

Sprog i Norden

Titel: Sprogtester og islandsk statsborgerskab

Forfatter: Ari Páll Kristinsson

Kilde: Sprog i Norden, 2012, s. 1-18 [i hæftet: s. 47-64]

URL: <http://ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/sin/issue/archive>



© Dansk Sprognævn

Betingelser for brug af denne artikel

Denne artikel er omfattet af ophavsretsloven, og der må citeres fra den. Følgende betingelser skal dog være opfyldt:

- Citatet skal være i overensstemmelse med „god skik“
- Der må kun citeres „i det omfang, som betinges af formålet“
- Ophavsmanden til teksten skal krediteres, og kilden skal angives, jf. ovenstående bibliografiske oplysninger.

Søgbarhed

Artiklerne i de ældre numre af Sprog i Norden (1970-2004) er skannet og OCR-behandlet. OCR står for 'optical character recognition' og kan ved tegngenkendelse konvertere et billede til tekst. Dermed kan man søge i teksten. Imidlertid kan der opstå fejl i tegngenkendelsen, og når man søger på fx navne, skal man være forberedt på at søgningen ikke er 100 % pålidelig.

Sprogtester og islandsk statsborgerskab

Ari Páll Kristinsson

De sidste to årtier er sprogtester i forbindelse med ansøgninger for statsborgerskab blevet stadig mere almindelige i europæiske lande. I 2009 blev de også indført i Island. Sprogtester for statsborgerskab har blandt anden en gatekeeping-funktion som ikke nødvendigvis er helt åbenbar. De islandske myndigheders eksplicitte og dokumenterede begrundelser for de nye sproglige krav gik udelukkende ud på at understrege hvor fordelagtig det er for indvandrere at beherske nationalsproget godt. Sprogtestenes sværhedsgrad ligger "kun" på niveauet CEFR A-1(-A-2), og man kan godt bestå selv om man fx ikke kan skrive noget islandsk. Gennemsnitlig 94 % bestod testene i 2009-2010.

In many cases across Europe, it is language that fulfils the role of lubricant of the integration machinery and that works as a gatekeeper of the national order. (Extra, Spotti & Van Avermaet 2009, s. 14)

Forøget satsning på sprogtester i Europa¹

Indvandring i Europa har vokset betydeligt, især efter "murens fald", dvs. i perioden 1991-2011. I tillæg til at der stadig har kommet flere indvandrere fra Asien, Afrika og Syd-Amerika, har også mange flyttet fra Øst- og Sydeuropa til de vest- og nordeuropæiske lande.

Sprogtester i forbindelse med ansøgninger for statsborgerskab er ligeledes blevet mere almindelige i Europa i ovennævnt periode, især efter årtusindeskiftet. Foreningen ALTEs (Association of Language Testers in Europe) undersøgelser har vist at i 2002 fandtes der sprogtester for statsborgerskab i 4 af de 14 europæiske lande som man undersøgte (29%), mens resultaterne for 2007 var 11 ud af undersøgelsens 18 lande (61%) (Van Avermaet 2008, s. 16). Sprogtester for statsborgerskab bruges i alle Europas hjørner – fra Baltikum i nordøst til Portugal i sydvest – og siden 2009 også i Island, jf. nedenfor. I en

1 Artiklen bygger på forfatterens indlæg på det nordiske sprogmode i Ilulissat 2011. Sprogmodets tema var "modersmål, nabosprog, andetsprog, fremmedsprog".

del tilfælde findes der ikke kun sprogtester for ansøgere om statsborgerskab, men også krav om kundskaber i landets historie og samfundsforhold. En arbejdsgruppe inden for ALTE har siden 1990'erne, både på egen hånd og i samarbejde med Europarådet og andre aktører, samlet og analyseret information om sprogtester og indvandring i Europa. Deres resultater tyder på at det både drejer sig om stadig flere lande end tidligere og at landene gør strammere krav:

A growing number of European countries have introduced or formalised linguistic requirements for the purposes of migration, residency and citizenship, and national governments often require language tests or other formal assessment procedures to be used. One can observe a stricter policy on language testing for immigrants and a shift from using language tests to facilitate language learning to connecting financial and civic rights sanctions to these test results. (ALTE, 2011)

I tillæg til myndighedernes sprogtester for nye medborgere, findes der naturligvis flere sproglige udfordringer som indvandrere ellers møder fx på arbejdsmarkedet og i deres deltagelse i det nye samfund iøvrigt. Deres muligheder for et godt job kan være afhængige af deres færdigheder i nationalsproget, og i engelsk.

Mange, især akademikere, har kritiseret at nationale myndigheder i Europa i stigende grad har strammet deres krav til ansøgere om statsborgerskab, blandt andet ved brugen af sprogtester. En almindelig holdning blandt kritikere er at sprogtestene bygger på en konservativ ideologi om forholdet mellem nationalstat og nationalsprog, som ikke passer for et multikulturelt Europa. Shohamy (2006), fx, kalder sprogtester for statsborgerskab for "the major device used by governments to perpetuate status priorities" (Shohamy 2006, s. 68). Cameron (2004) ser debatten om sprogtester for indvandrere i Storbritannien i en større sprogpolitisk sammenhæng; ønsket om sprogtester kom op på overfladen i samme periode som to andre sprogpolitiske tiltag i Storbritannien, dvs. når myndighederne opfordrede skoler til at lægge a) endnu større vægt på standard engelsk, og b) endnu mindre vægt på fremmedsprogsundervisning. Hun konkluderer med: "[W]hen taken together these measures convey a rather consistent message: that standard English is Britain's national language, and the only language its citizens really need to know" (Cameron 2004, s. 150). En del akademikere indenfor sprogtestfaget sætter ikke kun spørgsmålstejn ved sprogtestenes ideologi, etik og begrundelse, men også ved selve testenes nytte for måling af de sproglige færdigheder som de er ment for at måle.

