



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 98 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i statsborgerloven  
(krav om ferdigheter i norsk muntlig)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	5.2.2	Unntak fra kravet om ferdigheter i norsk muntlig .....	16
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	5	5.3	Departementets vurderinger .....	16
2.1	Innledning .....	5	5.3.1	Hevet krav til ferdigheter i norsk muntlig.....	16
2.2	Høringen .....	6	5.3.2	Unntak fra kravet om ferdigheter i norsk muntlig.....	19
<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	9	5.3.3	Problemstillinger knyttet til regelverk om vern mot diskriminering .....	20
3.1	Innledning .....	9	<b>6</b>	<b>Krav om gjennomført norskopplæring</b> .....	20
3.2	Krav om gjennomført norskopplæring .....	9	6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	20
3.3	Krav om ferdigheter i norsk muntlig .....	10	6.2	Høringsinstansenes syn .....	20
3.4	Forholdet til introduksjonsloven .....	10	6.3	Departementets vurderinger .....	21
3.4.1	Innledning.....	10	<b>7</b>	<b>Krav om bestått statsborgerprøve</b> .....	21
3.4.2	Opplæring og prøver i norsk etter introduksjonsloven.....	10	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	21
3.5	Rettsvirkninger av norsk statsborgerskap .....	11	<b>9</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget</b> ...	21
3.6	Rettslige rammer for forslaget .....	12	<b>Forslag til lov om endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig)</b> .....	23	
<b>4</b>	<b>Rettsstilstanden i andre land</b> ....	13			
<b>5</b>	<b>Krav om ferdigheter i norsk muntlig</b> .....	13			
5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	13			
5.2	Høringsinstansenes syn .....	14			
5.2.1	Hevet krav til ferdigheter i norsk muntlig .....	14			





DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 98 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 29. april 2020,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### **1 Proposisjonens hovedinnhold**

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 10. juni 2005 om norsk statsborgerskap nr. 51 (statsborgerloven) § 7 første ledd bokstav f og § 8.

Det foreslås at kravet til ferdigheter i norsk muntlig heves fra krav om at søkere har oppnådd minimum nivå A2 på muntlig prøve i norsk til at søkere har oppnådd minimum nivå B1 (det europeiske rammeverket for språk). Kravet til språknivå er etter gjeldende rett fastsatt i statsborgerforskriften kapittel 4. Det foreslås at kravet til språknivå skal fremgå av statsborgerloven. Det foreslås også en språklige endring, slik at begrepet «ferdigheter» i norsk muntlig benyttes i stedet for «kunnskaper» i norsk muntlig.

Departementet vil fastsette et nytt unntak i statsborgerforskriften som skal gjelde søkere som på grunn av personlig forutsetninger som vedkommende ikke rår over eller helsemessige årsaker, ikke har mulighet til å nå nivå B1 i norsk muntlig.

Departementet foreslår videre at det ikke lenger skal stilles krav om å dokumentere gjennomført norskopplæring eller gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

For rett til statsborgerskap etter hovedregelen stilles det krav om at søkere mellom 18 og 67 år

har ferdigheter i samfunnskunnskap. Kravet oppfylles i utgangspunktet ved å bestå statsborgerprøven. Departementet foreslår endring i ordlyden i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f og § 8, slik at dette fremgår eksplisitt av loven.

### **2 Bakgrunnen for lovforslaget**

#### **2.1 Innledning**

Norsk statsborgerskap skal henge høyt, og vilkårene for å få innvilget statsborgerskap skal virke integreringsfremmende. Det er i regjeringens politiske plattform (Granavolden-plattformen) uttalt at regjeringen vil heve kravet til norskferdigheter for å få norsk statsborgerskap til nivå B1. I dag kreves det ferdigheter i norsk muntlig på nivå A2, som er et elementært nivå.

Det er ulike syn på sammenheng mellom statsborgerskap og integrering. Begrepet integrere er vidt og sikter til innvandreres deltagelse på ulike områder i samfunnet, deriblant arbeid, utdanning, frivillighet, nærmiljø og oppfølging av barn i barnehage og skole mv. Sammenhengen mellom språk og integrering er derimot uomstridt. Det er en åpenbar sammenheng mellom norskferdigheter og tilknytning til arbeidslivet. Norskferdigheter er viktig både for tilgang til arbeid, for gode arbeidsvilkår, stabil arbeids-

tilknytning og mobilitet på arbeidsmarkedet. Norskferdigheter er også viktig for deltakelse på andre samfunnsområder, blant annet for å følge opp barns skolegang, for å delta i fritidsaktiviteter og for å kunne forstå og påvirke det samfunnet man bor i. Gode norskferdigheter er også en forutsetning for å fullt ut kunne ta i bruk de demokratiske rettighetene som norsk statsborgerskap gir. Å kunne snakke og forstå norsk er nøkkelen inn i store og små fellesskap i det norske samfunnet.

Etter mange år i Norge, og med ønske om fulle rettigheter som norsk statsborger, bør det etter regjeringens syn som hovedregel stilles krav om norskferdigheter på et nivå som gjør det mulig å delta fullt ut i arbeidsliv og samfunnsliv.

Det er legitimt å stille krav for å få statsborgerskap etter søknad, og Norge er ikke alene om å stille krav til språkferdigheter ved søknad om statsborgerskap. Det har vært en tendens de senere årene i mange europeiske land til å innføre strengere krav for å kunne bli statsborger. Blant annet har bekymring over sviktende integrasjon gjort at flere land stiller strengere krav til språkferdigheter og samfunnskunnskap for personer som søker om statsborgerskap.

I Danmark kreves det for eksempel at nye danske statsborgere har bestått muntlig og skriftlig prøve i dansk på nivå B2, mens Finland stiller krav om at søkere har skriftlige og muntlige ferdigheter i finsk eller svensk på nivå B1.

Departementet legger også til grunn at en stor andel av dem som har opphold i Norge etter utlendingsregelverket, etter syv års opphold i Norge vil ha gode forutsetninger for å oppnå nivå B1 på muntlig prøve i norsk.

Prinsippet om ett statsborgerskap ble avvirket i Norge 1. januar 2020. Ifølge Utlendingsdirektoratets (UDI) analyser fra desember 2018 bor det ca. 61 000 personer i Norge som inntil 1. januar 2020 har hatt krav om å være løst fra sitt opprinnelige statsborgerskap for å bli norske. Dette er personer som fyller kravet om botid for å få norsk statsborgerskap, men likevel ikke har søkt om dette. Majoriteten av personene i denne gruppen som har opphold i Norge på bakgrunn av EØS-avtalen. Departementet legger til grunn at flere personer i denne gruppen vil søke om norsk statsborgerskap i årene fremover, og at majoriteten av disse vil ha gode forutsetninger for å oppnå ferdigheter i norsk muntlig på minimum nivå B1. Nordiske borgere er unntatt fra språkkravene i statsborgerloven dersom de forstår det norske eller samiske språket, og er ikke inkludert i gruppen som er omtalt ovenfor.

## 2.2 Høringen

Kunnskapsdepartementet sendte forslag om ny lov om integrering og forslag til endringer i statsborgerloven på høring 16. august 2019. Forslaget ble samme dag lagt ut på regjeringen.no. Høringsfristen var 15. november 2019.

Kravet til ferdigheter i norsk muntlig gjelder for en videre gruppe enn dem som har rettigheter eller plikter etter introduksjonsloven og etter forslaget til ny lov om integrering. Kravet gjelder, med unntak av nordiske statsborgere, alle søkere mellom 18 og 67 år. Departementet velger på denne bakgrunn å fremme forslagene til endringer i statsborgerloven og forslag til ny integreringslov i separate proposisjoner.

Forslag til ny lov om integrering og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap ble sendt på høring til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)  
 Datatilsynet  
 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)  
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)  
 Domstolsadministrasjonen  
 Folkehelseinstituttet  
 Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)  
 Fylkesmennene  
 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker (fylkesnemndene)  
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
 Kompetanse Norge  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging (Kfk)  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)  
 Nasjonalt kompetansesenter for minoritetshelse (NAKMI)  
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)  
 Norges forskningsråd  
 Politidirektoratet  
 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
 Politiets utlendingsenhet (PU)  
 Statens helsetilsyn  
 Statistisk sentralbyrå  
 Statsadvokatembetene  
 Telemarksforskning  
 Regjeringsadvokaten  
 Riksadvokaten  
 Utdanningsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI)	Kriminalomsorgens yrkesforbund
Utlendingsnemnda (UNE)	Kristent interkulturelt arbeid
ØKOKRIM	KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Riksrevisjonen	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Sivilombudsmannen	LIM – Likestilling, integrering og mangfold
Sametinget	Minotenk
Fylkeskommunene	MiRA ressurscenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Kommunene	Multikulturelt initiativ- og ressursnettverk (MIR)
Høyesterett	Norges Juristforbund
Lagmannsretten	Norges Røde Kors
Tingrettene	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Forsvarets høyskole	Norsk Folkehjelp
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)	Norsk legeforening
Nordlandsforskning	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Politi høyskolen	Norsk psykiatrisk forening
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)	Norsk psykologforening
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Norut Alta
Norsk senter for barneforskning	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Norsk senter for menneskerettigheter	Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
NTNU Samfunnsforskning	Oslosenteret for fred og menneskerettigheter
Senter for fredsstudier	Politiets fellesforbund
Senter for kunnskap og likestilling (KUN)	PRIO
Videregående skoler	Redd Barna
Adopsjonsforum	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Advokatforeningen	Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Akademikerne	Senter for flerkulturell ungdom
Amnesty International Norge	Tankesmien Agenda
Antirasistisk senter	Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Utdanningsforbundet
Caritas Norge	Verdens barn
Civita – Den liberale tankesmien	Virke
Den norske dommerforening	Voksenopplæringsforbundet
Den norske Helsingforskomite	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (ffkf)	Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra følgende instanser:
Frivillighet Norge	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Flyktninghjelpen	Kompetanse Norge
Forskningsstiftelsen FAFO	Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Frivillighet Norge	Politidirektoratet
Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter	Statped
Human Rights Service (HRS)	Utdanningsforbundet
Innvandrerens landsorganisasjon (INLO)	Utlendingsdirektoratet
InorAdopt	Utlendingsnemnda
Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Fylkesmannen i Agder
Interesseorganisasjonen for Kommunal Voksenopplæring	Fylkesmannen Innlandet
Internasjonal helse- og sosialgruppe	Fylkesmannen Rogaland
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Fylkesmannen i Vestfold
Juss-Buss	

