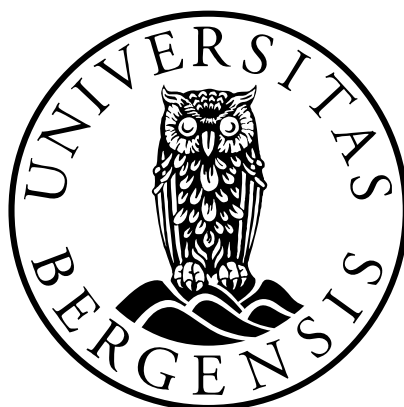


# Språkkrav i kommunale ansettelser

*Kommunenes rett til å stille språkkrav i  
ansettelsesprosesser i lys av det EØS-rettslige  
forbudet mot diskriminering*

Kandidatnummer: 98

Antall ord: 14 989



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. mai 2022

# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Tema og problemstilling.....	3
1.2 Struktur og avgrensning.....	4
2 Tolkning av EØS-regelverk .....	5
3 Diskrimineringsforbudets anvendelsesområde .....	7
4 Når utgjør språkkrav en forskjellsbehandling? .....	9
4.1 Språk som uttrykk for nasjonal tilhørighet.....	9
4.2 Språkkrav og administrativ praksis .....	11
5 Når kan et diskriminerende språkkrav rettferdiggjøres? .....	12
5.1 Innledning.....	12
5.2 Kravet til et saklig formål.....	12
5.2.1 Generelt om saklighet.....	12
5.2.2 Kan språkkrav rettferdiggjøres av hensyn til vern av et språk? .....	14
5.3 Forholdsmessighetsprinsippet .....	16
5.3.1 Generelt om forholdsmessighet.....	16
5.3.2 Krav til egnethet .....	17
5.3.3 Krav til nødvendighet.....	18
5.3.4 Forholdsmessighet i snever forstand .....	19
6 Utvalgte kommunale ansvarsområder .....	20
6.1 Innledning.....	20
6.2 Barnehagetjenester.....	21
6.3 Grunnskolen.....	23
6.3.1 Generelt om språkkrav i grunnskolen .....	23
6.3.2 Språkkrav innen spesifikke målformer og dialekter .....	26
6.3.3 Nærmere om morsmåslærere .....	28
6.4 Helse- og omsorgstjenester.....	29
6.5 Tekniske tjenester i kommunen.....	32
7 Nærmere om minoritetsspråk .....	35
8 Dokumentasjon av språkferdigheter.....	38

8.1	Hva slags dokumentasjon for språkferdigheter kan kommunen kreve av arbeidssøkeren? .....	38
8.2	Plikter kommunen å akseptere at arbeidssøkeren gjennomfører et språkkurs som kompensasjon for manglende ferdigheter? .....	39
9	Oppsummering .....	41
10	Kilderegister .....	42
10.1	Litteraturliste .....	42
10.2	Norske rettskilder .....	46
10.3	Internasjonale rettskilder .....	49
10.4	Utenlandske rettskilder .....	54

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne masteroppgaven er språkkrav i kommunale ansettelser. Språk er et verktøy for kommunikasjon som har viktige kulturbærende funksjoner i og utenfor arbeidslivet.<sup>1</sup>

Kommunene i Norge er ansvarlige for lokal myndighetsutøvelse, og kan ha behov for å stille språkkrav i ansettelser for å sikre en effektiv utførelse av kommunens arbeidsoppgaver.<sup>2</sup>

Samtidig er dagens arbeidsmarked i betydelig grad grenseoverskridende, og det kan være vanskelig for arbeidsinnvandrere å oppfylle språkkrav som stilles til kommunale stillinger.<sup>3</sup>

I 1994 ble Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) etablert mellom Det europeiske frihandelsforbund (EFTA), som Norge er del av,<sup>4</sup> og Den europeiske union (EU) gjennom EØS-avtalen.<sup>5</sup> Avtalen utvider EUs interne marked til EFTA-landene ved å avskaffe begrensninger i bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital i samarbeidsområdet.<sup>6</sup> En forutsetning for å etablere et slikt internasjonalt indre marked, er å forby forskjellsbehandling av produsenter, tjenesteytere og personer basert på deres nasjonalitet.<sup>7</sup> Av EØS-avtalen art. 4 følger det derfor at forskjellsbehandling av nasjonalitet innenfor avtalens virkeområde forbys.

Forbudet mot nasjonalitetsbasert forskjellsbehandling kan komme i konflikt med kommunenes behov for å stille språkkrav i ansettelser. Hvis språkkravet legger opp til en forskjellsbehandling av nasjonalitet, og dette ikke kan rettferdiggjøres, utgjør språkkravet en ulovlig diskriminering.<sup>8</sup> Siden EØS-avtalens hoveddel regnes som norsk lov etter EØS-loven<sup>9</sup> § 1, vil et EØS-stridig språkkrav også være ulovlig i norsk intern rett. Problemstillingen som vil behandles i denne masteroppgaven, er til hvilken grad det EØS-rettslige forbudet mot diskriminering er til hinder for at norske kommuner stiller språkkrav i ansettelser.

---

<sup>1</sup> Meld. St. 8 (2018-2019) s. 16-18.

<sup>2</sup> Se f.eks. Spence (2018) og Carlsen (2022).

<sup>3</sup> Proba (2014) s. 7 og 67.

<sup>4</sup> Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA), Stockholm, 4. januar 1960 (ikrafttredelse 3. mai 1960).

<sup>5</sup> Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto, 2. mai 1992 (ikrafttredelse 1. januar 1994).

<sup>6</sup> EØS-avtalen art. 1 og fortalepunkt 5.

<sup>7</sup> EØS-avtalens fortalepunkt 15.

<sup>8</sup> Aall (1994) s. 1014 og Barnard (2019) s. 503.

<sup>9</sup> Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

## 1.2 Struktur og avgrensning

Analysen vil ta utgangspunkt i EØS-avtalen art. 28 nr. 1 og 2. Denne bestemmelsen presiserer avtalens art. 4, og fastslår at fri bevegelighet av arbeidskraft skal oppnås ved å avskaffe all forskjellsbehandling av arbeidstakere når det gjelder ansettelse. Innholdet av EØS-avtalen art. 28 utdypes videre gjennom EU-forordning 492/2011.<sup>10</sup> Mens forordningens art. 3 nr. 1 første ledd bestemmer at direkte og indirekte nasjonalitetsbasert forskjellsbehandling er forbudt i ansettelsesprosesser, følger det av andre ledd at forbudet ikke er til hinder for språkkrav som er nødvendige av hensyn til arten av den ledige stillingen.

Masteroppgaven er avgrenset mot ansettelse i privat, statlig og fylkeskommunal sektor. Det avgrenses også mot annet diskrimineringsvern enn det i EØS-avtalen, slik som etter den norske likestillings- og diskrimineringsloven<sup>11</sup> og etter EU-direktiv 2000/43<sup>12</sup> om etnisk diskriminering, som ikke er gjort til en del av EØS-avtalen. Formålet med å foreta en slik avgrensning er å gi rom for en mer inngående analyse av språkkrav knyttet til kommunens ansvarsområder, slik som grunnskolen og helse- og omsorgstjenester,<sup>13</sup> uten å bruke plass på å tolke flere diskrimineringsregler. Flere av funnene som gjøres i oppgaven vil uansett ha overføringsverdi til andre sektorer enn den kommunale,<sup>14</sup> og vil ha paralleller i andre diskrimineringsregelsett. Konsekvenser av et brudd på regelverket vil heller ikke behandles.

Opgaven er delt inn i ni kapitler. I kapittel 2 gis det en innføring i EØS-rettslig juridisk metode, og i kapittel 3 behandles diskrimineringsforbudets anvendelsesområde. Forbindelsen mellom språkkrav og forskjellsbehandling av nasjonalitet diskuteres i kapittel 4. Kravene for å rettferdiggjøre et ellers diskriminerende språkkrav drøftes i kapittel 5. Funnene holdes deretter opp mot et utvalg kommunale ansvarsområder i kapittel 6. Kommunens rett til å stille språkkrav innen minoritetsspråk diskuteres nærmere i kapittel 7, og i kapittel 8 reises det et to problemstillinger knyttet til kommunens rett til å kreve dokumentasjon på språkferdigheter. Til slutt gis det en oppsummering av oppgavens funn i kapittel 9.

---

<sup>10</sup> Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 492/2011/EU av 5. april 2011 om fri rørsle for arbeidstakere innenfor Unionen. Inntatt i EØS-avtalen vedlegg V nr. 2 og lov 14. desember 2012 nr. 81 om fri rørsle av arbeidstakere innenfor EØS mv. (EØS-arbeidstakarlov).

<sup>11</sup> Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

<sup>12</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

<sup>13</sup> Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 13-1 og lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 3-1.

<sup>14</sup> EØS-avtalen art. 28 gjelder både for privat og offentlig sektor, se sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 36.

## 2 Tolkning av EØS-regelverk

For å besvare oppgavens problemstilling, må innholdet av EØS-avtalen presiseres. Selv om norsk rett vil benyttes fortløpende i masteroppgaven for å fremheve kommunens ansvarsområder og særlige problemstillinger, er det EØS-rettslig juridisk metode som skal benyttes. Her gjelder det spesielle tolkningsregler. Siden avtalen utvider EUs interne marked til å omfatte EFTA, er det en målsetning at de samme reglene anvendes likt mellom EU- og EFTA-statene.<sup>15</sup> Dette omtales som homogenitetsprinsippet, og innebærer at den juridiske metoden som brukes til tolkningen av EU-rettskilder, så langt som mulig benyttes likt til tolkningen av EØS-avtalen.<sup>16</sup> For å forstå hvordan EØS-avtalen skal tolkes, må EU-rettslige tolkningsprinsipper derfor først forklares.

EU er en folkerettslig sammenslutning som bygger på to grunnleggende traktater. Disse er Traktaten om Den europeiske union<sup>17</sup> (TEU) og Traktaten om Den europeiske unions virkemåte<sup>18</sup> (TEUV). Mens førstnevnte traktat angir regler for etableringen av EU, gir sistnevnte regler for EUs funksjoner og virkeområde.<sup>19</sup> EU-traktatene utdypes og presiseres av rettsakter i form av forordninger, direktiver, vedtak, rekommandasjoner og uttalelser.<sup>20</sup> Direktiver og forordninger er særlig viktige for tolkningen av EU-traktatene,<sup>21</sup> og vice versa.<sup>22</sup>

Til tross for at EU er en folkerettslig sammenslutning, har det ikke vært praksis å benytte seg av alminnelige folkerettslige prinsipper i tolkningen av EU-lovgivning.<sup>23</sup> Tvert imot har EU-domstolen, som sikrer overholdelse av EU-retten,<sup>24</sup> slått fast at EU er en særegen rettsorden som skiller seg fra alminnelig nasjonal og internasjonal rett.<sup>25</sup> I EU-retten er ordlyden av EU-traktatene og rettsaktene et klart utgangspunkt for tolkningsprosessen, men praksis viser at

---

<sup>15</sup> EØS-avtalen art. 1, se fortalepunkt 5 og 16.

<sup>16</sup> Arnesen (2015) s. 26-27 og Sejersted mfl. (2011) s. 223-224.

<sup>17</sup> Treaty on European Union, Maastricht, 7. februar 1992 (ikrafttredelse 1. november 1993).

<sup>18</sup> Traité instituant la Communauté Économique Européenne, Roma, 25. mars 1957 (ikrafttredelse 1. januar 1958), autentisk engelsk navn endret til Treaty on the Functioning of the European Union som følge av Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisboa, 13. Desember 2007 (ikrafttredelse 1. desember 2009).

<sup>19</sup> TEU art. 1 nr. 1 og TEUV art. 1 nr. 1.

<sup>20</sup> TEUV art. 288.

<sup>21</sup> Nielsen (2019) s. 109-110 og EU-domstolens sak 218/82 *Kommisjonen mot Rådet* avsnitt 15. Dette gjelder ikke unntaksfritt, se Sejersted mfl. (2011) s. 232-233.

<sup>22</sup> Se for eksempel C-278/03 *Kommisjonen mot Italia* avsnitt 15.

<sup>23</sup> Arnesen (2015) s. 26 og Sejersted mfl. (2011) s. 58.

<sup>24</sup> TEU art. 19. EU-domstolen består av Retten som førsteinstansdomstol, Domstolen som domstol i siste instans, og flere spesialiserte nemnder. I denne oppgaven henviser «EU-domstolen» til Domstolen.

<sup>25</sup> Sak 26/62 *Van Gend og Loos* nr. II B fjerde avsnitt.

formålet med lovgivningen tillegges særlig tung vekt i utformingen av rettsregler.<sup>26</sup> EU-domstolen viser også gjennomgående til egen praksis i sine avgjørelser, som betyr at EU-rettspraksis er en viktig rettskilde.<sup>27</sup> Sistnevnte poeng er gjentatt i EØS-avtalen art. 6.

I tillegg til rene EU-rettskilder, vil særskilte EØS-kilder være relevante å se til ved tolkningen av EØS-avtalen. Et viktig poeng her er at EØS-avtalen forutsetter etableringen av en EFTA-domstol som håndhever EFTA-statenes etterlevelse av avtalen.<sup>28</sup> EFTA-domstolen benytter seg i stor grad av egen rettspraksis til løsningen av EØS-relevante problemstillinger.<sup>29</sup> Det hender også at EU-domstolen henviser til praksis fra EFTA-domstolen, men dette skjer i begrenset grad sammenlignet med EFTA-domstolens mer omfattende bruk av EU-rettspraksis.<sup>30</sup> Dette illustrerer uansett at rettspraksis fra både EU-domstolen og EFTA-domstolen står sentralt i tolkningen av EØS-relevante regelverk.

Noe som gjør tolkningen av EØS-avtalen vanskeligere, er at den i all hovedsak er utformet etter TEUV. Andre sentrale EU-regelverk, slik som TEU og Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter<sup>31</sup> (EU-pakten) kan være viktige faktorer ved tolkningen av TEUV, men faller formelt sett utenfor EØS-avtalens virkeområde.<sup>32</sup> I tillegg er det flere bestemmelser i TEUV som ikke har paralleller i EØS-avtalen. Det kan være vanskelig å avgjøre når homogenitetsprinsippet krever av EFTA-statene å tolke EØS-avtalen på samme måte som i EU der regelverkene skiller seg fra hverandre. Rettspraksis fra EFTA-domstolen viser at dette generelt sett er et tolkningsproblem av begrenset praktisk betydning, og at de samme prinsippene langt på vei anvendes for å sikre homogenitet.<sup>33</sup> Akkurat for språkkrav er det imidlertid problematisk, siden EU-domstolen både har benyttet seg av TEU og EU-pakten for å besvare problemstillinger knyttet til språkdiskriminering i bevegelsessaker.<sup>34</sup> Problemstillinger knyttet til homogenitet vil derfor tas opp fortløpende i analysen.

---

<sup>26</sup> Sak C-260/17 *Anodiki* avsnitt 25, sak 19/67 *van der Vecht* s. 353 og sak C-13/05 *Navas* avsnitt 40. Se også Sejersted mfl. (2011) s. 59.

<sup>27</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 54-56 og Nielsen (2019) s. 116.

<sup>28</sup> Jf. Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol, Porto, 2. mai 1992 (ikrafttredelse den 1. januar 1994) (ODA) artikkel 27. Se EØS-avtalen art. 108 nr. 2.

<sup>29</sup> Se til illustrasjon EFTA-domstolens sak E-9/20 *ESA mot Norge* avsnitt 75-83, 88 og 100-106.

<sup>30</sup> Sammenlign sak C-522/04 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 44 med sak E-9/20 *ESA mot Norge* avsnitt 75-104.

<sup>31</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, 7. desember 2000 (ikrafttredelse 1. desember 2009).

<sup>32</sup> Sak E-1/02 *ESA mot Norge* avsnitt 55.

<sup>33</sup> Sak E-15/10 *Posten Norge* avsnitt 85 og sak E-18/11 *Irish Bank* avsnitt 122, se Fredriksen (2013) s. 396-397.

<sup>34</sup> F.eks. sak C-391/09 *Runevič-Vardyn* avsnitt 89 og sak C-202/11 *Las* avsnitt 26.

### 3 Diskrimineringsforbudets anvendelsesområde

Før diskrimineringsforbudets betydning for språkkrav i kommunale ansettelser kan diskuteres, må virkeområdet for EØS-avtalen art. 28 forklares. Her er det tre sentrale vilkår.<sup>35</sup> Den som rammes av språkkravet må for det første være en arbeidstaker. For det andre må det være et grenseoverskridende element ved ansettelsen. For det tredje kan ikke ansettelsen gjelde en stilling i den offentlige administrasjon. De samme vilkårene gjelder for forordning 492/2011 art. 3, som bare er en presisering av EØS-avtalen art. 28.<sup>36</sup>

EU-domstolen har tolket arbeidstakerbegrepet i TEUV art. 45, som tilsvarer EØS-avtalen art. 28, til å omfatte enhver person som utfører arbeid mot betaling under en arbeidsgiver.<sup>37</sup> Hvis arbeidstakerbegrepet hadde vært avgrenset til kun å gjelde personer som allerede er i arbeid, ville imidlertid arbeidsløse EØS-arbeidssøkere manglet vern etter EØS-avtalen art. 28. Dette ville gjort retten til å ta arbeid illusorisk.<sup>38</sup> Arbeidstakerbegrepet må derfor tolkes som også å omfatte arbeidssøkere som ikke allerede er underordnet en arbeidsgiver, så lenge vedkommende arbeidssøker genuint forsøker å finne arbeid.<sup>39</sup>

Vilkåret om et grenseoverskridende element kan leses ut av EØS-avtalen art. 4, som bestemmer at diskrimineringsforbudet kun gjelder innenfor «avtalens virkeområde». Dette vil si at forbudet bare gjelder så langt det kan påvises en forbindelse mellom arbeidssøkeren og etableringen av det indre marked mellom EU og EFTA.<sup>40</sup> En slik forbindelse oppstår hvis EØS-borgeren har benyttet seg av retten til fri bevegelse for å søke på den ledige stillingen.<sup>41</sup> Rettspraksis viser at det skal lite til for å oppfylle vilkåret.<sup>42</sup> Hvis arbeidssøkeren har oppnådd en akademisk grad eller dokumentasjon på språkferdigheter i en annen medlemsstat, vil dette gjerne være tilstrekkelig.<sup>43</sup> Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med en

---

<sup>35</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 357-365 og Barnard (2019) s. 205-208, s. 234-237 og s. 498-501.

