



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet
postmottak@bld.dep.no
Brevet kun sendt elektronisk!

Vår ref.:
14/2060- 2- HW

Deres ref.:
14/919

Dato:
19.01.2015

Høring- forslag om å innføre krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og muntlige ferdigheter i norsk for statsborgerskap

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høring om skjerpede krav til norskkunnskaper og samfunnskunnskap for å oppnå statsborgerskap.

I lovendringsforslaget endres vilkårene for statsborgerskap på fire punkter:

- Det foreslås et krav om bestått i den obligatoriske avsluttende prøve i samfunnskunnskap for søkere mellom 18-67 år. Prøven skal avlegges muntlig på norsk
- Det foreslås et krav om dokumentasjon på at norsk muntlig beherskes tilsvarende nivå A2 i de obligatoriske avsluttende prøvene i norsk muntlig, samme personkrets som over.
- Det foreslås et krav om at alle søkere mellom 18-67 år må dokumentere gjennomføring av norskopplæring etter endring i statsborgerskapsloven § 8 jf punktet over, en utvidelse av vilkårene for dem mellom 55-67 år. I tillegg må de som har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i dag dokumentere at opplæringen er gjennomført for å få norsk statsborgerskap.
- Tidligere unntaksbestemmelser opprettholdes for dem som allerede har tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samisk, søkere som allerede i dag er fritatt fra plikten til opplæring, og personer som av helsemessige eller

andre tungtveiende grunner er ute av stand til å delta og gjennomføre norskopplæringen.

Ombudet fører nasjonalt tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FN- konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner (CEDAW), FN- konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD), og FN- konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Denne høringen reiser relevante spørsmål for alle disse konvensjonene.

Regler for statsborgerskap faller i utgangspunktet utenfor det saklige virkeområde for direkte diskriminering, men vil indirekte kunne omfattes av forbudet mot indirekte forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, etnisitet (språk og nasjonal opprinnelse) og funksjonsevne mv. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse (les vilkår), betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av etnisitet, kjønn eller funksjonsevne.

Etter ombudets oppfatning reiser endringsforslaget et spørsmål om vilkårene er i tråd med våre internasjonale menneskerettsforpliktelser, og særlig gjelder dette spørsmålet om unntaksadgangen er vid nok til å forhindre at kravet rammer enkelte grupper av søkere (samspillet mellom kjønn, etnisitet og funksjonsevne) på en uforholdsmessig måte.

I henhold til FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) artikkel 2 (1) c), plikter staten å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe rasediskriminering og herunder treffe effektive tiltak « *for å gjennomgå offentlig politikk på nasjonalt og lokalt nivå, **og endre, oppheve, eller sette ut av kraft alle lover og forskrifter som fører til rasediskriminering, eller opprettholder rasediskriminering der dette forekommer*** (vår utheving)». Det er statens ansvar å iverksette effektive tiltak dersom individuelle forutsetninger som funksjonsevne, kjønn, språk, nasjonal opprinnelse mv. fører til at folk får dårligere offentlige tjenester.

CERD-artikkel 5 nevner samfunnsområder som særskilt omfattes av plikten. Komiteen oppfordret i 2011 staten til å iverksette konkrete tiltak mot diskriminering som fører til at innvandrere generelt, og ikke- statsborgere

spesielt, mottar dårligere offentlige tjenester. CERD artikkel 5 nr 1 bokstav e) omfatter retten til opplæring.

Rasediskrimineringskomiteen understreker i General comment 25 behovet for å ta høyde for kjønnsespesifikke faktorer:

“Recognizing that some forms of racial discrimination have a unique and specific impact on women, the Committee will endeavour in its work to take into account gender factors or issues which may be interlinked with racial discrimination”.