Fylkeskommunen Innlandet	Time kommune
Fylkeskommunen Telemark	Tolga kommune
Fylkeskommunen Viken	Tromsø kommune
Rogaland fylkeskommune	Trondheim kommune
Troms fylkeskommune	Tynset kommune
Trøndelag fylkeskommune	Verdal kommune
Vestland fylkeskommune	Vindafjord kommune
Alvdal kommune	Vinje kommune, Vaksenopplæringa
Arendal kommune	Voss kommune, Integreringstenesta
Askøy kommune	Ørsta kommune
Bergen kommune	Bergen Katedralskole
Bærum kommune	Folkeuniversitetet
Bodø kommune	Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring
Bømlo kommune	Møre og Romsdal
Drammen kommune	Hedmark fylkes flerkulturelle råd
Elverum kommune	Gol læringssenter og integreringstjeneste
Flora kommune	Gran og Lunner voksenopplæring
Grong kommune	Harstad voksenopplæring
Hemsedal kommune	Høgskolen på Vestlandet
Hol kommune	Høgskolen i Innlandet
Hå kommune	Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)
Fredrikstad kommune	Karmøy voksenopplæringssenter
Kontaktutvalget for innvandrere og flyktninger i	Kongsberg norsksenter
Stord kommune	Leiarnettverka for voksenopplæringssentera i
Kragerø kommune	Sogn og Fjordane
Kristiansand kommune	Namsos opplæringssenter
Kristiansund kommune	Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Kvinesdal kommune	(NAFO)
Lier kommune	Nygård skole
Lillehammer kommune	Odda Voksenopplæring
Lillestrøm kommune	OsloMET, faggruppe for migrasjon og transnasjonalitet
Lindås kommune	Oslo Voksenopplæring, servicesenter
Luster kommune ved NAV	Oslo voksenopplæring Skullerud
Mandal kommune, Kvalifiseringsenheten	Røros Voksenopplæringssenter
Melhus kommune	Sjøvegan vgs.
Nore og Uvdal kommune	Studieforbundet Folkeuniversitetet
Nye Ålesund kommune	Sund Vaksenopplæring
Oppdal kommune, Innvandrertjenesten	Trondheim voksenopplæringssenter
Orkland kommune	Tønsberg Læringssenter
Oslo kommune	Universitetet i Bergen
Porsgrunn kommune	Utdanningsforbundet ved Nygård skole
Rauma kommune	Vaksenopplæringa i Ullensvang herad
Risør kommune	Voksenopplæringen for Øvre Romerike
Rælingen kommune	Volda læringssenter
Sandnes kommune	Voss Vaksenopplæring
Sarpsborg kommune	Ålesund voksenopplæring
Skien kommune	Antirasistisk senter
Sogndal kommune	Caritas
Sola kommune	Det felles innvandrerråd i Hordaland (DFIRH)
Stavanger kommune	Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Stord kommune	(FFKF)
Sunndal kommune	
Sunnfjord kommune	
Sør-Varanger kommune	



Fellesorganisasjonen  
 Jussbuss  
 Jusshjelpe i Nord-Norge  
 JURK  
 KS  
 Kristent interkulturelt arbeid (KIA)  
 LO  
 Minotenk  
 Mirasenteret  
 Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS)  
 Norges Kristne Råd  
 Norsk folkehjelp  
 Norsk lektorlag  
 Norsk Psykologforening  
 Næringsforeningen i Stavanger  
 Redd barna  
 Regionrådet for fjellregionen  
 Rettspolitisk forening  
 Rødt  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)  
 Skeiv verden vest  
 Skolelederforbundet  
 Skolenes landsforbund  
 Språkrådet  
 UNICEF Norge  
 Unio  
 Vergeforeningen Følgesvennen  
 I tillegg hadde tre privatpersoner merknader.

Følgende instanser meddelte at de ikke hadde merknader til forslagene:

Forsvarsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Utenriksdepartementet

Domstoladministrasjonen  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 Regjeringsadvokaten

Aust-Agder fylkeskommune  
 Vest-Agder fylkeskommune

Norges Høyesterett  
 Borgarting lagmannsrett

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen  
 (NOKUT)

Hovedsynspunktene i høringsuttalelsene gjengis i proposisjonen her. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på regjeringens nettsider.

### 3 Gjeldende rett

#### 3.1 Innledning

Ved søknad om norsk statsborgerskap stilles det krav om at søkere mellom 18 og 67 år har gjennomført 300 timer godkjent norskopplæring eller kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, jf. statsborgerloven § 8 første ledd, jf. § 7 første ledd bokstav f. For søkere mellom 18 og 67 år som er omfattet av rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er det et krav at de har gjennomført den opplæringen de har rett eller plikt til. For begge grupper er det i tillegg et krav om å ha oppnådd minimum nivå A2 på muntlig prøve i norsk og å ha bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk, jf. statsborgerloven § 8 annet ledd og statsborgerforskriften §§ 4-4 og 4-5.

Søkere som er statsborgere av et annet nordisk land og som forstår det norske eller samiske språket, er unntatt fra kravene, jf. statsborgerforskriften § 4-6.

#### 3.2 Krav om gjennomført norskopplæring

Det følger av statsborgerforskriften § 4-1 at kravet i loven § 8 om gjennomført norskopplæring er oppfylt dersom søkeren har deltatt i norskopplæring. Søkeren kan alternativt dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk. Hva som anses som tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk er regulert i statsborgerforskriften § 4-2. Kravet er oppfylt dersom søkeren dokumenterer at ett av følgende krav er oppfylt:

- Bestått norskprøve eller bestått avsluttende prøve i norsk med ferdigheter på minimum nivå A2 på skriftlig og muntlig prøve, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd.
- Gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner for faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og det er satt standpunkt karakter i faget.
- Gjennomførte studier i norsk eller samisk på universitets- eller høgskolenivå i Norge eller i utlandet tilsvarende 30 studiepoeng.
- Oppfylt inntakskrav for studier på norsk eller samisk for universitet eller høgskole i Norge.

Unntakene i § 4-2 tilsvarende fritaksgrunnene i introduksjonsloven § 17 tredje ledd, jf. forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere § 3 annet ledd.

Statsborgerforskriften § 4-3 nr. 2 oppstiller dessuten unntak fra kravet om gjennomført

norskopplæring i statsborgerloven § 8 i tilfeller der søkeren på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å delta i og gjennomføre norskopplæring. Unntaket gjelder søker som overhodet ikke kan delta i norskopplæring, og som ikke vil kunne gjennomføre norskopplæring i løpet av tre år. Tilsvarende unntak er fastsatt i introduksjonsloven § 17 tredje ledd, jf. forskrift om norskopplæring mv. for innvandrere § 4.

Søkere som er fritatt fra plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, er også unntatt fra kravet om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven § 8, jf. statsborgerforskriften § 4-3 nr. 1.

### 3.3 Krav om ferdigheter i norsk muntlig

1. januar 2017 ble det innført krav i statsborgerloven § 8 annet ledd om at søkere mellom 18 og 67 år må beherske et minimum av norsk muntlig. Det ble fastsatt i statsborgerforskriften § 4-4 første ledd at kravet er oppfylt dersom søkeren har oppnådd nivå A2 eller høyere på muntlig prøve i norsk. Kravet gjelder uavhengig av om man har vært omfattet av reglene i introduksjonsloven.

På nivå A2 kan man forstå svært enkelt dagligspråk, og kan uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Man kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalesituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig og er støttende (Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere). Prøven i norsk muntlig kan avlegges flere ganger.

Søkere som er unntatt fra kravet om gjennomført norskopplæring, se omtale under punkt 3.2, er unntatt fra kravet om kunnskaper i norsk muntlig, jf. statsborgerforskriften § 4-4 annet ledd a). Søkere som er fritatt fra plikten til å avlegge avsluttende prøve i norsk etter introduksjonsloven, er unntatt fra kravet om kunnskaper i norsk muntlig, jf. statsborgerforskriften § 4-4 annet ledd b).

