

Høringsuttalelse fra UDI - Økt kvalitet og bedre gjennomføring av introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Utlendingsdirektoratet viser til brev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 7. november 2014 med høring om endringer i introduksjonsloven.

Til punkt 1 – Rett til permisjon mv.

Introduksjonsprogrammet legges til grunn som heltidsaktivitet i tilknytning til vurdering av fireårskravet i utlendingsloven § 40a. Fireårskravet innebærer at en utlending med opphold i Norge, som ønsker å etablere familie med en person fra et annet land, først må fylle vilkår om fire års heltidsaktivitet i arbeid eller utdanning. (Kravet gjelder ikke for familie som var etablert før utlendingen reiste inn i Norge.) Det vil være en fordel for utlendinger som er omfattet, om dokumentasjonen på heltidsaktivitet i introduksjonsprogram/permisjonsperiode er tydelig. Presis dokumentasjon fra kommunene vil bidra til å sikre likebehandling og en effektiv vurdering av fireårskravet.

Til punkt 2 – Kommunene skal ta initiativ til å sette i gang opplæring i norsk og samfunnskunnskap mv.

Forslaget vil legge til rette for at flere personer med oppholdstillatelse i asylmottak deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De fleste som bor i asylmottak med oppholdstillatelse skal bosettes i regi av IMDi, og vil ha rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram i bosettingskommunen. Ventetiden på bosetting kan imidlertid være lang. Vi mener derfor det er positivt om flere deltar i opplæring i vertskommunen. På denne måten kan beboere aktiviseres og påbegynne integreringsprosessen i Norge.

Dersom en tidlig start på opplæring innebærer at perioden i introduksjonsordningen på heltid reduseres i omfang, kan det ta noe lenger tid å fylle fireårskravet for enkelte. Dokumentasjon på norskkurs eller gjennomført samfunnskunnskap alene vil ikke regnes med i vurderingen av fireårskravet, med mindre de har vært eller inngått i en heltidsaktivitet.

Deltakelse i opplæring i dag

Vår erfaring er at mange deltar i norskopplæring i vertskommunene allerede i dag. Vi mener dette har sammenheng med at mange beboere deltar i norskopplæring for asylsøkere. Beboere som får oppholdstillatelse og allerede deltar i norskopplæringen, vil ofte gå over i opplæring med norsk og samfunnskunnskap allerede i dag. Deltakelse varierer imidlertid fra mottak til mottak. Enkelte steder deltar opp mot 100 prosent av beboerne i målgruppen, mens andre steder kan deltakelsesandelen være under 60 prosent.

Hvorfor deltar enkelte beboere ikke i norskopplæring?

Det kan være mange ulike grunner til at personer med rett og plikt eller rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ikke deltar i opplæringen. Det kan være:

- dårlig psykisk og/eller fysisk helse (egen eller familiemedlemmers)
- manglende barnepass/ansvar for små barn
- lite tilrettelagt/tilpasset undervisning (tid, sted og innhold)
- ønske om å vente med å ta ut norsktimer til man er bosatt
- feil forståelse av sine rettigheter, introduksjonsprogrammet og ordningen med opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Mottakene påpeker at en del beboere ikke deltar i opplæringen fordi de ikke forstår hva rett og plikt til norskopplæring innebærer og hva som er forskjellen mellom introduksjonsprogrammet og ordningen med norskopplæring. De velger å vente og heller ta norsktimer som en del av introduksjonsprogrammet når de er bosatt i en kommune. Da får de introduksjonsstønning, som er høyere enn basisbeløpet de får mens de bor i mottak. En del personer tror at hvis de bruker opp timer mens de bor i mottak, vil de ikke få norskundervisning i bosettingskommunen senere.