<sup>36</sup> Sak C-350/96 *Clean Car Autoservice* avsnitt 17, se forordningens fortalepunkt 1 og 3.

<sup>37</sup> Sak 66/85 *Lawrie-Blum* avsnitt 16-17. Se Riesenhuber (2021) s. 107-108.

<sup>38</sup> Sak C-292/89 *Antonissen* avsnitt 11-12.

<sup>39</sup> Sak C-85/96 *Sala* avsnitt 32.

<sup>40</sup> EØS-avtalen art. 1 og fortalepunkt 4 om avtalens formål. Se også avtalens art. 78 til 88, som gir regler om samarbeid utenfor de fire friheter.

<sup>41</sup> Sak C-184/99 *Grzelczyk* avsnitt 32-33.

<sup>42</sup> Sak C-212/06 *Walloon Government* avsnitt 52, se Wormbescher (2015) s. 113.

<sup>43</sup> Sak C-19/92 *Kraus* avsnitt 16, 19 og 32.



hypotetisk mulighet for å benytte seg av markedsfrihetene,<sup>44</sup> og heller ikke en ren pretensjon om EØS-relevans.<sup>45</sup> Vilkåret innebærer at det EØS-rettslige diskrimineringsforbudet ikke kan påberopes av innenlandske arbeidssøkere som ikke har benyttet seg av bevegelsesfriheten.<sup>46</sup>

Endelig følger det av EØS-avtalen art. 28 nr. 4 at artikkelen ikke gjelder for stillinger «i den offentlige administrasjon». Ordlyden kan tyde på at diskrimineringsforbudet er avgrenset mot offentlig sektor og kommunene. En slik tolkning svarer imidlertid dårlig til EØS-avtalens formål om å sikre fri bevegelse av arbeidskraft,<sup>47</sup> og EU-domstolen har presisert uttrykket flere ganger.<sup>48</sup> I *Sotgiu* fastslo EU-domstolen at unntaket skal tolkes snevert, og at det ikke skiller formelt mellom ulike stillingstyper eller samfunnssektorer.<sup>49</sup> I *Lawrie-Blum* presiserte Domstolen at den offentlige administrasjon bare omfatter stillinger med ansvar for statens allmenne interesser, der unntak fra bevegelsesfriheten er nødvendig for å ivareta disse interessene.<sup>50</sup> Med bakgrunn i dette har EU-domstolen kommet til at lærere, sykepleiere og rørleggere vanligvis ikke er en del av den offentlige administrasjon.<sup>51</sup> I *Kommisjonen mot Belgia* aksepterte Domstolen imidlertid at tilsynsførere og arkitekter falt inn under unntaket.<sup>52</sup> EU-kommisjonen har også antydnet at stillinger i politiet, militæret, skattemyndighetene og lignende er så tett knyttet til statens interesser at de typisk rammes av unntaket.<sup>53</sup> Rettspraksis illustrerer at unntaksregelen i EØS-avtalen art. 28 nr. 4 har et snevert anvendelsesområde,<sup>54</sup> og at den først og fremst gjelder kommunale stillinger med sentrale administrative eller politiske funksjoner. De fleste kommunale stillinger vil dermed vanligvis falle utenfor unntaket, selv hvis stillingen innebærer ansvar for samfunnskritiske funksjoner slik som kollektivtransport og kraftforsyning.<sup>55</sup>

---

<sup>44</sup> Sak 180/83 *Moser* avsnitt 18 og Barnard (2019) s. 207-208.

<sup>45</sup> Sak 20/87 *Gauchard* avsnitt 11 og 12.

<sup>46</sup> Wormbescher (2015) s. 111-112.

<sup>47</sup> EØS-avtalens fortalepunkt 5.

<sup>48</sup> Et sammendrag finnes i Popescu (2017) s. 528-531.

<sup>49</sup> Sak 152/73 *Sotgiu* avsnitt 4-5.

<sup>50</sup> Sak 66/85 *Lawrie-Blum* avsnitt 26-27.

<sup>51</sup> Les Barnard (2019) s. 499 med videre henvisninger.

<sup>52</sup> Sak 149/79 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 8.

<sup>53</sup> EUT C72/2 (1988) s. 3. Se også EU-kommisjonens arbeidsdokument SEC(2010) 1609 (ikke publisert).

<sup>54</sup> Riesenhuber (2021) s. 112-113.

<sup>55</sup> Sak C-473/93 *Kommisjonen mot Luxembourg* avsnitt 31.

# 4 Når utgjør språkkrav en forskjellsbehandling?

## 4.1 Språk som uttrykk for nasjonal tilhørighet

Forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 første ledd bokstav a forbyr lovgivning og administrativ praksis som stiller eksplisitte tilleggsvilkår i ansettelsen av utenlandske EØS-borgere som ikke gjelder for innenlandske. Bokstav b fastslår at det samme gjelder for tiltak som tilsynelatende behandler innenlandske og utenlandske arbeidssøkere likt, men som i realiteten stiller utenlandske dårligere. Direkte og indirekte forskjellsbehandling av innenlandske og utenlandske arbeidssøkere er med andre ord forbudt, og regnes som diskriminerende hvis ikke forskjellsbehandlingen kan rettfærdiggjøres.<sup>56</sup> Første spørsmål er dermed om et språkkrav er egnet til å forskjellsbehandle innenlandske og utenlandske arbeidssøkere i ansettelse.

Formelt sett er det ikke noe i veien for at en EØS-borger lærer seg hovedspråket i en annen medlemsstat. Dette betyr at et rent språkkrav ikke utgjør noen eksplisitt form for forskjellsbehandling av nasjonalitet.<sup>57</sup> Forbudet mot direkte forskjellsbehandling passer derfor dårlig til språkkrav i ansettelsesprosesser. Det kan finnes unntak til dette, for eksempel hvis kommunen stiller krav til norsk statsborgerskap som dokumentasjon på språkferdigheter, men dette er en spesiell problemstilling som behandles nærmere i oppgavens kapittel 8.

Språk er imidlertid sterkt forbundet med nasjonal kultur, som betyr at en persons språkferdigheter indirekte kan gi uttrykk for nasjonal tilhørighet.<sup>58</sup> Dessuten er det gjennomgående vanskelig for innvandrede arbeidssøkere å oppnå krav til språkferdigheter i mottakerlandet.<sup>59</sup> Mens språkkrav ikke eksplisitt skiller mellom arbeidssøkere etter statsborgerskap, vil en person med nasjonal tilhørighet til en stat med språket som nasjonalspråk gjerne ha en reell fordel over arbeidssøkere fra andre språktradisjoner.<sup>60</sup> Språkkrav er derfor egnet til å stille utenlandske arbeidssøkere dårligere enn innenlandske.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Davies (2012) s. 81-83 og Fredriksen (2022) s. 128.

<sup>57</sup> Jf. forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 første ledd bokstav a.

<sup>58</sup> Sak C-391/09 *Runevič-Vardyn* avsnitt 86-87 og sak C-202/11 *Las* avsnitt 20 og 31.

<sup>59</sup> Proba (2014) s. 67 og sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 39.

<sup>60</sup> Barnard (2019) s. 241 og Sejersted mfl. (2011) s. 370.

<sup>61</sup> Samme konklusjon finnes i Aall (1994) s. 1020.

Tolkningen finner støtte i praksis fra EU-domstolen, som også antyder at det skal lite til for at språkkrav regnes som indirekte diskriminerende. I *Groener* la EU-domstolen implisitt til grunn at et krav om irskferdigheter for ansettelse i Irland rammet utenlandske arbeidssøkere hardere enn nasjonale statsborgere.<sup>62</sup> Videre påpekte Domstolen at forordning 1612/68<sup>63</sup> art. 3 var til hinder for arbeidsgivere å kreve at arbeidssøkere har opparbeidet seg språkferdigheter i en konkret medlemsstat.<sup>64</sup> Forordning 492/2011 er en konsolidert utgave av forordning 1612/68 som ikke endrer på rettstilstanden fra før 2011.<sup>65</sup> Homogenitetsprinsippet tilsier derfor at tilnærmingen i *Groener* er veiledende for tolkningen av forordning 492/2011 art. 3.<sup>66</sup>

At det skal lite til for at et språkkrav faller inn under diskrimineringsforbudet, stemmer overens med EU-rettspraksis som ikke direkte gjelder språkkrav i ansettelser. I *Pilar Allué* kom EU-domstolen til at det var indirekte forskjellsbehandlende av et universitet å nekte fremmedspråkassistenter fast stilling, siden et flertall av assistentene var utenlandske statsborgere.<sup>67</sup> Videre fant EU-domstolen i *Clean Car Autoservice* at det var indirekte forskjellsbehandlende å kreve av arbeidstakere å ha fast bopel i medlemsstaten for å ta visse stillinger, siden bopelkravet var egnet til å ramme utenlandske statsborgere hardere enn innenlandske.<sup>68</sup> På samme måte kan det være indirekte diskriminerende overfor utenlandske arbeidssøkere om kommunen stiller krav til norsk- eller engelskferdigheter i ansettelser, siden disse språkene har begrenset utbredelse i EØS.<sup>69</sup> Her må en imidlertid gjøre en konkret vurdering av situasjonen. En irsk arbeidssøker med engelsk som morsmål vil ikke stilles dårligere der kommunen stiller krav til engelskferdigheter, men det samme språkkravet kan være diskriminerende overfor en italiensk arbeidssøker som mangler engelskkompetanse.

En tredje situasjon som må nevnes, er ikke-diskriminerende tiltak som likevel strider med bevegelsesfriheten. I *Las* kom EU-domstolen til at det var i strid med TEUV art. 45 å stille krav til at en arbeidskontrakt måtte formuleres på statens nasjonalspråk for å regnes som autentisk. Selv om et slikt tiltak kan rammes av ordlyden i forordning 492/2011 art. 3 nr. 1,<sup>70</sup>

---

<sup>62</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 12-14. Tilsvarende i sak C-202/11 *Las* avsnitt 25-27.

<sup>63</sup> Rådsforordning nr. 1612/68/EØF av 15. oktober 1968 om fri bevegelse for arbeidstakere innen Fellesskapet.

<sup>64</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 23. Se også sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 44-45.

<sup>65</sup> Se forordning 492/2011 art. 41, fortalens punkt 1 og 3.

<sup>66</sup> Jf. EØS-avtalen art. 6.

<sup>67</sup> Sak 33/88 *Pilar Allué* avsnitt 11-12, sml. sak C-272/92 *Spotti*. Se Riesenhuber (2021) s. 117-118.

<sup>68</sup> Sak C-350/96 *Clean Car Autoservice* avsnitt 29-30.

<sup>69</sup> Eurostat (2016). Se nærmere om språk på arbeidsplassen i oppgavens punkt 6.5.

<sup>70</sup> Barnard (2019) s. 242. Her hevdes det at forbudet mot ikke-diskriminerende tiltak som hindrer markedstilgang presumtivist omfattet av forordning 492/2011. Typetilfellet kan sies å passe godt med ordlyden i forordningen art. 3 nr. 1 første ledd bokstav b, men dette er en diskusjon av begrenset betydning for oppgaven.

nøyde EU-domstolen seg med å vise til at arbeidskontraktens språk hadde en avskrekkende virkning for utenlandske arbeidssøkere, som dermed sto i strid med bevegelsesfriheten.<sup>71</sup> Det kan tenkes situasjoner der språkkrav i stillingsutlysninger utgjør en slik ikke-diskriminerende begrensning, for eksempel hvis verken innenlandske eller utenlandske arbeidssøkere har forutsetningene for å oppnå språkkravet.<sup>72</sup> Dette er likevel ikke et sentralt tema for denne masteroppgaven. I den videre analysen vil det legges til grunn at språkkrav som stilles er indirekte diskriminerende.

## 4.2 Språkkrav og administrativ praksis

Det kan være situasjoner der det ikke stilles formelle språkkrav i stillingsutlysningen, men der kommunen i praksis unnlater å ansette kandidater med svake språkferdigheter. Siden forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 omfatter all administrativ praksis som forskjellsbehandler etter statsborgerskap, rammes denne typen vektlegging av språkferdigheter også av diskrimineringsforbudet. Det er altså likegyldig om språkkravet stilles eksplisitt i utlysningen eller om det praktiseres i selve utvelgelsen. Hvis kommunen i realiteten stiller et minstekrav til språkferdigheter i utvelgelsesprosessen, omfattes språkkravet av diskrimineringsforbudet.

En vanskeligere situasjon er der det ikke stilles minstekrav til språk, verken formelt eller reelt, men der kommunen likevel bruker språkferdigheter som et moment i konkurransen mellom ellers kvalifiserte arbeidssøkere. Det norske ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet innebærer at kommunene er rettslig forpliktet til å ansette den best kvalifiserte arbeidssøkeren,<sup>73</sup> som kan inkludere personlige forhold slik som samarbeidsevner og språk.<sup>74</sup> Kommunen kan altså ha en internrettslig plikt å ansette en arbeidssøker med høy språkkompetanse fremfor en med svake språkferdigheter. En slik vektlegging av språkferdigheter kan i praksis utelukke utenlandske EØS-borgere fra ledige stillinger, og dermed havne inn under forbudet i forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 første ledd. At kommunene kan være forpliktet til å skille mellom språkferdigheter etter intern rett, er uten betydning for det EØS-rettslige diskrimineringsforbudet.<sup>75</sup> Dette betyr at EØS-avtalen generelt vil være til hinder for at kommunen vektlegger språkferdigheter i utvelgelsesprosessen, hvis ikke forskjellsbehandlingen kan rettferdiggjøres.

---

<sup>71</sup> Sak C-202/11 *Las* avsnitt 22. Sml. sak E-14/15 *Holship* avsnitt 115.

<sup>72</sup> Sml. sak E-1/06 *Spillautomat* avsnitt 27. Se også oppgavens kapittel 8.

<sup>73</sup> Se Prop. 94 L (2016-2017) s. 69 og Helgeland (2018) s. 250-251.

<sup>74</sup> Sml. Prop. 94 L (2016-2017) s. 78. Se Oslo tingretts sak TOSLO-2020-34957.

<sup>75</sup> Sak C-288/12 *Kommisjonen mot Ungarn* avsnitt 35.

# 5 Når kan et diskriminerende språkkrav rettferdiggjøres?

## 5.1 Innledning

Hvis et språkkrav stiller utenlandske arbeidssøkere dårligere enn innenlandske, vil kravet i utgangspunktet være i strid med det EØS-rettslige diskrimineringsforbudet. Entydig rettspraksis viser likevel at en forskjellsbehandling av nasjonalitet kan rettferdiggjøres hvis tiltaket kan begrunnes saklig, så lenge forskjellsbehandlingen står forholdsmessig til målet som skal oppnås.<sup>76</sup> Av forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd følger det også at forbudet mot diskriminering ikke er til hinder for at det stilles språkkrav i ansettelser som er nødvendige av hensyn til stillingens art.<sup>77</sup> Dette gir uttrykk for en generell lovgivningsteknikk i EU- og EØS-retten, hvor inngrep i de grunnleggende frihetene regnes som rettsstridige inntil det kan vises til motstående hensyn som veier tyngre.<sup>78</sup>

I dette kapitlet vil det gjøres en analyse av adgangen til å rettferdiggjøre et ellers diskriminerende språkkrav, med fokus på reguleringen i forordning 492/2011. Kapitlet er delt i to, hvor kravet til et saklig formål behandles under punkt 5.2, og kravet til forholdsmessighet under punkt 5.3. Selv om kapitlet først og fremst går ut på en tolkning av EØS-regelverket, gis det eksempler fra kommunale ansettelser for å illustrere innholdet av de enkelte reglene.

## 5.2 Kravet til et saklig formål

### 5.2.1 Generelt om saklighet

Det første steget domstolene tar for å avgjøre om en forskjellsbehandling kan rettferdiggjøres, er å vurdere om tiltaket har et saklig formål.<sup>79</sup> Hvis ikke forskjellsbehandlingen kan forankres i et slikt saklig formål, er tiltaket rettsstridig.<sup>80</sup> For å forstå hva som skal til for å rettferdiggjøre et språkkrav i ansettelser, må saklighetskriteriet undersøkes nærmere.

---

<sup>76</sup> Sak C-237/94 *O'Flynn* avsnitt 19-23 og sak C-424/97 *Haim II* avsnitt 57, se Nielsen (2019) s. 270-271.

<sup>77</sup> Se sak C-317/14 *Kommissjonen mot Belgia* avsnitt 24.

<sup>78</sup> Barnard (2019) s. 216-217.

<sup>79</sup> Sak C-202/11 *Las* avsnitt 23 og sak E-8/20 *NAV* avsnitt 91.

<sup>80</sup> Sak C-424/97 *Haim II* avsnitt 57.