Unntaket på grunn av helsemessige årsaker eller andre tungtveiende årsaker, se omtale under punkt 3.2, gjelder personer som ikke er i stand til å gjennomføre opplæringen. Personer som har mulighet til å gjennomføre norskopplæringen, men ikke klarer å oppnå nivå A2 på muntlig prøve i norsk, omfattes ikke av unntaket.

## 3.4 Forholdet til introduksjonsloven

### 3.4.1 Innledning

Bakgrunnen for innføring av språkkrav i statsborgerloven 1. september 2008 var at det ble innført rett og plikt til opplæring i norsk etter introduksjonsloven. Ved å innføre krav om gjennomført norskopplæring i statsborgerloven, ønsket man å signalisere viktigheten av at innvandrere lærer seg norsk og gi et ytterligere insentiv til å gjennomføre den pliktige norskopplæringen etter introduksjonsloven.

Ved senere endring i introduksjonsloven har statsborgerloven blitt justert, slik at regelverkene etter de to lovene er harmonisert. Blant annet må innføring av krav i statsborgerloven i 2017 om kunnskaper i norsk muntlig og samfunnskunnskap ses i sammenheng med innføring av plikt i introduksjonsloven til å avlegge avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Unntakene fra kravet om opplæring i tilfeller hvor søker kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk og i tilfeller der søkeren på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker er ute av stand til å gjennomføre opplæringen, er også harmonisert. Likeledes er unntakene fra kravet om å beherske norsk muntlig harmonisert.

Språkkravene i statsborgerloven gjelder alle søkere mellom 18 og 67 år, og ikke kun dem som har rett og plikt, eller kun plikt, til å gjennomføre opplæring og avlegge prøver etter introduksjonsloven.

### 3.4.2 Opplæring og prøver i norsk etter introduksjonsloven

Målgruppen for opplæring i norsk etter introduksjonsloven omfatter personer som har rett og plikt til introduksjonsprogram, samt øvrige innvandrere mellom 16 og 67 år som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dette omfatter også familiegjenforente til norske og nordiske borgere. Medlemmer av barnefamilier og enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse i påvente av dokumentert identitet omfattes også av ordningen. Personene i målgruppen nevnt over, har enten rett og plikt til opplæring eller bare plikt. Rett og plikt til opplæring innebærer at den enkelte skal få opplæring gratis fra kommunen vedkommende bor i. Å ha plikt til opplæring, men ikke rett, innebærer at vedkommende må gjennomføre opplæringen og at kommunen kan kreve betaling. Å ikke gjennomføre pliktig opplæring

medfører ingen sanksjoner etter introduksjonsloven, men ved søknad om permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven og ved søknad om statsborgerskap stilles det krav om at søkere har gjennomført den opplæringen de har plikt til etter introduksjonsloven. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-/EFTA-området har kun plikt til å delta i opplæringen. Arbeidsinnvandrere fra EØS-/EFTA-området omfattes ikke av ordningen.

Opplæringen skal ha et omfang på minimum 600 timer for de som har rett og plikt og 300 timer for de som kun har plikt, jf. introduksjonsloven § 17 første og annet ledd. For deltakere som har rett og plikt til opplæringen, har det siden 2014 vært obligatorisk å gå opp til prøve i norsk. Norskprøven består av delprøver i lytteforståelse, leseforståelse, skriftlig framstilling og muntlig kommunikasjon. Delprøvene kan tas uavhengig av hverandre, og kandidatene får resultater per delprøve.

Rett til gratis opplæring i 600 timer gjelder i tre år, og regnes fra tidspunktet for innvilgelse av den første oppholdstillatelsen eller fra ankomst til riket for utlending som har fått oppholdstillatelse før innreise, jf. introduksjonsloven § 17 fjerde ledd.

Alle i målgruppen for rett og plikt til opplæring i norsk har plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk, jf. introduksjonsloven § 19 annet ledd. Departementet har gitt nærmere regler om gjennomføringen av avsluttende prøve i norsk og fritaksregler i forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. Ikke bestått prøve eller unnlattelse av å gå opp til prøve, medfører ingen sanksjoner etter introduksjonsloven. Bestått prøve er likevel viktig for den enkelte av flere grunner, blant annet for å fylle vilkårene for norsk statsborgerskap.

Den nasjonale målsetningen er i dag at 90 prosent av deltakerne i opplæring i norsk etter introduksjonsloven skal nå nivå A2 eller høyere på muntlig prøve i norsk, og målsettingen er satt relativt lavt sammenlignet med de veiledende nivåene i lærerplanen. I 2019 var prosentfordelingen av kandidater som oppnådde nivå A2 eller høyere på muntlig prøve 87,7 prosent.

Gjeldende botidskrav for norsk statsborgerskap er som hovedregel syv år, og den enkelte vil normalt ha flere år på å videreutvikle sine ferdigheter i norsk muntlig etter at obligatorisk norskopplæring er avsluttet.

### 3.5 Rettsvirkninger av norsk statsborgerskap

For personer som har permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett i medhold av EØS-

avtalen eller EFTA-konvensjonen, er den praktiske betydningen av norsk statsborgerskap liten. Flere rettigheter og plikter som tidligere var knyttet til statsborgerskapet, knyttes i dag til om personen er bosatt, registrert i folkeregisteret, har lovlig opphold eller faktisk oppholder seg i landet. I det følgende gis det en oversikt over rettsvirkninger av norsk statsborgerskap.

Grunnloven § 106 annet ledd annet punktum slår fast at norske statsborgere ikke kan nektes adgang til riket. En norsk statsborger kan heller ikke utvises fra Norge. Det samme gjelder utlendinger som er født i Norge og senere uavbrutt har hatt fast bopel her, jf. utlendingsloven § 69.

Norske statsborgere har rett til norsk pass etter reglene i passloven. Å inneha et norsk pass gir større reisefrihet enn mange andre lands nasjonalitetspass.

En annen sentral rettighet som er forbeholdt norske statsborgere, er retten til å stemme ved valg til Stortinget, jf. Grunnloven § 50. Grunnloven § 61 slår fast at ingen kan være stortingsrepresentant uten å være stemmeberettiget. Det er videre kun norske statsborgere som kan bli utnevnt til statsråd, jf. Grunnloven § 12.

Etter Grunnloven § 119 og forsvarsloven § 6 er norske statsborgere vernepliktige. Norske statsborgere som også er statsborgere av et annet land, har verneplikt i Norge så lenge de er bosatt her, og så lenge avtale med det andre landet ikke er til hinder for det. Personer som ikke er norske statsborgere, men som hører hjemme her i riket, kan med visse begrensninger pålegges verneplikt.

En norsk borger kan ikke utleveres til et annet land, jf. utleveringsloven § 2. Statsborgerskap legger imidlertid ingen begrensninger på overlevering av norske borgere etter reglene om overlevering av personer mellom Norge og andre nordiske stater på grunnlag av en nordisk arrestordre, jf. arrestordreloven, men man kan sette vilkår ved en slik overlevering, jf. § 19 første ledd bokstav a, jf. § 12 annet ledd, og § 22. I henhold til avtale mellom EU, Island og Norge 28. juni 2006 om overleveringsprosedyre mellom partene, kan norske borgere på visse vilkår overleveres til andre EU-land, jf. arrestordreloven §§ 10, 12 og 15.

Statsborgerskapet har betydning for muligheten til å representere Norge i idrett, og det kan ha betydning for retten til utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning og for retten til tjenester etter sosialtjenesteloven.

Norsk statsborgerskap er også en forutsetning for å kunne ha visse stillinger. Den som skal utnevnes til embetsmann må være norsk statsborger, jf. Grunnloven § 114. Det samme gjelder

dommere, jf. domstolloven § 53, og medlemmene av Arbeidsretten, jf. arbeidstvistloven § 36.

Lederen, nestlederen og minst ett annet medlem i Trygderetten må oppfylle kravene til å være høyesterettsdommer, jf. trygderettsloven § 3. Sammenholdt med domstolloven § 53 innebærer dette krav om norsk statsborgerskap. Faste medlemmer av Trygderetten er uansett embetsmenn, slik at de må ha norsk statsborgerskap, jf. Grunnloven § 114. Også andre stillinger og verv forutsettes besatt av personer som fyller kravene til å være høyesterettsdommer. Dette gjelder for eksempel for sivilombudsmannen, jf. sivilombudsmannsloven § 1.

Tilsatte med alminnelig politimyndighet i politi- og lensmannsetaten må være norske borgere, jf. politiloven § 18. Det samme gjelder utsendte utenriksstjenestemenn, jf. utenriksstjenesteloven § 19.

Statsborgerskapet har også betydning for norske myndigheters muligheter for å yte diplomatisk beskyttelse og ulike former for konsulær bistand i utlandet.

### 3.6 Rettslige rammer for forslaget

Grunnloven, norsk lov og internasjonale konvensjoner setter rammer for utforming av vilkår som kan stilles ved søknad om norsk statsborgerskap. Statsborgerloven § 3 fastsetter at loven gjelder med de begrensninger som følger av overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig.

