer som har kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon i medhold av utlendingsloven § 8a, inntreder retten og plikten fra det tidspunktet vedkommende bosettes i en kommune etter avtale mellom kommunen og utlendingsmyndighetene. Femte ledd fastsetter videre varigheten av retten til opplæringen. Retten slik den følger av første og annet ledd er fastsatt til å gjelde i tre år. Plikten til å delta i opplæring jf. første og tredje ledd gjelder fram til fylte 55 år. Det vises for øvrig til kapittel 8.2.

Til ny § 18

Første ledd fastsetter at kommunen har plikt til å sørge for at personer innenfor personkretsen får oppfylt sin rett og/eller plikt til norskopplæring og samfunnskunnskap, jf. § 17. Kommunens plikt gjelder for personer som omfattes av lovens personkrets og som er registrert i folkeregisteret som bosatt i kommunen. Kommunens plikt gjelder også overfor personer som har fått innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse, men som fortsatt bor i asylmottak i kommunen i påvente av bosettingskommune. Det vises for øvrig til kapittel 8.4.3.

Det er bosettingskommunen/hjemkommunen som har ansvaret for å sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som er innsatt i fengsel, innlagt på institusjoner eller under utdanning i en annen kommune. For at den enkelte kommune skal kunne oppfylle sin plikt etter § 18 overfor den enkelte, er det en forutsetning at vedkommende faktisk oppholder seg i landet.

Kommunens plikt innebærer at den skal gi opplæring så snart som mulig og innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse i opplæring er framsatt. Det forutsettes at de som har rett til opplæring krever det, og at de som har plikt til å

delta i opplæring søker kommunen om tilrettelagt opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. § 17 tredje ledd. Dersom en deltaker i norskopplæring flytter fra en kommune til en annen kommune, må krav eller søknad om norskopplæring framsettes på nytt. Tilflyttingskommunen har plikt til å sørge for opplæring så snart som mulig og innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse i opplæring er framsatt.

Kommunen kan kreve at den enkelte som omfattes av § 17 tredje ledd (arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA-området og deres familiemedlemmer) betaler for opplæringen.

Annet ledd fastsetter at det er kommunen som skal sørge for tilbud om ytterligere gratis opplæring. Dette gjelder kun personer som har rett til å delta i opplæring etter § 17 første og annet ledd. Et vilkår for at kommunen skal legge til rette for ytterligere opplæring, er at vedkommende har behov for det. Kommunen kan kreve at den enkelte gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for slik ytterligere opplæring. Den ytterligere opplæringen i norsk skal ved behov gis innenfor en timeramme på 2 700 timer. Annet ledd regulerer en plikt for kommunen. Bestemmelsen fastsetter ikke en individuell rett for den enkelte.

Kommunens ansvar er å sørge for at deltakerne får ytterligere opplæring så raskt som mulig og senest innen tre måneder etter at søknad blir framsatt. Kommunens plikt til å sørge for tilbud om ytterligere gratis opplæring er tidsbegrenset. Hvis deltaker har behov for ytterligere opplæring, må opplæringen gjennomføres innen fem år. Fristen løper fra det tidspunktet hvor rett eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreffer, jf. § 17 femte ledd og merknadene til denne. Det vises for øvrig til kapittel 8.6.3.

Tredje ledd fastsetter at opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal gis av kommunen selv eller av andre som kommunen godkjenner. Kommunen kan benytte studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner eller andre private eller offentlige utdanningstilbydere til å gjennomføre opplæringen. Selv om en privat aktør står for opplæringen, vil kommunen fortsatt ha ansvaret for opplæringen. Det vil være nødvendig med en kommunal beslutning for at private skal kunne gi norskopplæring på vegne av kommunen. Det vises for øvrig til kapittel 9.2.3.

Til ny § 19

Første ledd pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Planen skal utarbei-

des i samråd med den enkelte deltaker, og skal utformes på bakgrunn av en kartlegging av den enkeltes opplæringsbehov og livssituasjon. Planen skal inneholde en tidsplan for gjennomføringen av opplæringen. Reglene i introduksjonsloven § 6 om individuell plan for deltakere i introduksjonsprogram vil gjelde tilsvarende. For personer som omfattes av både introduksjonsordningen og ordning med opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil det normalt verken være nødvendig eller hensiktsmessig å utarbeide en plan for hver enkelt ordning. For personer som bare omfattes av rett og/eller plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap vil det normalt ikke være nødvendig å utarbeide like omfattende plan som ved deltakelse i introduksjonsordningen. Den individuelle plan for norskopplæringen skal imidlertid fastsette tidspunktet for når opplæringen skal begynne og inneholde en framdriftsplan for gjennomføring av opplæringen.