Det følger av EØS-avtalen art. 28 nr. 3 at hensyn til offentlig orden, sikkerhet og folkehelse kan rettfærdiggjøre begrensninger i bevegeligheten av arbeidstakere. Forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd presiserer at språkkrav alltid kan rettfærdiggjøres dersom språkferdigheter kreves av hensyn til arbeidets art. Bestemmelsene suppleres også med ulovfestede allmenne hensyn.<sup>81</sup> Det avgjørende er uansett om det forskjellsbehandlende tiltaket ivaretar en beskyttelsesverdig offentlig interesse.<sup>82</sup> At kommunen hevder at språkkravet ivaretar en slik beskyttelsesverdig interesse, er ikke i seg selv tilstrekkelig.<sup>83</sup>

Det praktisk viktigste unntaket er det i forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd, som gir uttrykk for at språkkrav kan stilles der det kreves for å oppnå en effektiv yrkesutøvelse. Unntak fra hovedregler skal tolkes snevert i EØS-retten,<sup>84</sup> som betyr at det er behov for en presisering av bestemmelsen. Ordlyden kan på den ene siden ikke tolkes som en fullmakt til å stille språkkrav i alle situasjoner der arbeidsgiveren selv mener det er gunstig. Språkkravet må forankres i et konkret behov, og dette behovet må være relatert til arbeidsoppgavene som inngår i den ledige stillingen. Hvis kommunen for eksempel skal ansette en saksbehandler, vil språkkrav kunne stilles for å sikre at arbeidstakeren har evnen til å behandle saker som går inn under stillingens ansvarsområde. Det vil på den andre siden være vanskeligere å rettfærdiggjøre språkkrav som er forankret i et behov for et godt sosialt miljø på arbeidsplassen, men som ikke knytter seg til arbeidsoppgavene i utlysningen.

I *Thiele Meneses* og *Persche* avviste EU-domstolen at rent økonomiske og administrative hensyn kunne utgjøre begrensninger i markedsfrihetene.<sup>85</sup> Dette kan synes å stemme dårlig overens med tolkningen av forordning 492/2011 art. 3 som ble gitt i forrige avsnitt, hvor effektivitet fremheves som et beskyttelsesverdig behov. Disse avgjørelsene kan imidlertid ikke tolkes for strengt. I *Kommisjonen mot Belgia* kom EU-domstolen til at kommunikasjonsbehov på arbeidsplassen var en saklig grunn til å stille språkkrav.<sup>86</sup> Videre kom EU-domstolen i *Geraets-Smits* til at et ønske om å hindre en ineffektiv bruk av ressurser i et sykehjem var beskyttelsesverdig.<sup>87</sup> Dette viser at kommunen nyter en vid rett til å stille språkkrav for å svare til arbeidsplassens faktiske kommunikasjonsbehov.

---

<sup>81</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 386 med videre henvisninger til EU-praksis.

<sup>82</sup> Barnard (2019) s. 503. I denne masteroppgaven brukes «saklig» og «beskyttelsesverdig» om hverandre.

<sup>83</sup> Sak E-8/20 NAV avsnitt 103 og sak C-389/05 *Kommisjonen mot Frankrike* avsnitt 103.

<sup>84</sup> Sak C-19/13 *Fastweb* avsnitt 40.

<sup>85</sup> Se Fredriksen (2022) s. 138-139, sak C-220/12 *Thiele Meneses* avsnitt 43 og sak C-318/07 *Persche* avsnitt 55.

<sup>86</sup> Sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26.

<sup>87</sup> Sak C-157/99 *Geraets-Smits* avsnitt 79-80 (om tjenester).

Hvis behovet for å stille språkkrav er forankret i EØS-avtalens grunnleggende verdier, er dette også et sterkt argument for at formålet er beskyttelsesverdig.<sup>88</sup> Dette betyr at et språkkrav som tar sikte på å oppfylle EØS-statenes forpliktelser i en annen rettsakt, typisk vil være saklig begrunnet. Siden lingvistisk mangfold er en grunnleggende verdi i EU-retten etter TEU art. 3 nr. 3 og EU-pakten art. 22, kommer sakligheten av et språkkrav sjeldent på spissen i EU-domstolen.<sup>89</sup> Et problem med dette, er at EU-traktatene går lenger i å definere kulturelle og sosiale mål enn det EØS-avtalen gjør. Homogenitetsprinsippet har en uklar rekkevidde her, og det er ikke gitt at et behov som er saklig i EU-retten også vil være det i EØS-retten.<sup>90</sup>

En annen situasjon som kan påvirke sakligheten av et språkkrav, er om behovet er forankret i en annen traktat enn EØS-avtalen. Dette er i utgangspunktet utenfor EØS-avtalens virkeområde, på samme måte som TEU og EU-pakten ikke er direkte EØS-relevante.<sup>91</sup> Ved avtalens sluttakt er det likevel inntatt en felleserklæring om at EØS-avtalen ikke skal gripe inn i rettighetene til individer som beskyttes gjennom allerede eksisterende internasjonale avtaler, hvis avtalen binder to eller flere EU- eller EFTA-stater.<sup>92</sup> Selv om EØS-avtalen art. 2 ikke inkluderer sluttakten som en del av selve avtalen, gir felleserklæringene uttrykk for felles forutsetninger for avtalens rekkevidde. Oppfyllelsen av en eksisterende internasjonal avtale må derfor regnes som beskyttelsesverdig. Med bakgrunn i dette har EFTA-domstolen særlig benyttet seg av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen<sup>93</sup> (EMK) for å oppnå homogenitet der EU-domstolen har benyttet seg av tilsvarende bestemmelser i EU-pakten.<sup>94</sup>

### 5.2.2 Kan språkkrav rettferdiggjøres av hensyn til vern av et språk?

En sentral problemstilling for saklighetsvilkåret i ansettelse, er om det kan stilles språkkrav for å fremme eller verne et språk. Dette var kjernen i *Groener*-saken fra 1989, hvor Irland krevde av en nederlandsk arbeidssøker å dokumentere grunnleggende irskferdigheter for å undervise i kunstfag. Arbeidsspråket var på engelsk, og det var klart at arbeidssøkeren ikke faktisk trengte irskferdigheter for å gjøre jobben. EU-domstolen fant likevel at EU-retten ikke

---

<sup>88</sup> Barnard (2019) s. 503-508 og sak C-288/89 *Gouda* avsnitt 13-14.

<sup>89</sup> De Witte (2016) s. 141-142, sak C-391/09 *Runevič-Vardyn* avsnitt 86 og sak C-202/11 *Las* avsnitt 26.

<sup>90</sup> Sak C-540/07 *Kommisjonen mot Italia* avsnitt 65-76, som omtalt i Sejersted mfl. (2011) s. 260.

<sup>91</sup> Sak E-1/01 *Einarsson* avsnitt 43.

<sup>92</sup> The EEA Agreement – Final Act, felleserklæring nr. 22. Omtalt i Fredrikssen (2013) s. 381-382 og i Sørnum (2002) s. 12-16. Se tilsvarende TEUV art. 351 og sak C-158/91 *Levy* avsnitt 11-22.

<sup>93</sup> The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. november 1950 (ikrafttredelse den 3. september 1953).

<sup>94</sup> Sak E-1/20 *Kerim* avsnitt 43.

var til hinder for at en medlemsstat kunne iverksatte tiltak for å verne og fremme nasjonalspråket.<sup>95</sup> Behovet for å fremme og verne nasjonalspråket utgjorde med andre ord en beskyttelsesverdig interesse etter forordning 1612/68 art. 3 nr. 1 andre ledd.

Overføringsverdien av denne EU-praksisen til EØS-avtalen er ikke helt sikker. I *Einarsson* kom EFTA-domstolen til at behovet for å fremme nasjonalspråket ikke var en saklig grunn til å iverksette diskriminerende beskatningsregler ved import av fremmedspråklige bøker.

Grunnen var at EØS-avtalen ikke har noen parallell til EU-traktatene for vern av nasjonalidentitet.<sup>96</sup> Selv om *Groener* ble påberopt av Norge og Island som motargument til dette,<sup>97</sup> tok ikke EFTA-domstolen opp betydningen av denne dommen. Saken illustrerer en motvillighet til å videreutvikle læren i *Groener* fra EFTA-domstolens side.<sup>98</sup>

EØS-avtalen art. 6 fastslår imidlertid at avtalebestemmelsene skal tolkes i samsvar med relevante rettsavgjørelser som er truffet av EU-domstolen før undertegningen av avtalen. Siden saken i *Groener* gjaldt tolkningen av forordning 1612/68 art. 3, og denne bestemmelsen er identisk forordning 492/2011 art. 3, taler dette for at det kan være saklig å stille språkkrav i ansettelse for å fremme nasjonalspråket etter EØS-avtalen. Det avgjørende blir i så fall om språkkravet er forholdsmessig. Selv om EFTA-domstolen tok avstand fra dette perspektivet i *Einarsson* i 2002, er overføringsverdien fra beskatning av utenlandske bøker til språkkrav i ansettelsesprosesser begrenset.<sup>99</sup> Dessuten gikk argumentasjonen i *Einarsson* ut på at EØS-avtalen mangler en parallell til TEU art. 4 nr. 2<sup>100</sup> om EU-statenes nasjonalidentitet, mens den i *Groener* gikk ut på at TEUV ikke hadde noen regel som skulle tilsi at nasjonalidentitet ikke var vernet.<sup>101</sup> Derfor tilsier homogenitetsprinsippet at det også er saklig å stille språkkrav i ansettelse for å fremme nasjonalspråket etter EØS-avtalen.

Saken i *Einarsson* viser imidlertid at det ikke kan trekkes en analogi fra det EU-rettslige konseptet om nasjonalidentitet til EØS-avtalen.<sup>102</sup> Dette leder til spørsmål om rekkevidden av homogenitetsprinsippet, siden EU-domstolen har videreutviklet læren i *Groener* i lys av TEU

---

<sup>95</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 19.

<sup>96</sup> Sak E-1/01 *Einarsson* avsnitt 39-46.

<sup>97</sup> Rettsmøterapport i sak E-1/01 *Einarsson* avsnitt 67 og 100.

<sup>98</sup> En grundigere kommentar til dette finnes i Toggenburg (2002) s. 222.

<sup>99</sup> Se EU-kommisjonens argumentasjon i rettsmøterapport i sak E-1/01 *Einarsson* avsnitt 134.

<sup>100</sup> Tidligere TEU art. 6.

<sup>101</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 19, avsagt før TEU ble inngått.

<sup>102</sup> Sak E-1/01 *Einarsson* avsnitt 43. Se Tatham (2016) s. 118-120.



art. 3 nr. 3 fjerde ledd og EU-pakten art. 22 om kulturelt og lingvistisk mangfold.<sup>103</sup> Dette behandles grundigere i masteroppgavens kapittel 8.

## 5.3 Forholdsmessighetsprinsippet

### 5.3.1 Generelt om forholdsmessighet

Hvis kommunen har et saklig behov for å fravike diskrimineringsforbudet, må det avgjøres om språkkravet er passende til å oppnå behovet uten å fortrenge bevegelsesfriheten i større grad enn det må.<sup>104</sup> Dette styres av forholdsmessighetsprinsippet, som er utviklet gjennom langvarig EU-praksis,<sup>105</sup> og som gjelder tilsvarende for tolkningen av EØS-avtalen ifølge EFTA-domstolen.<sup>106</sup> Forholdsmessighetsprinsippet kan deles inne i tre tester.<sup>107</sup> Tiltaket må for det første være egnet til å oppfylle det saklige behovet for forskjellsbehandling. Videre må tiltaket være nødvendig for å oppnå dette behovet. Til slutt må graden av inngrep stå i rimelig forhold til målet som skal oppnås (forholdsmessighet i snever forstand). Domstolene har også satt opp et tilleggsvilkår om at tiltaket må speile medlemsstatens arbeid for å oppfylle det oppstilte formålet på en konsistent og systematisk måte,<sup>108</sup> men til denne oppgaven er det ikke nødvendig med noen nærmere behandling av dette tilleggsvilkåret.

Det finnes andre måter å kategorisere forholdsmessighetsprinsippet på. I forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd nevnes for eksempel kun nødvendighet som et vilkår for å stille språkkrav. I litteraturen kategoriserer Barnard forholdsmessighetsprinsippet som en todelt test av egnethet og nødvendighet,<sup>109</sup> mens Sejersted mfl. omtaler forholdsmessighetsprinsippet som et spørsmål om nødvendighet og forholdsmessighet i snever forstand, hvor egnetheten er et uavhengig spørsmål.<sup>110</sup> Det er likevel ingen uenighet om innholdet av vilkårene som EU-domstolen har oppstilt,<sup>111</sup> og den tredelte testen kan derfor trygt benyttes i denne analysen.

---

<sup>103</sup> Sak C-391/09 *Runevič-Vardyn* avsnitt 85-87 og sak C-202/11 *Las* avsnitt 25-27.

<sup>104</sup> Sak C-424/97 *Haim II* avsnitt 57. Se Fredriksen (2022) s. 141.

<sup>105</sup> Harbo (2021) s. 324-325.

<sup>106</sup> Se til illustrasjon sak E-19/15 *ESA mot Liechtenstein* avsnitt 49 og sak E-8/20 *NAV* avsnitt 118.

<sup>107</sup> Harbo (2021) s. 325.

<sup>108</sup> Langer (2017) s. 41 og 45-46, sak E-8/20 *NAV* avsnitt 93 og sak C-169/07 *Hartlauer* avsnitt 55.

<sup>109</sup> Barnard (2019) s. 510.

<sup>110</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 387.

<sup>111</sup> Fredriksen (2007) s. 296-297 og Langer (2017) s. 49.

### 5.3.2 Krav til egnethet

For at et forskjellsbehandlende språkkrav skal kunne rettfærdiggjøres, må tiltaket være egnet til å oppfylle det oppstilte formålet. Saken i *Clean Car Autoservice* er illustrerende. Her kom EU-domstolen til at en lov som krevde av en virksomhetsbestyrer å ha bopel i samme land som virksomheten, var uegnet til å oppnå formålet om å skape en mer effektiv virksomhetsdrift. Siden loven ikke var til hinder for at bestyreren bosatte seg en lang distanse unna virksomheten innenfor landets grenser, var det ikke sikkert at bopelkravet faktisk ville bidra til en mer effektiv drift.<sup>112</sup> På den andre siden kom EU-domstolen til at et språkkrav var egnet til å oppnå et beskyttelsesverdig behov for effektiv kommunikasjon på arbeidsplassen i *Kommisjonen mot Belgia*,<sup>113</sup> og at et krav om å fremvise et språksertifikat var et egnet tiltak til å sikre at arbeidssøkeren hadde de nødvendige språkferdighetene i *Angonese*.<sup>114</sup> Fra disse sakene kan det utledes en regel om at språkkrav kun kan stilles hvis det er grunn til å tro at språkkravet vil oppnå det isolert sett beskyttelsesverdige formålet.

Egnethetskriteriet er særlig viktig der språkkravet er forankret i et behov for å fremme et språk. Siden språkkrav gir kommunen en garanti for at arbeidssøkeren er i stand til å fremme bruken av språket, kunne det virket som at slike språkkrav alltid ville vært egnede tiltak for å oppnå dette målet. Dette ville gitt kommunen en vid rett til å stille proteksjonistiske språkkrav, som svarer dårlig til idealet om ikke-diskriminering.<sup>115</sup> EU-domstolen aksepterte språkkravet i *Groener* fordi lærerstillingen forutsatte aktiv pedagogisk virksomhet med barn, som gjorde det til en egnet arena for styrking av nasjonalspråket.<sup>116</sup> Hvis formidling av språk og kultur på den andre siden ikke er en del av stillingens arbeidsoppgaver, vil et språkkrav vanskeligere være egnet til å fremme språket. Dette betyr at behovet for å fremme norsk som nasjonalspråk kan være sentrale grunner til å stille språkkrav i grunnskolen og i barnehager, mens det for eksempel er mindre aktuelt i helse- og omsorgstjenester og tekniske tjenester.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Sak C-350/96 *Clean Car Autoservice* avsnitt 35, som kommentert i Sejersted mfl. (2011) s. 387.

<sup>113</sup> Sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26.

<sup>114</sup> Sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 44.

<sup>115</sup> Se sak C-379/87 *Groener* avsnitt 19.

<sup>116</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 20 og forslag til avgjørelse fra generaladvokat Darmon i sak C-379/87 *Groener* avsnitt 23-24. Generaladvokatens forslag er ikke bindende for EU-domstolen, men gir praktisk innsikt i saken, se TEUV art. 252 og Sejersted mfl. (2011) s. 236.

<sup>117</sup> Se kapittel 6.

### 5.3.3 Krav til nødvendighet

Neste vilkår er at tiltaket må være nødvendig for oppfyllelsen av det saklige formålet, i den forstand at formålet ikke kan oppnås gjennom andre, mindre inngripende tiltak.<sup>118</sup> Vilkåret følger eksplisitt av forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd, og forutsetter en undersøkelse av alternative tiltak som kan oppnå det oppstilte formålet. Hvis formålet kan oppnås med andre tiltak som i mindre grad strider mot EØS-regelverket, er språkkravet rettsstridig.

I *Spotti* kom EU-domstolen til at det var unødvendig inngripende av et universitet å nekte utenlandske fremmedspråkassistenter fast stilling for å sikre oppdaterte språkkunnskaper blant de ansatte. Her kunne universitetet ha oppnådd formålet ved å utføre ikke-diskriminerende språktester for å kartlegge assistentenes språkkunnskaper.<sup>119</sup> Tiltaket om å nekte fast ansettelse gikk altså lenger enn det som var nødvendig for å oppnå formålet, og var derfor rettsstridig. På samme måte kan ikke kommunen stille språkkrav av effektivitetshensyn hvis behovet kunne vært ivare tatt ved å gjøre alternative, mindre inngripende tiltak.

Nødvendighetskriteriet krever imidlertid ikke av EØS-statene å gjøre alternative tiltak som er usikre, eller som ellers vil være urimelig ressurskrevende sammenlignet med å stille språkkrav. Til illustrasjon fant EU-domstolen i *Josemans* at det var nødvendig å nekte utenlandske statsborgere tilgang til utsalgssteder av narkotika for å bekjempe narkotikaturisme, selv om formålet teknisk sett kunne oppnås ved å i stedet føre individuell kontroll av hver kunde.<sup>120</sup> Her var det den usikre effektiviteten av de alternative tiltakene som tilsa at totalforbudet ikke var unødvendig inngripende.