Utlendingsdirektoratet opplever at forholdet mellom opplæring i norsk og samfunnskunnskap (i vertskommunen) og deltakelse i introduksjonsprogrammet (i bosettingskommunen) er noe uklart. Dette reiser en del problemstillinger som bør klargjøres:

- Har personer som påbegynner opplæring i norsk og samfunnskunnskap i vertskommunen adgang til å delta i fullt introduksjonsprogrammet i bosettingskommunen senere?
 - Vil personer som har fullført opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer i vertskommunen fortsatt få norskopplæring i introduksjonsprogrammet i bosettingskommunen?
 - Vil de kun få tilbud om å delta i det som gjenstår av programmet, forberedende tiltak for videre utdanning eller arbeid.
 - Vil programmet fortsatt strekke seg over to år?

Betydning av loendringen for beboere og mottak

UDI oppfatter at mange kommuner allerede i dag har et målrettet informasjonsarbeid overfor beboere i mottak. Mange mottak melder også om godt samarbeid med vertskommunen om norskopplæring. Vi tror imidlertid at endringen vil bidra til at *alle* med rettigheter til norskopplæring

vil få god og tilpasset informasjon, samt tilbud om å delta på et tidlig tidspunkt. Det er vanskelig å vurdere om lovendringen vil gjøre en forskjell for de beboerne som ikke deltar på grunn av dårlig helse, manglende barnepass eller lite tilrettelagt undervisning.

Vi legger for øvrig til grunn at lovendringen ikke vil medføre merarbeid for mottakene.

Til punkt 3 - Dokumentasjon av samfunnskunnskap for fritak

Formålet med endringen i punkt tre er å sikre at deltakere gjennomfører opplæring i samfunnskunnskap og tilegner seg kunnskap om det norske samfunnet. Det fremgår videre at det ikke legges opp til noen endring knyttet til vilkårene om permanent oppholdstillatelse jf. § 62 i utlendingsloven eller vilkårene for statsborgerskap i medhold av statsborgerloven § 7 første ledd f, jf. § 8.

Kunnskaper om samfunnet ved søknad om permanent oppholdstillatelse

Vi gjør oppmerksom på at § 62 i utlendingsloven stiller krav om at «utlendingen har gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven». Kravene til gjennomføring av opplæring som vilkår for å få permanent oppholdstillatelse oppfattes som et viktig insentiv. Endringen i introduksjonsloven legger opp til at vurdering av unntak skal være separat for norsk og samfunnskunnskap. Det bør vurderes om det er behov for regelendringer som presiserer dette, slik at det fremgår klart også i utlendingsregelverket at det er et sammensatt krav. UDI tolker i dag kravet om gjennomført pliktig norskopplæring til også å omfatte pliktige timer i samfunnskunnskap. Søkere som har gjennomført norskopplæring, men ikke tilstrekkelige antall timer samfunnskunnskap, får avslag begrunnet med at opplæring etter introduksjonsloven ikke er gjennomført.

Kompetanse til å vurdere fritak

Utlendingsdirektoratet har ikke kompetanse til å gjøre unntak fra kravet om norskopplæring. I høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 19. september 2012 foreslås endringer i utlendingsforskriften § 11-4. Forslaget innebærer at UDI gis kompetanse til å gjøre unntak fra kravet om at utlendingen må ha gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for å kunne få permanent oppholdstillatelse. Det ville innebære at det ikke lenger er nødvendig å avvente kommunenes vurdering av om utlendingen kan fritas fra kravet om norskopplæring etter introduksjonsloven før vedtak fattes. Forslaget er begrunnet med at det vil legge til rette for en enklere og forkortet søknadsprosess for brukerne, samt redusert ressursbruk i forvaltningen. Dersom utlendingsforskriften endres, slik at UDI gis myndighet til å gjøre unntak fra kravet om gjennomført pliktig opplæring i norsk, bør UDI også gis myndighet til å vurdere unntak fra kravet om opplæring i samfunnskunnskap.

Det er først ved søknad om permanent opphold søkerne møter et krav om at pliktig opplæring må være gjennomført. Dersom UDI gis kompetanse til å vurdere unntak, forventes det at søkere heller vil legge frem dokumentasjon på tilstrekkelige kunnskaper i forbindelse med en søknad om permanent oppholdstillatelse enn å søke kommunen om fritak.