Rasediskrimineringskomiteen var i sine avsluttende merknader til Norge i 2011 (pkt 11) bekymret over:

- frafallet fra den obligatoriske språkundervisningen
- at undervisningen ikke er av ensartet kvalitet og gratis for alle
- at introduksjonsprogrammet opphører etter tre år.

Komiteen oppfordret derfor i sine avsluttende kommentarer at staten til å følge med på (monitor) og sikre at introduksjonsprogrammet er tilpasset når det gjelder kjønn og nasjonal opprinnelse for å sikre at slik manglende tilpasning ikke er til hinder for et aktivt ønske om frivillig statsborgerskap i Norge på et senere tidspunkt.

Ombudets bekymring

Med lovforslaget skjerper regjeringen kravene til søkerens prestasjonsnivå og gjennomføring av lokale opplæringstiltak for integrering. Sverige vurderte noe tilsvarende i 1999, men fryktet at slike krav ville slå ulikt ut for individer med ulike forutsetninger. Med andre ord; i stedet for økt integrasjon kunne resultatet bli det motsatte, grupper som myndighetene ønsker at skal slutte opp om felleskapets verdier (les minoritetskvinner) i stedet marginaliseres og ekskluderes fra felleskapet.

Introduksjonsprogrammet skal gi flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede deltakelse i yrkeslivet. Forskning har vist at språkopplæring som virkemiddel for sosial integrering kan være et egnet virkemiddel, men det forutsetter at opplæringen er av en viss kvalitet og at den er tilpasset individuelle forutsetninger og livssituasjoner. Flere sentrale aktører, som f. eks leder for Norsk språktest ved

UIB¹ har uttrykt en bekymring for slike språktester, og viser til at det er godt dokumentert at opplæring og resultat mer handler om skolebakgrunn og morsmål, enn egeninnsats og vilje. Forskning på introduksjonsprogrammet, og særlig Fafos forskning,² viser at kvinner, i mindre grad enn menn gjennomfører programmet og går ut i arbeid eller utdanning etter fullført program. Konklusjonen til Fafo er at lav måloppnåelse skyldes at ordningen ikke gjennomføres godt nok på kommunalt nivå. Fafo reiser spørsmål om introduksjonsprogrammets utforming, - og tilbudet som gis i kommunene, i tilstrekkelig grad tar hensyn til individuelle og til en viss grad kjønnsstypiske variasjoner og behov.

Frafallet blant enkelte grupper av minoritetskvinner fra introduksjonsprogrammet har lenge bekymret ombudet og har vært tema for ombudets supplerende rapport til rasediskrimineringskomiteen siden 2011. Ombudet gjentar bekymringen igjen i vår supplerende rapport til rasediskrimineringskomiteen i 2015.

Ombudet spør om hensynet til en effektiv gjennomføring av introduksjonsprogrammet er årsaken til at likestillingshensynet ikke er integrert i utformingen av introduksjonsprogrammet, og om dette har veid tyngre enn hensynet til minoritetskvinneres rett til å ikke bli diskriminert.

Ombudet mener at økt betydning av introduksjonsprogram og krav om prestasjonsnivå («elitisering») for kvalifisering for statsborgerskap, kan forsterke sannsynligheten for kjønnsstypiske negative konsekvenser som marginalisering for grupper av enkeltindivider. Det samme kan skje for personer som tilhører forskjellige språkgrupper (avhengig av nasjonal opprinnelse) og personer som presterer dårlig (nedsatt funksjonsevne) på grunn av ulike former for lærevansker slik som analfabetisme, dysleksi og ulike former for nedsatt kognitiv funksjonsevne som hverken er kartlagt eller har blitt tilrettelagt for i deltakelse i introduksjonsprogrammet. En tilrettelegging vil f. eks kunne være spesifikke pedagogiske grep og mer tid under opplæringen. Den foreslåtte unntaksadgangen tar etter ombudets oppfatning ikke eksplisitt høyde for dette.

