

Deres Ref.: 19/3514

Høringsuttalelse – Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelpiltak med 48 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. På bakgrunn av våre erfaringer ønsker vi å kommentere regjeringens forslag til lov om integrering og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap.

2. Forslaget som helhet

Jussbuss ser positivt på departementets ønske om å gjøre endringer i regelverket for bedre integrering av innvandrere, og vi tror at deler av forslaget er i tråd med et slikt formål. Blant annet deler vi oppfatningen om at det er viktig i et integreringsperspektiv at flest mulig har mulighet til å tilegne seg gode norskkunnskaper. Imidlertid mener vi enkelte av de foreslåtte endringene vil være integreringshemmende, eller føre til en usosial politikk.

Jussbuss støtter ikke forslaget om bestått B1 som krav for norsk statsborgerskap. Det må trekkes et klart skille mellom introduksjonsprogrammet, som skal fremme integreringen av innvandrere i Norge, og hvilke krav som stilles for å få norsk statsborgerskap. Et statsborgerskap er mer enn evnen til å komme i arbeid. De rettighetene som følger med et norsk statsborgerskap bør ikke være forbeholdt de mest ressurssterke.

Vi mener forslaget ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for den livssituasjonen mange flyktninger befinner seg i når de kommer til Norge. Mange er i en fase av livet som er preget av kriser og store omveltninger. Forslaget innebærer at det tidlig stilles høye krav til en gruppe hvor mange ikke vil være mottakelige for intensiv opplæring. Flyktninger har krav på beskyttelse og opphold, uavhengig av hvor godt de greier å integrere seg. Det er voksenopplæringsssentre landet over som har best forutsetninger for å gi en vurdering av de språkmålene departementet har foreslått.

Vi savner også at det tas hensyn til gruppen ureturnerbare asylsøkere, som per nå faller utenfor ordningen departementet har foreslått. Disse er en del av det norske samfunnet, men de faller likevel fullstendig utenfor. Til en viss grad bør også disse tilbys opplæring for å integreres den tiden de befinner seg her.

3. Integreringsloven

Til punkt 5 om tidlig kvalifisering

Det er bra at departementet har en målsetning om å få asylsøkere så raskt som mulig i gang med opplæring i norsk og gi grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet. I denne



prosessen er det likevel viktig å være klar over situasjonen hver enkelt flyktning er i, og tilpasse kvalifiseringen deretter. Mange har opplevd traumatiske hendelser, en del har liten eller ingen skolegang, og de skal nå tilpasse seg et nytt land med en annen kultur og annet språk. Mennesker i en svært vanskelig livssituasjon må ikke presses til å ta del i mer enn de er i stand til. Vi foreslår at tidlig kvalifisering skal være et tilbud, og ikke en plikt. Samtidig bør tilbudet tilpasses den enkeltes behov og livssituasjon.

Til punkt 6.1 om målgruppen for introduksjonsprogrammet

Det bør gis rett, men ikke plikt, til introduksjonsprogram til de mellom 55 og 67 år. Mange som kommer til Norge i slutten av 50-årene vil trolig være i stand til å arbeide i flere år etter et introduksjonsprogram. De som er motivert for dette, bør få tilbud om å delta i introduksjonsprogrammet, slik at de lettere kan ta del i arbeidslivet.

I dag stilles det krav til norskkunnskaper både for å få permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. En ekskludering av de over 55 år fra introduksjonsprogrammet vil føre til at flere i denne aldersgruppen ikke vil være i stand til å oppfylle kravene for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, som er viktig for utlendingens trygghet og tilknytning til Norge. Dette vil også kunne gi ringvirkninger overfor barn og barnebarn. Vi tror at integrering av barn og unge blir enklere dersom deres foreldre og besteforeldre også er godt integrert. Dersom det likevel vedtas å ta bort retten til språkopplæring for dem mellom 56 og 67 år, bør kravet til selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse fjernes for denne gruppen.

Departementet påpeker at kommunene kan velge å gi introduksjonsprogram til dem som faller utenfor gruppen som har rett til slik opplæring, dersom de finner dette hensiktsmessig. En slik løsning kan være uheldig, dersom forskjeller i kommuneøkonomi blir avgjørende for hvem som får tilbud om introduksjonsprogram og ikke. Av hensynet til likebehandling bør alle over 55 ha en rett, men ikke plikt, til introduksjonsprogram.

Rett til introduksjonsprogrammet bør utvides til også å gjelde ureturnerbare asylsøkere. Det finnes i dag en rekke asylsøkere som har fått avslag på oppholdstillatelse, men som av ulike årsaker ikke kan sendes ut av landet. Mange i denne gruppen bor i asylmottak over flere år uten noe tilbud om opplæring eller sysselsetting. Så lenge de bor på mottak og ikke kan sendes ut av landet er de en del av det norske samfunnet. Det er derfor viktig at også denne gruppen mottar opplæring slik at de kan ta del i det norske samfunnet den tiden de befinner seg her.