Dersom en deltaker flytter, vil tilflyttingskommunen måtte vurdere utarbeidelse av en ny plan. Den nye planen kan bygge på den vedkommende hadde i fraflyttingskommunen.

Annet ledd fastsetter kompetansekrav til den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap. Hovedregelen er godkjent allmennlærerutdanning som kompetansekrav. Det vises for øvrig til kapittel 9.2.3.

Tredje ledd gir kommunen hjemmel til å stanse opplæringen for den enkelte i visse tilfeller. Bestemmelsen har en parallell for deltakere i introduksjonsordningen i § 7. Stans av opplæringen betyr at deltaker tas ut av kommunens opplæringstilbud, og at vedkommende mister sin rett til opplæring. Vedkommende er imidlertid ikke fritatt for sin plikt til deltakelse og har selv ansvar for å oppfylle den på annen måte.

Stansingen må være saklig begrunnet. Hva som er saklig grunn må ses i forhold til formålet med ordningen, nemlig å gi vedkommende og andre en opplæring de har behov for. Begrunnelsen for stans av opplæringen må knytte seg til forhold ved den enkelte.

Saklig grunn kan for eksempel være at deltakeren har tilegnet seg tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samfunnskunnskap. Dersom vedkommendes framtrøden ikke gjør det mulig for kommunen å oppfylle sin plikt i forhold til de øvrige deltakerne i opplæringen eller at deltakeren har svært omfattende fravær som ikke anses som legitimt, kan kommunen stanse opplæringen for vedkommende. Det vises for øvrig til kapittel 8.4.3.

Stans av opplæringen kan få konsekvenser for deltakeren når det gjelder vedkommendes mulig-

het til å etterleve av sin plikt etter introduksjonsloven, og i forhold til henholdsvis utlendingsloven § 12 vedrørende vilkår om deltakelse i norskopplæring for å få bosettingstillatelse og statsborgerloven § 6 vedrørende vilkår om deltakelse i norskopplæring for erverv av norsk statsborgerskap. Det bør derfor utvises varsomhet når det gjelder bruk av adgangen til å stanse opplæringen for den enkelte.

Fjerde ledd bestemmer at den enkelte har krav på å få utstedt et deltakerbevis etter at opplæringen er gjennomført. Også denne bestemmelsen har en parallell for deltakere i introduksjonsordningen, jf. introduksjonsloven § 4 fjerde ledd. Kravet om å få utstedt et deltakerbevis gjelder også når den enkelte har avbrutt deltakelsen selv eller opplæringen er stanset av kommunen i henhold til tredje ledd. Hensikten med et slikt deltakerbevis er å kunne dokumentere hvilken opplæring deltakeren har gjennomgått og omfanget av denne, samt resultater av eventuelle tester.

Til ny § 20

Bestemmelsen gir departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser til utfylling og gjennomføring av kapittel 4 ved forskrift.

Departementet vurderer at på følgende områder kan det være aktuelt å gi utfyllende regler:

Fastsettelse av ferdighetsnivået på norsk eller samisk, behovet for ytterligere opplæring, regler om fravær og permisjon, overordnet målsetting for opplæringen og om opplæringens innhold og kvalitet.

Til ny § 21

Forvaltningsloven gjelder med de presiseringer og unntak som følger av bestemmelsen her.

Annet ledd bokstav a fastsetter at avgjørelser om tildeling av opplæring i norsk og samfunnskunnskap er å anse som enkeltvedtak. Dette innebærer at avgjørelser om deltakelse i opplæringen, jf. § 17 første til tredje ledd og avgjørelser om bortfall av den individuelle retten og fritak fra den individuelle plikten, jf. § 17 fjerde ledd, er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Også avgjørelser vedrørende opplæring i norsk og samfunnskunnskap ut over 300 timer ved behov, jf. § 18 annet ledd, vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven selv om vedkommende ikke har en individuell rett til slik opplæring.

