

JURIDISK RÅDGIVNING FOR KVINNER *Jurk*

Velferds og migrasjonsutvalget v/Grete Brochmann
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Pb 8036 Dep
0030 Oslo

BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	
Referatkode:	704
Dato:	19/9-11
Arkivnr:	201101697-048

Oslo, 14.09.11

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2011:7, VELFERD OG MIGRASJON

Juridisk rådgivning for kvinner, JURK, viser til høringsbrev vedrørende NOU 2011:7, Velferd og migrasjon – Den norske modellens fremtid. Vi takker for tilliten som høringsinstans.

JURK gir gratis juridisk rådgivning til kvinner, og vi uttaler oss på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort i vår saksbehandling.

Innledning

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) takker for anledningen til å komme med noen kommentarer til Brochmann-utvalgets utredning av den norske velferdsmodellens fremtid i møte med migrasjon.

Generelt

Vi ser behovet for en utredning av den norske velferdsmodellen, for å sikre at statens ressurser settes inn der det er behov for det, samtidig som modellens langsiktige bærekraft ikke settes i fare. Videre er vi enige i viktigheten av å konsekvensutrede de forslagene utvalget kommer med. Her mener JURK at kjønnsperspektivet burde fått mer oppmerksomhet, dette ville ha hørt naturlig hjemme under "andre vesentlige konsekvenser av forslagene" (kapittel 14.1).

Selv om likestilling mellom kvinner og menn har kommet langt i det norske samfunnet i dag, ser JURK fremdeles store utfordringer på enkelte områder. Den mest iøyenfallende gruppen som har blitt hengende etter på likestillingsfronten, er kvinner med minoritetsbakgrunn. Vi mener at det offentlige velferdssystemet er et godt egnet verktøy for å fremme likestilling mellom kvinner og menn også blant denne delen av den norske befolkningen. Det er da viktig å være klar over at det å arbeide for økt likestilling ikke nødvendigvis er det samme som å

Telefon:
22 84 29 50
Faksnr:
22 84 29 51

Telefonhenvendelse:
Man kl 09 - 15
Tir kl 12 - 15
Ons kl 17 - 20

Klientmottak:
Tir kl 12 - 15
Ons kl 17 - 20

Adresse:
Arbins gate 7
0253 Oslo
www.jurk.no

arbeide for å sikre kvinners rettigheter. Når utredningen ser spesielt på velferdsmodellens utfordringer i møte med nettopp migrasjon, blir det ekstra viktig at kjønnsperspektivet blir viet betydelig mer plass enn det som er tilfellet i det foreliggende dokumentet.

Utvalget burde etter JURK sitt syn ha benyttet anledningen til å problematisere mer rundt hvordan samfunnet fungerer for kvinner og menn – og videre hvordan de ulike modellene vil kunne fungere for kvinner og menn. Vi savner også en dypere analyse av konsekvenser for ulike kvinnegrupper; blant annet kvinner med lang utdanning som kommer i arbeid, deltidsarbeidende kvinner, enslige forsørgere, kvinner som har løsere tilknytning til arbeidsmarkedet, samt kvinner som innvandrer til Norge som voksen. Det at kjønn ikke engang er tatt med som en variabel i utvalgets statistikk, bidrar etter vårt syn til å svekke grunnlaget for analysene vesentlig. Vi ser at flere av forslagene som utvalget kommer med, er gode forslag som vil bedre kvinners situasjon. Det fremstår da som noe kunstig når utvalget ikke peker på denne konsekvensen av forslagene. Det ville da vært fint om kjønnsperspektivet også kom frem i sammenheng med hvert enkelt forslag. Slik utredningen nå foreligger er det uklart om, og evt. i hvilken grad og hvordan utvalget har tatt kjønnsperspektivet i betraktning i sine analyser. Dette er etter vårt syn en alvorlig svakhet ved utredningen.

Introduksjonsordningen

JURK støtter utvalget i å utvide målgruppen for introduksjonsordningen. Vi minner om at informasjon om ens rettigheter og plikter, formidlet på en måte man har mulighet for å forstå, er en grunnleggende menneskerettighet (jfr. Nordstrøm, Tina Storsletten (2009) "Minoritetskvinnens rett til rettighetsinformasjon."¹ og Nordstrøm (2010) "Innvandrerkvinnens rett til rettighetsinformasjon: Hva gjøres og hva krever FNs Kvinnekonvensjon?."²). Dette må tas i betraktning både ved utformingen av innholdet i en introduksjonsordning, og ved avgjørelsen av hvem som skal omfattes av ordningen. Dette vil også være viktig ved et eventuelt tilsyn med gjennomføringen av ordningen.