Til punkt 6.5 om sluttmaal i introduksjonsprogrammet

Jussbuss ser positivt på departementets forslag om å innføre et sluttmaal i introduksjonsprogrammet som blant annet vil være bestemmende for varigheten av den enkeltes program. Vi er likevel usikre på om det er en god løsning at kommunen ensidig kan beslutte hvilket sluttmaal deltakeren skal ha. Det vil være mer hensiktsmessig om deltakeren selv får ta del i avgjørelsen, og at skolen underveis oppfordrer vedkommende til å øke nivået på sluttmalet i de tilfeller der de mener at det er realistisk å oppnå et høyere nivå. Det ligger en egenverdi i at hver enkelt får ta del i beslutninger om egen opplæring.

Til punkt 6.6. om innhold og omfang av introduksjonsprogrammet

Gjennom vårt oppsøkende arbeid besøker vi ulike voksenopplæringsssentre rundt om i landet. Vår erfaring fra disse besøkene er at det er et stort behov for rettighetsopplysning blant elevene. I samtaler med elevene og lærerne får vi høre mye feilinformasjon. Vårt inntrykk er at lærerne forsøker så godt de kan å hjelpe elevene i den situasjonen de er i, men at lærernes kunnskaper om lovverket er svært varierende. Vi forsøker å bøte på noe av problemene ved å reise rundt til voksenopplæringsssentre og holde korte foredrag med rettighetsinformasjon innenfor de temaene vi arbeider med. Det er likevel begrenset hvor mange vi er i stand til å nå, og vi antar at det er et stort og udekket behov for rettighetsinformasjon.

Vi foreslår at undervisning i grunnleggende rettigheter innføres som en del av introduksjonsprogrammet. For at kvaliteten på opplæringen skal bli god nok er det viktig at lærerne får grundig opplæring.

Til punkt 6.8 om programmets varighet

Vi er i utgangspunktet positive til at programtiden skal differensieres på grunnlag av deltakerens bakgrunn. Det er imidlertid problematisk at de som har fullført skolegang tilsvarende videregående nivå ikke skal få tilbud om mer enn tre til seks måneder opplæring, uten mulighet for forlengelse. Selv om man har utdanning fra hjemlandet er det ikke gitt at man vil klare å lære seg et nytt språk på så kort tid. Flere faktorer enn skolebakgrunn spiller inn her, som for eksempel alder, om man har barn eller andre forpliktelser utenom skolen, og om man har opplevd traumatiske hendelser.

Vi er også redde for at kommunens økonomi vil være en faktor når man bestemmer lengden på programmet til den enkelte. Fra et likebehandlingsperspektiv er det svært problematisk om opplæringens varighet avhenger av hvilken kommune innvandreren er bosatt i. Vi foreslår derfor at det bør settes en minimumstid for rett til introduksjonsprogram på ett år.

Overgangen til å ta del i det norske samfunnet kan være overveldende. Terskelen for å forlenge programtiden bør være derfor lav, og terskelen bør fremgå av lov eller forskrift. Adgangen til forlengelse bør også gjelde for de som fra før har fullført skolegang tilsvarende videregående nivå. Sluttmålene som skal settes er lagt opp til å være ambisiøse, og det bør gis mulighet til å nå disse målene selv om det tar noe lenger tid.

Til punkt 6.9 om individuell plan og integreringskontrakt

Vi i Jussbuss er kritiske til forslaget om integreringskontrakt. En kontrakt er noe som inngås mellom to parter, og byrder og rettigheter bør være jevnt fordelt på begge sider. Den gjengse forståelse av kontraktsforpliktelser er at man risikerer sanksjoner dersom kontrakten brytes. Vi tror en slik kontrakt er lite egnet til annet enn å skremme de som underskriver. Forslaget om en integreringskontakt fremstår som symbolpolitikk, og et forsøk på å legge et større ansvar over på den enkelte elev heller enn på kommunene.

Slik departementet trekker frem, er det et problem at de individuelle planene utarbeidet av kommunen ofte er mangelfulle. Vi i Jussbuss mener at strengere kriterier til planens form og innhold vil bøte på problemet. Det bør være tilstrekkelig med en individuell plan som synliggjør kommunens plikter og samtidig klargjør at deltakeren har plikter så vel som rettigheter.

Dersom departementet likevel velger å ta i bruk en integreringskontrakt, er det viktig å presisere at kommunene har en plikt til å informere den enkelte om at kontrakten ikke er juridisk bindende, men bare et virkemiddel for å bevisstgjøre om den enkeltes retter og plikter. Det vil også kunne være positivt dersom byrdene og rettighetene er jevnere fordelt, for eksempel ved at kommunen kan tilby den enkelte en jobb dersom eleven klarer å nå målet på kort tid.