Annet ledd bokstav b fastsetter at avgjørelser om vesentlige endringer av individuell plan er å anse som et nytt selvstendig enkeltvedtak. Det kan av forskjellige grunner være behov for mindre justeringer av planen underveis i opplæringen. Slike justeringer er ikke å anse som en omgjøring av det opprinnelige vedtaket.

Annet ledd bokstav c fastsetter at en avgjørelse om stansing av opplæring i norsk og samfunnskunnskap er å anse som et enkeltvedtak. Det vises for øvrig til kapittel 11.

Til ny § 23

Nytt tredje ledd første punktum hjemler bruk av et nasjonalt register for opplysninger som anses som nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsordning og ordningen for obligatorisk norskopplæring. Formålet er å dokumentere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsordningen og ordningen for obligatorisk norskopplæring. Opplysningene kan bare samles inn, brukes og lagres i registeret dersom det kreves for å kunne gjennomføre, følge opp eller evaluere ordningene i loven. Dette innebærer at det vil være opplysninger av elevadministrativ art som skal registreres. Departementet vil ved forskrift regne opp hvilke opplysninger som skal registreres i det nasjonale registeret.

Tredje ledd annet punktum fastsetter at departementet kan pålegge avgivere å avlevere opplysninger om deltakelse i norskopplæringen og/eller introduksjonsordningen til registeret i bestemte former. Som avgivere regnes både kommunene og private virksomheter som er tildelt oppdrag fra kommunene. Private virksomheter vil ikke ha tilgang til registeret.

Fjerde ledd fastslår at offentlige organer kan få opplysninger fra registeret når de har behov for opplysningene i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av introduksjonsordningen og norskopplæringsordningen. Kommunene vil kunne be om opplysninger for å behandle saker om norskopplæringsordningen og introduksjonsordningen. Utlendingsmyndighetene vil ha behov for opplysninger for å behandle søknader om bosettingstillatelse og statsborgerskap.

Fjerde ledd annet punktum fastsetter at opplysningene bare skal utleveres i aggregert form når dette dekker behovet. Utlevering av opplysningene i registeret til andre formål enn de som er nevnt i første punktum vil ikke være tillatt. Fjerde ledd tredje punktum gir departementet hjemmel til å utarbeide nærmere forskrifter om behandlingen og lagring av opplysningene. Departementet vil gi utfyllende bestemmelser om hvem som skal defineres som behandlingsansvarlig. For øvrig vises det til kapittel 9.3.

14.2 Andre lovendringer

Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Til § 12

Av § 12 *første ledd* nytt annet punktum framgår det at det innføres et tilleggsvilkår om gjennomført pliktig norskopplæring for innvilgelse av bosettingstillatelse.

Vilkåret innebærer at søker som har plikt til å delta i norskopplæring etter introduksjonsloven, må ha gjennomført 300 timer med godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for å få bosettingstillatelse. Hvilke personer som norskopplæringen er obligatorisk for, følger av introduksjonsloven § 17 første og tredje ledd.

Det er ikke oppstilt noen særskilte unntak fra dette vilkåret. Det er imidlertid i dag en unntakshjemmel i utlendingsregelverket som kan fungere som en «sikkerhetsventil» i særlig urimelige tilfeller. Utlendingsforskriften § 45 første ledd bokstav b gir mulighet til å dispensere fra vilkårene for å få bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12 første ledd, ved «særlig sterke rimelighetsgrunner». Det kan være aktuelt å dispensere fra vilkåret om gjennomført norskopplæring etter denne hjemmelen, men unntakshjemmelen er snever. Bruk av bestemmelsen i § 45 vil ikke medføre at det gjøres unntak fra plikten til å delta i norskopplæring. Fritak fra plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er regulert i introduksjonsloven § 17 fjerde ledd.

Det vises for øvrig til kapittel 10.

Lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett

Til § 6

Av *første ledd nytt nr. 5* framgår det at det innføres et generelt tilleggsvilkår om gjennomført norskopplæring for innvilgelse av søknad om norsk statsborgerskap.