Til trods for at der findes fælles træk i den udvikling i Europa at der stadig

er flere lande som har indført sprogtester blandt betingelserne for statsborgerskab, så viser det sig at begrundelsen for testene faktisk varierer lidt mellem de europæiske lande, og ligeledes er gennemførelsen varierende. Det er fx mindre almindeligt at man stiller (stramme) sprogkrav for indvandrere, blandt andet for statsborgerskab, i landene i Sydeuropa end i de nord-, vest- og østeuropæiske lande. Det er også klart at fx Estland og Letland (men ikke Litauen på samme måde, jf. fx Siiner & Vihalemm 2011, s. 118–119) har den særstilling at forbindelsen mellem statsborgerskab på den ene side og nationalsprogene estisk og lettisk på den anden side, blev efter 1991 et vanskeligt politisk spørgsmål som handlede om den status som indbyggere med russisk baggrund skulle tildeles efter Sovjetunionens fald. Spørgsmålet drejede sig da ikke om sprogkrav til nye indbyggere, men om nye sprogkrav til tidligere indbyggere. Siden 1993 har Estland oprettet en ordning som indebærer at man kan opnå estisk statsborgerskab blandt andet ”by demonstrating a basis writing, reading and speaking level of competence in Estonian together with a basic knowledge of Estonian history and the constitution” (Hogan-Brun, Ozolins, Ramonienė & Rannut 2008, s. 83), og Letland har en lignende ordning (op. cit.).

Selv om man kan pege på diverse forskelle mellem de europæiske lande, så mærker man at udviklingstendensen ligger i samme retning: ”it cannot be denied that a proliferation of integration tests and courses is spreading across Europe through policy emulation” (Extra, Spotti & Van Avermaet 2009, s. 14).

Siden 1. januar 2009 har ansøgere om islandsk statsborgerskab måttet bevise deres færdigheder i islandsk. Nedenfor beskrives sprogtestens baggrund, indhold og resultater i 2009–2010.

Ændringer i islandsk demografi

Der er sket forholdsvis store ændringer i islandsk demografi på forholdsvis kort tid. Indbyggere med indvandrerbaggrund var i 2011 omkring 7 % af befolkningen, sammenlignet med ca 2 % omkring 1990. I Island tales der nu sandsynligvis 100–200 andre modersmål end islandsk.

Antal sprogbrugere i Island som har islandsk som andetsprog eller lærer det som fremmedsprog har ligeledes vokset meget i det sidste stykke tid.² Andetsprogtalere er ofte fx børn som vokser op i Island der har forældre som ikke snakker islandsk som deres første sprog. Børnene tilegner sig fx polsk eller thai hjemme, og i tillæg lærer de islandsk i børnehaven, i skolen,

2 Bemærk at det ikke altid er let med en grænsedragning mellem begreberne ”modersmål” og ”andetsprog”, eller mellem ”andetsprog” og ”fremmedsprog”.

fra deres islandsktalende venner osv. I mange tilfælde har børn en indfødt islandsk mor eller far som snakker islandsk med dem, mens det andre af deres forældre snakker det andet sprog med dem. Mange bliver næsten eller helt bilingvale.

Stadig flere unge og voksne lærer islandsk som fremmedsprog, i og udenfor Island. I folkeskolen og videregående skole i Island findes der studiemuligheder for unge indvandrere i islandsk som fremmedsprog. Voksne kan lære islandsk som fremmedsprog fx på aftenskole, og nogle har tilgang til kurser på deres arbejdspladser. Mange vælger at studere sproget selv, med hjælp af tilgængeligt undervisningsmateriale, blandt andet på internettet. Stadig flere lærer moderne islandsk som fremmedsprog på universitetsniveau. I studieåret 2011–2012 læste fx ca. 250 studenter islandsk som fremmedsprog i Islands Universitet alene. Moderne islandsk undervises i tillæg i 43 andre universiteter i 26 forskellige lande (2011).

Mens indbyggertallet i Island (total) voksede på ca 80 % i perioden 1959–2011, blev forøgelsen i antal indvandrere mere end 1000 % i denne halvtredsårsperiode. Tabel 1 viser at det først var mod slutningen af 1900-tallet at andelen af indvandrere begyndte at vokse betydeligt i forhold til indfødte islændinge. Udviklingen fortsatte i stigende grad under 2000-tallets første tiår. Islandske bedrifter havde en årrække stort behov for importeret arbejdskraft. Efter Islands økonomiske kollaps i 2008 kan man mærke lidt tilbageslag i udviklingen.

	Indbyggere	Islandsk statsborgerskab	%	Udenlandsk statsborgerskab	%
1959	176.500	174.000	98,5	2.500	1,5
1989	252.000	247.000	98,1	5.000	1,9
1999	275.500	269.000	97,6	6.500	2,4
2009	319.500	295.000	92,4	24.500	7,6
2011	318.500	297.500	93,4	21.000	6,6

Tabel 1. Ændringer i islandsk demografi 1959–2011. Kilde: Hagstofa Íslands, 2011.

Tabel 1 bygger på Islandsk statistikbureaus tal om indbyggernes statsborgerskab (Hagstofa Íslands, 2011). De allerfleste som ikke har islandsk statsborgerskab har andre modersmål end islandsk. Også blandt islandske statsborgere er der nu stadig flere der ikke har islandsk som førstesprog. Antal indbyggere med islandsk som modersmål er altså lidt lavere end tallet for islandsk statsborgerskab i Tabel 1.

Islandsk statistikbureau opgiver ikke information om hvilke sprog indvandrere har som modersmål, men man viser deres statsborgerskab og i hvilke lande de blev født. For at få et nogenlunde rigtigt billede af hvilke fremmede sprog det drejer sig om kan man bruge tallene om indvandrernes statsborgerskab (Hagstofa Íslands, 2011) som et slags fingerpeg. Dette er naturligvis ingen solid metode, men den bruges her alligevel: vi vil regne med at de som har polsk pas har polsk som modersmål, at de som har litauisk statsborgerskab har litauisk som modersmål osv.³ Hvis man bygger på disse præmisser finder man ud at polsk, litauisk og engelsk er de tre almindeligste modersmål blandt indvandrere i Island.

Polsk	Litauisk	Engelsk
8.500	1.400	1.200

Tabel 2. Almindeligste indvandrersprog i Island 2011. Beregnet antal sprogbrugere (modersmål).

