

Oslo, torsdag, 5. februar 2015
Vår ref.: 970/IAG

HØRINGSUTTALELSE – endringer i statsborgerloven – krav om at søkere mellom 18-67 år skal beherske et minimum av norsk muntlig og bestå en test i samfunnskunnskap

Juss-Buss er en studentdrevet rettshjelpsorganisasjon tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi har over 40 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Vi består av 30 jusstudenter som yter gratis rettshjelp. Størstedelen av arbeidet som blir nedlagt er frivillig. Vårt arbeid består både av saksbehandling og rettspolitisk arbeid.

Innvandringsgruppen behandler blant annet saker hvor det søkes om statsborgerskap og behandlet 41 saker om dette i 2014. I egenskap av vår kjennskap til temaet, og den gruppen endringsforslagene berører, ønsker vi med dette å komme med noen kommentarer til departementets forslag.

Våre kommentarer knytter seg til forslagetets formål, virkninger og unntakshjemler.

1. Forslagets formål

1.1 Krav om å bestå test i samfunnskunnskap

Det fremgår av departementets forslag at formålet ved innføring av obligatorisk test i samfunnskunnskap, er å sikre at utlendinger som blir norske statsborgere har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. Denne kunnskapen skal styrke vedkommendes forutsetninger for å ta del i arbeids- og samfunns livet fordi søkeren har ”bedre forutsetninger for å ta i bruk sine rettigheter, oppfylle sine plikter og bruke sine rettigheter”.

I Juss-Buss stiller vi oss tvilende til at en slik statsborger-test er egnet til å oppfylle dette formålet.

Testen kan virke ekskluderende

For det første, gir ikke tilfeldig utplukkede spørsmål i en flervalgsprøve et godt uttrykk for hvor integrert søkeren er i samfunnet. Det vil fort kunne fremstå som tilfeldig om man består eller ikke. Hvorvidt en søker klarer å svare på spørsmål som gjelder hvilken straff man kan få ved tvangsekteskap eller om når påsken er, gir ingen garanti for at søkeren er integrert i Norge. Juss-Buss finner det derimot nærliggende at det vil virke demotiverende og ekskluderende for dem som hindres i få statsborgerskap på grunn av en ikke-bestått test. Samfunnskunnskapstesten kan dermed virke mot sin hensikt.

Det må gjøres en grundigere vurdering av forslagetets virkninger

Departementet viser til at det ikke kan sies noe sikkert om effekten av prøven som integreringstiltak. Det hevdes at det er for tidlig til å se resultater fra andre land. Juss-Buss mener departementets arbeid ikke er grundig nok. En rask referanse til Wikipedia viser at det foreligger omfattende erfaringer og forskning fra andre land. Dette nevnes ikke i departementets forslag.

I USA er det eksempelvis operert med en standardisert citizenship test, og lignende tester siden 1986¹, og i England siden 2002². Det finnes både effektforskning og offentlige utredninger. Det er foretatt reformer av testene for å oppfylle de

¹ Se The Immigration Reform and Control Act of 1986

² Se The Nationality, Immigration and Asylum Act 2002

bakenforliggende formålene. I 2008 viste for eksempel en engelsk offentlig utredning gjennomført av Lord Goldsmith³ at den britiske testen ikke var egnet som læringsstimulans.

I Sverige har man *ikke* innført samfunnskunnskapstester. Det kunne vært fruktbart å se på deres vurderinger om temaet, ettersom dette er et land vi ofte sammenligner oss med.

Juss-Buss støtter formålet om opplæring og kunnskap som basis for integrering. Vi kan imidlertid ikke akseptere et forslag som utelukkende er grunnet på departementets lite dyptgående vurdering av tiltakets effekt. Det er forhastet å sette i verk forslaget på så spinkelt grunnlag.

Testene involverer et relativt stort administrativt apparat, samt betydelige økonomiske kostnader. De er også inngripende overfor enkeltpersoner liv. Dersom et slikt tiltak skal settes i verk mener Juss-Buss det må settes ned et offentlig utvalg som kan vurdere dette, helst med representanter fra land med regelverk likt det som nå foreslås.

Det er ikke behov for strengere regler

Det må understrekes at dagens lovverk allerede har strenge regler for å få rett til statsborgerskap. Statsborgerloven⁴ krever blant annet at søkeren oppfyller kravene til permanent oppholdstillatelse⁵, og at vedkommende har minimum syv års opphold de siste ti årene. Søkerens identitet må være klarlagt, og søkeren må være og ville forbli bosatt i riket, samt ha utholdt en viss karenstid dersom det er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon. Det er derfor ikke behov for ytterligere vilkår om en kunnskapsbasert test om norske samfunnsforhold.

Testen vil ramme urettferdig

Testen vil kunne fremstå som urettferdig fordi det er svært forskjellige forutsetninger hos dem som må gjennomføre den, og vil derfor potensielt forsterke skillet mellom ressursvake og ressurssterke søkere. For eksempel vil eldre analfabeter og ungdom uten skolegang, stå med helt andre forutsetninger for læring. Når søkere med ulike forutsetninger bedømmes på like vilkår vil vi måtte kunne regne med at dette slår uheldig ut for noen grupper søkere. Det er nærliggende å se for seg at utlendinger med lang botid, og som på alle andre måter deltar og er integrert i samfunnet, forblir avskåret fra de rettighetene statsborgerskap innebærer.

Det bidrar også til å øke dette skillet at en kandidat som ikke består samfunnskunnskapstesten må betale prøveavgift for ny prøve selv. Det fremgår ikke hvor stor prøveavgiften vil være.