Det framgår av første ledd nr. 1 at alderskravet ved søknad om norsk statsborgerskap er 18 år. Vilkåret om gjennomført norskopplæring i første ledd nr. 5 gjelder således for personer mellom 18 og 55

år som får sin søknad om norsk statsborgerskap avgjort etter 1. september 2008. Vilkåret innebærer at søker må ha gjennomført 300 timer godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller kunne dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Hva som regnes som tilstrekkelige kunnskaper i norsk og samisk vil bli nærmere regulert i forskrift. Det vises for øvrig til kapittel 10

Det framgår av statsborgerloven § 6 annet ledd at det kan gjøres unntak fra vilkårene i første ledd. Dersom søkeren har fått fritak fra plikten til å delta i norskopplæring av andre grunner enn fordi vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, vil det normalt tilsi at det gjøres unntak fra vilkåret om gjennomført opplæring ved søknad om norsk statsborgerskap. Unntak fra vilkåret i § 6 første ledd nytt nr. 5, må i så fall gjøres i medhold av § 6 annet ledd. Det framgår av annet ledd at det kan gjøres unntak fra vilkårene i første ledd dersom «særlege grunnar» tilsier. Det vises for øvrig til kapittel 10.4.2.

14.3 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i introduksjonsloven, utlendingsloven og statsborgerloven skal tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Departementet ønsker primært å iverksette ny ordning med rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 1. januar 2005. Lovendringene må i så fall tre i kraft 1. januar 2005. Departementet ser imidlertid at innføring av ordningen allerede fra 1. januar 2005 vil gi spesielt kommunene relativt kort tid til å gjennomføre nødvendige forberedelser. Dersom behovet for nødvendige forberedelser tilsier det, vil det etter departementets vurdering være mest hensiktsmessig at endringsloven trer i kraft 1. september 2005.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

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

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

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

Forslag

til lov om endringer i introduksjonsloven mv.

I

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

Lovens tittel skal lyde:

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

Overskriften til kapittel 1 skal lyde:

Kapittel 1. Innledning

Mellom §§ 1 og 2 skal ny kapitteloverskrift lyde:

Kapittel 2. Introduksjonsprogram

§ 2 tredje ledd skal lyde:

Nordiske borgere og utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), omfattes ikke av *paragrafen her*.

§ 3 overskriften og første og annet ledd skal lyde:

Kommunens ansvar for introduksjonsprogram

Kommunen sørger for *introduksjonsprogram etter dette kapittel* til nyankomne innvandrere som er bosatt i kommunen.

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse blir framsatt, tilrettelegge introduksjonsprogram i henhold til *dette kapittel* til person som omfattes av § 2. Kommunens plikt gjelder ikke personer som har avbrutt eller avvist deltakelse i introduksjonsprogram.

Kapitteloverskriften mellom §§ 3 og 4 oppheves.

§ 4 overskriften skal lyde:

Introduksjonsprogrammet

Overskriften til kapittel 3 skal lyde:

Kapittel 3. Introduksjonsstønad

§ 8 overskriften skal lyde:

Rett til introduksjonsstønad

Nytt kapittel 4 med §§ 17 til 20 skal lyde:

Kapittel 4. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

§ 17 Rett og plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Rett og plikt til deltakelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått

a) oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for bosettingstillatelse, eller

b) kollektiv beskyttelse i masseflyktsituasjon etter utlendingsloven § 8 a.

Utlending mellom 55 og 67 år med oppholdsgrunnlag som nevnt i bokstav a eller b har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring som nevnt i første ledd.

Rett til deltakelse etter første og annet ledd gjelder ikke for utlending med oppholds- eller arbeidstillatelse etter utlendingsloven § 8 første ledd og deres familiedømmer med tillatelse etter utlendingsloven § 9 eller § 8 annet ledd. Utlending mellom 16 og 55 år med tillatelse som nevnt i første punktum som danner grunnlag for bosettingstillatelse, har plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 300 timer, jf. § 18 første ledd annet punktum.

Rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Plikt til deltakelse foreligger ikke dersom det dokumenteres at vedkommende har tilstrekkelige kunnskaper i samisk. Dersom særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker tilsier det, kan kommunen frita den enkelte fra plikt til deltakelse.

Rett eller plikt til deltakelse etter første til tredje ledd inntreffer ved innvilgelse av første gangs tillatelse etter utlendingsloven, eller fra ankomst til riket for utlending som har fått slik tillatelse før innreise. For personer som omfattes av første ledd bokstav b, inntreffer rett og plikt til deltakelse fra det tidspunkt vedkommende blir bosatt i kommunen i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen. Rett til deltakelse etter første og annet ledd gjelder i tre år.