En viktig gruppe som i dag blir stående utenfor ordningen, er de som kommer til Norge med hjemmel i familiejenforening. Det er helt klart at denne avgrensningen rammer kvinner hardest. Ved en ekteskapsinngåelse mellom en norsk statsborger og en utenlandsk statsborger, er det som oftest mannen som allerede er i Norge. JURK mener at dagens situasjon, hvor det er opp til kommunene hvorvidt de vil tilby disse kvinnene plass i introduksjonsordningen bidrar til å opprettholde en undertrykking av minoritetskvinner. Vi støtter derfor utvalgets anbefaling om å tilby denne gruppen introduksjonsordningen.

JURK er derimot ikke enig i at den utvidede gruppen som tilbys introduksjonsordningen ikke skal få rett til introduksjonsstønad, som utvalget foreslår. Det er klart at opplæring i det norske språk og samfunn, samt den arbeidsrettede opplæringen som introduksjonsordningen legger opp til, vil bidra til økt integrering. For samtidig å bidra til økt likestilling, vil en utbetaling av introduksjonsstønad være nødvendig; forsørgerektefellen er som regel ektemannen, noe som setter kvinnen i et økonomisk avhengighetsforhold til ham. Ved å gi kvinner egen inntekt

¹ Kvinnerettslig skriftserie nr. 81, se også

http://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/kvinneverett/publikasjoner/skriftserien/81_Nordstroem.html

² Kritisk Juss nr 2 2010, se også <http://fagbokforlaget.no/?artikkelid=56&tidsskrift=ja>

allerede som en del av introduksjonsordningen, kan man oppnå større likestilling i det enkelte ekteskap, noe som igjen kan bidra til at kvinners mulighet til å velge arbeidslivet fremfor å gå hjemme blir mer reell. Det vil også kunne fungere som en motiverende faktor for mannen til å la henne delta på introduksjonsordningen i tilfeller hvor hun ellers ville blitt værende i hjemmet.

JURKs erfaring er at denne gruppen er blant dem som er særlig vanskelige å nå med vårt rettighetsinformasjonsprogram, og vi ser at de ofte faller gjennom på grunn av manglende kunnskaper om språk, samfunn og egne rettigheter. Dersom norske myndigheter skal ta likestillingsloven § 1a og våre internasjonale forpliktelser³ til å arbeide for likestilling også i denne gruppen på alvor, er det av stor betydning å gjøre introduksjonsordningen til en reell mulighet for disse kvinnene. En utvidelse av introduksjonsordningen, med en samtidig rett til introduksjonsstønad, vil ved første øyekast bidra til en økning i statlige utgifter, noe som er det motsatte av det utvalget ønsker å oppnå. Her er det viktig at man tenker helhetlig; utvidelsen må sees i sammenheng med de besparelser for offentlige finanser som god integrering i arbeidslivet innebærer. Dette påpekes på generelt grunnlag av utvalget selv i kapittel 12, og av mindretallet for introduksjonsordningen spesielt på side 340.

JURK foreslår også å utvide retten til introduksjonsstønad under fødselspermisjon. I dag mottar kvinner som har fødselspermisjon introduksjonsstøtaden i fire uker etter fødsel. I det norske velferdssystemet for øvrig er det lagt opp til at foreldre skal ha muligheten til å være hjemme med barn i en betydelig lengre periode enn fire uker. Den lovfestede retten på barnehageplass inntreffer ikke før barnet har fylt ett år. Dette fører til både praktiske og økonomiske problemer for mødre som deltar i introduksjonsprogrammet. De har som regel ikke noe annet valg enn å benytte seg av retten til å ta ti måneder fødselspermisjon uten introduksjonsstønad. Selv om de mottar engangsstønad ved fødsel, utgjør den betydelig mindre enn ni måneder med introduksjonsstønad ville ha gjort. JURK vet av erfaring at dette rammer kvinner og barn som allerede har veldig lite penger å klare seg på. Det er et stort praktisk problem at introduksjonsstøtaden faller bort ved fødsel, og dette bidrar til å skape et klassesdelt samfunn, hindre likestilling, og ytterligere stigmatisere en gruppe som sliter med integrering. Vi ber derfor om at utvalget ser på muligheten til å utvide retten til fødselspermisjon med introduksjonsstønad fra fire uker til ti måneder.

Vi mener begge disse tiltakene er svært viktige for å sikre økt yrkesdeltagelse hos kvinner og økt likestilling i en del minoritetsmiljøer.

Språkopplæring for EØS-borgere

JURK stiller seg bak mindretallet i utvalget, utvalgsmedlem Niemi, sin anbefaling om å gi gratis språkopplæring til voksne EØS-borgere som bosetter seg i Norge, om de ikke allerede i tilstrekkelig grad behersker et skandinavisk språk. Etter vårt kjennskap er det lite realistisk å basere seg på finansiering fra arbeidstakerne selv eller arbeidsgiverne. I denne gruppen er det ikke uvanlig at en person har flere arbeidsgivere. Mange kvinner kommer hit på familiegjennomføring og har derfor også en løsere tilknytning til arbeidslivet.