Ellers må nødvendighetskriteriet ses i lys av formålet språkkravet skal oppnå. Hvis språkkrav for eksempel stilles av kommunikasjønshensyn, kan tiltaket være unødvendig inngripende hvis formålet kunne vært oppnådd gjennom tilgjengelige oversettelsesverktøy. Etter hvert som teknologien bak slike oversettelsesverktøy blir mer presis og effektiv, kan det bli vanskeligere å rettferdiggjøre språkkrav i ansettelser.<sup>121</sup> Nødvendighetsvurderingen er altså helt avhengig av de faktiske forholdene rundt ansettelsen.

---

<sup>118</sup> Harbo (2021) s. 332.

<sup>119</sup> Sak C-272/92 *Spotti* avsnitt 20. Sml. sak 33/88 *Pilar Allué*.

<sup>120</sup> Sak C-137/09 *Josemans* avsnitt 80-82.

<sup>121</sup> Sml. sak C-310/17 *Levola* avsnitt 43 (om opphavsrett) for et lignende poeng om teknologisk utvikling.

### 5.3.4 Forholdsmessighet i snever forstand

Et siste vilkår for å rettferdiggjøre en nasjonalitetsbasert forskjellsbehandling, er at tiltaket samlet sett ikke fremstår som uforholdsmessig inngripende sett opp mot formålet som skal oppnås. Dette omtales gjerne som et krav om forholdsmessighet i snever forstand, og forutsetter en avveiing mellom målet som skal oppnås og midlet som benyttes.<sup>122</sup> I realiteten behandles dette kriteriet gjerne som en del av nødvendighetskriteriet, og benyttes i begrenset grad til å felle medlemsstater på selvstendig grunnlag.<sup>123</sup>

Akkurat for språkkrav får imidlertid forholdsmessighet i snever forstand større selvstendig betydning. Uavhengig av om et språkkrav er egnet og nødvendig for å ivareta et saklig behov, kan ikke det oppstilte språkkrevet være strengere enn det som trengs for å oppnå behovet. For saken i *Groener* betød dette at arbeidsgiveren kunne kreve av utenlandske arbeidssøkere å bestå et kurs i grunnleggende irsk, men at det ikke nødvendigvis ville vært forholdsmessig å kreve særlig høyere irskkunnskaper så lenge arbeidsspråket var på engelsk.<sup>124</sup>

Nøyaktig hvor høye språkkrav det er som kan stilles, avhenger ifølge forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd av den ledige stillingens art. Dette betyr at forholdsmessigheten av språkkrevet avhenger av arbeidsoppgavene til den ledige stillingen. EU-domstolen har ikke gitt noen mer presis veiledning for hvor strenge språkkrav det er som kan stilles. Likevel viser *Groener* at det ikke skal mye til for å rettferdiggjøre et mildt språkkrav, og EU-kommisjonen har påpekt at det vil være vanskelig å rettferdiggjøre et krav til språkferdigheter på morsmålsnivå.<sup>125</sup>

Det er i utgangspunktet irrelevant om andre stillinger på arbeidsplassen krever et visst språknivå. Forholdsmessigheten av språkkrevet avhenger kun av arbeidsoppgavene til den ledige stillingen. Helt kategoriske og standardiserte språkkrav kan derfor ikke benyttes, med mindre kommunen kan forankre behovet for språkferdigheter i den konkrete ledige stillingens arbeidsoppgaver.<sup>126</sup> Eksistensen av et lovfestet språkkrav er ikke i seg selv en tilstrekkelig begrunnelse til å stille høyere språkkrav enn det som er strengt nødvendig.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 388 og Harbo (2021) s. 336.

<sup>123</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 388 og Harbo (2021) s. 336. Se til illustrasjon sak C-137/09 *Josemans* avsnitt 81.

<sup>124</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 6-8 og 24.

<sup>125</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 24 og SEC(2010) 1609 (ikke publisert) s. 18.

<sup>126</sup> Standardiserte språkkrav kan på den andre siden være en indikator på hvor strenge språkkrav det er som vanligvis kan kreves, se oppgavens punkt 6.4.

<sup>127</sup> Sak C-288/12 *Kommisjonen mot Ungarn* avsnitt 35.

# 6 Utvalgte kommunale ansvarsområder

## 6.1 Innledning

Kommunen har et vidt spekter med oppgaver, fra planarbeid og sosiale tjenester til miljøvern og landbruksforvaltning.<sup>128</sup> En fullstendig gjennomgang av språkkrav i alle kommunale stillinger ville vært plasskrevende, som igjen ville gjort det vanskelig å gå i dybden av det EØS-rettslige diskrimineringsforbudet. For å gi en oversikt over språkkrav i kommunale ansettelse vil det i stedet fokuseres på et utvalg kommunale ansvarsområder.

Målet med dette kapitlet er å undersøke kommunenes behov for å stille språkkrav i ulike typetilfeller, og på den måten skape et bilde av hvordan EØS-avtalen kan begrense kommunens skjønnsutøvelse i ansettelse. Ved å ta utgangspunkt i et begrenset utvalg kommunale sektorer vil særpreg og fellestrekk mellom ulike typer ansettelse fremheves, som gir et praktisk utgangspunkt for språkkrav i kommunale ansettelse på generell basis. Den valgte disposisjonen er derfor egnet til å kaste lys over oppgavens hovedproblemstilling.

Kapitlet er delt inn i fire seksjoner, hvor regelverket som er diskutert i kapittel 4 og 5 vil holdes opp mot språkkrav i barnehagetjenester, grunnskolen, helse- og omsorgstjenester og tekniske tjenester. De utvalgte kommunesektorene har ulik grad av regulering på området, som legger opp til en variert analyse av kommunenes rett til å stille språkkrav. Det at en problemstilling er tatt opp i forbindelse med en spesifikk kommunesektor, betyr ikke at den samme problemstillingen er irrelevant for andre kommunesektorer.

Gjennomgangen i dette kapitlet vil i hovedsak gå ut på krav til norskferdigheter, mens språkkrav innen minoritetsspråk behandles grundigere i kapittel 7. Kommunenes behov for bevis på språkferdigheter behandles i kapittel 8. En sammenfatning av funnene gis avslutningsvis i oppgaven, i kapittel 9.

---

<sup>128</sup> Engelsrud mfl. (2014) s. 32.

## 6.2 Barnehagetjenester

Kommunale barnehager er underlagt ansettelsesregler som finnes i barnehageloven.<sup>129</sup> Av lovens § 27 følger det at ansatte i barnehagen som ikke har norsk eller samisk som førstespråk må dokumentere norskferdigheter som svarer til A2 i skriftlig fremstillingsevne og B1 i muntlig kommunikasjon og lese- og lytteforståelse. Med andre ord skal den ansatte kunne skrive enkle fraser og beskjeder, og forstå hovedpunktene i tekst og tale om emner som møtes i arbeidshverdagen.<sup>130</sup> Språkkravet gjelder kun for stillinger i barnehagens grunnbemanning som driver pedagogisk virksomhet med barna, og ikke stillinger slik som renholds- og vaktmesterstillinger.<sup>131</sup> I Prop. 170 L (2016-2017) kapittel 7.5 gir Kunnskapsdepartementet en gjennomgang av forholdet mellom EØS-regelverket og barnehagelovens språkkrav. Praksis fra EFTA-domstolen viser at forarbeidsuttalelser er relevante å se til når en fastslår om en regel er i strid med EØS-avtalen.<sup>132</sup> Dette gjør språkkravene og departementets vurderinger egnet til analyse.

I lovens forarbeider viser departementet til at det lovfestede språkkravet er nødvendig for å effektivt oppnå barnehagens pedagogiske og praktiske behov, og for å fremme bruken av norsk for barn.<sup>133</sup> Siden barnehagen skal drive pedagogisk virksomhet, og dette forutsetter kommunikasjon med barn og foreldre, har førstnevnte behov støtte i ordlyden av forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd. Behovet for å fremme bruken av norsk er også en saklig grunn til å forskjellsbehandle arbeidssøkere.<sup>134</sup> Ettersom barnehagen er en viktig pedagogisk arena for barn, må språkkrav i barnehageansettelser regnes som egnede og nødvendige tiltak for å nå disse målene.<sup>135</sup>

Når det gjelder forholdsmessighet i snever forstand, nøyde departementet seg med å erklære at språkkravene ikke står i misforhold med de oppstilte formålene.<sup>136</sup> En slik tilnærming svarer dårlig til EØS-rettens forutsetning om at graden av språkferdigheter som kan kreves må tilpasses den konkrete stillingen.<sup>137</sup> Hvis forhold ved stillingen tilsier at personalet ikke må

---

<sup>129</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

<sup>130</sup> Prop. 170 L (2016-2017) s. 18.

<sup>131</sup> Prop. 170 L (2016-2017) s. 26.

<sup>132</sup> Sejersted mfl. (2011) s. 449 og sak E-1/06 *Spillautomat* avsnitt 32-33.

<sup>133</sup> Prop. 170 L (2016-2017) s. 22.

<sup>134</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 19.

<sup>135</sup> Sml. sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 25. Se oppgavens punkt 5.3.2 og 5.3.3.

<sup>136</sup> Prop. 170 L (2016-2017) s. 22.

<sup>137</sup> Sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26.

kommunisere aktivt på norsk, vil det for eksempel kunne være uforholdsmessig tyngende å kreve en generell muntlig norskkompetanse på B1-nivå etter barnehageloven § 27. Slike variabler tar ikke lovteksten høyde for, som betyr at et språkkrav som stilles i tråd med barnehageloven kan havne i strid med EØS-avtalen art. 28.

I forbindelse med forholdsmessighet i snever forstand gir barnehageloven § 27 tredje ledd barnehageeieren adgang til å tilsidesette norskkravet der det er «pedagogisk forsvarlig». Her viser departementet til at et høyt norsknivå blant personalet og barnegruppen kan gjøre det aktuelt å senke språkkravet eller tilsidesette det fullstendig, forutsatt at det ikke går ut over barnehagens pedagogiske virksomhet.<sup>138</sup> Slike situasjoner kan også være av betydning for det EØS-rettslige forholdsmessighetsprinsippet. Hvis barnehageeieren stiller språkkrav for å styrke barnehagens pedagogiske virksomhet, til tross for at det er pedagogisk forsvarlig å lempe eller sette til side kravet, er ikke språkkravet forholdsmessig.<sup>139</sup> I så fall er EØS-avtalen art. 28 til hinder for at språkkravene etter barnehageloven opprettholdes. Siden EØS-loven § 2 og EØS-arbeidstakarlova § 1 fastslår at EØS-avtalen art. 28 og forordning 492/2011 har forrang over barnehageloven ved motstrid, vil barnehageeieren i en slik situasjon ha en plikt til å vike fra det lovfestede språkkravet.

Tilsvarende poenger gjør seg gjeldende for barnehageloven § 28, som stiller krav til norskkompetanse på B2-nivå ved ansettelsen av styrer eller pedagogisk leder i barnehagen.<sup>140</sup> Selv om Kunnskapsdepartementet forankrer språkkravet i behovet for en god pedagogisk bemanning, er det ikke åpenbart at alle slike stillinger vil kreve at arbeidstakeren forstår komplekse tekster om et vidt spekter med emner, slik departementet forutsetter.<sup>141</sup> Dette betyr at barnehageloven § 28 også kan legge opp til uforholdsmessig inngripende tiltak.

Fremstillingen viser at helt statiske og standardiserte språkkrav ikke svarer godt til forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd. Selv om det ikke er vanskelig å etablere et beskyttelsesverdig behov for å stille språkkrav, kan det være forskjell på språkkompetansen som trengs fra den ene til den andre stillingen i barnehager. Dette gjenspeiles ikke i de absolutte kompetansenivåene som kreves etter barnehageloven. Når departementet likevel påstår at

---

<sup>138</sup> Prop. 170 L (2016-2017) s. 21.

<sup>139</sup> Sml. sak E-8/20 NAV avsnitt 118-120.

<sup>140</sup> Selv om stillingstitlene «styrer» og «pedagogisk leder» kan gi assosiasjoner til stillinger i den offentlige administrasjon, er det ingen klar forbindelse til kommunens sentrale interesser som tilsier at EØS-avtalen art. 28 nr. 4 kommer til anvendelse, sml. sak C-4/91 *Bleis* avsnitt 6-8.

<sup>141</sup> Prop. 67 L (2017-2018) s. 44-46.

barnehagelovens standardiserte språkkrav stemmer overens med EØS-avtalen, er dette en upresis tolkning av forordning 492/2011 art. 3.

En annen side av barnehageansettelser i kommunen, er at kommunen fører tilsyn med private barnehager etter barnehageloven § 53. Tilsynsplikten innebærer at kommunen skal forsikre seg om at ansettelser i private barnehager følger reglene i barnehageloven §§ 27 og 28. I tillegg er kommunen ansvarlig for at private barnehager overholder andre tilgrensede regelverk,<sup>142</sup> slik som EØS-avtalen art. 28.<sup>143</sup> EØS-avtalens forrang over barnehageloven etter EØS-loven §§ 1 og 2 tilsier at kommunen har en plikt til å hindre at private barnehager utfører EØS-stridige ansettelser, selv der plikten til å stille språkkrav følger av barnehageloven.

## 6.3 Grunnskolen

### 6.3.1 Generelt om språkkrav i grunnskolen

Kommunen har ansvar for å sikre alle tilgang til grunnskoleopplæring med de rettigheter som følger av opplæringslova.<sup>144</sup> Av opplæringslova § 2-5 følger det at grunnskoleelever skal ha undervisning som er tilpasset deres skriftlige hovedmål og muntlige talemål på norsk.<sup>145</sup> Av § 6-2 følger det at elever i samiske distrikt<sup>146</sup> har krav på undervisning «i og på» samiske språk. Lovens § 2-7 gir barn med kvensk eller nordfinsk bakgrunn i Troms og Finnmark rett til undervisning «i» kvensk eller finsk når tre eller flere elever krever det, og § 2-8 gir andre språklige minoriteter rett til morsmålsopplæring der det er nødvendig i undervisningsøyemed.<sup>147</sup> For å oppnå disse pliktene må kommunen sikre at lærere har tilstrekkelig faglig og språklig kompetanse til stillingen.<sup>148</sup>

Et sentralt formål med å stille språkkrav i grunnskoleansettelser er å legge til rette for en god kommunikasjon med elever, og dermed en god opplæring.<sup>149</sup> Slike formål ble anerkjent som beskyttelsesverdige av EU-domstolen i *Lyyski*, under henvisning til TEUV art. 165 om

---

<sup>142</sup> Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) s. 110.

<sup>143</sup> Diskrimineringsforbudet omfatter også private aktører, jf. sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 36.

<sup>144</sup> Opplæringslova §§ 2-1 og 13-1.

<sup>145</sup> At undervisningen skal skje på norsk følger av lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova) § 4.

<sup>146</sup> Uttrykket «samiske distrikt» er legaldefinert i opplæringslova § 6-1 som det samiske forvaltningsområdet etter lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) § 3-1.

<sup>147</sup> Se Ot.prp. nr. 55 (2003-2004) s. 23 om innholdet av nødvendighetskriteriet.

<sup>148</sup> Opplæringslova §§ 10-1 og 10-2 og forskrift til opplæringslova § 14-6.

<sup>149</sup> NOU 2007: 6 s. 31.



kvalitetsundervisning.<sup>150</sup> Selv om denne TEUV-bestemmelsen ikke har en parallell i EØS-avtalen, viser avgjørelser fra før EØS-avtalens undertegning og andre bindende rettsakter at dette også er et beskyttelsesverdig formål i EØS-retten.<sup>151</sup> Videre skal grunnskolen legge til rette for en formidling av norsk kultur,<sup>152</sup> som saken i *Groener* viser er et saklig formål for å stille språkkrav ved ansettelsen av undervisningspersonell.<sup>153</sup>

Forholdsmessigheten av språkkravet kan by på vanskelige avveiiinger. På den ene siden er det ikke særlig tvil om at ansettelsen av undervisningspersonell med gode språkferdigheter er egnet til å oppnå bedre undervisning og et sterkere språk blant elevene. Behovet for å kommunisere godt med elever tilsier at det også kan være nødvendig å stille språkkrav av hensyn til en effektiv yrkesutøvelse.<sup>154</sup> Videre viser *Groener* at språkkrav kan være et nødvendig tiltak for å fremme nasjonalspråket. Det er på den andre siden ikke enkelt å si generelt hvor gode språkferdigheter det er som kan kreves.

Om språkkravet er forankret i behovet for å fremme bruken av norsk, følger det av *Groener* at det i alle fall kan kreves av arbeidssøkeren å dokumentere en viss kunnskap om språket.<sup>155</sup> Saken i *Groener* gir imidlertid ikke gode retningslinjer for hvilket språknivå en arbeidsgiver kan kreve dokumentasjon for, siden saken kun gjaldt et krav til grunnleggende irskkunnskaper. Saken var også spesiell, siden språket som skulle fremmes var et annet språk enn arbeidsspråket på arbeidsplassen. Hvis kommunen derimot har behov for en norskspråklig lærer for å fremme bruken av norsk i grunnskolen, kan et altfor lavt språkkrav stå i veien for å skaffe personell som er i stand til å fremme språket. Dette kan tilsi et behov for å stille strengere språkkrav enn det ble gjort i *Groener*.