Ved forslag til nye bestemmelser i statsborgerloven er Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 særlig relevant. I artikkel 3 i konvensjonene er det fastsatt at statene i henhold til sin egen lovgivning bestemmer hvem som er dens statsborgere, og at denne lovgivning skal godtas av andre stater i den utstrekning den er i samsvar med gjeldende internasjonale konvensjoner, internasjonal sedvanerett og alminnelig anerkjente rettsprinsipper vedrørende statsborgerskap. Konvensjonen inneholder en samling av grunnleggende prinsipper for statsborgerskap, slik de har utviklet seg internasjonalt, og setter minimumsstandarder for vilkår statspartene kan stille for erverv av statsborgerskap. Det følger av artikkel 6 nr. 3 i konvensjonen at *Hver statspart skal i sin nasjonale lovgivning gi anledning til erverv av statsborgerskap etter søknad for personer med lovlig og fast bosted på dens territorium. Som vilkår for erverv av statsborgerskap skal det ikke kreves botid lenger enn ti år før søknad fremmes.* I konvensjonens forklarende del understrekes det at statene har mulighet til å stille flere vilkår for statsborgerskap enn botid, og det nevnes særlige at det kan

være aktuelt å stille vilkår som har integreringsformål.

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

Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 artikkel 5 slår fast at en statsparts regler vedrørende statsborgerskap ikke skal gjøre forskjell, eller innebære noen praksis som innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. I den forklarende rapporten til konvensjonen tolkes innholdet i bestemmelsen. I avsnitt 40 står det:

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

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd forbyr diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene. En tilsynelatende nøytral bestemmelse eller betingelse kan likevel være diskriminerende dersom den fører til at noen stilles dårligere enn andre, på grunn av et eller flere av diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd, jf. § 8. Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd.

Av artikkel 9 i FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner fremgår det at konvensjonspartene skal gi kvinner de samme rettigheter som menn til å erverve, endre eller beholde statsborgerskap. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskrimine-

ring forplikter konvensjonspartene til å forby og bekjempe slik diskriminering med alle egnede midler. Av artikkel 1 nr. 3 fremgår det at intet i konvensjonen kan tolkes slik at det på noe vis innvirker på konvensjonsstatenes rettsregler vedrørende nasjonalitet, statsborgerskap eller naturalisering, forutsatt at slike regler ikke diskriminerer mot noen spesiell nasjonalitet.

#### 4 Rettstilstanden i andre land

En rekke land i Europa stiller krav om språkferdigheter ved søknad om statsborgerskap. Blant annet stiller Luxemburg, Nederland, Portugal og Spania krav om muntlige ferdigheter på nivå A2, mens Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Kroatia, Latvia, Polen, Storbritannia, Tsjekia og Østerrike stiller krav om muntlige ferdigheter på nivå B1. Danmark stiller krav om muntlige ferdigheter på nivå B2. Flere land stiller også krav om skriftlige ferdigheter, blant annet Danmark, Finland, Hellas, Latvia og Portugal.

For å få dansk statsborgerskap, må man ha bestått Dansk prøve 3 eller en tilsvarende prøve på nivå B2. Hvis man ikke har mottatt stønad etter dansk lov om aktiv sosialpolitikk eller integreringsloven i løpet av de siste 2 årene og i tillegg ikke har mottatt stønad i henhold til disse lovene i mer enn 6 måneder i løpet av de siste 9 årene, er det en betingelse at man har bestått Danskprøve 2 eller en lignende prøve på nivå B1. Danskprøve 2 og 3 består av en muntlig og en skriftlig del og omfatter fire områder: skriftlig framstilling, leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon. I visse tilfeller kan det danske Folketingets Indfødsretsudvalg etter søknad dispensere fra reglene om dansk kunnskaper.

For å få finsk statsborgerskap er utgangspunktet at personen har tilstrekkelig ferdigheter i finsk eller svensk muntlig og skriftlig, eller finsk eller finsk-svensk tegnspråk. Språkferdighetene kan dokumenteres ved den generelle språkeksamen (YKI) på finsk eller svensk på minst ferdighetsnivå tre, som tilsvarer nivå B1, karakterer fra barneskolen, karakterer fra videregående skole, yrkesrettet eksamensbevis, attest for universitetsstudier fullført i Finland eller attest om ferdigheter i tegnspråk

Etter gjeldende svensk statsborgerlov stilles det ikke krav om språkferdigheter for statsborgerskap. I 2019 ble det imidlertid igangsatt en utredning som skal munne ut i forslag om krav om bestått prøve i svensk for å bli svensk statsborger.

## 5 Krav om ferdigheter i norsk muntlig

### 5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotat foreslo departementet å endre kravet i statsborgerloven § 8, som stiller krav om at søkere behersker et minimum av norsk muntlig, til å kreve at søkere behersker norsk muntlig. Kravet til språknivå er etter gjeldende rett fastsatt i statsborgerforskriften kapittel 4, og departementet foreslo kravet til språknivå skulle heves fra nivå A2 til nivå B1.

A2 er et elementært språknivå, der personen kan delta i enkle samtaler om vanlige og praktiske aktiviteter som man kjenner. Med muntlige ferdigheter på nivå B1 er man en selvstendig språkbruker og kan uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner som man ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid.

I høringsnotatet ble det vist til at en stor andel av dem som søker norsk statsborgerskap, blant annet flyktninger og deres familiemedlemmer, er i gruppen som har rett til gratis opplæring i norsk etter introduksjonsloven. Det ble videre vist til at dette gir et godt grunnlag for å oppfylle kravet i statsborgerloven om kunnskaper i norsk muntlig. Departementet la til grunn at reglene om individuelt tilpasset opplæring etter introduksjonsloven, adgangen til å ta den muntlige delprøven på nytt og regler om unntak fra vilkåret, sikrer at majoriteten av de som ønsker det vil kunne oppnå norsk statsborgerskap når de oppfyller kravet til oppholdstid i statsborgerloven. Normalt vil det gå flere år fra man går opp til obligatorisk avsluttende prøve i norsk etter introduksjonsloven til man søker om norsk statsborgerskap. I denne tiden vil personer som ikke har tilegnet seg muntlige ferdigheter på nivå B1, ha god mulighet til å videreutvikle norskkunnskapene sine og oppnå nivå B1 på muntlig prøve i norsk.

Departementet foreslo å videreføre gjeldende unntak i statsborgerforskriften for søkere som ikke kan gjennomføre norskopplæringen på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker. Departementet foreslo at det skulle fastsettes et nytt unntak i statsborgerforskriften for søkere som på grunn av personlig forutsetninger som vedkommende ikke rår over eller helsemessige årsaker, ikke har mulighet til å tilegne seg ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1.

Departementet foreslo å videreføre gjeldende unntak på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, men foreslo enkelte endringer

i hva som skal anses som tilstrekkelige kunnskaper på bakgrunn av forslaget om å heve kravet til språknivå. Det ble blant annet foreslått å endre gjeldende unntak for søkere som har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i grunnskole og fått standpunkt karakter i faget, slik at det stilles krav om at man har oppnådd et visst karakternivå. Departementet ba om høringsinstansenes syn på dette.

## 5.2 Høringsinstansenes syn

### 5.2.1 Hevet krav til ferdigheter i norsk muntlig

Det kom inn 121 høringsinnspill til forslaget om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig. 107 høringsinstanser støtter ikke forslaget om å heve språkkravet, dette gjelder blant annet *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Fylkeskommunen Innlandet*, *Fylkeskommunen Telemark*, *Fylkeskommunen Viken*, *Fylkesnettverket for kommunal voksenopplæring Møre og Romsdal*, *Kompetanse Norge*, *Språkrådet*, *Norsk lektorlag*, *Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)*, *Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring (IKVO)*, *Utdanningsforbundet*, *Universitetet i Bergen*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Mirasenteret*, *Antirasistisk senter*, *Minotenk*, *OsloMET*, *faggruppe for migrasjon og transnasjonalitet*.

Høringsinstansene som er imot forslaget begrunner sitt standpunkt på ulike måter. Noen høringsinstanser er prinsipielt imot at det oppstilles et krav om norskferdigheter for å bli norsk statsborger, og enkelte gir uttrykk for at grunnleggende rettigheter ikke bør kobles til språknivå, herunder *Porsgrunn kommune*, *UNIO*, *Utdanningsforbundet*, *Høgskolen i Innlandet*, *Lindås voksenopplæring*, *Nygård skole*, *Jussbuss*, *JURK*, *Mira-senteret* og *Antirasistisk senter*.

*Mira-senteret* påpeker:

Med statsborgerskapet følger en rekke grunnleggende rettigheter, som retten til å stemme ved stortingsvalg, visumfrihet til en rekke land, samt beskyttelse mot å bli dømt til utvisning fra Norge ved overtredelser av straffeloven. Statsborgerskapet markerer også at man er en norsk borger, og vil dermed ha betydning for ens identitet og opplevelse av tilknytning til landet. Om kravene til å oppnå statsborgerskap er så høye at de aldri kunne bli tilgjengelig for en betydelig andel av de permanente innbyggerne i landet, vil det bryte med idealet om like politiske rettigheter og plikter for innbyggerne i Norge.