Ombudet har mottatt flere klager med påstand om kjønnsdiskriminering av deltakere på introduksjonsprogrammet. Flere har opplevd at makstiden på fem

¹ Se Bergens tidende 24. oktober 2013, <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Spraktester-uten-mening-2992008.html>

² Fafo- rapport 2011:2 s. 108 Kvinner i kvalifisering, <http://www.faf.no/pub/rapp/20193/>

år for gjennomføring av programmet brukes som begrunnelse for å nekte dem plass, til tross for at utsettelsen kan forklares med fødsler og omsorg for små barn. Ombudet har konkludert med at dette er i strid med likestillingsloven.

Endringsforslaget forankres først og fremst i regjeringens politiske plattform. Spørsmålet om mulige menneskerettslige konsekvenser av en endring av tilsynelatende nøytrale vilkår for statsborgerskap er ikke drøftet i høringen. I lys av rasediskrimineringskomiteens bekymringer i deres avsluttende kommentarer i 2011, burde dette ha vært gjort.

Forvaltningspraksis i dag tilsier at måloppnåelse på introduksjonsprogrammet i for stor grad påvirkes av andre forhold enn den enkeltes vilje og gjennomføringskraft. Å stille vilkår som den enkelte ikke kan oppfylle eller ha innflytelse på, vil langt på vei kunne ha uforutsigbare konsekvenser og vil kunne slå ut tilfeldig i forhold til målsettingen. I tillegg vil dette indirekte ramme enkeltpersoner på en uforholdsmessig, diskriminerende og i tillegg svært urettferdig måte.

Ombudets anbefaling

Departementet gjennomgår for tiden introduksjonsloven. I lys av rasediskrimineringskomiteens anbefalinger i 2011 har ombudet som nasjonalt tilsynsorgan anbefalt følgende:

- Introduksjonsloven bør gjennomgås og harmoniseres i tråd med Utredningsinstruksens krav
- Introduksjonsloven må gjennomgås i lys av rasediskrimineringskomiteens bekymringer for manglende samsvar med nasjonale menneskerettslige forpliktelser
- Introduksjonslovens bestemmelse om makstid bør vurderes på nytt og særlig om den bør suppleres med unntaksbestemmelser for kvinnetypiske og enkelte etnisk minoritetsspråklige grupper ved forsinkelser i gjennomføringen

I tillegg er det på grunn av blant annet regionale variasjoner på kvaliteten på introduksjonsprogrammet etablert et kommunalt tilsyn med det tilbudet som gis i de enkelte kommuner. Ved å avvente den positive effekten av disse grepene vil departementet kunne forebygge at klart definerte målgrupper for integreringstiltak marginaliseres og havner i et langvarig bekymringsfullt utenforskap i strid med våre menneskerettslige forpliktelser.

Ombudet vil til slutt etterlyse statistikk som kan vise hvordan innføringen av vilkår om introduksjonsprogram slår ut for det totale antall av søkere om norsk statsborgerskap. Ombudet har flere ganger bedt UDI om en slik statistikk, men har så langt ikke fått det. SSB påviste allerede i 2009 at krav om deltakelse på introduksjonsprogrammet som vilkår for statsborgerskap førte til at færre søkte om statsborgerskap. Tendensen er økende. I en fersk rapport i 2015 viser Silje Vatne Pettersen fra SSB at naturaliseringsraten stadig reduseres og at den som søker statsborgerskap i snitt har lengre botid enn tidligere, med en overhyppighet i opprinnelsesland fra enkelte afrikanske opprinnelsesland³.

Utviklingen bør gi grunn til bekymring, særlig fordi gruppen av personer som har permanent opphold i Norge, men faller utenfor det nasjonale felleskapet øker.

Vennlig hilsen

Guri Helseflått Gabrielsen
avdelingsleder

Heidi Wyller
seniorrådgiver

³ SSB 2015 Stadig lavere andel som tar norsk statsborgerskap, Silje Vatne Pettersen