Islandsk økonomi brød sammen i oktober 2008, og mange mistede deres arbejde. Inden økonomikollapset havde mange polakker flyttet til Island (jf. ovenfor), og mange af dem arbejdede indenfor bygningsbranchen. Det har siden vist sig at langtidsarbejdsløshed først og fremmest har ramt de polske indvandrere. I Reykjavik kommune havde 2,3 % af kommunens islandske statsborgere været uden arbejde sidste 12 måneder i august 2011, mens det tilsvarende procenttal var 6,8 % blandt polske statsborgere i Reykjavik kommune (avisen *Morgunblaðið* 3. september 2011, s. 21). Formanden for arbejderforeningen Efling – stéttarfélag, Islands største forening for ufaglærde arbejdere, fortalte at ud af foreningens 2.600 medlemmer med polsk statsborgerskab, var fjerdedelen (650) arbejdsløse i september 2011 (op. cit.). Sproget er hovedforklaringen på denne forskel på de islandske og de polske arbejdere, ifølge fagforeningslederen: ”Der er tydelig sammenhæng mellem kundskaber i islandsk og status på arbejdsmarkedet. De som ikke behersker sproget [dvs. islandsk] er mere udsatte for langtidsarbejdsløshed” (op.cit.).

Policydokumenter og tiltag for integrering

Den demografiske udvikling i Island, der blev beskrevet ovenfor, har stillet

3 I 2000–2001 havde 83,5 % af litauiske statsborgere etnisk litauisk baggrund (Hogan-Brun, Ozolins, Ramonienė & Rannut 2008, s. 67). Tallet for engelsk i Tabel 2 bygger på information om statsborgerskab i USA, Storbritannien, Australien, Ny-Zealand, Kanada og Irland.

nye krav og udfordringer til det islandske samfund og dets sprogpolitik. Socialministeriet i Island publicerede regeringens policy for integrering af indvandrere i januar 2007. Her opfordredes indvandrerne til at lære islandsk, og man argumenterede for myndighedernes økonomiske bidrag til undervisningen både med sprogpoltiske og demokratiske begrundelser (Félagsmálaráðuneytið 2007a, s. 6). Ministeriet publicerede et meget kort sammendrag (370 ord) af regeringens policy på tre fremmedsprog (engelsk, polsk og spansk) i tillæg til islandsk. I dette korte sammendrag lagde man stor vægt på det islandske sprog:

Special emphasis is put on the preservation of the Icelandic language. It is important to make this clear. The Icelandic language is shared by the whole nation and preserves its history, culture and sense of self. It is also an instrument for social communication. Knowledge of Icelandic is the key to Icelandic society and can be the decisive factor regarding immigrants' integration into society. (Félagsmálaráðuneytið 2007b)

Det var også i 2007 at regeringen oprettede Indvandringsrådet som fik i opgave at være rådgiver i sager som har med integrering af indvandrere til det islandske samfund at gøre. Indvandringsrådet publicerede deres vejledninger for indvandrere i 2007 – parallelsprogligt, på den ene side på islandsk og på den anden side på henholdsvis engelsk, litauisk, polsk, russisk, serbisk, spansk, thai, tysk og vietnamesisk. Vejledningerne indeholdt forskellig information som man mente at var nyttig for indvandrerne. Her kommer man blandt andet ind på islandskstudier. Der informeres blandt andet om skoler og kurser i islandsk for udlændinge. Indvandrerne opfordres til at lære islandsk, og man peger på dets fordele, jf. følgende:

In order to take an active role in your new society it is important to learn Icelandic. Icelandic language skills will make getting important information about your rights and obligations, meeting new people and getting involved easier. (Innflytjendaráð 2007, s. 35)

Året 2007 tildelte regeringen et beløb som tilsvarende 14 mio. DKK til 77 forskellige aktører (arbejdsgivere, aftenskoler, efteruddannelsescentre m.m.) for kurser i islandsk som fremmedsprog, for 5.700 voksne indvandrere, og et tilsvarende beløb blev tildelt i 2008 til samme formål (Menntamálaráðuneytið 2008a, s. 24–27).

Man indførte sprogtester i forbindelse med ansøgninger om islandsk stats-

borgerskab fra 1. januar 2009 ifølge en lovændring i 2007, jf. næste afsnit. Der findes ingen obligatorisk sprogtest i islandsk eller andre sprogkrav som stilles til dem der flytter til Island og ønsker at få opholdstilladelse. Men der stilles sprogkrav til dem som ønsker bosættelsestilladelse. I udlændingeloven fra 2002 (Alþingi, 2002) hedder det at en af betingelserne for at få bosættelsestilladelse er at man har gået på kursus i islandsk for udlændinge. I indenrigsministeriets cirkulære fra 2003 (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2003) hedder det at ansøgeren bør have gået på kursus i islandsk mindst 150 timer, medmindre ansøgeren kan påvise på en anden måde at vedkommende har "tilsvarende kundskaber" i islandsk.

Undervisnings- og kulturministeriet offentliggjorde i 2008 en studieplan i islandsk for voksne udlændinge. Studieplanen omfatter 240 timers studier på begynderniveau, og dens formål er blandt andet at lette koordination og vurdering af undervisningen (Menntamálaráðuneyti 2008b). Studieplanen omfatter lidt af hvert af de fire områder: tale, lytteforståelse, læse, skrive. Indeholder tilsvarende færdighedsniveauet CEFR A-1–A-2 (op. cit., s. 4).

Elever som ikke har islandsk som modersmål er berettiget til undervisning i islandsk som fremmedsprog, både i folkeskolen, jf. lov nr. 91/2008, paragraf 16, og i den videregående skole, jf. lov nr. 92/2008, paragraf 35 (Alþingi 2008a, 2008b).

Islandsk sprognævn publicerede i 2008 et forslag til islandsk sprogpolitik. Altinget vedtog forslaget uændret som officiel islandsk sprogpolitik i 2009. Sprognævnets og Altingets sprogpolitiske dokument indeholder et kapitel om islandsk som andet- og fremmedsprog. Her lægger man vægt på det islandske sprogs rolle som "nøglen til islandsk samfund" (Mennta- og menningarmálaráðuneytið 2009, s. 97), og man erklærer det som et hovedformål "at islandsk fortsat bliver hovedkommunikationssproget i et multinationalt samfund i Island" (s. 98).

