

MiRA

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Samlivs- og likestillingsavdelingen
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Oslo 16.01.13

Deres ref: 12/6969

Høringsuttalelse angående NOU 2012:15 Politikk for likestilling

MiRA-Senteret takker for muligheten til å komme med høringsinnspill til **NOU 2012:15 Politikk for likestilling**.

MiRA-Senteret er et ressurscenter og møtested for minoritetskvinner i alle aldre. Senterets virksomhet er tuftet på idealet om et likestilt samfunn der alle mennesker – uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, kultur og seksualitet – har like muligheter og rettigheter. Hovedfokus siden MiRA-Senterets oppstart har vært flerdimensjonal diskriminering.

NOU 2012:15 er et omfattende dokument, og vi har ikke hatt mulighet til en detaljert gjennomgang av dokumentet i sin helhet. Vi vil ta utgangspunkt i likestillings- og diskrimineringsombudets høringsuttalelse, og legge til våre merknader på utvalgte områder som likestillingskonsekvenser av innvandrings- og integreringspolitikken, arbeids- og organisasjonsliv.

MiRA-Senteret savner et særskilt fokus på kvinner med minoritetsbakgrunn, i utredningen. Vi viser til utvalgets mandat hvor etnisitet spesifiseres som et tema for utredning. Vi er klar over at utvalget har hatt begrenset tid til rådighet og har måttet gjøre visse prioriteringer, men vil påpeke at likestillingsutfordringene for minoritetskvinner er spesielt store.

Vi vil spesielt fremheve utvalgets anbefaling om å gjennomføre en bredt anlagt gjennomgang av likestillingskonsekvenser av innvandrings- og integreringspolitikken. Dette er et politikkområde med innvirkning på mange minoritetskvinneres liv, og det er viktig å sikre at lovgivningen på feltet ikke rammer kjønnsskjevt. Videre vil vi påpeke viktigheten av å styrke de mest marginaliserte kvinnenes muligheter til å oppnå reell likestilling, og advare mot å utforme arbeids-, familie- og integreringspolitikken på en måte som ikke ivaretar denne gruppens behov. Dette eksemplifiseres gjennom merknader om temaene *kvalifisering til arbeidsliv – også for personer med dårlig helse eller store omsorgsoppgaver og omsorg – om overgangsstønad og kontaktstøtte*.

1. Demokrati

1.1 Likestillingsorganisasjoner og behovet for en flerdimensjonal tilnærming

Utvalget fastslo i NOU 2011:18 at det mangler samrådsfora mellom myndigheter og organisasjoner som arbeider med kjønnslikestilling. Utvalgets forslag - om å opprette en formell møteplass mellom organisasjoner og myndigheter på likestillingsfeltet samt øke støtten til likestillingsorganisasjoner som primært arbeider med kjønnslikestilling – gjentas i NOU 2012:15 (side 114). MiRA-Senteret støtter dette forslaget, og viser ellers til vår høringsuttalelse gitt til NOU 2011:18.

I NOU 2012:15 (side 114) anbefales det videre å få på plass økonomiske støtteordninger som oppmuntrer til flerdimensjonal virksomhet innenfor og på tvers av organisasjoner. Vi støtter utvalget i denne vurderingen, men vil understreke at dette skjer på en måte som styrker minoritetskvinnens stemme i likestillingsdebatten. Det er ikke tilstrekkelig å oppmuntre de klassiske kvinneorganisasjonene til å ivareta et flerdimensjonalt perspektiv. Det er nødvendig å styrke kvinneorganisasjoner som har basis i minoritetsmiljøene, slik at disse kan være med å sette premisser for debatten. Minoritetskvinner og deres organisasjoner må gis en mulighet til å være med å sette dagsorden, ikke kun inviteres med som et "minoritetspolitisk alibi"!

1.2 Folkestyre – likestilte valglistene

MiRA-Senteret støtter utvalgets anbefaling om å følge modellen *lokal beslutning* for å oppnå mer likestilte valglistene. Modellen går ut på at kommunestyre, fylkesting og Storting jevnlig må drøfte likestillingsstatusen i det gjeldende organ, og avgjøre om det skal stilles krav om hvert kjønn skal være representert med minst 40 % på valglistene det kommende valget. For kommuner og fylker med en betydelig andel innbyggere med minoritetsbakgrunn, bør krav om minstrepresentasjon basert på etnisk bakgrunn inkluderes. Vi mener modellen *lokal beslutning* er å foretrekke fremfor modellen *allmenn lov*, da førstnevnte modell fremstår som mer fleksibel og bedre vil kunne ivareta flerdimensjonale likestillingsutfordringer. Videre mener vi at nivået for "godkjent kjønnsrepresentasjon", minimum 40 prosent av hvert kjønn, er formålstjenlig. En grense på 40 prosent gir mer fleksibilitet i utformingen av listene, slik at andre viktige forhold som etnisitet, alder og klasse lettere kan hensyntas.