Flere instanser uttaler at forslaget ikke er godt nok utredet, og at forskning ikke støtter en heving av språkkravet. *Grong kommune* mener det må utredes grundig hvilke menneskelige og opplæringsmessige konsekvenser det vil ha å heve språkkravet, mens *KS* mener at det bør foretas en grundigere vurdering av eventuelle negative konsekvenser. *Flora kommune* ønsker en bredere debatt om de etiske, økonomiske og sosiale implikasjonene forslaget har. *LDO* savner en grundigere analyse av om forslaget til skjerpet språkkrav vil slå særlig uheldig ut for enkelte grupper. *Universitetet i Bergen* og *Kompetanse Norge* peker på at det ikke finnes forskningsbasert dokumentasjon på at det å stille språkkrav har den tilsiktede integreringseffekten.

*Kompetanse Norge* uttaler:

*Kompetanse Norge* vil fraråde å heve kravet. Det har flere årsaker: Departementet vurderer at ønsket om å få norsk statsborgerskap trolig vil gjøre at flere tilegner seg kunnskaper i norsk muntlig tilsvarende B1-nivå. Men vi kjenner ikke til forskning som tilsier at det å stille krav om nivå B1, vil føre til at flere faktisk klarer å oppnå dette språknivået.

Noen høringsinstanser uttrykker at det bør være et språkkrav for å få norsk statsborgerskap, men at nivå A2 er tilstrekkelig, herunder *Lier kommune*, *LO* og *Det felles innvandrerråd i Hordaland* og *OsloMet*.

Et flertall av høringsinstansene som er imot forslaget gir uttrykk for at kravet er urealistisk og vil ramme sårbare grupper spesielt hardt. *Gol Læringssenter* og *Integreringstjeneste* og *Ørsta kommune* peker på at en heving av språkkravet særlig vil ramme kvoteflyktninger som kommer fra steder med dårlige helsetjenester og som har liten eller ingen utdanning.

*Voksenopplæringen i Voss* uttaler:

Endring i målsetting for språknivå fra A2 til B1 er eit stort sprang, svært ressurskrevjande og diverre i mange tilfelle heilt urealistisk. Det blir peika på svært få verkemiddel for å få dette til. Læring av eit nytt språk tar tid. Og me må våge å vente på at dette tar meir tid enn det me av og til ynskjer. Denne gruppa kjem ofte frå land som har eit lågare utdanningsnivå og enn det me har i Noreg, og mange har lite eller inga skulegang frå før. Mange har i tillegg traume eller andre helseplager som gjer at læring er meir krevjande. Kravet om B1 er eit alt for høgt nivå. Avstanden mellom A2 og B1 er svært stor. Det vil bli umogleg for enkelte å klare ein slik prøve.

*Sunndal kommune, Mira-senteret, JURK, Kristent interkulturelt arbeid og Sola kommune* peker på at kravet i tillegg kan ramme kvinner hardere enn menn, fordi kvinner i mindre grad har tilgang til skolegang og utdanning.

*JURK* bemerker:

Gjennom vår saksbehandling ser vi stadig at våre klienter sliter med å oppfylle språkkravet A2 på grunn av ansvar i hjemmet, lite skolegang fra hjemlandet og generelt lite fokus på språket på grunn av en total avhengighet av mannen. Ved å skjerpe kravet om språkkunnskaper vil innvandrere med gode forutsetninger til å lære norsk klare seg best, mens de som allerede er underprivilegerte, vil bli ytterligere underprivilegerte.

En god del høringsinstanser er opptatt av at de som ikke klarer å oppnå et B1-nivå vil føle på utenforskap og ekskludering. Dette gjelder blant annet *Norsk lektorlag, Sund Voksenopplæring, Kvinesdal kommune, Norsksenteret på Kongsberg, Høgskolen på Vestlandet, NAV Luster kommune og Skolenes landsforbund*. Flere peker på at formålet om å fremme integrering ikke oppfylles hvis språkkravet heves. *FFKF* peker på at man kan være integrert uten å beherske norsk på nivå B1 og at samfunnet ikke er tjent med at innbyggere skal leve hele livet i Norge uten å bli norske.

*Kommunene Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Glåmdal voksenopplæringscenter* frykter heving av språkkravet vil føre til varig utenforskap.

*Sund voksenopplæring* uttaler:

Det vil oppleves som svært urettferdig for de av våre elever som har dårligere forutsetninger for å lære et nytt språk på dette nivået enn andre. Morsmål, alder, kjønn og skolebakgrunn er noen av de faktorene som påvirker hvordan en voksen lærer et nytt språk. Det bør være mulig for alle å oppnå et statsborgerskap uavhengig av hvor «skoleflink» du er. Noe annet vil føre til et samfunn som virker ekskluderende for de som kanskje mest føler behov for å høre til et nytt samfunn.

Noen høringsinstanser mener at et krav om å beherske norsk muntlig på nivå B1 vil virke diskriminerende.

*Redd barna* er bekymret for hvordan endringen i statsborgerloven vil påvirke barn, og hvilke konsekvenser det har for barns mulighet til å oppnå statsborgerskap dersom foreldrene deres ikke får innvilget statsborgerskap på grunn av

skjerpet norskkrav. *UNICEF* ber departementet utrede ytterligere hvilke konsekvenser et hevet språkkrav har for barn.

*Kvalifiseringsenheten i Mandal kommune* uttrykker bekymring for at statsløse personer ikke skal kunne opparbeide seg de samme borgerrettighetene som andre.

*Fylkesmannen i Vestfold, Rogaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Harstad voksenopplæring, Ullensvang voksenopplæring og Næringsforeningen i Stavanger* støtter forslaget om heving av språkkravet.

*IMDI, Skolelederforbundet, Time kommune, Bærum kommune, Kragerø kommune, Hemsedal kommune, Skien kommune, Gol læringscenter og integreringstjeneste og en privatperson* har argumenter både for og imot å heve språkkravet.

Høringsinstansene som støtter forslaget peker på at kravet vil gi insentiv til å lære seg bedre norsk og at dette er rimelig å kreve av de fleste. Høringsinstansene understreker likevel at det må kunne gjøres unntak for de som ikke har potensiale for å nå nivå B1.

*IMDi* støtter departementets vurdering om at det er viktig at norske borgere har et godt nok norsknivå til å kunne delta fullt ut i arbeids- og samfunns livet. *IMDi* mener også at mange vil ha gode muligheter til å nå nivå B1 i norsk muntlig innen de søker om statsborgerskap.

*Ullensvang voksenopplæring* uttaler:

Dersom ein hevar kravet frå A2 til B1 styrkjer ein insentivet til å lære seg meir og betre norsk. Det er til det beste for den einskilde og for samfunnet at borgarane i landet har best mogleg språkkunnskapar. Vi meiner at dette tiltaket vil ha god effekt på mange og virke motiverande når det gjeld å lære seg norsk.

*IMDi og Ullensvang voksenopplæring* uttrykker imidlertid bekymring for at det foreslåtte språknivået kan være en barriere for personer med lite medbrakt kompetanse og store omsorgsoppgaver og for personer som kommer til Norge sent i livet. Det foreslåtte kravet vil medføre en risiko for at færre får innvilget norsk statsborgerskap og følgelig kunne svekke statsborgerskapsinstituttet som et verktøy for bedre integrering. Instansene mener derfor det er viktig å ta hensyn til personer som ikke har forutsetninger for å oppfylle språkkravet.

*Skien kommune* uttaler at det i utgangspunktet er både rimelig og riktig å kreve nivå B1 i norsk muntlig, men at det likevel er ønskelig at det sies noe mer om dem som har nådd sitt potensial når de har nådd nivå A2 i norsk muntlig.

*Skolelederforbundet* slår fast at B1 er et høyt nivå for noen, samtidig som det er et lavt nivå for deltakelse i arbeidslivet.

### 5.2.2 Unntak fra kravet om ferdigheter i norsk muntlig

Det er 27 høringsinstanser som har kommentarer til forslaget om å fastsette et nytt unntak i statsborgerforskriften for dem som ikke når nivå B1 i norsk muntlig på grunn av personlige forutsetninger de ikke rår over eller av helsemessige årsaker.

*Kompetanse Norge, Arendal kommune, Skien kommune, Tromsø kommune, Høgskolen på Vestlandet, Ålesund voksenopplæring, Oslo voksenopplæring Skullerud, Røros voksenopplæring, Kongsberg Norsksenter og Harstad voksenopplæring* med flere, mener unntaksbestemmelsen er uklar og at vilkårene for unntak må klargjøres. Det vises blant annet til at hevet språkkrav vil medføre at flere søker fritak, og at dette særlig vil gjelde unntak på grunn av personlige forutsetninger som man ikke rår over.

*IMDi* mener at det derfor er behov for å innhente kunnskap om hvem som vil ha svake forutsetninger for å oppnå norsk muntlig på nivå B1 innen kravet til oppholdstid for statsborgerskap er nådd.

Flere høringsinstanser, herunder *Høgskolen på Vestlandet* og *Folkeuniversitetet*, mener departementet må tydeliggjøre at unntakene også gjelder voksne innvandrere med lite eller ingen skolebakgrunn og ingen eller begrenset skriftkyndighet. *Høgskolen* mener dessuten at departementet må utarbeide unntaksregler for døve og sterkt hørselshemmede innlære fordi deres språklæringssituasjon og tilgang på input på målspåket (norsk tegnspråk) er mindre tilgjengelig enn for hørende innvandrere.