I 2011 vedtog Altinget en sproglov (Alþingi, 2011). Lovens første paragraf erklærer at "islandsk er islændingenenes nationalsprog og officielt sprog i Island". Ifølge lovens anden paragraf skal alle indbyggere i Island have muligheder til at lære islandsk. Myndighederne er også forpligtede til at forklare indeholdet i islandske tekster for dem der ikke forstår sproget, når det drejer sig om dokumenter og legitimationer som er vigtige for vedkommende person (paragraf 9).

Statskirken i Island oprettede i 1996 én stilling for en præst som særlig jobber for indvandrere i Island. Præsten, Toshiki Toma, kender de islandske forhold godt efter to årtiers bosættelse i Island. Hans vurdering er at nationalsproget islandsk er en forhindring for indvandrerne og at det er vigtigt for dem

at sejre over den. Toma beskrev sit syn på indvandrerens sproglige situation i Island i en artikel i *Morgunblaðið* 18. juni 2011:

Efter min vurdering er det islandske samfund ikke blevet multikulturelt endnu, når det herskende nationalsprog er en forhindring for at indvandrere kan udtrykke sig. Deres stemme genspejles derfor ikke i samfundet. Men jeg er helt sikker på at det ville ændres meget hvis islændingene opfordrede indvandrere til at skrive deres meninger i aviser og på webben, også hvis de ville tilbyde indvandrerne hjælp ved gennemlæsning.⁴ (Toma, 2011)

I den sprogpoltiske diskurs i Island kaldes islandsk ofte for "nøglen til islandsk samfund". De ovennævnte citater fra offentlige dokumenter viser den vægt som man har lagt på at indvandrere lærer islandsk. Begrundelserne er, som vi har set ovenfor, delvis eksplicit **sprogpoltiske** (at islandsk er nationalsproget; at det er et vigtigt formål at styrke dets status som nationens fælles kommunikationskode), og delvis kan argumenternes natur beskrives som **demokratisk** (at det er nemmere for indvandrere at hente information om deres rettigheder og pligter i samfundet hvis de forstår nationalsproget)⁵ og **praktisk** (at indvandrerne har større mulighed for bedre jobs hvis de behersker islandsk).

Den offentlige og eksplicite indvandringspolitik (jf. ovenfor) signalerer at integrering til islandsk samfund kræver at man lærer sig islandsk og bruger det. Sagens findes der formelle og praktiske rammer (love, regler, økonomisk støtte) for at lette den sproglige side af integreringsprocessen, og nogle er blevet nævnt ovenfor. I praksis kan indvandrerne alligevel mærke modsatte signaler, endog forhindringer. Her nævnes nogen eksempler.

Når en indvandrer snakker islandsk med fremmed accent, fx i butikker eller på arbejdspladsen, er det ofte tilfældet at islandske samtalepartnere ikke bestræber sig for at forstå dem, og de bliver også ofte besvaret på engelsk. Signalerne er altså "dit islandsk er ikke godt nok for mig", og "jeg kan godt høre at du er udlænding og derfor er det bedst for os at snakke sammen på engelsk".

4 "Að mínu mati er íslenska samfélagið ekki orðið fjölmenningslegt enn í því samhengi að ríkjandi tungumál hindrar innflytjendur í að tjá sig. Raddir þeirra speglast því ekki í samfélaginu. Ég er hins vegar fullviss um að það myndi breytast mjög ef Íslendingar hvettu innflytjendur til þess að skrifa skoðanir sínar í dagblöð og vefmiðla, sem og ef þeir myndu bjóða innflytjendum aðstoð í yfirlestri."

5 I denne sammenhæng kan man nævne at man har stemmeret i kommunevalg hvis man har opholdstilladelse – og dermed domicil – i Island og har boet der i fem år (tre år hvis man er nordisk statsborger). Statsborgere har stemmeret i folketingsvalg.

Mange indvandrere arbejder hårdt flere timer hver dag, og siden må de fx passe deres børn om aftenen osv. Så er der måske ikke altid megen tid eller energi tilbage til at lære islandsk i en aftenskole eller i selvstudium.

Det ligger i sagens natur at en multinational arbejdsplads måske ikke altid er særlig godt egnet til træning af fagspecifik kommunikation med modernålstalere af nationalsproget. Et eksempel kunne være en afdeling i et islandsk alderdomshjem, med en russisk læge og en egyptisk sygeplejerske (begge to muligvis uden arbejdslicens i deres fag indenfor EØS), en thailandsk sygeplejer og en kolombiansk rengøringsassistent. Om en almindelig arbejdsdag har indvandrerne sagtens lejlighed til at snakke med de islandsktalende patienter på deres afdeling, men medarbejdernes indbyrdes faglige kommunikation o.lign. må være udsat for tilfældig valg af kode og varierende terminologi. Det er næppe til nytte for deres indlæring af islandsk fagsprog. Og kvalificerede indvandrere, fx læger og sygeplejersker, oplever ofte "downward occupational mobility" i deres nye land, som følge af at de ikke behersker nationalsprogets fagsprog tilstrækkelig godt (Piller & Takahashi 2010, s. 544).

En komparativ nordisk undersøgelse, som Nordisk Ministerråd initierede i 2007, af de nordiske landes arbejde med integration og fastholdelse af indvandrere på arbejdsmarkedet gennem voksen- og efteruddannelse, viste blandt andet at der overalt i Norden findes meget få muligheder for læreruddannelse som sigter mod undervisning af voksne indvandrere (Birna Arnbjörnsdóttir og Lund, 2011).