Departementet har ikke valgt å utvide eller styrke undervisning og individuell oppfølging. Med henvisning til det vi skriver ovenfor mener vi helt klart at *andre tiltak enn det foreslåtte* er bedre egnet til å oppnå formålet om integrering (se pkt. 1.2), og til å sikre en likere behandling, enn det en språkprøve som inngangsbillett til statsborgerskap vil være. Slik forslaget står nå gis det inntrykk av at formålet er å begrense antall statsborgerskap, fremfor å *integre* dem som oppfyller vilkårene for statsborgerskap ellers.

Testens innhold og undervisningsopplegget

Dersom departementet på tross av disse innvendingene ønsker å gjennomføre endringsforslagene, bør innholdet av statsborgertesten revurderes. Enkelte av de spørsmålene vi har gjort oss kjent med over internett er verken relevant eller viktig kunnskap om det norske samfunnet. Ved utforming av testene må det være en overordnet retningslinje at målet er inkludering, og ikke assimilasjon.

Forslaget omtaler også opplæringen som vil ligge til grunn for testen, og nevner blant annet nettbasert læringsressurs som supplement til undervisning i klasserommet. Dette er et fint tiltak, men vi må understreke at nettbaserte læringsressurser og hjelpemidler på ingen måte kan erstatte klasseromsundervisning.

1.2 Krav om å bestå test i norsk muntlig

Det bakenforliggende formålet skal være å synliggjøre forventningen om at dem som blir norske statsborgere skal lære seg norsk.

Språk er et viktig integreringstiltak. Gjeldende lovverk stiller derfor krav om dokumentasjon på deltagelse i norskopplæring. I dette ligger allerede en klar forventning om at man gjør sitt beste for å lære seg norsk. Dersom slik

³ se rapporten i pdf-format:

http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_4081_572933082.pdf

⁴ Jf. lov om norsk statsborgerskap av 2005 § 7

⁵ se utlendingsloven av 2008 § 62

deltagelse kan dokumenteres, ser vi liten grunn til at det skal være avgjørende om avsluttende prøve er bestått eller ikke. Mange av dem som ikke greier å bestå en prøve vil ha behov for ytterligere undervisning og hjelp, ikke å bli ekskludert ved å hindre dem norsk statsborgerskap.

Testen vil kunne ramme skjevt og, som ved samfunnskunnskapstesten, bidra til å forsterke skillet mellom de ressurssterke og svake søkerne. Den vil ikke være noen garanti for inkludering, og kan innebære at den villige, men mindre læringsdyktige blir forhindret fra statsborgerskap og motsatt. Det må derfor heller fokuseres på utvidet og forbedret opplæring i startfasen/introduksjonskursene. De avsluttende testene vil være relevante referansepunkter for både å vurdere kvaliteten på undervisningen, og for å fange opp de som har behov for særskilt undervisning. Det bemerkes at det også på dette området finnes erfaringer og forskning fra andre land som departementet bør vurdere. Eksempelvis har Europarådet arbeidet med en større undersøkelse om utvikling av språktesting som vilkår for statsborgerskap⁶.

2. Forslagets virkninger

Departementets forslag vil kunne medføre at de som ikke får statsborgerskap blir værende i en midlertidig situasjon, med en følelse av ikke å kunne bli helt norsk. Dette virker som nevnt ekskluderende. Etter en viss tid og med permanent opphold, bør en ha tilegnet seg det samme vernet mot utsendelse som norske statsborgere. Forslaget vil kunne øke prosentandelen av godt integrerte personer som søker om statsborgerskap, men i realiteten vil dette skyldes avslag på de søknadene om statsborgerskap som i utgangspunktet ikke ville bestått prøven. Det fremstår mer som seleksjon for å oppnå en mer homogen og ressurssterk gruppe, ikke et tiltak for å integrere flere søkere på en bedre måte.

3. Unntakshjemler

Departementet hevder at det skal foreligge *rimelige* unntaksbestemmelser fra kravet om beståtte tester. Juss-Buss er uenig at de foreslåtte unntaksbestemmelsene er rimelige.

Det fremgår av forslaget at det skal gjøres unntak dersom søkeren oppfyller kravene til unntak fra kravet til norskopplæring.

Vilkårene for unntak fra norskopplæring finnes i statsborgerforskriften⁷ §§ 4-2 og 4-3. Etter § 4-2 kan det gjøres unntak dersom det kan dokumenteres bestått norskprøve på nivå A2, gjennomført opplæring i norsk eller samisk i grunnskolen eller videregående skole med karakter, gjennomførte studier på norsk eller samisk eller oppfylt inntakskrav til universitet eller høyskole for norske eller samiske studier i Norge. Etter § 4-3 kan det gjøres unntak dersom søkeren er ute av stand til å delta på undervisning grunnet "særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker". Departementet viser til at fritak vil være aktuelt for dem som "overhodet ikke kan delta i opplæring".

Vilkårene for unntak er snevre og vil etter ordlyden praktiseres strengt. Dette tilsier at det ikke vil bli gjort unntak fra testene, kun muligens der det er tale om deltakere med svært nedsatt funksjonsevne.

Vårt hovedsynspunkt er oppsummeringsvis at tester i norsk og samfunnskunnskap ikke bør innføres. Dersom departementet likevel beslutter å innføre de foreslåtte lovendringene, bør unntakshjemlene utvides og konkretiseres slik at grupper med undervisningsbehov eller utfordrende livssituasjoner grunnet for eksempel jobb og familie kan få spesiell oppfølging.

4. Avsluttende bemerkninger

Juss-Buss støtter departementets uttalte formål, men vi mener at forslaget ikke bidrar til å oppfylle dette. Vi er derfor negative til forslaget i sin helhet, og anmoder om at dette ikke gjennomføres.

⁶ Se nærmere om dette:

http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/liam/Source/Events/2014/SurveyReport-LIAM-2014_en.pdf

⁷ Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap av 2006