2. Likestillingskonsekvenser av innvandrings- og integreringspolitikken

I utredningens kapittel 17 Kunnskapsutvikling, viser utvalget til hvordan utlendingslovens regelverk kan ha uheldige konsekvenser for kjønnslikestillingen. Utvalget vurderer at det er nødvendig å fremskaffe kunnskap om virkningen av de betingelser som er knyttet til ekteskapsinnvandring (17.3.4.3 *Familieinnvandring og sårbarhet*). MiRA-Senteret har gjennom vårt mangeårige tilbud om krisehjelp- og veiledning til minoritetskvinner, sett hvordan utlendingslovens regelverk påvirker mange minoritetskvinnens hverdag på uheldig vis, og hindrer dem i deres kamp for reell likestilling og integrering i det norske samfunn. Vi

håper derfor at regjeringen vil ta utvalgets anbefaling, om å gjennomføre en bredt anlagt gjennomgang av likestillingskonsekvenser av innvandrings- og integreringspolitikken, til følge.

Utvalget fremhever praktiseringen av mishandlingsbestemmelsen, praktiseringen av proforma-bestemmelsen og kravet til økonomisk underhold, som særskilte tema for en fremtidig gjennomgang. Vi vil her utdype våre erfaringer med og synspunkt på 3-årsregelen og kravet til økonomisk underhold.

2.1 Treårs-regelen

En person som innvilges oppholdstillatelse i Norge gjennom familieforening, har etter dagens regelverk ingen selvstendig oppholdstillatelse. Tillatelsen forutsetter at samlivet med den norske ektefellen opprettholdes. Oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag (permanent oppholdstillatelse) innvilges ikke før etter 3 års samliv (heretter omtalt som 3-årsregelen), med mindre den norske ektefellen er død eller det er grunn til å tro at den utenlandske ektefellen har blitt utsatt for mishandling i samlivsforholdet (mishandlingsbestemmelsen).

MiRA-Senteret erfarer at regelverkets utforming setter enkelte innvandrere i en vanskelig situasjon, spesielt innvandrede kvinner. Fordi den innvandrede part ikke har opphold på selvstendig grunnlag, skapes en maktubalanse i forholdet. Vi har gjennom mange års arbeid sett at kvinner, som utsettes for psykisk og fysisk vold i samlivet, unngår konfrontasjon med ektemannen og blir værende i ekteskap preget av vold av frykt for å miste oppholdstillatelsen. I utredningens kapittel 14.6.1 (s.291) bemerkes det at forskning på feltet viser at eksisterende unntaksregler [mishandlingsbestemmelsen] ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å sikre denne gruppens rettigheter. I Sverige har et offentlig nedsatt utvalg, hvis oppdrag var å kartlegge vold og trusler mot utenlandske kvinner og deres barn, anbefalt at 2-årsregelen (tilsvarende vår 3-årsregel) fjernes eller modifiseres (SOU 2012:45).

2.2 Kravet til økonomisk underhold.

Underholdskravet, i forbindelse med familieforenings-saker, begrunnes delvis som et tiltak for å sikre at referansepersonen har midler til å forsørge ektefellen som ønskes hentet til Norge, og delvis som et tiltak for å forhindre tvangsekteskap. I utredningens kapittel 14.6.1 viser utvalget til Bratsberg og Raum (2010) sin rapport som viser at reguleringen rammer kjønnskjævt fordi færre kvinner enn menn er i stand til å oppfylle kravet om økonomisk underhold. Vi har ikke lest denne rapporten selv, men har gjennom vårt arbeid erfart hvordan underholdskravet bidrar til å hindre økonomisk vanskeligstilte kvinner i å stifte, eller gjenetablere, familie med den de ønsker å leve sammen med.

Vi mener underholdskravet er urimelig høyt, spesielt når en tar i betraktning kravet om tidligere inntekt. Det er de siste årene gjort visse oppmykninger ved å tillate at fødselspenger og sykepenger regnes med i inntektsgrunnlaget. Departementet har også varslet at det vil bli vurdert om arbeidsavklaringspenger skal kunne regnes med som inntekt, og vi anser dette

som positivt. Men både utbetaling av fødselspenger og utbetaling av sykepenger knyttes opp mot søkers tidligere deltakelse i arbeidslivet. Dersom sykdom eller graviditet oppstår tidlig i yrkeslivet, eller sykdommen vedvarer over tid, vil det ikke nødvendigvis bli utbetalt verken fødselspenger eller sykepenger.