Sprogtester for islandsk statsborgerskab 2009–2010

Antallet af islandske statsborgere med udenlandsk baggrund har vokset i det sidste stykke tid, især siden årtusindeskiftet. Året 1991 udstedte man 161 nye islandske pas til personer med udenlandsk baggrund (Hagstofa Íslands, 2011). Året 2006 blev 844 nye pas udstedt, og i 2008 914 (op. cit., jf. Fig. 2 i næste afsnit). I gennemsnit havde næsten halvdelen (45 %) af dem, der flyttede til Island omkring årtusindeskiftet, fået islandsk statsborgerskab i fortsættelsen af at de flyttede til Island (Alþingi, 2006–2007). Man kan først ansøge statsborgerskab (og, siden 2009, tage en sprogtest) når man har boet i Island i syv år – eller fire år hvis man er nordisk statsborger, eller tre år hvis man er gift med en islandsk statsborger. I forslaget til ændringen af statsborgerskabsloven i 2007 pegede man på, som et eksempel på "future scenario", at der flyttede fx i 2006 ca. 6.500 udlændinge til Island hvilket "kunne betyde" 3.000 nye islandske statsborgere af udenlandsk oprindelse 7 år senere, dvs. i 2013 (op. cit.).

Ovennævnt forøgelse og fremtidsprognose om antallet af nye statsborgere

var sandsynligvis blandt årsagerne til at det islandske Alting i 2007 ændrede lovgivningen om islandsk statsborgerskab (Alþingi, 2007).

Lovændringen om islandsk statsborgerskab indeholdt nogle stramninger vedrørende krav om legitimation, fx fødselsattest, økonomiske forhold, fx bevis på at man ikke er kendt for svindleri el. gentaget konkurs, og vedrørende bevis på lovligt tidligere ophold i Island. Når man ser på ændringerne i lyset af ovennævnt prognose så virker det som om lovændringen havde som formål at gøre det mere svært end tidligere at opnå islandsk statsborgerskab. Ændringen må også ses i lyset af det faktum at Island var blevet medlem af det europæiske Schengen-samarbejde om fælles landegrænseovervågning, således at islandske statsborgere også er fri til at rejse til de fleste vesteuropæiske lande. Et islandsk pas var altså blevet kostbarere end det tidligere var tilfældet.

Men hvordan kommer de nye sprogkrav, fra 1. januar 2009, ind i billedet? Altinget vedtog lovændringerne om statsborgerskab allerede i 2007, men virkningen af lovens paragraf om sprogtester blev udsat i to år.⁶

Når man læser igennem lovforslaget til ændringen af statsborgerskabsloven (Alþingi, 2006–2007), de eksplicite og dokumenterede begrundelser som findes, og diskussionen i Altinget, så findes der ingen eksplicite udsagn om at sprogkravene, som var jo en helt ny faktor i statsborgerskabsspørgsmålet, skulle forstås som en forhindring eller stramning; i drøftelserne om sprogkravene bruger man tværtimod kun den velkendte diskurs om „nøglen til samfundet“, dvs. at det er fordelagtig for indvandrerne selv at beherske nationalsproget. Det giver dem bedre muligheder for et godt job og for at klare sig bedre i samfundet, og de bliver mindre udsatte for at behøve fx stole på deres ægtefæller el. børn el. arbejdsgivere når det gælder information om rettigheder og forpligtelser i samfundet, uddannelsesmuligheder osv.

Dette gælder altså for den eksplicite diskurs. Men man kan også spekulere over at der måske var nogle som alligevel ønskede at de nye sprogkrav også kunne medvirke til at forhindre uønsket forøgelse i antal nye statsborgere. En sprogtest kan godt bruges til gatekeeping.

Ifølge rapporter om gennemførelsen af de islandske sprogtester i 2009-2010 har omkring 94 % bestået dem (jf. Tabel 3). Det tyder næppe på at de er uri-

6 Det fremgår af begrundelsen for lovændringen at Altinget ønskede at sikre at man kunne tilbyde flere og bedre kurser end tidligere, i islandsk for udlændinge, inden man begyndte med sprogtestene. Dette hænger også sammen med forberedelsen og gennemførelsen af den første officielle studieplan i islandsk for voksne udlændinge (Menntamálaráðuneyti, 2008b). Regeringen bevilgede økonomisk støtte til sprogkurser for indvandrere og til udvikling af ny undervisningsmateriale i islandsk som fremmedsprog i 2007–2009. Formålet med den to års udsættelse (2007–2009) af sprogtestene var altså at give ansøgere om statsborgerskab bedre muligheder til at tilegne sig de sprogfærdighedskrav som man havde stillet.

melige eller at de er blevet en betydelig forhindring for dem der opfylder de øvrige krav for at opnå islandsk statsborgerskab.

Ifølge indenrigsministeriets cirkulære om gennemførelsen af sprogtestene (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2008) er ikke alle ansøgere forpligtede til at tage testen, dvs. ikke de der er blevet 65 år gamle og har boet i Island mindst 7 år, heller ikke børn i folkeskolen eller yngre, og heller ikke mennesker som lider af alvorlige fysiske eller mentale begrænsninger. Andre som sender en ansøgning om islandsk statsborgerskab til indenrigsministeriet må bestå sprogtesten. Faktisk kan også selve Altinget, som det tidligere har været tilfældet, bestemme at en udlænding kan få islandsk pas, og da stilles det ikke eksplícít sprogkrav. Et mindretal bestemmelser om islandsk statsborgerskab gøres i Altinget. Den almindelige fremgangsmåde er at man sender en ansøgning om islandsk statsborgerskab til indenrigsministeriet, og tager sprogtesten.

I indenrigsministeriets cirkulære om sprogtestene (Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2008) hedder det at ansøgerne bør vise om de kan klare sig på islandsk i almindelige situationer i skolen, på arbejdet og privat; om de kan klare sig på islandsk i en uforudset situation; om de har tilstrækkelige kundskaber i islandsk ordforråd for at kunne deltage i diskussioner om et samtaleemne som de kender godt til; om de kan forstå lette samtaler på islandsk; om de kan læse korte, lette islandske tekster om et emne som de kender godt til; om de kan skrive en kort let tekst på islandsk om et emne som de kender godt til; og om de kan skelne det vigtigste i islandsk fjernsyn og radio når det drejer sig om et emne som de kender godt til.