Hvis språkkravet er forankret i et behov for å gi en effektiv og god undervisning, må språkkravet reflektere de faktiske arbeidsoppgavene til underviseren.<sup>156</sup> Det avgjørende blir om læreren er i stand til å formidle faget på et pedagogisk forsvarlig språk.<sup>157</sup> En lærer som skal undervise i språkfag kan for eksempel ha behov for en mer avansert språkkompetanse for å formidle innholdet av språket til elevene, sammenlignet med lærere i andre fag. Videre kan

---

<sup>150</sup> Sak C-40/05 *Lyyski* avsnitt 39.

<sup>151</sup> Se for eksempel sak 293/83 *Gravier* avsnitt 19-20, rådsdirektiv nr. 77/486/EØF av 25. juli 1977 om skolegang for barn av vandrearbeidere.art. 3, og forordning 492/2011 art. 7.

<sup>152</sup> Opplæringslova § 1-1 første til fjerde ledd.

<sup>153</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 19.

<sup>154</sup> Dette støttes av ordlyden i forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd som tolket i oppgavens punkt 5.3.3.

<sup>155</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 18.

<sup>156</sup> Sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26.

<sup>157</sup> Opplæringslova § 10-1.

det være av betydning om stillingen innebærer oppgaver som kontaktlærer, som må være i stand til å formidle elevenes kompetanse og utvikling til foreldre på et språk den enkelte familien forstår.<sup>158</sup> Slike momenter kan tale for at stillingens art gjør det nødvendig med krav til gode norskferdigheter etter forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd.

Det er også et skille mellom å undervise «i» og «på» et språk.<sup>159</sup> Lærere som underviser «i» et språkfag må ha ferdighetene til å lære bort innholdet av språket, mens lærere som underviser «på» et språk må være i stand til å kommunisere innholdet av alle relevante grunnskolefag på dette språket.<sup>160</sup> Her kan det argumenteres for at det kan kreves en høyere språkkompetanse av en lærer som underviser «på» et språk sammenlignet med en lærer som kun underviser «i» et språk, siden førstnevnte lærer benytter seg av språket i et større omfang. Dette skillet kan imidlertid være av begrenset betydning, siden læreren som underviser «i» et språk også må ha god kunnskap om hvordan språket fungerer for å lære det bort på pedagogisk forsvarlig vis.

Hvis en stilling derimot krever av arbeidstakeren å undervise «i og på» et språk, kan det være behov for sterkere språkferdigheter enn en stilling som kun går ut på å undervise enten «i» eller «på» et språk. Om kommunen utlyser en lærerstilling med ansvar for finskundervisning, vil det kun være behov for finskferdigheter så langt det trengs for å gi undervisning «i» språket, jf. opplæringslova § 2-7. En lærerstilling med ansvar for undervisning «i og på» samiske språk etter opplæringslova § 6-2, forutsetter imidlertid at arbeidssøkeren har samiskferdigheter så langt det trengs for at elevene får en pedagogisk forsvarlig opplæring på språket i alle fag, inkludert samisk.<sup>161</sup> Forskjellen i omfang av språkundervisning kan tenkes å rettferdiggjøre et strengere språkkrav i sistnevnte situasjon sammenlignet med førstnevnte.

Variasjonen i arbeidsoppgavene mellom undervisningspersonell viser at det er vanskelig å si noe generelt om graden av språkferdigheter det er som kan kreves. Grunnskoleansettelser er derfor et område hvor standardiserte språkkrav kan være særlig uegnet i relasjon til det EØS-rettslige diskrimineringsforbudet.

---

<sup>158</sup> Opplæringslova § 8-2 andre ledd og forskrift til opplæringslova § 20-3.

<sup>159</sup> Se opplæringslova §§ 2-5 til 2-8.

<sup>160</sup> Ot.prp. nr. 36 (1996-1997) s. 127.

<sup>161</sup> Se nærmere Helgeland (2018) s. 64-65 og 166-169.

### 6.3.2 Språkkrav innen spesifikke målformer og dialekter

En problemstilling som er særlig aktuell ved ansettelsen av grunnskolepersonell, er om kommunen kan kreve av arbeidssøkeren å ha kompetanse innen et spesifikt norsk skriftspråk eller talemål. Opplæringslova § 2-5 første ledd bestemmer at undervisningspersonalet skal benytte det skriftspråket i undervisningen som kommunen har vedtatt, og andre ledd fastslår at personalet i så stor grad som mulig skal ta hensyn til elevenes talemål i undervisningen. Reguleringen er forankret i språkpolitiske og pedagogiske behov.<sup>162</sup> Dette kan gjøre det ønskelig for kommunen å stille språkkrav innen grunnskolens hovedmål eller lokale dialekter.

Pedagogiske behov er som nevnt beskyttelsesverdige etter EØS-avtalen.<sup>163</sup> Om det kan stilles språkkrav innen et spesifikt norsk skriftspråk eller talemål i ansettelser av pedagogiske årsaker, avhenger derfor av om språkkravet er et egnet, nødvendig og forholdsmessig tiltak for å fremme elevenes læring. Utgangspunktet her er at kommuneansatte kan kommunisere på en valgfri målform internt og eksternt,<sup>164</sup> og at både bokmål og nynorsk kan brukes som norske språk i alle deler av samfunnet.<sup>165</sup>

Likestillingen mellom nynorsk og bokmål tyder på at et språkkrav i en bestemt målform verken vil være egnet eller nødvendig for å imøtekomme grunnskolens pedagogiske behov. Til tross for at målformene er formelt likestilte, kan det likevel tenkes at elevene har reelle problemer med å forstå underviserens valgte målform. Hvis slike kommunikasjonsproblemer står i veien for oppfyllelsen av lærerens pedagogiske oppgaver, kan et språkkrav innen skolens hovedmål være et egnet og nødvendig tiltak for å sikre en god undervisning.<sup>166</sup> Språkkravet kan uansett ikke gå lenger enn det som trengs for at underviseren er i stand til å gjøre seg forstått på det konkrete skriftspråket, på et pedagogisk forsvarlig nivå. På samme måte må det kunne kreves av arbeidssøkeren å ha et talemål som elevene forstår, forutsatt at det ikke kan stilles andre mindre inngripende tiltak for å sikre kvalitetsundervisning.

Alternativt kan grunnskolen ha behov for å stille språkkrav for å fremme bruken av et skriftspråk eller talemål.<sup>167</sup> Bokmål og nynorsk er likeverdige varianter av norsk som

---

<sup>162</sup> NOU 1995: 18 kapittel 31.3.1 og Ot.prp. nr. 36 (1996-1997) s. 168.

<sup>163</sup> Sak C-40/05 *Lyyski* avsnitt 39, se oppgavens punkt 6.2.1.

<sup>164</sup> Plikten til å veksle mellom målformene i offentlig tilgjengelige dokumenter gjelder kun for staten og fylkeskommunene, jf. språklova § 13.

<sup>165</sup> Språklova § 4.

<sup>166</sup> Sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26.

<sup>167</sup> Sml. sak C-379/87 *Groener*.

nasjonalspråk i Norge, og er i første rekke skriftspråk.<sup>168</sup> Selv om *Groener* tilsier at det kan stilles språkkrav for å fremme bruken av norsk,<sup>169</sup> er rekkevidden av denne regelen for ulike målformer ikke helt åpenbar. På den ene siden taler skriftspråkernes status som hovedspråk for at det er saklig å stille språkkrav innen et spesifikt skriftspråk for å fremme dette språket. På den andre siden kan en slik tolkning utgjøre et større hinder for utenlandske arbeidssøkere, ved å begrense den ledige stillingen til arbeidssøkere som har fått undervisning i den konkrete målformen. Hvis en EØS-statsborger for eksempel flytter til Norge i ung alder og får fritak for vurdering i norsk sidemål etter forskrift til opplæringslova § 3-19, risikerer vedkommende å bli utestengt fra stillinger som krever kompetanse i målformen det ble gitt fritak for. Dette viser at det ikke er uproblematisk å stille språkkrav innen spesifikke målformer.

Det er likevel vanskelig å tolke EU-domstolens praksis slik at retten til å fremme et nasjonalspråk ikke omfatter skriftspråk.<sup>170</sup> Siden bokmål og nynorsk er to separate offisielle norske språk,<sup>171</sup> må det være saklig å stille språkkrav innen et enkelt skriftspråk for å fremme dette språket. Hvis målet med språkkravet på den andre siden er å fremme bruken av norsk generelt, vil nødvendighetskriteriet være til hinder for at det stilles språkkrav innen en spesifikk målform, siden begge målformer kan benyttes til å oppnå dette målet.

Bokmål og nynorsk er ikke strengt avgrenset til skriftspråk, og språkene regnes også som talemål.<sup>172</sup> Hvis det er beskyttelsesverdig å stille språkkrav for å fremme bruken av bokmål og nynorsk som skriftspråk, må det også være saklig å stille språkkrav innen talemål av samme grunn.<sup>173</sup> Norske dialekter er imidlertid mangfoldige, og det kan være vanskelig å etablere noen klar forbindelse til en av de to offisielle målformene.<sup>174</sup> Det ville vært å trekke EU-domstolens praksis svært langt om kommunen skulle stått fritt til å stille språkkrav innen lokale dialekter for å fremme bruken av en målform. Dette ville ikke minst utgjort en klar begrensning i bevegelsesfriheten til fordel for lokale statsborgere. En slik løsning stemmer dårlig overens med en snever fortolkning av forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd.<sup>175</sup> Selv om det i prinsippet er beskyttelsesverdig å fremme bruken av nynorsk og bokmål i

---

<sup>168</sup> Språklova § 4 og Prop. 108 L (2019-2020) s. 15.

<sup>169</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 19, se oppgavens punkt 5.2.2.

<sup>170</sup> Saken i C-281/98 *Angonese* gjaldt lovligheten av en muntlig og skriftlig test, uten at EU-domstolen fant grunn til å skille mellom disse, se dommens avsnitt 15 og 44.

<sup>171</sup> Prop. 108 L (2019-2020) s. 149-152.

<sup>172</sup> Prop. 108 L (2019-2020) s. 152.

<sup>173</sup> Se fotnote 170.

<sup>174</sup> Prop. 108 L (2019-2020) s. 10 og 84.

<sup>175</sup> Se sak C-19/13 *Fastweb* avsnitt 40.

samfunnet, tilsier den usikre forbindelsen mellom dialekter og de norske målformene at et språkkrav innen en spesifikk dialekt vanskelig kan regnes som et egnet tiltak for å fremme bruken av målformen.<sup>176</sup> Nødvendighetskriteriet er uansett til hinder for at kommunen stiller språkkrav innen en spesifikk dialekt hvis formålet er å fremme norsk på generell basis, siden ethvert annet norsk talemål kunne vært brukt til å fremme nasjonalspråket på tilsvarende vis.

Når det gjelder forholdsmessighet i snever forstand, kan det langt på vei vises til de samme momentene som er nevnt i oppgavens punkt 6.3.1. Et moment som kan bli særlig aktuelt, er om språkkravet gjelder samme målform som grunnskolens hovedmål. Hvis grunnskolen stiller språkkrav innen en målform som også er skolens hovedmål, kan det bli vanskelig å fremme bruken av målformen hvis ikke personalet har gode språkferdigheter. Hvis målformen som skal fremmes derimot er et annet enn skolens hovedmål, kan det være lettere å fremme målformen gjennom mildere språkkrav. Sistnevnte situasjon har en parallell til *Groener*, hvor det ble stilt krav til grunnleggende irskferdigheter til tross for at arbeidsspråket var engelsk.<sup>177</sup>

### 6.3.3 Nærmere om morsmåls lærere

I forskrift til opplæringslova § 14-5 stilles det krav om «gode» norskkunnskaper for å undervise som morsmåls lærer for språklige minoriteter. Språkkravet skal gi minoritetsbarn mulighet til å motta tilfredsstillende opplæring i grunnskolefagene, samtidig som at elevene får mulighet til å lære seg norsk, jf. opplæringslova § 2-8.<sup>178</sup> Dette gjennomfører EU-direktiv 77/486 art. 2 og 3, som krever av EØS-statene å sikre barn av vandrearbeidere undervisning i vertsstatens hovedspråk og i barnets morsmål. En forutsetning for å oppnå dette, er å ansette morsmåls lærere som er i stand til å lære bort norsk til minoritetsbarn. Et spørsmål som må reises i denne forbindelse, er om kommunen alltid kan kreve av arbeidssøkere å dokumentere gode norskkunnskaper, slik forskriften gjør.

Målet om å gi minoritetsbarn opplæring i norsk er en integrert del av norsk kultur- og utdanningspolitikk.<sup>179</sup> Siden dette svarer til formålet bak direktiv 77/486,<sup>180</sup> som er inntatt i EØS-avtalen vedlegg V, er norskkravet i forskriften § 14-5 forankret i et beskyttelsesverdig behov. Ettersom morsmåls lærere skal gi minoritetsbarn en innføring i norske språk, må det

---

<sup>176</sup> Sml. sak C-350/96 *Clean Car Autoservice* avsnitt 35 og sak C-137/09 *Josemans* avsnitt 81.

<sup>177</sup> Constitution of Ireland artikkel 8 og sak C-379/87 *Groener* avsnitt 24.

<sup>178</sup> Formålet utdypes nærmere i Ot.prp. nr. 36 (1996-1997) s. 37-38.

<sup>179</sup> St.meld. nr. 17 (1996-1997) s. 69-71 og Prop. 108 L (2019-2020) s. 18.

<sup>180</sup> Direktiv 77/486 fortalepunkt 2.

kunne kreves av den ansatte å ha visse norskkunnskaper.<sup>181</sup> Dette tilsier at språkkravet er egnet og nødvendig for utøvelsen av yrket. Til nødvendighetsvurderingen kan det innvendes at opplæring i språk etter direktiv 77/486 kan oppnås på andre måter enn å ansette norskspråklig personale, for eksempel ved å benytte seg av forhåndsinnspilte undervisningsvideoer. Slike alternative løsninger kan imidlertid ha en usikker pedagogisk verdi for eleven, som betyr at språkkrav fremdeles må kunne opprettholdes som nødvendig.<sup>182</sup>

Siden forskriften § 14-5 ikke gir noen videre presiseringer enn at det skal kreves «gode» norskkunnskaper, er det vanskelig å kartlegge forholdsmessighet i snever forstand. Her må en uansett gjøre en konkret vurdering av forholdene rundt ansettelsen. Selv om en høy norskkompetanse kan være praktisk viktig for å gi en effektiv undervisning, kan det være uforholdsmessig inngripende å kreve dette hvis barnet selv har eksisterende norskerferdigheter på et høyt nivå. En morsmålslærer kan teknisk sett oppnå formålet om å gi barnet en god opplæring i norsk, uten at lærerens språkerferdigheter nødvendigvis faller inn under ordlyden av «gode» norskerferdigheter etter forskriften § 14-5. Dermed kan forskriften stenge ute utenlandske arbeidssøkere i større grad enn det som trengs for å oppnå formålet med språkkravet, og legge opp til språkkrav som strider mot EØS-avtalen.

## 6.4 Helse- og omsorgstjenester

Kommunen har et overordnet ansvar for at alle som oppholder seg i kommunen skal ha tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester.<sup>183</sup> Denne kommunesektoren utgjør ikke en arena for formidling av kultur på samme måte som grunnskole- og barnehagesektorene, noe som betyr at språkkrav i ansettelsen av helsepersonell vanskelig vil være egnet til å fremme bruken av språket i samfunnet.<sup>184</sup> Det er imidlertid et sentralt vilkår for helse- og omsorgstjenester at helsepersonell er i stand til å yte hjelp på et faglig forsvarlig nivå.<sup>185</sup> Dette skaper et behov for å forstå og å bli forstått på arbeidsplassen, som igjen kan gjøre det nødvendig å stille språkkrav.

---

<sup>181</sup> Sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26 og sak C-379/87 *Groener* avsnitt 20-21.

<sup>182</sup> Sml. sak C-137/09 *Josemans* avsnitt 81.

<sup>183</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1.

<sup>184</sup> Sml. sak C-379/87 *Groener* avsnitt 20.

<sup>185</sup> Se lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 4. Helsepersonelloven gjelder for kommunale helsetjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 2-1.

For helsepersonell som har tilegnet seg yrkeskvalifikasjoner innen lovregulerte yrker<sup>186</sup> i en EØS-stat, følger det av direktiv 2005/36<sup>187</sup> art. 53 at vedkommende skal ha nødvendige språkferdigheter for å etablere seg i en annen medlemsstat.<sup>188</sup> Formålet med dette er å sikre en god kvalitet på helsetjenester som ytes i allmennhetens interesse.<sup>189</sup> Siden direktiv 2005/36 anerkjenner behovet for kvalitet på helse- og omsorgstjenester som en gyldig grunn til å stille språkkrav for autorisasjon, må et tilsvarende kommunalt språkkrav ved ansettelse regnes som en saklig grunn til å stille språkkrav etter forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd. Rettsaktene gir imidlertid begrenset veiledning for forholdsmessigheten av språkkravet.

Helsepersonell som har aktiv kontakt med pasienter, må ha språkferdigheter på et nivå som gjør det mulig å kommunisere med pasienten uten betydelige vanskeligheter. Uten slike ferdigheter vil det løpe en risiko for at arbeidstakeren ikke klarer å yte forsvarlig helsehjelp.<sup>190</sup> På samme måte må det kunne kreves av helsepersonell å ha språkferdighetene som trengs for å kommunisere effektivt med kolleger, og for å sikre overholdelse av fagets og juridiske regler innen fagfeltet.<sup>191</sup> Ved å stille språkkrav i ansettelsen av helsepersonell kan kommunen sikre seg om at arbeidssøkeren kan oppfylle disse oppgavene, som betyr at språkkrav gjerne vil være egnet og nødvendig for å oppnå formålet om å yte forsvarlig helsehjelp.