*Kongsberg Norsksenter og Harstad voksenopplæring* ønsker en sentral eller regional veiledningsinstans for voksenopplæringene som skal sørge for fritaket. *Harstad voksenopplæring* mener fylkesmannen bør avgjøre søknader om fritak for å sikre likebehandling. *Fylkesmannen i Agder* ønsker at det presiseres at det er utlendingsmyndigheten som skal foreta nevnte vurderinger, slik at det ikke oppstår et unødvendig press på kommunene. *Sarpsborg kommune* mener også at UDI bør være ansvarlig for å avgjøre hvem som får unntak. *Utlendingsnemnda* påpeker at bestemmelsene med fordel kan tydeliggjøre hvem som har kompetanse til å gjøre unntak, herunder om unntak skal avgjøres av kommunen

eller utlendingsforvaltningen eller eventuelt begge.

I underkant av 30 høringsinstanser støtter forslaget om å endre gjeldende unntak i forskriften for søkere som har gjennomført norskopplæring i grunnskolen slik at det kreves at karakternivået for å få unntak heves. Litt over halvparten av disse foreslår karakternivå 2. Enkelte høringsinstanser foreslår høyere karakterkrav, deriblant *Folkeuniversitetet* og *Nye Ålesund kommune*. De som er imot forslaget mener at standpunkt karakter fra grunnskolen bør være tilstrekkelig for å få unntak.

## 5.3 Departementets vurderinger

### 5.3.1 Hevet krav til ferdigheter i norsk muntlig

Innledningsvis vil departementet forsøke å oppklare noen uklarheter vedrørende lovforslaget som var på høring. Forslaget om endringer i statsborgerloven ble sendt på høring sammen med forslag til ny integreringslov. I høringsnotatet foreslo departementet blant annet å endre kravet til opplæringen i norsk for nyankomne innvandrere. Departementet foreslo at dagens krav om opplæring i et visst antall timer norsk erstattes med at deltakeren skal oppnå et minimumsnivå i norsk. Departementet vurderte at minimumsnivået burde tilsvare B1 i alle delferdigheter, men at nivået skal være veiledende. For deltakere med rett og plikt til opplæring foreslo departementet atplikten opphører etter tre år med tillegg av godkjent permisjon. For deltakere som kun har plikt til opplæring foreslo departementet at vedkommende må oppnå et minimumsnivå i norsk, men at denneplikten opphører ved gjennomførte 300 timer opplæring. I forbindelse med forslaget om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig for statsborgerskap, viste departementet til at det normalt vil gå flere år fra man går opp til obligatorisk avsluttende prøve i norsk etter introduksjonsloven til man søker om norsk statsborgerskap. I denne tiden vil personer som ikke har tilegnet seg ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1, ha god mulighet til å videreutvikle norskkunnskapene sine og oppnå minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk. Departementet ser imidlertid at det ikke kom godt nok frem i høringsnotatet at kravet om å ha oppnådd minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk, ikke må oppfylles innenfor tidsrammen for når nivå B1 i norsk muntlig skal være nådd etter forslaget til ny integreringslov. Det kom heller ikke godt nok frem av høringsnotatet at gruppen som søker om norsk statsborgerskap er videre



enn gruppen som er omfattet av introduksjonsloven.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig fra nivå A2 til B1. Kravet til språknivå er etter gjeldende rett fastsatt i statsborgerforskriften, og dette ble foreslått videreført i høringsnotatet. Departementet går bort fra dette og foreslår at kravet til språknivå skal fremgå av statsborgerloven, se forslag til § 8 første ledd. Departementet vurderer at kravet til språknivå er så viktig at det bør fremgå av loven. Endringen vil også gjøre bestemmelsen mer brukervennlig.

Som det fremgår av punkt 3.3 er nivå A2 et nivå der man kan forstå svært enkelt dagligspråk, og kan uttrykke seg enkelt om emner knyttet til egen person og familie, nære omgivelser og arbeid. Man kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalsituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold, hvis samtalepartnern snakker langsomt og tydelig og er støttende (Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere). På nivå B1 kan man forstå klare og enkle framstillinger relatert til kjente emner fra arbeid, skole, hjem og fritid og kan uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner og emner av personlig interesse. Man kan delta uforberedt i samtaler i de fleste situasjoner en møter i dagliglivet, når samtalepartnern snakker tydelig (Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere).

Norsk språk er nøkkelen inn i store og små fellesskap i det norske samfunnet, og departementet mener norske statsborgere som hovedregel bør beherske norsk muntlig på minimum nivå B1. Formålet med å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig er å motivere alle innvandrere som ønsker å bli norske statsborgere til å lære seg norsk muntlig på et høyere nivå enn A2. Å kunne snakke og forstå norsk er viktig for tilgang til arbeid, for gode arbeidsvilkår, stabil arbeidstilknytning og mobilitet på arbeidsmarkedet. Det er også viktig for å følge opp barns skolegang, for å delta i fritidsaktiviteter og for å kunne forstå og påvirke samfunnet man bor i. Departementet ønsker å sikre at norske statsborgere har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å kunne delta fullt ut i arbeids- og samfunnsliv. Det er viktig for Norges økonomiske bærekraft, men også for å sikre et samfunn med tillit, samhold, små forskjeller og muligheter for alle. Gode norskferdigheter er også en forutsetning for å fullt ut kunne ta i bruk de demokratiske rettighetene som norsk statsborgerskap gir.

Departementet vurderer at ønsket om å få norsk statsborgerskap trolig vil gjøre at flere til-

egner seg ferdigheter i norsk muntlig som gjør at de oppfyller vilkårene for statsborgerskap. Departementet legger til grunn at en skjerping av språkkravet vil bidra til at flere av dem som blir norske statsborgere er integrert i Norge.

Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser er prinsipielt imot at det skal stilles krav om norskferdigheter ved søknad om norsk statsborgerskap. Departementet bemerker at en survey som er gjort i prosjektet «Governance and Experiencing Citizenship in Multicultural Scandinavia» (GOVCIT) (2015–2019), viser at den gjengse holdningen både blant majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen i Skandinavia, er at det er legitimt å stille krav til dem som ønsker å bli statsborgere. I surveyen ble det intervjuet i overkant av 7 500 personer i alderen 20 til 36 år i Norge, Sverige og Danmark. Det ble intervjuet både personer med minoritets- og majoritetsbakgrunn og etterkommere av innvandrere fra Irak, Pakistan, Polen, Somalia, Tyrkia og Vietnam. Videre ble innvandrere fra Irak og Somalia intervjuet i alle tre land. I det norske utvalget intervjuet man i tillegg innvandrere fra Pakistan, Polen og Tyrkia. Gruppene ble spurt om hva de betraktet som rimelige krav for å bli statsborger, hva de syntes om de eksisterende reglene i de respektive landene og hvorvidt de følte de ble anerkjent som medlemmer av det nasjonale fellesskapet. Funnene viser at det i alle grupper er bred enighet om at det er legitimt å stille krav til nye samfunnsmedlemmer som ønsker å bli statsborgere. Flertallet i de tre gruppene lander på fem års botid, en enkel eksamen i språk og samfunnskunnskap, edsavleggelse og deltagelse i arbeidslivet, samt at det skal være mulig å beholde sitt opprinnelige statsborgerskap. I rapporten *Holdninger til innvandring og integrering i Norge: Integreringsbarometeret 2018*, som er utarbeidet av Institutt for samfunnsforskning, vises det også til at det er bred enighet i den norske befolkningen om at språkerdigheter og arbeid er nøkkelfaktorer for å sikre integrering. Ni av ti støtter at det skal være språkstest for dem som ønsker norsk statsborgerskap.

Flere høringsinstanser uttaler at forslaget om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig ikke er godt nok utredet, og at det ikke foreligger forskning som støtter en heving av språkkravet. Det vises blant annet til at det ikke finnes grunnlag i forskning som tilsier at en skjerping av kravene for statsborgerskap vil fremme integrering og språklæring. Som nevnt ovenfor, mener departementet at nye norske statsborgere som hovedregel bør kunne uttrykke seg enkelt og sammenhengende om kjente emner og delta uforberedt i

samtaler i de fleste situasjoner man møter i dagliglivet. Departementet legger videre til grunn at mange av dem som har opphold etter utlendingsregelverket vil ha mulighet til å nå nivå B1 i norsk muntlig, og at ønsket om å få norsk statsborgerskap trolig vil gjøre at flere tilegner seg ferdigheter i norsk muntlig på dette nivået. Av de som gikk opp til prøve i norsk for voksne innvandrere i 2019 oppnådde 87,7 prosent nivå A2 eller høyere på den muntlig delprøven i norsk.

*Redd barna* er bekymret for hvordan endringen i statsborgerloven vil påvirke barn og hvilke konsekvenser det har for barns mulighet til å oppnå statsborgerskap dersom foreldrene ikke får innvilget statsborgerskap. *UNICEF* ber departementet utrede ytterligere hvilke konsekvenser et hevet språkkrav har for barn. Departementet viser til at barn kan erverve statsborgerskap på selvstendig grunnlag etter fylte 12 år. Kravet til botid er fem år for denne gruppen. Departementet presiserer at språkkravet i statsborgerloven ikke gjelder for personer under 18 år.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at det gjeldende kravet om å ha oppnådd nivå A2 på muntlig prøve i norsk ikke bør heves. Bakgrunnen for dette er i stor grad bekymring for at personer som har liten eller ingen skolebakgrunn ikke vil ha mulighet til å bli norske statsborgere, fordi de ikke har forutsetninger for å oppnå det foreslåtte språknivået. Det påpekes av høringsinstanser at dette særlig gjelder flyktninger og kvinner.