Indenrigsministeriet lavede en aftale med det islandske evalueringsinstitut Námsmatsstofnun om gennemførelse af testene, som afholdes to gange om året. Det koster omkring 300 DKK at deltage. I tillæg til at man læser en kort tekst, og lytter til en kort samtale, og sætter kryds ved spørgsmål om teksternes indhold, skal ansøgerne skrive 10 sætninger på islandsk (jf. Fig. 1), og, tilsidst, deltage i en samtale om et emne som de kender godt til (Námsmatsstofnun, 2011a).

Ritun

- Þú ert á Íslandi. Skrifaðu vini þínum í heimalandinu póstkort. (Minnst 5 setningar.)
- Lýstu því sem þú sérð á þessari mynd. (Minnst 5 setningar.)

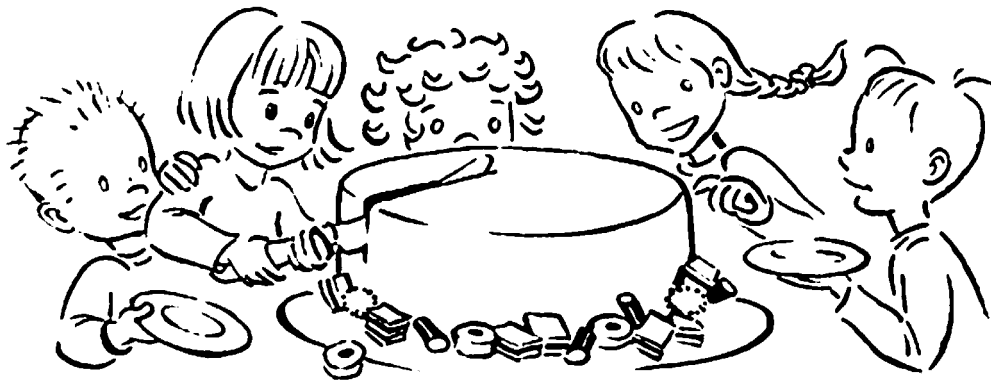


Fig. 1 Eksempel på en skriveopgave (isl. *Ritun*) i sprogtest for islandsk statsborgerskab.
 [• Du er i Island. Skriv et postkort til din ven i hjemlandet. (Mindst 5 sætninger.) • Beskriv det som du ser på billedet. (Mindst 5 sætninger.)]
 (Námsmatsstofnun, 2011b)

Sprogtestenes sværhedsgrad blev bestemt i indenrigsministeriet. Som udgangspunkt besluttede man at ansøgerne havde opnået sprogfærdigheder som tilsvarende undervisnings- og kulturministeriets studieplan for 240 timers basisstudier i islandsk for udlændinge (Menntamálaráðuneyti 2008b), dog undtaget studieplanens mål om at kende til skikke og traditioner i islandsk samfund.⁷

Sprogfærdighedskravene ligger på et niveau kring A-1–A-2 på den europæiske CEFR-skala.⁸ Tyngdniveauet (A-1–A-2) er i overensstemmelse med det som regnes som almindeligt i sprogtester for statsborgerskab i de fleste europæiske lande, ifølge Van Avermaet (2008), forsker i europæiske sprogtester og direktør for Centre for Diversity and Learning, Ghent Universitet. Hans vurdering er at det er almindeligt at sprogkravene er "rather low":

In a majority of countries the required level of language proficiency is rather low. From a functional and ethical perspective this is a justifiable choice. We must, however, be aware of the possible perceptions by the majority group. When we look closely at the CEFR descriptors at the lower levels (A1-A2), it is quite possible that a person mastering a language at A1-A2 level, and who can officially – e.g. on the basis of a language test – be

7 Det var klart i diskussionen i Altinget i 2007 om indførelsen af sprogtestene, at de udelukkende skulle dreje sig om færdigheder i islandsk sprog og sprogbrug og ikke om samfundskundskaber.

8 "Common European Framework of Reference for Languages" deles i 6 færdighedstrin: A-1–A-2 er de to "laveste", og C-1–C-2 er de to "højeste".

seen as "integrated", is not perceived as such by members of the majority group. (Van Avermaet 2008, s. 16)

I praksis har man faktisk kunnet bestå den islandske sprogttest med færdigheder som sandsynligvis ikke ligger højere end A-1 (ifølge en medarbejder i evalueringsinstituttet Násmatsstofnun, mundtlig kommunikation). Man kan bestå testet selv om man får "0" for én eller flere af de fire færdighedstyper (tale–lytte–læse–skrive), hvis man er dygtigere til andre opgaver. Det er altså fx muligt at bestå sprogttesten uden at kunne skrive noget islandsk. Med tanke på at CEFR-skalaen har 6 trin så er det klart at sammenlignet med C2 kan A1 nok kaldes "forholdsvis let". Alligevel er det dog således at for mennesker der ikke kan læse eller skrive latinske bogstaver (og måske heller ikke har læse- og skrivefærdigheder i andre skriftsystemer), så er det nok ikke så "let" at klare en islandsk sprogttest på A-1-niveauet.

Det fremgår af evalueringsinstituttets rapporter for 2009 og 2010 at de allerfleste ansøgere (94 %) bestod sprogttestene i 2009–2010 mens 6 % dumpede (Ragnheiður M. Guðmundsdóttir, Karl Fannar Gunnarsson, Sigurgrímur Skúlason & Júlíus K. Björnsson, 2010; Sigurgrímur Skúlason & Auður Aðalsteinsdóttir, 2011).

Sprogttester 2009–2010	N	%
Bestod	758	93,7
Dumpede	51	6,3
Tot.	809	100

Tabel 3.