Den eksplisitte forbindelsen mellom språk og forsvarlig helsehjelp betyr at språkkravets forholdsmessighet vil avhenge av målgruppens språk.<sup>192</sup> Hvis kommunen for eksempel har en fast samiskspråklig befolkning, kan det være nødvendig å vektlegge samiskkompetanse i ansettelsen av helsepersonell for å møte pasientenes behov.<sup>193</sup> På den andre siden er ikke et krav til samiskkompetanse et egnet tiltak til å sikre et forsvarlig helsetilbud hvis ikke språkene har noen utbredelse i kommunen.

---

<sup>186</sup> «Lovregulert yrke» er legaldefinert i forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell fra EØS-land og Sveits § 4 bokstav h. som ethvert yrke listet opp i helsepersonelloven § 48. Dette inkluderer blant annet leger, vernepleiere, omsorgsarbeidere og sykepleiere.

<sup>187</sup> Europaparlamentets og Rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av faglige kvalifikasjoner, inntatt i EØS-avtalens vedlegg VII. Se direktivets art. 3 nr. 1 bokstav a.

<sup>188</sup> Gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell fra EØS-land og Sveits § 24.

<sup>189</sup> Direktiv 2005/36 fortalepunkt 11 og 43.

<sup>190</sup> Til illustrasjon kom Statens helsepersonellnemnd i HPN-2020-2939 til at klagerens legeautorisasjon skulle tilbakekalles, siden vedkommende ikke klarte å gjøre seg forstått på norsk av pasienter.

<sup>191</sup> Sak C-424/97 *Haim II* avsnitt 59 og sak E-1/11 *Dr. A* avsnitt 69 (begge om etableringsrett).

<sup>192</sup> Sak C-424/97 *Haim II* avsnitt 60.

<sup>193</sup> Se sameloven § 3-5 og NOU 2016: 18 s. 141.

Nøyaktig hvor gode språkferdigheter det er som kan kreves, avhenger av hva det er som kreves av den enkelte stillingen for en forsvarlig omsorg av pasienter.<sup>194</sup> For leger som diagnostiserer og behandler pasienter vil en høy språkkompetanse for eksempel kunne være avgjørende for at pasientene får en riktig behandling. På samme måte må en sykepleier kunne kommunisere godt med målgruppen for å formidle viktig helsefremmende informasjon, og med andre kolleger for å koordinere pasienters helsetilbud.<sup>195</sup> Dette er situasjoner som kan rettferdiggjøre høye språkkrav. Likevel er det ikke gitt at behovet for høy språkkompetanse kan rettferdiggjøre språkkrav på et avansert akademisk nivå, slik enkelte kommuner krever.<sup>196</sup> Så lenge en forsvarlig og effektiv helsehjelp også kan ytes på et lavere språknivå, vil et høyere språkkrav være uforholdsmessig strengt.

Det kan spørres om dagens tilbakeholdenhet med å angi generelle retningslinjer for språkkrav i helse- og omsorgstjenester er god. Tilnærmingen i direktiv 2005/36 art. 53 og forordning 492/2011 art. 3 sikrer riktignok at hvert språkkrav tilpasses den konkrete stillingens behov, men i praksis kan det være tungvint å avgjøre nøyaktig hvilke stillinger det er som krever hvilke ferdigheter. Til sammenligning gir minstekravene i barnehageloven et praktisk referansepunkt for hva kommunen vanligvis vil kunne kreve av arbeidssøkere, selv om språkkravene potensielt kan stride med EØS-avtalen art. 28. Dagens regulering av helse- og omsorgstjenester forutsetter at kommunen skal kartlegge arbeidsoppgavene til hver enkelt stilling og stille språkkrav deretter. Dette kan virke unødvendig ressurskrevende, og reduserer gjennomsiktigheten av språkkravene som i realiteten stilles. Slik sett er det grunn til å kritisere det helt generelle unntaket for språkkrav i forordning 492/2011, og mangelen på lovgivning som angir mer presist hva som skal til for å stille språkkrav i sektorer slik som helse- og omsorgstjenester. Kritikken av barnehageloven i oppgavens punkt 6.2 viser likevel at standardiserte språkkrav ikke nødvendigvis gir noen bedre løsning på problemet, og det er vanskelig å treffe en god balanse her.

I denne forbindelse er det også aktuelt å ta opp representantforslag om lovfesting av språkkrav i helse- og omsorgssektoren i Dok. nr. 8: 181 S (2020-2021).<sup>197</sup> Forslaget gikk ut på å importere modellen fra barnehageloven § 27 over til helsepersonellovgivningen, som

---

<sup>194</sup> Jf. helsepersonelloven § 4.

<sup>195</sup> Sml. sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26.

<sup>196</sup> Vedtak om krav til norskkompetanse i pleie- og omsorgstjenesten truffet av rådmannen i Bærum 25.02.2019.

<sup>197</sup> Se også helse- og omsorgskomiteens tilrådning i Innst. 401 S (2020-2021).



Stortinget har bedt regjeringen om å utrede nøyere.<sup>198</sup> Her kan det vises til de samme problemene som ble diskutert i oppgavens punkt 6.2. Hvis ikke det gjøres en ny og utfyllende forholdsmessighetsvurdering av språkkravene som lovfestes, løper det en risiko for at de lovfestede språkkravene ikke stemmer overens med diskrimineringsforbudet i forordning 492/2011 art. 3. En innvending til dette er at EØS-loven § 2 og EØS-arbeidstakarlova § 1 uansett vil gi EØS-regelverket forrang over det lovfestede språkkravet ved motstrid, men dette er ikke nødvendigvis nok til å sikre at EØS-regelverket overholdes i praksis.

## 6.5 Tekniske tjenester i kommunen

Tekniske tjenester er et samlebegrep for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunal infrastruktur og bygningsmasse.<sup>199</sup> Dette inkluderer blant annet stillinger som går ut på vann- og avløpstjenester, veiarbeid, brannvesen, planarbeid og miljøforvaltning.<sup>200</sup> Kommunens ansvar for tekniske tjenester skiller seg fra øvrige kommunale ansvarsområder ved at det i mindre grad forutsettes en aktiv kommunikasjon mellom tjenesteytere og -mottakere sammenlignet med grunnskole-, barnehage-, og helse- og omsorgstjenester. Dette betyr at ansatte innen tekniske tjenester generelt sett ikke har et kulturelt ansvar på samme måte som en lærer eller barnehageansatt har,<sup>201</sup> eller en like eksplisitt forbindelse mellom språk og forsvarlig yrkesutøvelse som helsepersonell.<sup>202</sup> Likevel kan en se situasjoner der kommuner stiller omfattende språkkrav i denne sektoren.<sup>203</sup> En mangel på rettspraksis om stillinger innen tekniske tjenester gjør det nødvendig med en selvstendig analyse av arbeidsoppgavene som utføres, og hvordan språkkrav kan rettferdiggjøres i denne kommunesektoren.

Der tekniske tjenester i første omgang går ut på drift og vedlikehold, kan det være vanskelig å rettferdiggjøre et språkkrav i behovet for å fremme bruken av språket. Riktignok viser *Groener* at vern av nasjonalspråket er et beskyttelsesverdig formål i ansettelse, men det er ikke sikkert at et språkkrav faktisk vil være egnet til å oppnå dette formålet innen tekniske tjenester. Hvis kommunen for eksempel har behov for renhold av bygg, og dermed utlyser en

---

<sup>198</sup> Stortingsvedtak 966 gitt 20. mars 2021.

<sup>199</sup> Se for eksempel Bø kommune (2020) og Modum kommune (u.å.). Andre tilsvarende begreper er bl.a. «Kommunalteknikk og samfunnsutvikling» og «Byutvikling», se Porsanger kommune (u.å.) og Trondheim kommune (2021).

<sup>200</sup> Fevolden (1994) s. 56.

<sup>201</sup> Sml. punkt 6.2 og 6.3 i oppgaven.

<sup>202</sup> Sml. punkt 6.4 i oppgaven.

<sup>203</sup> Se for eksempel vedtak om språkkrav truffet av Drammen bystyre 20.9.2016, gjengitt i Spence (2018).

stilling som renholdsoperatør, er det ikke noe pedagogisk element ved stillingen som gjør den særlig egnet til å fremme språket i samfunnet. Om egnethetskriteriet skulle vært trukket så langt som å tillate språkkrav i slike situasjoner, ville kommunen hatt en så vid tilgang til å stille språkkrav at diskrimineringsvernet i EØS-avtalen art. 28 kunne blitt illusorisk.

På samme måte kan det være usikkert om språkkrav er et egnet tiltak for å sikre en effektiv yrkesutøvelse. Renholderyrket kan igjen tjene som eksempel. Så lenge renholdsoperatøren er i stand til å forstå hva som skal rengjøres og hvilke metoder det er som skal benyttes, må det noe særskilt til for at språkferdigheter gjør arbeidet mer effektivt. Hvis det ikke kan vises til et slikt særskilt behov, mangler det en forbindelse mellom språkkravet og den tilsiktede effektiviteten, som betyr at tiltaket ikke er egnet til å oppfylle formålet. Likevel kan språk være en forutsetning for å effektivt formidle arbeidsoppgaver til renholdsoperatøren, som viser at det heller ikke skal mye til for å fastslå egnethet i denne kommunesektoren.

Interne kommunikasjonsbehov mellom arbeidstakeren og kommunen, eller mellom arbeidstakeren og andre kolleger, kan tilsi at språkkravet er nødvendig av hensyn til stillingens art.<sup>204</sup> Hvis kommunen for eksempel utlyser en stilling som anleggsrørlegger til vann- og avløpstjenester, kan språkbarrierer på arbeidsplassen gjøre det vanskelig å koordinere rørarbeid i kommunen på en faglig forsvarlig måte. I slike situasjoner vil stillingens art kunne tilsi at språkkrav er nødvendig for å sikre forsvarlig vedlikehold.

En problemstilling som aktualiseres av behovet for intern kommunikasjon i tekniske tjenester, er betydningen av eksisterende språkferdigheter på arbeidsplassen. Hvis de øvrige ansatte på arbeidsplassen for eksempel har gode engelskferdigheter, kan en engelskspråklig arbeidssøker dokumentere evnen til å kommunisere i arbeidet uten å kunne noe norsk. I et slikt tilfelle vil det være unødvendig inngripende å stille norskkrav av interne kommunikasjons hensyn. På tilsvarende vis kan det være unødvendig å stille norskkrav på en norskspråklig arbeidsplass hvis arbeidssøkeren har ferdigheter innen et språk som er tett beslektet til norsk. Norsk og svensk er for eksempel så like språk at en person med norsk som morsmål typisk kan kommunisere med en svensk medarbeider uten vesentlige problemer.<sup>205</sup> Dette viser at hensyn til intern kommunikasjon ikke alltid kan rettferdiggjøre et språkkrav.

---

<sup>204</sup> Sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 26. Dette fremheves også av Kommunal- og regionaldepartementet i Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) på s. 103-104.

<sup>205</sup> Amundsen (2021), språklova § 8 og Prop. 108 L (2019-2020) s. 152.

Eksterne kommunikasjonsbehov kan også gjøre det nødvendig med språkkrav. En kommunal brannforebygger har for eksempel i hovedoppgave å drive kontroll og feie fyringsanlegg hos privatpersoner, i tillegg til å formidle kunnskap om brannvern til kommunens innbyggere.<sup>206</sup> Mens språk ikke er en nødvendig kompetanse for de tekniske oppgavene, er det viktig at brannforebyggeren er i stand til å kommunisere effektivt med tredjepersoner for å utføre formidlingsoppgavene. Sikkerhetsrisikoen knyttet til brann tilsier at kommunen må kunne kreve av arbeidssøkeren å kunne kommunisere effektivt på norsk. Brannvesenets ansvar for brannforebygging og nødhjelp i kommunen taler imidlertid for at slike stillinger må regnes som en del av den offentlige administrasjon etter EØS-avtalen art. 28 nr. 4.<sup>207</sup> Dette illustrerer uansett en vid rett til å stille språkkrav i denne typen stillinger.

På den andre siden vil det vanskeligere kunne regnes som nødvendig etter forordning 492/2011 art. 3 å stille språkkrav for stillinger som bare sporadisk har kontakt med tredjepersoner. Det vil for eksempel ikke være nødvendig å kreve av en renholder å kunne norsk av eksterne kommunikasjons hensyn hvis ikke kommunikasjon med tredjeparter utgjør en integrert del av arbeidet. Og i de tilfeller der ekstern kommunikasjon er en nødvendig del av renholderyrket, for eksempel hvis renholderen skal motta instruksjoner fra en klient, vil det ikke være forholdsmessig å kreve bedre språkferdigheter enn det som trengs for å forstå og respondere på instruksene. I slike situasjoner kan det være vanskelig å rettferdiggjøre særlig høye språkkrav.

---

<sup>206</sup> Forskrift om brannforebygging § 6.

<sup>207</sup> I EU-kommisjonens arbeidsdokument SEC(2010) 1609 (ikke publisert) s. 15 påpekes det at denne typen stillinger i praksis reserveres for nasjonale statsborgere, uten at praksisen nødvendigvis står i samsvar med EØS-avtalen.

## 7 Nærmere om minoritetsspråk

Hovedfokuset så langt har vært språkkrav innen norske språk. Noe som må diskuteres nærmere, er om reglene forholder seg annerledes til språkkrav innen andre minoritetsspråk. Her er det en rekke språk som er nødvendige å fremheve. Samiske språk er likestilt norsk som samfunnsbærende språk for samiske folkeslag i Norge.<sup>208</sup> Kvensk, romani og romanes er nasjonale minoritetsspråk som er likestilt norsk og samisk som språklige og kulturelle uttrykk, uten å ha noen samfunnsbærende funksjoner.<sup>209</sup> Norsk tegnspråk har samme stilling som nasjonale minoritetsspråk.<sup>210</sup> For at kommunene skal oppfylle sine samfunnsoppgaver, kan det oppstå behov for å ansette personell med ferdigheter innen disse ulike språkene. Selv om norske statsborgere også kan ha vanskelig for å oppnå språkkrav innen minoritetsspråk, er ikke dette til hinder for at språkkravet er diskriminerende etter forordning 492/2011.<sup>211</sup> Uansett kan slike språkkrav begrense markedstilgang i strid med EØS-avtalen art. 28.<sup>212</sup>

I prinsippet er det ingen begrensning for hvilke språk det er kommunen kan stille språkkrav innen etter forordning 492/2011 art. 3 nr. 1 andre ledd. Kommunen kan for eksempel stille språkkrav innen samiske språk hvis det er behov for samiskspråklig grunnbemanning i en barnehage,<sup>213</sup> eller innen norsk tegnspråk ved ansettelsen av en tegnspråktolk. Her kan det vises til de samme momentene som er diskutert i kapittel 5 og 6 om behovet for en effektiv og forsvarlig yrkesutøvelse. Når det gjelder språkkrav som tar sikte på å fremme bruken av et minoritetsspråk, er rettstilstanden mindre klar.

Ingen minoritetsspråk er angitt som offisielle nasjonalspråk eller hovedspråk i Norge, som betyr at læren i *Groener* om at medlemsstatene kan tilsidesette diskrimineringsforbudet for å fremme nasjonalspråket passer dårlig.<sup>214</sup> Nyere praksis fra EU-domstolen viser likevel en utvikling i retning av å akseptere regionspesifikke kulturelle behov som beskyttelsesverdige. I *Las* kom EU-domstolen for eksempel til at det kunne stilles språkkrav for å fremme bruken av nederlandsk i Belgia, selv om det kun er et offisielt språk i en spesifikk belgisk region.<sup>215</sup> Generaladvokat Jääskinens forslag til avgjørelse i saken inneholder også argumentasjon

---

<sup>208</sup> Språklova § 5.

<sup>209</sup> Språklova § 6 og Prop. 108 L (2019-2020) s. 152.

<sup>210</sup> Språklova § 7.

<sup>211</sup> Sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 41.

<sup>212</sup> Sak C-202/11 *Las* avsnitt 23.

<sup>213</sup> Se barnehageloven § 10 tredje ledd.

<sup>214</sup> Prop. 108 L (2019-2020) s. 151-152 og sak C-379/87 *Groener* avsnitt 19-20.

<sup>215</sup> Sak C-202/11 *Las* avsnitt 21 og 27. Se også Láncoš (2015) s. 528-530 og Toggenburg (2004) s. 27.

knyttet til vern av regional identitet.<sup>216</sup> Dette tyder på at retten til å stille språkkrav for å fremme et språk ikke kan avgrenses strengt mot språk som ikke er nasjonale hovedspråk.

Rettskildene er likevel for vage til å utlede et generelt EØS-rettslig prinsipp om at det alltid vil være saklig å begrense bevegelsesfriheten for å verne og fremme minoritetsspråk. Til sammenligning er nederlandsk et belgisk hovedspråk på nasjonalt nivå selv om språket har varierende regional utbredelse,<sup>217</sup> som var avgjørende for EU-domstolen i *Las*.<sup>218</sup> EU-domstolens utvikling på området bygger dessuten på det EU-rettslige konseptet om nasjonalidentitet i TEU art. 3 nr. 3 og EU-pakten art. 22,<sup>219</sup> som EFTA-domstolen i *Einarsson* tok avstand fra å innfortolke i EØS-avtalen.<sup>220</sup> Rekkevidden av EØS-rettslige fundamentale rettigheter er også usikker her.<sup>221</sup> Derfor kan ikke EØS-avtalen tolkes slik at kommunene har en ubetinget rett til å stille språkkrav i ansettelse for å fremme minoritetsspråk.