En stor andel av personene i ovennevnte grupper er personer som har krav på gratis opplæring i norsk etter introduksjonsloven, og etter forslaget til ny integreringslov i Prop. 89 L (2019–2020) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven). Opplæringen skal være tilrettelagt for deltakere med ulike ferdighetsnivåer. Flere av dem som er i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven, har lite eller ingen skolegang fra opprinnelseslandet. Individuelt tilpasset opplæring er også viktig i et likestillingsperspektiv, ettersom kvinner er overrepresentert blant dem som har lite eller ingen skolegang før ankomst til Norge. Opplæringen skal også omfatte personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet vurderer at opplæring i norsk etter introduksjonsloven og forslaget til ny integreringslov, gir et godt grunnlag for å oppfylle kravet om ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1. Departementet bemerker også at resultater fra Danmark viser at det bør være mulig for flere deltakere i norskopplæringen å nå nivå B1. Ifølge det danske integrerings-

barometeret klarer 68 prosent av flyktninger og familieegjenforente som er omfattet av det danske integreringsprogrammet å bestå minimum Danskprøve 1, som måler ferdigheter på nivå B1 muntlig og A2 skriftlig, innen fem år fra påbegynt danskutdannelse (måletidspunkt i 2018). Danmark oppnår disse resultatene med et noe lavere timeomfang for opplæringen enn det gjennomsnittlige timeomfanget per deltaker i Norge.

Departementet understreker at kravet til oppholdstid for norsk statsborgerskap etter hovedregelen i statsborgerloven er syv år. Søkere som ikke har nådd nivå B1 i norsk muntlig etter endt norskopplæring, vil i perioden frem mot søknad om statsborgerskap ha tid til å videreutvikle norskferdighetene sine. En rekke frivillige organisasjoner tilbyr norsktrening, og det er også utviklet ressurser for norskopplæring på nett.

Departementet understreker videre at gruppen som søker om norsk statsborgerskap er videre enn gruppen som er omfattet av introduksjonsloven. Med unntak av nordiske statsborgere gjelder språkkravet i statsborgerloven for alle personer mellom 18 og 67 år, herunder personer som har opphold etter EØS/EFTA-regelverket. Dette er en gruppe som i mindre grad har valgt å bli norske statsborgere. Som det påpekes i Statistisk sentralbyrås analyse 2019/02: Overgang til norsk statsborgerskap 1977–2017, har flyktninger og familieinnvandrere fra Asia og Afrika dominert blant dem som har søkt og fått innvilget norsk statsborgerskap. Med avviklingen av prinsippet om ett statsborgerskap fra 1. januar 2020, legger departementet til grunn at flere personer som har opphold etter EØS/EFTA-regelverket vil søke om norsk statsborgerskap. Departementet legger til grunn at mange i denne gruppen har gode forutsetninger for å nå nivå B1 i norsk muntlig.

Departementet vurderer at bekymring for at ikke alle vil ha mulighet til å nå nivå B1 i norsk muntlig, ikke kan være styrende for hvilket språkkrav som skal stilles ved søknad om norsk statsborgerskap. Departementet vurderer at det heller bør åpnes for å gjøre unntak i tilfeller der søkere ikke oppfyller kravet på grunn av personlige forutsetninger de ikke rår over eller helsemessige årsaker. Dette er nærmere omtalt under punkt 5.3.2.

Samlet sett legger departementet til grunn at reglene om individuelt tilpasset opplæring i introduksjonsloven og i forslaget til ny integreringslov i Prop. 89 L (2019–2020), adgangen til å ta norskprøven på nytt og reglene om unntak fra vilkårene, sikrer at majoriteten av de som ønsker det

vil kunne oppnå norsk statsborgerskap når de fyller kravet til oppholdstid i statsborgerloven.

Departementet foreslår også en språklig endring i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e og § 8, slik at begrepet «ferdigheter» i norsk muntlig benyttes i stedet for «kunnskaper» i norsk muntlig. Denne begrepsbruken er i samsvar med begrepsbruk i forslaget til ny integreringslov i Prop. 89 L (2019–2020). Forslaget innebærer ikke materielle endringer og har ikke vært på høring, da det anses åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

### 5.3.2 Unntak fra kravet om ferdigheter i norsk muntlig

Gjeldende unntak fra kravet om ferdigheter i norsk muntlig på grunn av særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker, gjelder søkere som er ute av stand til å delta i og gjennomføre norskopplæring. Departementet vil fastsette et nytt unntak i statsborgerforskriften for søkere som er i stand til å gjennomføre opplæringen, men som ikke oppnår ferdigheter i norsk muntlig på nivå B1 på grunn av personlige forutsetninger de ikke rår over eller av helsemessige årsaker. Departementet legger til grunn at det særlig vil være voksne innvandrere med lite eller ingen skolebakgrunn, og ingen eller begrenset skriftkyndighet, og eldre personer, som vil kunne fylle vilkårene for unntak. Departementet legger videre til grunn at personer som har mer generelle lærevansker og kognitive utfordringer, som kan skyldes nevrologiske lidelser, posttraumatisk stresslidelse eller andre psykiske lidelser, vil kunne fylle vilkårene for unntak. Nærmere kriterier for unntak vil fastsettes i statsborgerforskriften. Departementet vil også vurdere å fastsette at personer som vurderes å ha mulighet til å nå nivå A2 i norsk muntlig, må oppnå dette nivået på muntlig prøve i norsk for å fylle vilkårene for unntak.

Departementet vil også vurdere behovet for unntaksregler i forskriften for døve og sterkt hørselshemmede. Departementet vil videre fastsette et unntak i statsborgerforskriften for statsløse søkere, slik at gjeldende krav om å ha oppnådd minimum nivå A2 på muntlig prøve i norsk videreføres for denne gruppen. FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954 artikkel 32, fastsetter at statene så vidt det er mulig skal lette statsløses erverv av statsborgerskap. Departementet vurderer at forslaget om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig fra nivå A2 til B1, vil kunne stramme inn adgangen til statsborgerskap for

statsløse, og at dette ikke vil være i samsvar med konvensjonens formål. I vurderingen er det sett hen til at kravet til oppholdstid for statsløse søkere er tre år.

Flere høringsinstanser har bedt departementet klargjøre hvem som skal avgjøre søknader om unntak. Departementet viser til at UDI og UNE etter gjeldende rett er ansvarlige for å avgjøre unntak fra språkkravet i statsborgerloven. Departementet vurderer at UDI og UNE også skal avgjøre om det skal gjøres unntak i tilfeller der søkere ikke klarer å oppnå nivå B1 på muntlig prøve i norsk på grunn av personlige forutsetninger de ikke rår over eller helsemessige årsaker. Departementet vil vurdere nærmere hvilken dokumentasjon som skal kreves og fastsette dette i forskrift eller retningslinjer.

Departementet bemerker også at det pågår et arbeid med å gjennomgå ordningen med gjennomføring av prøver, blant annet for å bidra til bedre kapasitet og kvalitet i gjennomføringen. Departementet legger til grunn at antall prøver som skal gjennomføres vil øke fremover.

En annen sentral fritaksgrunn er gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner i faget i grunnskolen eller videregående opplæring, og hvor det er satt standpunkt karakter i faget. På bakgrunn av forslaget om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig fra nivå A2 til B1, vil departementet endre unntaket i statsborgerforskriften for søkere som har gjennomført opplæring i norsk eller samisk i henhold til læreplaner i faget i grunnskolen og fått standpunkt karakter i faget.

Til forskjell fra standpunkt karakter i faget i videregående opplæring, som tilsvarer karakterene 2 til 6, tilsvarer standpunkt karakter i faget fra grunnskolen karakterene 1 til 6. Etter forskrift til opplæringsloven § 3-4 uttrykker karakteren 1 at eleven har svært lav kompetanse i faget. Det er departementets vurdering at karakteren 1 fra grunnskolen ikke gir dokumentasjon på at personen har tilstrekkelige ferdigheter i norsk eller samisk til å få unntak fra kravet om ferdigheter i norsk muntlig.

Flertallet av høringsinstansene støtter at karakternivået heves, herunder Utdanningsdirektoratet og Kompetanse Norge. I likhet med over halvparten av høringsinstansene som støtter en heving av karakternivået for fritak, foreslår de to direktoratene at nivået heves til karakteren 2 fra grunnskolen. Karakteren 2 indikerer at eleven stort sett kan uttrykke seg hensiktsmessig skriftlig og kommunisere og begrunne egne oppfatninger og meninger muntlig. Departementet vil

på denne bakgrunnen heve kravet til karakternivå fra grunnskolen til at det er satt standpunktkarakter 2 eller høyere i faget. For søkere som har gjennomført videregående opplæring i henhold til læreplaner i faget, vurderer departementet at det er tilstrekkelig at det er satt halvårsvurdering med karakteren 2 eller høyere i faget, og dette vil bli fastsatt i forskrift. Søkere som ikke har fått sluttvurdering med karakter i grunnskolen eller videregående opplæring, vil måtte avlegge og oppnå minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk ved søknad om statsborgerskap, dersom de ikke fyller vilkårene for et av de øvrige unntakene fra kravet om å beherske norsk muntlig.