Ansøgere om statsborgerskab som deltog i sprogttestene i 2009 og 2010 blev født i 81 henholdsvis 51 forskellige lande. De fleste blev født (i denne rækkefølge) i: Filippinerne, Polen, Thailand, Serbien og Vietnam. Når man har analyseret sprogttestenes resultater har det vist sig at én gruppe, vietnameserne, har haft det betydeligt sværere end de andre med at bestå.⁹ I 2009 dumpede

⁹ Tjekkiet har haft vietnamesiske indvandrere siden i 1950'erne (i 2006 var antallet ca 25.000). Vietnameserne har haft det mere svært med integrering end andre minoriteter i Tjekkiet, undtaget Roma. Neustupný og Nekvapil (2006) rapporterer om betydelige kommunikationsprobleme mellem vietnameserne og den etniske tjekkiske befolkning. Det gælder især for dem der er flyttet til Tjekkiet efter 1989. De som tidligere flyttede til Tjekkiet lærte sig tjekkisk på sprogkurser og måtte tage sprogttest som en del af statens program og kontrakter med det kommunistiske Vietnam (Neustupný og Nekvapil 2006, s. 48–50, 117–121).

næsten 30 % af de vietnamesiske ansøgere, mens ”kun” 15 % af de thailandske og 7 % af de filippinske ansøgere dumpede. Hvorfor går det meget dårligere for den vietnamesiske gruppe end de andre indvandrere fra Sydøstasien? Muligvis kan det delvis forklares med den forskel mellem vietnamesere i Island på den ene side og thailandske og filippinske indvandrere på den anden side at de sidstnævnte er bosatte overalt i Island (og ikke kun i Reykjavik), og mange af dem er gifte med islændinge, mens vietnameserne holder sig meget til hinanden og omgås meget som etnisk gruppe, både privat og på arbejdspladser.

Antal nye islandske statsborgere med udenlandsk baggrund

I begyndelsen af forrige afsnit blev det nævnt at antallet af nye islandske statsborgere med udenlandsk baggrund pr. år, havde vokset mellem 1991 og 2008 (Hagstofa Íslands). Sprogtestene blev indført i januar 2009. Fig. 2 viser at betydeligt færre nye pas er blevet udstedt i 2009-2010 end året 2008. Der er ikke tilgængelig information om hvor mange ansøgere fik afslag (ej heller eventuelt hvorfor) således at vi må nøjes med den ”positive” statistik, dvs. antal ansøgninger om islandsk statsborgerskab som er blevet vedtaget.

Reduktionen i antal nye pas skyldes ikke nødvendigvis det faktum at man indførte sprogtester i 2009. Man må i denne sammenhæng være opmærksom på at det ”kun” er 6 % der dumper på testene mens forskellen på antal nye statsborgere i 2008 henholdsvis 2010 er meget større end 6 %. Ifølge en medarbejder i indenrigsministeriet (mundtlig information) kom der usædvanlig mange ansøgninger om islandsk statsborgerskab netop i 2008 fordi mange af dem der havde været bosatte flere år i Island, ønskede at opnå deres statsborgerskabsstatus inden det blev obligatorisk med en sprogtest (dvs. fra januar 2009). Muligvis kan reduktionen også have sin forklaring i at efter den svære økonomiske krise som ramte Island i efteråret 2008, er det nu blevet

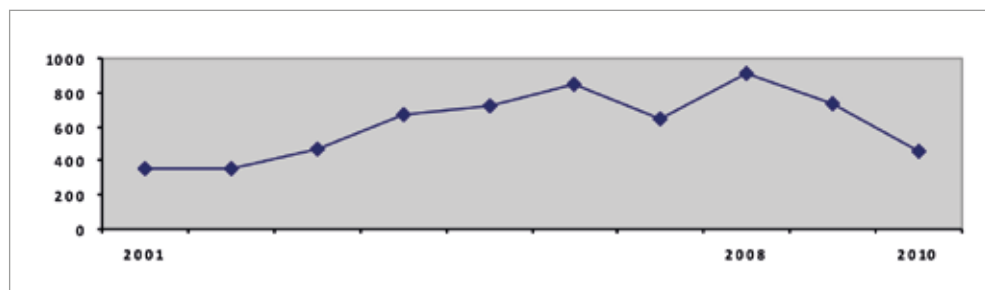


Fig 2. Nye islandske pas der blev udgivet i 2001-2010 til personer i Island med udenlandsk baggrund.

mindre attraktivt med islandsk statsborgerskab end det tidligere havde været tilfældet.

Opsummering

Det er blevet mere og mere almindeligt med sprogtester for indvandrere der ansøger statsborgerskab i europæiske nationalstater. Testene kan fungere som en del af statenes gatekeepingmekanisme. I januar 2009 indførte man sprogtester i Island. Testenes *de facto* færdighedsniveau er CEFR-A1. Omkring 94 % af ansøgere bestod dem i 2009–2010. På samme tid blev der udgivet betydeligt færre nye islandske pas, til personer med udenlandsk baggrund, sammenlignet med perioden 2006–2008.

Summary

An increasing number of national states in Europe have in recent years been implementing language tests for immigrants applying for citizenship. Such tests can be part of national gatekeeping mechanisms. Language testing for citizenship was introduced in Iceland as of January 2009. The *de facto* proficiency level required is CEFR-A1. About 94% passed the Icelandic tests in 2009–2010. The number of Icelandic passports issued to people of foreign origin decreased considerably in 2009–2010, compared to 2006–2008.

Litteratur

- ALTE, 2011: ALTE Language Assessment for Migration and Integration (LAMI) special interest group. <http://www.alte.org/projects/lami.php>
- Alþingi, 2002: *Lög um útlendinga*. <http://www.althingi.is/lagas/139a/2002096.html>
- Alþingi, 2006–2007: *Frumvarp til laga um breyting á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100 23. desember 1952, með síðari breytingum*. (Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.) <http://www.althingi.is/altext/133/s/0643.html>
- Alþingi, 2007: *Lög um breyting á lögum um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100 23. desember 1952, með síðari breytingum*. <http://www.althingi.is/altext/133/s/pdf/1298.pdf>
- Alþingi, 2008a: *Lög um grunnskóla nr. 91/2008*. <http://www.althingi.is/lagas/139a/2008091.html>
- Alþingi, 2008b: *Lög um frambaldsskóla nr. 92/2008*. <http://www.althingi.is/lagas/139a/2008092.html>

Alþingi, 2011: *Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls*.
<http://www.althingi.is/altext/139/s/1570.html>

Birna Arnbjörnsdóttir & Karen Lund, 2011: *Integration af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse: En nordisk komparativ undersøgelse*. Foredrag d. 27. maj 2011 på NORDAND 10. Konference om Nordens sprog som andet- og fremmedsprog, Reykjavík.