Til tross for at EØS-avtalen ikke gir noen ubetinget rett til å stille språkkrav for å fremme minoritetsspråk, kan det stille seg annerledes for samiske språk. Vern av samiske språk er en integrert del av norsk språkpolitikk,<sup>222</sup> og kommunene er forpliktet etter Grunnloven § 108 til å sikre samiske folkegruppers rett til å utvikle sine språk.<sup>223</sup> Samiske språk er dessuten kultur- og samfunnsbærende forvaltningspråk i samiskspråklige kommuner på linje med norsk.<sup>224</sup> Det ville dermed vært en streng forståelse av EU-domstolens praksis om samiske språk skulle hatt et begrenset vern som følge av å ikke være norske hovedspråk. Dette ville også gjort det vanskelig å oppnå kommunenes plikter overfor samiske folkeslag. Til sammenligning var Irlands konsekvente språkpolitikk et bakteppe for retten til å stille irskkrav i *Groener*.<sup>225</sup> Kommunenes faktiske kulturelle og språkpolitiske behov tilsier at det må være beskyttelsesverdig å stille samiskkrav for å fremme bruken av samiske språk. Retten til å stille samiskkrav for å fremme bruken av samiske språk må først og fremst bli et spørsmål om forholdsmessighet, knyttet til den konkrete kommunens plikter etter samelovgivningen og den faktiske samiskspråklige befolkningen.

---

<sup>216</sup> Forslag til avgjørelse fra generaladvokat Jääskinen i sak C-202/11 *Las*, avsnitt 55-59. Se Finck (2013).

<sup>217</sup> La Constitution belge art. 4.

<sup>218</sup> Sak C-202/11 *Las* avsnitt 27.

<sup>219</sup> Sak C-391/09 *Runevič-Vardyn* avsnitt 86 og sak C-202/11 *Las* avsnitt 26.

<sup>220</sup> Sak E-1/01 *Einarsson* avsnitt 43. Om betydningen av EU-pakten, se Fredriksen (2013) s. 373-374.

<sup>221</sup> Se sak E-1/20 *Kerim* avsnitt 43, Sejersted mfl. (2011) s. 107 og Fredriksen (2013) s. 380-381.

<sup>222</sup> NOU 2016: 18 s. 14.

<sup>223</sup> Dok. nr. 16 (2011-2012) s. 47.

<sup>224</sup> Språklova § 5, sameloven §§ 3-1 til 3-9, og forskrift om forvaltningsområdet for samisk språk § 1.

<sup>225</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 18.

Når det gjelder andre minoritetsspråk, er det aktuelt å se til andre konvensjoner enn EØS-avtalen. Siden EØS-avtalens sluttakt bestemmer at avtalen ikke er til hinder for oppfyllelsen av allerede eksisterende avtaler mellom EU- og EFTA-stater,<sup>226</sup> vil en slik avtale kunne utgjøre en saklig grunn til å stille språkkrav. Her kan både ILO-konvensjon nr. 169<sup>227</sup> og Europarådets minoritetsspråkpakt<sup>228</sup> nevnes, men Norge var den eneste av EFTA- og EU-statene som ratifiserte disse traktatene før EØS-avtalens ikrafttredelse.<sup>229</sup> Videre har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) tatt avstand fra å innfortolke et universelt vern for kulturarv i EMK.<sup>230</sup> Selv om EMK art. 10 også verner ytringsfrihet, er det usikkert om språkkrav i ansettelser er et egnet og nødvendig tiltak for å oppfylle denne artikkelen.<sup>231</sup> Konvensjonene er derfor lite aktuelle når det gjelder vern av minoritetsspråk i ansettelser.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter<sup>232</sup> (SP) ble derimot ratifisert av flere EU- og EFTA-stater før EØS-avtalens ikrafttredelse.<sup>233</sup> SP art. 27 bestemmer at språklige minoriteter ikke skal nektes retten til å dyrke egen kultur og språk. Dette krever av norske kommuner å gjøre positive tiltak for å fremme minoritetsgruppers språk i samfunnet.<sup>234</sup> Unntaket i EØS-avtalens sluttakt viser at språkkrav som tar sikte på å ivareta minoritetsspråk etter SP art. 27 er beskyttelsesverdige. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier imidlertid at det ikke kan stilles strengere språkkrav enn det som skal til for å oppfylle pliktene etter konvensjonen, som betyr at retten til å stille språkkrav for å fremme minoritetsspråk ikke nødvendigvis rekker langt.

Gjennomgangen viser at EØS-avtalen art. 28 og forordning 492/2011 art. 3 i liten grad legger opp til språkkrav som stilles for å fremme bruken av minoritetsspråk. Selv om det finnes traktater som begrenser EØS-avtalens virkeområde, gir disse et usikkert vern, og ordningen er praktisk vanskelig å forholde seg til. Dette gir grunn for kritikk av EØS-avtalens tilnærming til minoritetsspråk og urfolks rettigheter.

---

<sup>226</sup> The EEA Agreement – Final Act, felleserklæring nr. 22. Se Sørnum (2002) s. 15-16.

<sup>227</sup> ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, 27. juni 1989 (ikrafttredelse den 5. september 1991).

<sup>228</sup> European Charter for Regional or Minority Languages, 5. november 1992 (ikrafttredelse den 1. mars 1998).

<sup>229</sup> ILO (u.å.) og Europarådet (u.å.).

<sup>230</sup> EMDs saker *Chapman mot Storbritannia* (2001) avsnitt 93-96 og *Ahunbay mfl. mot Tyrkia* (2019) avsnitt 25. Se Toggenburg (2004) s. 90-91.

<sup>231</sup> Sml. sak C-250/06 *UPEEC* avsnitt 41 (om tjenester) og sak E-14/15 *Holship* avsnitt 123.

<sup>232</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, New York City, 16. desember 1966 (ikrafttredelse 23. mars 1976).

<sup>233</sup> FN (u.å.).

<sup>234</sup> CCPR General Comment no. 23 (1994) punkt 6.1 til 6.2.

# 8 Dokumentasjon av språkferdigheter

## 8.1 Hva slags dokumentasjon for språkferdigheter kan kommunen kreve av arbeidssøkeren?

Det har vært saker for EU-domstolen der selve språkkravet ikke har vært problematisk, men hvor det har blitt reist spørsmål om hvordan en arbeidsgiver kan kreve av arbeidssøkeren å dokumentere ferdighetene.<sup>235</sup> Siden direkte forskjellsbehandling av nasjonalitet er forbudt etter forordning 492/2011 art. 3 nr. 1, kan ikke kommunen bestemme at statsborgerskap er den eneste gyldige måten å dokumentere språkferdigheter på.<sup>236</sup> Forordningens art. 6 fastslår videre at et eventuelt språkkrav må være likt for innenlandske og utenlandske arbeidssøkere. Et vanskeligere spørsmål er om et tilsynelatende nøytralt dokumentasjonskrav kan være indirekte diskriminerende. Problemstillingen er aktuell der kommunen treffer vedtak om språkkrav, hvor det forutsettes at språket skal dokumenteres gjennom standardiserte prøver.<sup>237</sup>

I *Groener* påpekte EU-domstolen at ikke-diskrimineringsprinsippet er til hinder for at en arbeidsgiver krever at språkferdigheter er opparbeidet i en konkret medlemsstat.<sup>238</sup> Dette ble fulgt opp i *Angonese*, hvor EU-domstolen kom til at det ikke kan kreves av en arbeidssøker å fremvise dokumentasjon på språkferdigheter fra et spesifikt offentlig organ, uten å samtidig akseptere at tilsvarende dokumentasjon fra andre medlemsstater kunne benyttes.<sup>239</sup> Noe annet kan gjøre det praktisk umulig for arbeidssøkeren å skaffe seg dokumentasjonen i tide.<sup>240</sup> Den begrensede dokumentasjonsmuligheten ble derfor ansett som et unødvendig inngripende tiltak for å oppnå formålet med forskjellsbehandlingen, som dermed var rettsstridig.<sup>241</sup>

Det er vanskelig å se for seg situasjoner hvor det vil være strengt nødvendig å kreve språkferdigheter dokumentert fra en spesifikk medlemsstat eller et spesifikt organ. Hvis kommunen har behov for å kreve dokumentasjon som ikke er tilgjengelig andre steder enn i Norge, og dette begrunnes i at den ledige stillingen ivaretar kommunens sentrale interesser, er det mer nærliggende at stillingen er del av den offentlige administrasjon og derfor unntatt

---

<sup>235</sup> Se spesielt sak C-281/98 *Angonese* og sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia*.

<sup>236</sup> Sak C-220/12 *Thiele Meneses* avsnitt 38 er illustrerende.

<sup>237</sup> Se for eksempel verbalvedtak H32/2022 i verbalforslag 2022 fra Helse- og sosialutvalget i Oslo kommune.

<sup>238</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 23.

<sup>239</sup> Sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 44.

<sup>240</sup> Sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 39.

<sup>241</sup> Sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 45-46. Oppfulgt i sak C-317/14 *Kommisjonen mot Belgia* avsnitt 28.

EØS-avtalen art. 28. Den forbeholdsløse uttalelsen i *Angonese* om at det er unødvendig å kreve av arbeidssøkere i å fremlegge bevis fra spesifikke organer, er derfor treffende.

Endelig kan ikke et dokumentasjonskrav være mer omfattende enn det som trengs for å kartlegge de ønskede språkferdighetene.<sup>242</sup> Hvis kommunen skal ansette en lærer, vil det typisk være unødvendig inngripende å kreve at arbeidssøkere dokumenterer kunnskaper om medisinske faguttrykk. På samme måte kan det være uforholdsmessig strengt å kreve av en lege å dokumentere en evne til å skrive lengre akademiske tekster.<sup>243</sup> Dette betyr at standardiserte språktester ikke kan benyttes hvis testen går lengre enn det som trengs for å dokumentere evnen til å utføre jobben. Slik sett er det betenkelig at Drammen kommune stilte like krav til dokumenterte språkferdigheter for renholdere i 2016 som barnehageloven § 27 gjør for pedagogisk grunnbemanning,<sup>244</sup> til tross for at arbeidsoppgavene er vidt forskjellige.

## 8.2 Plikter kommunen å akseptere at arbeidssøkeren gjennomfører et språkkurs som kompensasjon for manglende ferdigheter?

Det kan være utfordrende for utenlandske arbeidssøkere å tilegne seg nødvendige språkferdigheter før søknadsfristen for en stilling er utløpt. Kommunen kan på sin side ha behov for at arbeidssøkere dokumenterer norskkompetanse før ansettelse, slik at det er klart at arbeidstakeren er i stand til å utføre arbeidet på forsvarlig vis. I slike situasjoner risikerer utenlandske EØS-borgere å miste den reelle muligheten for å søke på den ledige stillingen.<sup>245</sup> Kommunen kan løse dette problemet ved å se bort ifra arbeidssøkerens manglende språkferdigheter, og i stedet stille som vilkår for ansettelse at vedkommende består et språkkurs før tiltredelse, slik de irske myndighetene gjorde i *Groener*.<sup>246</sup> Spørsmålet er om EØS-avtalen kan gjøre det påkrevd at kommunen utfører et tiltak av denne typen.

Nødvendighetskriteriet tilsier at kommunen ikke kan avvise en EØS-arbeidssøker på grunn av manglende språkferdigheter hvis formålet bak språkkravet kunne vært oppnådd på mindre inngripende vis. Hvis det er klart at arbeidssøkeren vil oppnå det språklige nivået stillingen

---

<sup>242</sup> Sak E-1/11 *Dr. A* avsnitt 71.

<sup>243</sup> Forslag til avgjørelse fra generaladvokat Jacobs i sak C-238/98 *Hocsman* avsnitt 57.

<sup>244</sup> Vedtak om språkkrav truffet av Drammen bystyre 20.9.2016, gjengitt i Spence (2018).

<sup>245</sup> Slik som i sak C-281/98 *Angonese* avsnitt 38-40. Se også sak C-202/11 *Las* avsnitt 31.

<sup>246</sup> Sak C-379/87 *Groener* avsnitt 5.



krever før tiltredelse, kan det være unødvendig inngripende å kreve at språkferdighetene dokumenteres allerede i søknadsprosessen. Til sammenligning fant EU-domstolen i *Spotti* at det var unødvendig inngripende å nekte utenlandske arbeidstakere fast stilling når formålet om å opprettholde et forsvarlig språknivå på arbeidsplassen kunne ivaretas ved å utføre fortløpende språktester.<sup>247</sup> Her kan også saken i *Dr. A* nevnes, hvor det ble fastslått at forholdsmessighetsprinsippet krever av EØS-statene å gi autorisasjonssøkere med utilstrekkelige språkferdigheter anledning til å tilegne seg disse ferdighetene.<sup>248</sup> I norsk rett følger det av sameloven § 3-7 at ansatte i kommunen har rett til å ta betalt permisjon for å lære seg samiske språk når kommunen har behov for slik kompetanse, og i forarbeidene til barnehageloven § 27 viser departementet til at det kan være pedagogisk forsvarlig å unnlate å stille norskkrav hvis språknivået vil være forsvarlig ved tiltredelse.<sup>249</sup>

Det er imidlertid vanskelig å sannsynliggjøre en fremtidig tilegnelse av språkferdigheter. I motsetning til *Spotti*, hvor arbeidstakerne hadde dokumentert språkferdigheter på et tidligere tidspunkt, har ikke kommunen noen garanti for at et språkkurs før tiltredelse faktisk vil gi arbeidssøkeren de nødvendige kvalifikasjonene for stillingen. For en kommune med behov for samisk språkkompetanse kan det for eksempel være usikkert å ansette en person uten eksisterende samiskferdigheter, selv der arbeidssøkeren aksepterer å ta permisjonstilbudet etter sameloven § 3-7 for å lære seg samisk ved tiltredelse. Denne usikkerheten kan tilsi at språkkravet ikke er et egnet tiltak til oppfyllelsen av kommunens behov.<sup>250</sup>

Gjennomgangen viser at EØS-avtalen art. 28 ikke gir kommunen noen ubetinget plikt til å akseptere at arbeidssøkeren består et kurs før tiltredelse. Nødvendighetskriteriet kan bare medføre en slik plikt hvis det er lite rom for tvil om at arbeidssøkeren vil oppnå de ønskede språkferdighetene i tide. Om kommunen for eksempel har behov for renholdspersonell, og det er klart at stillingen bare krever av den ansatte å forstå en håndfull enkle fraser, kan et språkkrav være så bagatellmessig at det vil være unødvendig av kommunen å kreve ferdighetene dokumentert på søknadstidspunktet. En praktisk virkning av situasjoner som dette, er at kommunen ikke kan bruke arbeidssøkerens språkmestring under jobbintervjuet som eneste indikator på om vedkommende har tilstrekkelige språkferdigheter.

---

<sup>247</sup> Sak C-272/92 *Spotti* avsnitt 19.

<sup>248</sup> Sak E-1/11 *Dr. A* avsnitt 71. Uttalelsen gjaldt etableringsfriheten, og har ikke nødvendigvis en sterk overføringsverdi til ansettelsesrett. Dette er ikke avgjørende for analysen.

<sup>249</sup> Prop. 170 L (2016-2017) s. 21. Se oppgavens punkt 6.3.

<sup>250</sup> Sml. sak C-350/96 *Clean Car Autoservice* avsnitt 35 og sak C-137/09 *Josemans* avsnitt 81-83.

## 9 Oppsummering

Problemstillingen til masteroppgaven har vært til hvilken grad EØS-regelverket er til hinder for at kommuner stiller språkkrav i ansettelsesprosesser. Analysen viser at det ikke er mulig å gi noe helt entydig svar på dette. Selv om språkkrav gjennomgående må regnes som indirekte forskjellsbehandlende etter forordning 492/2011 art. 3 og EØS-avtalen art. 28, er det mange ulike momenter å ta hensyn til i vurderingen av om språkkravet kan rettferdiggjøres.

Gjennomgangen viser likevel at det generelt sett ikke skal mye til for å oppnå vilkårene som EU- og EFTA-domstolen har satt opp, og at det mest problematiske er å fastslå hvor strenge språkkrav det er som kan stilles i den konkrete ansettelsen.

Til tross for at den generelle terskelen for å rettferdiggjøre et språkkrav ikke ligger høyt, reflekteres ikke innholdet av EØS-retten godt i norske regelverk. Barnehagelovens standardiserte språkkrav tar for eksempel ikke høyde for det faktiske behovet for språkferdigheter i den enkelte barnehagen. Kravet om gode norskferdigheter i forskrift til opplæringslova § 14-5 gir heller ikke presis veiledning til nivået av språkkrav som kan stilles for morsmåslærere, som kan lede til en feilpraktisering av EØS-avtalen. Som påpekt i gjennomgangen av helse- og omsorgssektoren er det imidlertid vanskelig å treffe en god balanse mellom standardiserte og individuelle språkkrav, og forordning 492/2011 sier lite om hvordan vurderingen skal gjøres i praksis. Slik sett kan den usikre reguleringen i norsk rett ses på som et symptom av vage retningslinjer etter EØS-avtalen.

Videre viser analysen at det EØS-rettslige diskrimineringsforbudet ikke legger godt til rette for den faktiske språksituasjonen i Norge. Homogenitetsprinsippets grenser gjør det vanskelig å innfortolke et sterkt vern av lingvistisk mangfold i EØS-avtalen, og det finnes få rettskilder som sier noe om retten til å stille språkkrav for å fremme bruken av norske målformer og minoritetsspråk. Selv om andre traktater inngått før EØS-avtalen avhjelper problemet for minoritetsspråkenes del, er rekkevidden av diskrimineringsforbudet usikkert her.

Funnene illustrerer at det er behov for mer presis regulering av språkkrav i ansettelser fra EU sin side, og en bedre integrering av det EØS-rettslige diskrimineringsforbudet i norsk intern rett. Forskjellene mellom EFTAs og EUs traktatgrunnlag kan også lede til en ulik rettsanvendelse dem imellom, som står i veien for homogenitet. Dette taler for en revisjon av EØS-avtalen mot en mer enhetlig tilnærming til lingvistisk mangfold mellom EU og EFTA.