Kunnskaper om samfunnet ved søknad om statsborgerskap

I statsborgerloven § 8 er kravet til norsk- og samfunnskunnskap formulert som et todelt krav. Tilhørende forskrifter gjengir unntakene slik de fremgår i gjeldende regelverk om opplæring. Statsborgerforskriften må oppdateres som følge av endringene i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere.

Per i dag er det ikke foreslått endringer i statsborgerforskriften som vil gi UDI adgang til å vurdere fritak fra kravet om opplæring i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har imidlertid sendt et høringsbrev datert 14. oktober 2014 med forslag til endringer av statsborgerloven med krav om at alle som søker statsborgerskap skal beherske et minimum av norsk muntlig og bestå en test i samfunnskunnskap. I høringsbrevet står det følgende om fritak fra kravet om samfunnskunnskap:

«Departementet vil i et eget høringsbrev fremme forslag om at den enkelte må dokumentere kunnskaper om samfunnet for å kunne få fritak fra plikt til opplæring i samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Nivået for hva som gir fritak fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven sammenfaller med nivået for hva som gir unntak fra kravet om gjennomført opplæring på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk etter statsborgerforskriften § 4-2. Departementet vil derfor i det kommende høringsbrevet foreslå endringer i statsborgerforskriften».

UDI har imidlertid ikke mottatt noe eget høringsbrev der det foreslås en slik endring i statsborgerforskriften. Endringene i introduksjonsloven vil derfor ikke påvirke søknader om statsborgerskap utover de vurderinger som gjøres i forbindelse med søknad om permanent oppholdstillatelse.

Dokumentasjonskrav - tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet

Som nevnt ovenfor kan det komme forslag om at UDI skal foreta vurderinger av unntak både i tilknytning til søknad om statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse. UDI har erfaring med å vurdere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk etter dagens statsborgerregelverk. I innspill til ovennevnte høring om endringer i statsborgerloven, trakk vi frem enkelte problemstillinger. Disse forventes også å bli aktuelle ved vurdering av dokumentasjon av tilstrekkelige kunnskaper i samfunnskunnskap. Vi mener blant annet det bør gå tydelig frem om karakteren stryk dokumenterer tilstrekkelige kunnskaper om samfunnet ved gjennomført opplæring i samfunnsfag i grunnskole eller videregående opplæring. Videre bør det gå frem om personer som er unntatt fra vurdering/karakter, men har deltatt på tilpasset undervisning, skal anses å ha dokumentert tilstrekkelige kunnskaper.

Vi mener videre at ordlyden i forslag til introduksjonsforskriften § 3 tredje ledd bokstav c, gir for stort rom for tolkning. «Studier i samfunnsfag som gir kunnskap om Norge» er en vid definisjon som vil være lite håndterlig i saksbehandlingen. Dersom studier på universitets- og høyskolenivå skal gi

grunnlag for fritak, bør det ikke være tvil om hvilke studier som anses å «gi kunnskap om Norge». Det fremgår av høringsbrevet at kommunene må foreta en skjønnsmessig vurdering av om innholdet i faget en søker har gjennomført, har gitt en kunnskap om Norge som minst oppfyller målene for faget «50 timer samfunnskunnskap» ihht læreplanene. Vi påpeker at dette vil kreve at søkere må kunne legge frem dokumentasjon som i detalj viser innholdet i studier de har deltatt på, gjerne tilbake i tid, og som kanskje ikke lenger består i sin daværende form. Det vil også kreve at den som vurderer fritak har svært god kjennskap til innholdet i opplæring i samfunnskunnskap som beskrevet i læreplanen. Vi bemerker at en vurdering på et slikt grunnlag vil være utfordrende og kreve kompetanse som ligger utenfor vårt fagområde.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Marius Mølmen Moen
seksjonssjef

Kopi: Justis- og beredskapsdepartementet

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.