Til punkt 7 om introduksjonsstønad

Vi er kritiske til at man skal differensiere stønaden basert på deltakerens alder. Departementet argumenterer for at de under 25 skal sidestilles med norske jevnaldrende som studerer. En norsk student og en deltaker i introduksjonsprogrammet vil ofte befinne seg i to svært ulike livssituasjoner. En norsk student har jevnt over lettere for å få seg deltidsjobber enn nyankomne flyktninger som ikke kan språket, og som kan ha en rekke andre utfordringer. Det å måtte jobbe ved siden av vil også kunne føre til at man ikke klarer å yte like bra i introduksjonsprogrammet.

Mange norske studenter har også tilgang til noe støtte fra familie for å klare seg gjennom studietiden. De fleste på introduksjonsprogrammet står uten slike fordeler. Det å leve på redusert stønad uten andre inntektskilder vil kunne være en betydelig utfordring for mange.

Departementet har også påpekt at unge enslige deltakere har mindre utgifter enn andre. Vi mener at det blir feil å generalisere på denne måten. Ofte kan det å leve alene være mer kostbart enn for to som bor sammen og deler på utgiftene. I tillegg kan vi ikke se at det tas hensyn til unge i andre livssituasjoner, f.eks. enslige forsørgere. Som departementet selv trekker frem, vil en redusert stønad slå urimelig ut for denne gruppen.

Svært mange som går på introduksjonsprogram mottar i dag sosialstønad fordi introduksjonsstønaden ikke strekker til. Det å redusere stønaden ytterligere for enkelte grupper vil kunne føre flere over på sosialstønad, noe vi mener vil være uheldig. Sosialstønad er en subsidiær ytelse, og man er ikke garantert å få det dersom NAV legger til grunn at man har nok midler fra før. Vi kan heller ikke se at dette vil være besparende da det vil medføre at mange vil havne i en enda mer usikker økonomisk situasjon. Dette vil kunne medføre mer saksbehandling og kreve mer ressurser av forvaltningen, da man som hovedregel må søke sosialstønad for hver måned.

Jussbuss mener derfor at stønaden ikke bør senkes for noen av dem som går på introduksjonsprogrammet. I stedet bør stønaden heves for alle, slik at færre må se seg nødt til å søke om sosial stønad for å dekke nødvendige utgifter.

Til punkt 8.3 om deltakerens norskmål for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap

Departementet ønsker at man skal ha ambisiøse mål for deltakerne i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Vi er bekymret for at adgangen til å sette et lavere mål for den enkelte, hvor det er behov for det, er for snever. Det bør presiseres at det skal legges stor vekt på at kommunen skal tilpasse norskmålene til den enkelte, og at det ikke skal settes et høyere mål enn det som er realistisk for deltakeren ut i fra blant annet utdanningsnivå og livssituasjon.

Vi mener departementet bør legge stor vekt på hva de som arbeider med undervisning på introduksjonsprogrammet mener er realistisk for den enkelte.

Til punkt 9.3 om forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Jussbuss er bekymret for integreringen av innvandrere som av religiøse årsaker ønsker å gå med ansiktsdekkende klesplagg, og som ikke har anledning til å delta i opplæringen som følge av dette. Departementet argumenterer for at et forbud skal sørge for at slike klesplagg ikke skal være til hinder for god samhandling og kommunikasjon. Vi er kritiske til et forbud. Følgene av manglende deltakelse i undervisningen av de det gjelder er mer alvorlig enn risikoen for at man i enkelte tilfeller vil kunne få et noe redusert læringsutbytte. Vi mener at dette forslaget strider mot hensikten bak lovforslaget, som nettopp er å fremme integrering. Et forbud som forhindrer denne gruppen fra å delta i introduksjonsprogrammet vil resultere i at enkelte kan miste sin inngangsport til det norske samfunnet.

4. Statsborgerloven

Til punkt 11.2 Krav om gjennomført norskopplæring og punkt 11.3 krav om kunnskaper i norsk muntlig

Det bør settes et prinsipielt skille mellom integreringsfremmende tiltak, og de krav som stilles for å ha rett til norsk statsborgerskap. Vi mener det er en stor egenverdi i at innvandrere får gode norskkunnskaper. Det gir et godt grunnlag for aktiv deltakelse i samfunnet og i arbeidslivet. Retten til norsk statsborgerskap bør ikke være betinget av beståtte prøver. Hvor godt man behersker et språk bør ikke være avgjørende for hvilke rettigheter man kan nyte som norsk borger. Vi mener at mennesker som bor i Norge over lang tid etter hvert får en så sterk tilknytning at det alene bør være nok til å kunne bli norsk statsborger.