# 10 Kilderegister

## 10.1 Litteraturliste

### Bøker og artikler

- Aall (1994) Aall, Jørgen. «Diskrimineringsforbudet etter EØS-avtalens artikkel 4.» *Tidsskrift for rettsvitenskap* (1994) s. 1011-1027.
- Arnesen (2015) Arnesen, Finn og Are Stenvik. *Internasjonalisering og juridisk metode: Særlig om EØS-rettens betydning i norsk rett*, 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2015.
- Barnard (2019) Barnard, Catherine. *The substantive law of the EU: the four freedoms*, 6. utg., Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Davies (2012) Davies, Anne. *EU labour law*, 1. utg., Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012.
- De Witte (2016) De Witte, Bruno. «Cultural policy justifications.» I *Exceptions from EU free movement law: derogation, justification and proportionality*. Panos Koutrakos, Niamh Nic Shuibhne og Phil Syrpis red., Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016, s. 131-142.
- Engelsrud (2014) Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren og Ingun Sletnes. *Kommunalrett: Oppgaver, organisering og kontroll*. 1. utg., Oslo: Cappelen Damm, 2014.
- Fevolden (1994) Fevolden, Trond, Terje P. Hagen og Rune Sørensen. *Kommunal organisering: styring, effektivitet og demokrati*. 3. utg., Oslo: TANO, 1994.

- Fredriksen (2007) Fredriksen, Halvard Haukeland. «Domstolens prøving av EØS-avtalens proporsjonalitetsgrunnsetning – En kommentar til Høyesteretts dom i spilleautomatsaken.» *Jussens Venner* vol. 42 (2007) s. 295-305.
- Fredriksen (2013) Fredriksen, Halvard Haukeland. «Betydningen av EUs pakt om grunnleggende rettigheter for EØS-retten.» *Jussens Venner* vol. 48 (2013) s. 371-399.
- Fredriksen (2022) Fredriksen, Halvard Haukeland og Gjermund Mathisen. *EØS-rett*. 4. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2022.
- Harbo (2021) Harbo, Tor-Inge. «Forholdsmessighet.» *Jussens Venner* vol. 56 (2021) s. 315-368.
- Helgeland (2018) Helgeland, Geir. *Opplæringslova: Lovkommentar*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Láncos (2015) Láncos, Petra Lea. «Linguistic diversity meets the free movement of workers: the Las case.» *Hungarian yearbook of international law and European law* vol. 3 (2015) s. 523 til 530.
- Langer (2017) Langer, Jurian og Wolf Sauter. «The consistency requirement in EU law.» *Columbia Journal of European Law* vol. 24 (2017) s. 39-74.
- Nielsen (2019) Nielsen, Ruth. *EU arbeidsret*, 5. utg., København: Djøf Forlag, 2019.
- Popescu (2017) Popescu, Roxana-Mariana. «ECJ case-law on the concept of "public administration" used in article 45 paragraph (4) TFEU.» *Challenges of the knowledge society* (2017) s. 528 til 532.
- Riesenhuber (2021) Riesenhuber, Karl. *European Employment Law*, 2. Utg., Mortsel: Intersentia, 2021.

- Sejersted mfl. (2011) Sejersted, Fredrik mfl. *EØS-rett*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2011.
- Sørum (2002) Sørum, Tom. «Forholdet mellom tariffavtaler og konkurranserett.» *Marius* nr. 291 (2002) s. 4-116.
- Tatham (2016) Tatham, Allan F. «Where culture, language and politics meet: Is there any place for national identity in the EEA legal system?» *EU Law Journal* vol. 2 nr. 2 (2016) s. 108-122.
- Toggenburg (2002) Toggenburg, Gabriel N. «Sprache versus Markt: ist die EFTA vielfalts- oder einfallslos?» *European Law Reporter* nr. 6 (2002) s. 217-223.
- Toggenburg (2004) Toggenburg, Gabriel N. *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Budapest: OSI, 2004.
- Wormbescher (2015) Wormbescher, Manon. «The Right to Free Movement and the Dilemma of Reverse Discrimination in EU Law.» *Transylvanian Society* vol. 18 nr. 2 (2015) s. 107-122.

## Nettsider

- Amundsen (2021) Amundsen, Bård, «Norsk er det letteste språket å forstå», *Forskning.no*, 30. mars 2021, <https://forskning.no/sprak/norsk-er-det-letteste-spraket-a-forsta/1836996> hentet 28. mars 2022.
- Bø kommune (2020) Bø kommune. «Tekniske tjenester.» (2020) <https://www.boe.kommune.no/tekniske-tjenester.5276632-287604.html> hentet 24. mars 2022.
- Carlsen (2022) Carlsen, Cecilie Hamnes. «Urimelige norskkrav kan stenge døren til arbeidslivet.» (2022) <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/KzAVjG/urimelige-norskkrav-kan-stenge-doeren-til-arbeidslivet> hentet 23. april 2022.

- Europarådet (u.å.) Europarådet. «Chart of signatures and ratifications of Treaty 148.» (u.å.) <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=148> hentet 2. mai 2022.
- Eurostat (2016) Eurostat. «Foreign language skills statistics.» (2016) [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign\\_language\\_skills\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Foreign_language_skills_statistics) hentet 18. januar 2022.
- Finck (2013) Finck, Michèle. «Case Comment: Las v PSA Antwerp NV (C-202/11).» (2013) <https://eutopialaw.wordpress.com/2013/04/29/case-comment-las-v-psa-antwerp-nv-c-20211/> hentet 14. april 2022.
- FN (u.å.) FNs menneskerettighetsråd. «Status of ratification.» <https://indicators.ohchr.org/> hentet 7. Mai 2022.
- ILO (u.å.) International Labour Organization. «Ratifications of C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (no. 169).» [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314) hentet 2. mai 2022.
- Modum kommune (u.å.) Modum kommune. «Tekniske tjenester.» (u.å.) <https://www.modum.kommune.no/tekniske-tjenester.486076.no.html> hentet 24. mars 2022.
- Porsanger kommune (u.å.) Porsanger kommune. «Kommunalteknikk og samfunnsutvikling.» (u.å.) <https://www.porsanger.kommune.no/organisasjon.547390.no.html> hentet 24. mars 2022.

- Proba (2014) Proba ved Trude Thorbjørnsrud, Synne Klingenberg og Audun Gleinsvik. Rapport 2014 – 02. Oslo: 31. januar 2014.  
<https://proba.no/wp-content/uploads/rapport-2014-02-rekruttering-av-arbeidsinnvandrere-i-kommunesektoren.pdf>  
hentet 4. mars 2022.
- Spence (2018) Spence, Thomas og Ingvild Fjelltveit. «Frp vil ha språkkrav i alle kommunale jobber.» *Aftenposten*, 1. januar 2018,  
<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/yv1dVe/frp-vil-ha-spraakkrav-i-alle-kommunale-jobber> hentet 13. januar 2022.
- Trondheim kommune (2021) Trondheim kommune. «Byutvikling.» (2021)  
<https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/byutvikling/> hentet 24. mars 2022.

## 10.2 Norske rettskilder

### Lov og forskrift

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven), 17. mai 1814.
- 1987 Lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).
- 1992 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- 1998 Lov 7. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- 1999 Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

	Forskrift 17. juni 2005 nr. 657 om forvaltningsområdet for samisk språk.
2006	Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.
2008	Forskrift 8. oktober om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits.
2011	Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
2012	Lov 14. desember 2012 nr. 81 om fri rørsle av arbeidstakarar innanfor EØS mv. (EØS-arbeidstakarlova).
2015	Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging.
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).
2021	Lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova).

**Proposisjoner til Stortinget, stortingsmeldinger, offentlige utredninger og andre lovforarbeider**

NOU 1995: 18	Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil.»
Ot.prp. nr. 36 (1996-1997)	Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
St.meld. nr. 17 (1996-1997)	Om innvandring og det flerkulturelle Norge.
Ot.prp. nr. 55 (2003-2004)	Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova.
Ot.prp. nr. 33 (2004-2005)	Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).
Ot.prp. nr. 72 (2004-2005)	Om lov om barnehager (barnehageloven).



NOU 2007: 6	Formål for framtida.
Dok. nr. 16 (2011-2012)	Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
NOU 2016: 18	Hjertespråket: Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk.
Prop. 94 L (2016-2017)	Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven).
Prop. 170 L (2016-2017)	Endringer i barnehageloven (krav til norskspråklig kompetanse).
Prop. 67 L (2017-2018)	Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.).
Meld. St. 8 (2018-2019)	Kulturens kraft: Kulturpolitikk for framtida.
Prop. 108 L (2019-2020)	Lov om språk (språklova).
Dok. nr. 8: 181 S (2020-2021)	Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sylvi Listhaug og Kari Kjønaas Kjos om strengere språkkrav for helsepersonell.
Innst. 401 S (2020-2021)	Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Sylvi Listhaug og Kari Kjønaas Kjos om strengere språkkrav for helsepersonell.

### **Norsk retts- og nemndspraksis**

Oslo tingretts dom TOSLO-2020-34957, avsagt 27. juni 2020.

Statens helsepersonellnemnds vedtak HPN-2020-293, truffet 1. september 2020.

## Storingsvedtak og kommunale vedtak

Språkkrav ved nyansettelser i Drammen kommune, vedtatt av Drammen bystyre 20. september 2016. Tilgjengelig på <https://docplayer.me/46245591-Sprakkrav-ved-nyansettelser-i-drammen-kommune.html>

Krav til norskkompetanse i pleie- og omsorgssektoren, vedtatt av rådmannen i Bærum kommune 25. februar 2019. Tilgjengelig på <https://docplayer.me/213189608-Baer-u-m-kom-m-u-n-e-krav-til-norskkompetanse-i-pleie-og-omsorgstjenesten.html>

Storingsvedtak 966 om representantforslag om strengere språkkrav for helsepersonell, votert 20. mai 2021.

Verbalforslag 2022 fra Helse- og sosialutvalget i Oslo kommune 8. desember 2021. Tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13430079-1639659507/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Bystyret/Budsjett%202022/VERBALFORSLAG%20-%20HELSE-%20OG%20SOSIALUTVALGET.pdf>

## 10.3 Internasjonale rettskilder

### Traktater og konvensjoner

1950	The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 4. november 1950 (EMK).
1957	Traité instituant la Communauté Économique Européenne, Roma, 25. mars 1957 (TEUV).
1960	Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA), Stockholm, 04. januar 1960 (EFTA-konvensjonen).
1966	International Covenant on Civil and Political Rights, New York City, 16. desember 1966 (SP).
1989	ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, 27. juni 1989 (ILO-konvensjonen).

- 1992 Treaty on European Union, Maastricht, 7. februar 1992 (TEU).
- Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, Porto, 2. mai 1992 (EØS-avtalen).
- The EEA Agreement – Final act, Porto, 2. Mai 1992.
- Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol, Porto, 2. mai 1992 (ODA).
- European Charter for Regional or Minority Languages, 5. november 1992 (Europarådets minoritetsspråkpakt).
- 2000 Charter of Fundamental Rights of the European Union, 7. desember 2000 (EU-pakten) C 364/1.
- 2007 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Lisboa, 13. Desember 2007 (Lisboatraktaten).

### **EU-rettsakter**

- Forordning 1612/68 Rådsforordning nr. 1612/68/EØF av 15. oktober 1968 om fri bevegelse for arbeidstakere innen Fellesskapet, EUT L 257/2.
- Direktiv 77/486 Rådskdirektiv nr. 77/486/EØF av 25. juli 1977 om skolegang for barn av vandrearbeidere, EUT L 199.
- Direktiv 2000/43 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, EUT L 180.
- Direktiv 2005/36 Europaparlamentets og Rådskdirektiv av 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av faglige kvalifikasjoner, EUT 255/05.

Forordning 492/2011            Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 492/2011 av 5. april 2011 om fri rørsle for arbeidstakarar innanfor Unionen, EUT L 141/1.

### **Avgjørelser fra EU-domstolen**

Dom av 5. februar 1963, *van Gend og Loos*, 26/62, EU:C:1963:1.

Dom av 5. desember 1967, *van der Vecht*, 19/67, EU:C:1967:49.

Dom av 12. februar 1974, *Sotgiu*, 152/73, EU:C:1974:13.

Dom av 26. mai 1982, *Kommisjonen mot Belgia*, 149/79, EU:C:1982:195.

Dom av 13. desember 1983, *Kommisjonen mot Rådet*, 218/82, EU:C:1983:369.

Dom av 28. juni 1984, *Moser*, 180/83, EU:C:1984:233.

Dom av 13. februar 1985, *Gravier*, 293/83, EU:C:1985:69.

Dom av 3. juli 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, EU:C:1986:284.

Dom av 8. desember 1987, *Gauchard*, 20/87, EU:C:1987:532.

Dom av 30. mai 1989, *Pilar Allué*, 33/88, EU:C:1989:222.

Dom av 28. november 1989, *Groener*, C-379/87, EU:C:1989:599.

Dom av 26. februar 1991, *Antonissen*, C-292/89, EU:C:1991:80.

Dom av 25. juli 1991, *Gouda*, C-288/89, EU:C:1991:157.

Dom av 27. november 1991, *Bleis*, C-4/91, EU:C:1991:448.

Dom av 31. mars 1993, *Kraus*, C-19/92, EU:C:1993:125.

Dom av 2. juli 1993, *Kommisjonen mot Luxembourg*, C-473/93, EU:C:1996:263.

Dom av 2. august 1993, *Levy*, C-158/91, EU:C:1993:332.

Dom av 20. oktober 1993, *Spotti*, C-272/92, EU:C:1993:848.

Dom av 23. mai 1996, *O'Flynn*, C-237/94, EU:C:1996:206.

Dom av 7. mai 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, EU:C:1998:205.

Dom av 12. mai 1998, *Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217.

Dom av 6. juni 2000, *Angonese*, C-281/98, EU:C:2000:296.

Dom av 4. juli 2000, *Haim II*, C-424/97, EU:C:2000:357.

Dom av 12. juni 2001, *Geraets-Smits*, C-157/99, EU:C:2001:404.

Dom av 20. september 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458.

Dom av 12. mai 2005, *Kommisjonen mot Italia*, C-278/03, EU:C:2005:281.

Dom av 11. juli 2006, *Navas*, C-13/05, EU:C:2006:456.

Dom av 11. januar 2007, *Lyyski*, C-40/05, EU:C:2007:10.

Dom av 5. juli 2007, *Kommisjonen mot Belgia*, C-522/04, EU:C:2007:405.

Dom av 13. desember 2007, *UPEC*, C-250/06, EU:C:2007:783.

Dom av 1. april 2008, *Walloon Government*, C-212/06, EU:C:2008:178.

Dom av 29. januar 2009 *Persche*, C-318/07, EU:C:2009:33.

Dom av 10. mars 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141.

Dom av 19. november 2009, *Kommisjonen mot Italia*, C-540/07, EU:C:2009:717.

Dom av 16. desember 2010, *Josemans*, C-137/09, EU:C:2010:774.

Dom av 12. mai 2011, *Runevič-Vardyn*, C-391/09, EU:C:2011:291.

Dom av 16. april 2013, *Las*, C-202/11, EU:C:2013:239.

Dom av 24. oktober 2013, *Thiele Meneses*, C-220/12, EU:C:2013:683.

Dom av 8. april 2014, *Kommisjonen mot Ungarn*, C-288/12, EU:C:2014:237.

Dom av 11. september 2014, *Fastweb*, C-19/13, EU:C:2014:2194.

Dom av 5. februar 2015, *Kommisjonen mot Belgia*, C-317/14, EU:C:2015:63.

Dom av 25. oktober 2018, *Anodiki*, C-260/17, EU:C:2018:864.

Dom av 13. november 2018, *Levola*, C-310/17, EU:C:2018:899.

### **Uttalelser fra EU-domstolens generaladvokater**

Forslag til avgjørelse fra generaladvokat Darmon gitt 16. mai 1989, *Groener*, C-379/87.

Forslag til avgjørelse fra generaladvokat Jacobs gitt 16. september 1999, *Hocsman*, C-238/98.

Forslag til avgjørelse fra generaladvokat Jääskinen gitt 12. juli 2012, *Las*, C-202/11.

### **Kommunikasjoner og andre dokumenter fra EU-kommisjonen**

EUT C72/02 (1988)                      Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of the Member States — Commission action in respect of the application of Article 48 (4) of the EEC Treaty.

SEC(2010) 1609                      COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Free movement of workers in the public sector (ikke publisert).

### **Avgjørelser fra EFTA-domstolen**

Dom av 22. februar 2002, *Einarsson*, E-1/01.

Dom av 24. januar 2003, *ESA mot Norge*, E-1/02.

Dom av 14. mars 2007, *Spillautomat*, E-1/06.

Dom av 15. desember 2011, *Dr. A*, E-1/11.

Dom av 18. april 2012, *Posten Norge*, E-15/10.

Dom av 28. september 2012, *Irish Bank*, E-18/11.

Dom av 19. april 2016, *Holship*, E-14/15.

Dom av 10. mai 2016, *ESA mot Liechtenstein*, E-19/15.

Dom av 9. februar 2021, *Kerim*, E-1/20.

Dom av 5. mai 2021, *NAV*, E-8/20.

Dom av 15. juli 2021, *ESA mot Norge*, E-9/20.

### **Rettsmøterapport fra EFTA-domstolen**

Rettsmøterapport i sak E-1/01 *Einarsson*, E-1/01/22.

### **Avgjørelser fra EMD**

Dom av 18. januar 2001, *Chapman mot Storbritannia*, nr. 27238/95,  
ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895.

Dom av 29. januar 2019, *Ahunbay mfl. mot Tyrkia*, nr. 6080/06.  
ECLI:CE:ECHR:2019:0129DEC000608006.

### **Generelle kommentarer fra FNs komitéer**

CCPR General Comment no. 23 (1994): The rights of minorities (Art. 27), GC-1994-23-CCPR.

## **10.4 Utenlandske rettskilder**

### **Utenlandsk lovgivning**

Irland:

Constitution of Ireland, 1. juli 1937.

Belgia:

La Constitution belge, 7. februar 1831.