### 5.3.3 Problemstillinger knyttet til regelverk om vern mot diskriminering

Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd.

Kravet om å ha oppnådd minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk, vil gjelde for alle søkere mellom 18 og 67 år, uavhengig av etnisitet, kjønn eller andre diskrimineringsgrunnlag. En tilsynelatende nøytral bestemmelse eller betingelse kan likevel være diskriminerende dersom den fører til at noen stilles dårligere enn andre, på grunn av et eller flere av diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd, jf. § 8. Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den eller de som stilles dårligere, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd.

Skjerpingen av kravet til muntlige ferdigheter i norsk vil slå ut forskjellig for ulike søkergrupper. Innvandrere er overrepresentert både blant personer med høyere utdanning og blant de som har ingen utdanning eller kun grunnskole. Noen vil måtte legge ned betydelig mer innsats enn andre for å oppfylle kravet og bli norsk. Innvandrere som er ressurssterke vil ha lettere adgang til norsk statsborgerskap enn de ressursvake. For den gruppen som ikke når nivå B1 i norsk muntlig og som heller ikke får unntak fra kravet, vil det kunne oppleves urettferdig. Departementet kan ikke utelukke at disse personene vil føle på utenforskap. Departementet understreker likevel at når disse

personene ikke får unntak fra kravet, er det fordi de anses å ha forutsetninger til å oppfylle det. Departementet presiserer at personer i denne gruppen vil kunne avlegge muntlig prøve i norsk flere ganger.

Unntaksbestemmelsen som foreslås gjør, etter departementets vurdering, språkkravet mindre inngripende. Som nevnt vil flere omfattes av den foreslåtte unntaksbestemmelsen enn den som allerede gjelder. Språkkravet vil først og fremst være inngripende på den måten at det kreves mer av den enkelte, og at det kan ta lenger tid før enkelte klarer å avlegge en prøve på tilstrekkelig høyt nivå. Etter departementets syn står dette i et rimelig forhold til de positive sidene forslaget har. Departementet vurderer at ønsket om å få norsk statsborgerskap trolig vil gjøre at flere tilegner seg ferdigheter i norsk på et nivå som gjør at de kan delta fullt ut i arbeids- og samfunnsliv. Departementet kan ikke se at det er andre tiltak som kan garantere at de som blir norske borgere har ferdigheter i norsk muntlig, enn at slike ferdigheter settes som vilkår for statsborgerskap.

Departementet vurderer at det er nødvendig og forholdsmessig å heve kravet til muntlige ferdigheter i norsk fra nivå A2 til B1 og at dette ikke medfører ulovlig forskjellsbehandling etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd.

## 6 Krav om gjennomført norskopplæring

### 6.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo endring i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. statsborgerloven § 8, slik at det ikke lenger stilles krav om å dokumentere gjennomført norskopplæring eller gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

### 6.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser hadde innspill til forslaget om å oppheve kravet om gjennomført norskopplæring. *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Høgskulen på Vestlandet* og *UDI* støtter forslaget om å oppheve kravet. *UDI* uttaler:

«UDI er positive til at kravet om opplæring i norsk oppheves, og at det i stedet stilles krav om å nå et minimumsnivå. Denne endringen vil gjøre regelverket mer digitaliseringsvennlig, da det per i dag ikke er mulig å innhente opp-

lysninger om gjennomført opplæring elektronisk fra private tilbydere. Endringen vil videre bidra til en forenkling av regelverket, da det vil være enklere å håndheve og begrunne, samt forstå for søkerne.»

### 6.3 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å oppheve kravet i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f, jf. statsborgerloven § 8, slik at det ikke lenger stilles krav om å dokumentere gjennomført norskopplæring.

Departementets vurderer at det vesentlige er at nye norske statsborgere har muntlige ferdigheter i norsk på et visst nivå. Det bør ikke i tillegg stilles krav om å dokumentere hvor mange timer opplæring som er gjennomført.

Forslaget må også ses i sammenheng med forslaget til ny integreringslov, hvor fokuset og målet for den enkelte deltaker endres fra antall gjennomførte timer til å oppnå et minimumsnivå i norsk.

Departementet har i vurderingen også sett hen til at UDI er i ferd med å utvikle automatiseringsløsninger. UDIs ambisjon er å helautomatisere en vesentlig del av statsborgerporteføljen. En forutsetning for å lykkes med målsettingen er at statsborgerregelverket legger til rette for automatisert saksbehandling. Gjennomført opplæring i norsk og fritak fra opplæringskravet er ikke registrert elektronisk for de som ikke har rett eller plikt til opplæring etter introduksjonsloven. Å fjerne kravet om gjennomført opplæring vil derfor fjerne et vesentlig hinder for automatisering og effektivisere behandlingen av statsborgersøknader.

## 7 Krav om bestått statsborgerprøve

Statsborgerloven § 8 stiller etter gjeldende rett krav om at søkere mellom 18 og 67 år «har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk». Av forskriften § 4-5 fremgår det at kravet er oppfylt dersom søkeren har bestått statsborgerprøven. Det fremgår videre at kravet også er oppfylt dersom søkeren har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på norsk etter introduksjonsloven § 19 annet ledd.

Departementet foreslår at statsborgerloven § 8 endres slik at det fremgår av loven at det stilles krav om bestått statsborgerprøve ved søknad om norsk statsborgerskap. Departementet vil fastsette i statsborgerforskriften at søkere som har bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk etter

introduksjonsloven eller ny lov om integrering er unntatt fra kravet om bestått statsborgerprøve.

Forslaget ovenfor innebærer ikke materielle endringer. Det har derfor ikke vært på høring, da det anses åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet la i høringsnotatet til grunn at eventuelle økonomiske konsekvenser for det offentlige vil dekkes innenfor gjeldende budsjett-rammer.

Ingen høringsinstanser hadde innspill til omtalen av økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslaget om å oppheve kravet til gjennomført opplæring vil effektivisere behandlingen av statsborgersaker, mens strengere språkkrav vil kunne føre til at flere ikke fyller vilkårene for norsk statsborgerskap. Dette vil kunne føre til flere avslag og klagesaker. Departementet legger til grunn at eventuelle økonomiske konsekvenser av dette vil kunne dekkes innenfor gjeldende budsjett-rammer.

Strengere språkkrav vil antakelig også føre til at flere vil gå opp til delprøve i muntlig kommunikasjon som privatister, for å forbedre tidligere prøveresultat. Privatister har ikke rett til gratis norskopplæring og må betale en prøveavgift. Departementet legger til grunn at økonomiske konsekvenser for kommunene av at flere avlegger den muntlig delprøven i norsk kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer.

Det vises også til at departementet i Prop. 89 L (2019–2020) om ny integreringslov foreslår at antall prøvesteder reduseres. Departementet vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene når det foreligger en beslutning om antall prøvesteder.

## 9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

*Til § 7 første ledd bokstav f*

§ 7 fastsetter hovedregelen om erverv av statsborgerskap etter søknad. Det fremgår av bestemmelsen hvilke vilkår som må være oppfylt dersom man skal ha rett til statsborgerskap etter søknad. Endringen i § 7 første ledd bokstav f innebærer at kravet om gjennomført norskopplæring oppheves.

Bestemmelsen er språklig justert, slik at det fremgår at det er et vilkår for norsk statsborgerskap etter hovedregelen i § 7 at søkeren fyller kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve, som fastsatt i § 8.

#### Til § 8

Overskriften i bestemmelsen er endret i samsvar med forslaget til endring i § 7 første ledd bokstav f.

*Første ledd* regulerer at søkere mellom 18 og 67 år må ha oppnådd minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk og ha bestått statsborgerprøve. 18-årsgrensen beregnes ut fra søknadstidspunktet. Vedtakstidspunktet er avgjørende for om 67-årsgrensen er nådd.

*Annet ledd* viderefører at Kongen kan gi forskrift om kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve, blant annet om unntak fra kravene.

#### Til ikrafttredelsesbestemmelsene

Departementet tar sikte på at endringene som foreslås i denne proposisjonen skal tre i kraft 1. juli 2021. Departementet foreslår at hevet krav til ferdigheter i norsk muntlig skal gjelde for søknader om norsk statsborgerskap som fremmes etter ikrafttredelse av lovendringen. Forutsatt at forslagene til lovendringer vedtas våren 2020, vil dette etter departementets syn gi den enkelte rimelig tid til å innrette seg. Departementet foreslår at øvrige endringer skal gjelde både saker som er og kommer til behandling etter lovens ikrafttredelse.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig)

#### I

I lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap gjøres følgende endringer:

§ 7 første ledd bokstav f skal lyde:

f) fyller kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve som fastsatt i § 8, og

§ 8 skal lyde:

§ 8. *Krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve*

*Søkere mellom 18 og 67 år skal ha oppnådd minimum nivå B1 på muntlig prøve i norsk og ha*

*bestått statsborgerprøve. 18-årsgrensen beregnes ut fra søknadstidspunktet.*

*Kongen kan gi forskrift om kravene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve, blant annet om unntak fra kravene.*

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Endringer i kravet til ferdigheter i norsk muntlig gjelder for søknader om norsk statsborgerskap som fremmes etter lovens ikrafttredelse.