§ 18 Kommunens ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse blir framsatt, sørge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til § 17 for personer som er bosatt i kommunen eller bor midlertidig på asylmottak i kommunen. Kommunen kan kreve at personer som omfattes av § 17 tredje ledd betaler for opplæringen.

Kommunen skal så snart som mulig og innen tre måneder etter at søknad om deltakelse blir framsatt, sørge for tilbud om ytterligere gratis opplæring i norsk til personer som omfattes av § 17 første og annet ledd innenfor rammen av 2 700 timer, dersom vedkommende har behov for det. Kommunen kan kreve at vedkommende gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for slik opplæring. Kommunens plikt etter dette leddet gjelder i fem år fra det tidspunkt rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreffer, jf. § 17 femte ledd.

Opplæringen skal gis av kommunen eller av andre som kommunen godkjenner.

§ 19 Gjennomføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Det skal utarbeides en individuell plan for den som skal delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. § 6 gjelder tilsvarende.

Den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap skal som hovedregel ha faglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan stanse opplæringen for den enkelte dersom det er saklig begrunnet i den enkeltes forhold.

Ved gjennomført eller avbrutt opplæring skal det utstedes et deltakerbevis.

§ 20 Forskrifter

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser til utfylling og gjennomføring av kapittelet her, herunder bestemmelser om målene for opplæringen og om fravær og permisjon.

Nåværende kapittel 4 med §§ 17 til 20 blir nytt kapittel 5 med §§ 21 til 24.

Overskriften til nytt kapittel 5 skal lyde:
Kapittel 5. Saksbehandlingsregler m.m.

Ny § 21 annet ledd skal lyde:

Som enkeltvedtak etter denne lov regnes avgjørelser om

- a) tildeling av introduksjonsprogram, introduksjonsstønad og opplæring i norsk og samfunnskunnskap,

- b) vesentlig endring av individuell plan,
- c) stansning av introduksjonsprogrammet eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap for den enkelte,
- d) permisjon,
- e) trekk i introduksjonsstønaden med 50 prosent eller mer av en enkelt utbetaling, og som minst tilsvarer 1/12 av folketrygdens grunnbeløp.

Ny § 23 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Opplysninger som er nødvendige for gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene i loven her, kan samles inn, brukes og lagres i et nasjonalt register. Avgiverne kan pålegges å avlevere opplysningene slik som departementet bestemmer. Departementet fastsetter hvordan kommunen eller andre virksomheter som gjennomfører introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap skal avgi opplysninger.

Opplysninger fra registeret som nevnt i tredje ledd kan utleveres til offentlige organer som har behov for dem i forbindelse med gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene. Opplysningene skal bare leveres ut i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates, dersom dette dekker behovet. Departementet kan gi nærmere regler om behandling og lagring av opplysningene.

Nåværende §§ 21 og 22 blir nye §§ 25 og 26.

Mellom ny § 24 og ny § 25 skal ny kapitteloverskrift lyde:
Kapittel 6. Sluttbestemmelser

II

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 12 første ledd lyde:

Utlending som de siste tre år har oppholdt seg sammenhengende i riket med oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til bosettingstillatelse dersom det ikke foreligger forhold som nevnt i § 29 første ledd. Det er et vilkår at søkeren i tillegg har gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven. Bosettingstillatelse kan også gis i andre tilfeller etter nærmere regler i forskrift fastsatt av Kongen.

III

I lov 8. desember 1950 nr. 3 om norsk riksborgarrett skal § 6 første ledd nytt annet punktum lyde:

Kongen eller den han gjev fullmakt, kan skriva ut løyvebrev på norsk borgarrett til utlending som søker om det, såframt søkeren:

1. er minst 18 år,
2. har hatt fast bustad i riket dei siste 7 åra,
3. har fare sømelegt fram,
4. ikkje har vesentleg bidragsgjeld, og
5. *dersom søkeren er under 55 år, har gjennomført*

300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelege kunnskapar i norsk eller samisk. Vilkåret her gjeld søkerar som får sin søknad avgjort etter 1. september 2008.

IV

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