³ Jfr. For eksempel EF-direktiv 2006/54/EC om like muligheter for menn og kvinner i arbeidslivet og 2000/78/EC, det såkalte Likebehandlingsdirektivet. Vi viser også til CEDAW art. 3 og 5, samt CERD art. 2.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for au pairer.

En gruppe som vi ser faller mellom alle juridiske stoler, og som i liten grad er nevnt i rapporten, er au pairer. Vi mener utredningen ved å ikke se på au pair-ordningen mangler en viktig del av helhetsbildet. De regnes ikke som arbeidsinnvandrere, og det arbeidet de utfører regnes ikke som arbeid, mens realitetene er at de fyller et behov for billig, ufaglært arbeidskraft, uten at dette tas høyde for i regelverket. JURK jobber blant annet med rettighetsinformasjon og juridisk bistand til au pairer. Gjennom dette arbeidet har vi oppdaget en rekke forhold som gjør at denne gruppen er særlig sårbar for å utnyttes, uten reelle muligheter til å kreve sine rettigheter.

Vi ser det som særlig problematisk at det ikke er noen krav til innholdet i opplæringen i norsk språk og samfunnsforhold som au pairene har krav på, og at tilbudet i dag fremstår som fragmentert og tilfeldig. Det at opplæringen ikke er obligatorisk, samtidig som vertsfamilien skal betale for den, bidrar også til å svekke den reelle tilgangen til slik opplæring. Dette øker au parenes sårbarhet – som allerede er stor – ved at de mangler grunnleggende kunnskap både om hvilke rettigheter de har, og hvordan de kan kreve dem. De blir i enda større grad avhengige av vertsfamilien, og mangler også fora for å møte andre au pairer og utveksle informasjon. Vi viser for øvrig til redegjørelsen for retten til rettighetsinformasjon over, og viktigheten av at denne inngår som en del av opplæringen om norsk språk, kultur og samfunn.

Vi mener derfor at det bør tilrettelegges for en mer systematisk opplæring av au pairer i norsk og samfunnskunnskap, inkludert informasjon om rettigheter og plikter, og at denne i større grad knyttes til eksisterende opplæringstilbud for andre grupper for å utnytte ressursene best mulig. Vi mener fortsatt at vertsfamilien skal stå for hele eller mesteparten av finansieringen.

Au pairer og innvandringsstopp

De fleste vertsfamiliers hovedmotivasjon er billig arbeidskraft, ikke kulturutveksling. Siden au parenes arbeid ikke juridisk er definert som arbeid, faller de utenfor det alminnelige håndhevingsapparatet for arbeidstakere, uten at noen alternativ håndhevingsmekanisme er etablert. En manglende systematikk i både norskopplæring og tilgang til informasjon om deres rettigheter gjør som sagt at denne gruppen i liten grad har kjennskap til sine rettigheter. Men selv for de som kjenner dem, finnes det ikke et velfungerende håndhevingsapparat som kan gjøre rettighetene til en realitet, for eksempel mht. arbeidstid, hvor tungt arbeid man utfører osv.

JURK mener på dette grunnlaget at au pair-ordningen må revideres, og helst gjøres om til en mer fleksibel ungdomsutvekslingsordning hvor den delen som er arbeid faktisk defineres som arbeid også juridisk, jfr FAFOs anbefaling B i rapporten "On equal terms? An evaluation of the Norwegian au pair scheme. Fafo-report 2009:29" av Cecilie Øien. På denne måten kan man få au pairene inn under de eksisterende håndhevingsmekanismene. Etter vårt syn er dette nødvendig for at au pair-konvensjonen skal kunne ivaretas på en måte som sikrer au pairene grunnleggende rettssikkerhet.

Avslutning

Oppsummeringsvis ønsker vi en mer helhetlig gjennomgang av opplæringstilbudet i norsk, samfunnskunnskap og rettigheter til ulike grupper innvandrere, som også har et kjønnsperspektiv. Utvalget har i noen grad tatt for seg opplæringstilbudet ved å se på introduksjonsordningen og opplæring i norsk for EØS-borgere, men JURK mener man har gått glipp av noen viktige aspekter ved ikke å se på hvordan ulike grupper innvandrerkvinner kan nyttiggjøre seg slike tilbud. Dermed risikerer man at analysene over de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike tiltak ikke helt holder mål.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)



Gunhild Vehusheia

Daglig leder



Lene Løvdal

Rettighetsinformasjons og
prosjektsansvarlig



Beate Wenes

Saksbehandler