I 2019 var det bare 30 % av de som hadde fullført introduksjonsprogrammet som oppnådde B1 på den muntlige prøven i norsk, ifølge statistikk fra Kompetanse Norge. Den foreslåtte lovendringen om å øke kravet til B1 legger dermed opp til at det kun er de flinkeste utlendingene som kan få norsk statsborgerskap. En slik regel vil i praksis medføre at mer ressursvake søkere mer eller mindre blir avskåret fra å kunne få norsk statsborgerskap. Forslaget legger opp til diskriminering av mer ressursvake søkere. For eksempel vil det trolig ramme flere kvinner, som ofte har fått kortere skolegang enn menn i hjemlandet.

Et statsborgerskap er en viktig del av en persons identitet. Innvilgelse av statsborgerskap bør sees som bekreftelsen av den sterke tilknytningen en person har til en stat. Denne bekreftelsen kan ha stor symbolsk betydning, men det har også en rettslig side i form av rettigheter og plikter. Ikke alle norske borgere er like gode i språk, og det bør ikke være avgjørende for om man skal regnes som norsk.

Ved å stille strengere krav til norskkunnskaper for statsborgerskap vil andelen utlendinger som bor i Norge med permanent oppholdstillatelse øke. Forslaget bidrar til å skape et «A- og B-lag» av innbyggere i Norge med utenlandsk bakgrunn. Vi tror at det vil være hemmende for integrering av de det gjelder og for deres familier.

Det bør ikke gjelde et absolutt krav om dokumenterte kunnskaper i norsk muntlig for norsk statsborgerskap. Kravet bør regnes som oppfylt når utlendingen har gjennomført opplæringen han eller hun har plikt til etter introduksjonsloven. Plikten bør være oppfylt når utlendingen har nådd sitt individuelle mål, eller i alle tilfeller etter tre år med deltakelse i

introduksjonsprogrammet. For utlendinger som ikke har deltatt i introduksjonsprogrammet bør det være tilstrekkelig å kunne dokumentere kunnskaper i norsk ved prøve på nivå A2.

Forutsatt at det fortsatt skal gjelde et språkkrav, foreslår vi å videreføre statsborgerforskriftens gjeldende unntaksbestemmelser slik de står i dag. Vi mener også, som departementet, at det må gjelde en ytterligere unntaksadgang for de som ikke kan oppnå kravene til kunnskaper i norsk muntlig på grunn av personlige forutsetninger søkeren ikke rår over. Terskelen for å gjøre unntak bør utvides til å omfatte de som ikke er i stand til å oppnå kravet på grunn av begrensninger i deres bakgrunn eller livssituasjon. Dette vil typisk være aktuelt for de som ikke har hatt skolegang før de kom til Norge, personer som sliter med å oppnå kravet fordi de sliter med traumer, eller folk med lærevansker. For mange av de som har slike begrensninger, kan det være svært vanskelig å oppnå kravene som er satt. Vurderingstemaet bør presiseres med eksempler i lov eller forskrift.

Departementets argument om at automatisering tilsier at man bør fjerne kravet om gjennomført opplæring, kan ikke være av betydning. Statsborgerskap har stor verdi for den enkelte, både symbolsk og rettslig sett. Automatisering må tilpasses loven, ikke omvendt. Hvorvidt retten til statsborgerskap skal avgjøres ved prøve eller ikke, kan ikke være påvirket av hensynet til økt automatisering.

Til punkt 11.4 Krav om samfunnskunnskap

Når det gjelder krav om bestått prøve i samfunnskunnskap bør det settes et prinsipielt skille mellom opplæringen i samfunnskunnskap og de krav som stilles til norsk statsborgerskap. Vi mener at opplæring i samfunnskunnskap gjennom introduksjonsprogrammet er viktig, men at resultatet på en flervalgsprøve ikke kan være avgjørende for hvilke rettigheter og plikter en lengeværende innvandrers skal ha.

Jussbuss mener for øvrig at flere av spørsmålene i den aktuelle prøven er lite egnet til å måle graden av integrering, og at den derfor i alle tilfeller bør avskaffes.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Med unntak av bevilgning av penger til å øke kompetansen til lærerne, fremstår det som at det er tiltenkt få eller ingen endringer i bevilgning av midler til endringer som følger av en ny integreringslov. Vi mener det da blir riktigere å se på forslaget som en omstrukturering, heller enn en satsning. Når det ikke bevilges mer midler er det heller ingen garanti for at flere vil komme opp på et høyere språknivå. Hvorvidt innvandrere får god opplæring eller ikke, vil fortsatt i stor grad avhenge av kommunens økonomi.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon 22 84 29 00 hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00.

Med vennlig hilsen

Jussbuss v/

Ida Tengesdal

Olivia Margrethe Lynch



Julie Henriksen

Jakob Røen Mohus

Christina Ree Ytterbøe