Cameron, Deborah, 2004: The United Kingdom: A nation state with no overt language policy. I: Ari Páll Kristinsson & Gauti Kristmannsson (red.): *Málstefna – Language Planning*. Reykjavík: Íslensk málnefnd.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2003: *Reglugerð um útlendinga*, nr. 53/2003.
<http://www.reglugerd.is>

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2008: *Reglugerð um próf í íslensku fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt*, nr. 1129/2008.
<http://www.reglugerd.is>

EFNIL, 2007: *Language legislation in Europe*.

<http://www.efnil.org/documents/language-legislation-version-2007>

Extra, Guus, Massimiliano Spotti & Piet Van Avermaet, 2009. Testing regimes for newcomers. I: Extra, Spotti & Van Avermaet (red.): *Language Testing, Migration and Citizenship. Cross-National Perspectives on Integration Regimes*. London & New York: Continuum.

Félagsmálaráðuneytið, 2007a: *Stefna ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið. http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Stefna_um_adlogun_innflytjenda.pdf

Félagsmálaráðuneytið, 2007b: *Policy on the Integration of Immigrants*. Reykjavík: /auglysing_i_ahus-blad.pdf

Hagstofa Íslands, 2011: *Mannfjöldi*. <http://www.hagstofa.is>

Hogan-Brun, Gabrielle, Uldis Ozolins, Meilutė Ramonienė & Mart Rannut, 2008: Language Politics and Practices in the Baltic States. I: Kaplan, R.B. & R.B. Baldauf Jr. (red.): *Language Planning and Policy in Europe, Vol. 3. The Baltic States, Ireland and Italy*, s. 31–192. Clevedon, Buffalo, Toronto: Multilingual Matters.

- Innflytjendaráð, 2007: *Your first steps in Iceland. Information booklet for people moving to Iceland*. Reykjavík: Innflytjendaráð. http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-enskar_sidur/Fyrstu_skrefin_-_enska.pdf
- Little, David, 2008: The Linguistic Integration of Adult Migrants. Intergovernmental Seminar organised by Language Policy Division, DG IV, Migration Division, DG III. Strasbourg 26–27 June 2008. Report. Strasbourg: Language Policy Division. http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/AdultMigrSem08_RAP09_EN.pdf
- Menntamálaráðuneyti, 2008a: *Íslenska með breim er líka íslenska. Greinargerð verkefnisstjórnar um íslenskukennslu fyrir útlendinga. Staða verkefnis í maí 2008*. http://www.mcc.is/media/frettir/islenska_med_hreim.pdf
Reykjavík: Menntamálaráðuneyti.
- Menntamálaráðuneyti, 2008b: *Námskrá. Íslenska fyrir útlendinga – grunnnáám*. Reykjavík: Menntamálaráðuneyti. http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/namskra_islenska_fyrir_utlendinga_2.pdf
- Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2009: *Íslenska til alls. Tillögur Íslenskrar málnefndar að íslenskri málstefnu samþykktar á Alþingi 12. mars 2009*. Reykjavík: Mennta- og menningarmálaráðuneytið. http://www.islenskan.is/Islenska_til_alls.pdf
- Morgunblaðið*, 3. september 2011.
- Námsmatsstofnun, 2011a: *Icelandic Language Test for applicants for Icelandic citizenship*. http://www.namsmat.is/atest/isl_prof_start.asp
- Námsmatsstofnun, 2011b: *Sýnishorn af prófverkefnum í prófi fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt*.
http://www.namsmat.is/atest/doc/islenskuprof/synis_utl.pdf
- Neustupný, J.V. & Jiří Nekvapil, 2006: Language Management in the Czech Republic. I: Baldauf Jr., R.B. & R.B. Kaplan (red.): *Language Planning and Policy in Europe, Vol. 2. The Czech Republic, The European Union and Northern Ireland*, s. 16–201. Clevedon, Buffalo, Toronto: Multilingual Matters.
- Piller, Ingrid & Kimie Takahashi, 2010: Gender, Language, and Transnationalism. I: Coupland, Nikolas (red.): *The Handbook of Language and Globalization*, s. 540–554. Blackwell.

- Ragnheiður M. Guðmundsdóttir, Karl Fannar Gunnarsson, Sigurgrímur Skúlason & Júlíus K. Björnsson, 2010: *Próf í íslensku fyrir umsækjendur um ríkisborgararétt. Skýrsla um framkvæmd og niðurstöður prófa árið 2009*. Reykjavík: Námsmatsstofnun.
- Shohamy, Elana, 2006: *Language Policy: Hidden agendas and new approaches*. London & New York: Routledge.
- Sigurgrímur Skúlason & Auður Aðalsteinsdóttir, 2011: *Próf í íslensku fyrir umsækjendur um ríkisborgararétt. Skýrsla um framkvæmd og niðurstöður prófa árið 2010*. Reykjavík: Námsmatsstofnun.
- Siiner, Maarja & Triin Vihalemm, 2011: Language and integration policies of the Baltic states in the EU context. I: *Estonian Human Development Report. Baltic Way(s) of Human Development: Twenty Years On*, s. 118–121. Tallinn: Eesti Koogöö Kogu.
- Toma, Toshiki, 2011: Aðstoð við innflytjendur í hversdagslífi. *Morgunblaðið* 18. júní 2011.
- Van Avermaet, Piet, 2008: Language policies for the integration of adult migrants: some observations and reflections on tendencies in Europe. I: Little, David: *The Linguistic Integration of Adult Migrants. Intergovernmental Seminar organised by Language Policy Division, DG IV, Migration Division, DG III. Strasbourg 26–27 June 2008. Report*, s.16–17. Strasbourg: Language Policy Division. http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/AdultMigr-Sem08_RAP09_EN.pdf

Emneord: sprogtester, indvandring, statsborgerskab, fremmedsprog, Island

Ari Páll Kristinsson er forskningsprofessor og daglig leder i sprogrøgtsafdelingen i Árni Magnússon-instituttet for islandske studier / Islands Universitet.