Regjeringen skriver i sin melding til Stortinget (En helhetlig integreringspolitikk) at det er igangsatt en evaluering av endringene i familieinnvandringsreglene, og at UDI er blitt bedt om å følge særskilt godt med på hvilke konsekvenser regelendringene har for kvinner. MiRA-Senteret vil stille spørsmål ved at Justis- og beredskapsdepartementet, samtidig med at den omtalte evalueringen gjennomføres, har fremsatt et forslag om å heve underholdskravet ytterligere.

Underholdskravet fremstår som en usosial ordning som rammer mennesker med lav sosioøkonomisk status uforholdsmessig hardt. Vi erfarer ikke at regelverkets negative ringvirkninger (som beskrevet ovenfor) oppveies av positive virkninger med hensyn på å hindre tvangsekteskap. Vår erfaring er at tvangsekteskap best kan forebygges gjennom holdningsskapende arbeid og styrking av unge jenters og gutters selvbevissthet og kjennskap til egne rettigheter, ikke gjennom rigide reguleringer av familieinnvandring.

3. Arbeids- og familiepolitikk

3.1 Trepartsavtalen

MiRA-Senteret støtter utvalgets forslag om en trepartsavtale for likestilling, og viser til likestillings- og diskrimineringsombudets høringsinnspill om dette temaet. Vi vil understreke at det er viktig at det flerdimensjonale likestillingsperspektivet ivaretas i utformingen av treparts-avtalen.

3.2 Kvalifisering til arbeidsliv – også for personer med svak helse eller store omsorgsoppgaver

Som nevnt innledningsvis, opplever vi at minoritetskvinner særskilte likestillingsutfordringer gis for lite oppmerksomhet i utredningen. Likestillingskampen må favne alle kvinner. Vi vil her løfte frem en marginalisert gruppe kvinner, innvandrerkvinner med lav utdanning og store omsorgsoppgaver eller helseproblem, og foreslå konkrete tiltak for å bedre deres likestillingsstatus.

Kvinner som immigrerer til Norge og har liten eller ingen utdanning med seg fra hjemlandet, har ofte store vanskeligheter med å komme i arbeid. Introduksjonsordningen er et sentralt tiltak for å kvalifisere dem til å ta del i det norske samfunns- og arbeidsliv.

Dagens system er slik at deltakere på introduksjonsprogrammet enten 1) deltar i Introduksjonsordningen på fulltid, 2) søker permisjon på fulltid eller 3) faller fra. I det ordinære arbeidsmarkedet har arbeidstakere som av helsemessige, sosiale eller andre viktige grunner har behov for det, rett til redusert arbeidstid dersom dette ikke gir vesentlig

ulempe for bedriften, jf. Arbeidsmiljøloven § 10-2. Også utdanningsinstitusjoner legger tilrette for at studenter/elever skal kunne videreføre utdanningen på deltid, når det er behov for slik tilpasning

Vi savner en forståelse for av at det i en del familier – kanskje spesielt familier med flyktningbakgrunn - kan være gode grunner for at en eller begge av foreldre er hjemmeværende på deltid en periode. Mange sliter med fysiske eller psykiske helseproblemer. Familegjenforening med barn kan også være krevende, brutte bånd skal knyttes på nytt og barnet/barna kan trenge mye oppfølging og støtte i en vanskelig overgangsfase. Når arbeidslinja krever fulltids deltakelse, tvinges foreldrene til å velge mellom to under: 1) begge foreldrene fortsetter, på bekostning av barnets behov/evt. syk forelders helse, eller 2) en av foreldrene, typisk mor, søker permisjon på fulltid.

I praksis viser det seg at en del kvinner deltar i introduksjonsprogrammet på deltid, da sykdom eller store omsorgsoppgaver hjemme fører til at de mangler energi og overskudd til å nyttiggjøre seg et fulltidsprogram (Kvinner i kvalifisering, Djuve og Kvali m. flere 2011, FAFO). De er tilstede under undervisningen, men mangler konsentrasjon til å følge med. Eller får tillatelse av programrådgiverne til å gå tidlig eller komme litt senere. Dersom det ble lagt til rette for deltidsprogram, ikke bare i praksis men også offisielt, ville personer som ikke makter å delta på fulltid kunne strekke introduksjonsprogrammet over tid slik det normalt gjøres ved deltidsutdanninger.

Vi tror at en økt fleksibilitet i introduksjonsprogrammet kan bidra til økt kvalitet på undervisningen og at flere innvandrerkvinner kvalifiseres for arbeidsmarkedet.

Vi vil fremheve noen av tiltakene som foreslås i den tidligere nevnte FAFO-rapporten *Kvinner i kvalifisering*, og håper at disse kan utredes videre:

- styrket innsats for å forebygge sykefravær og fremme helse, som dialogsamtaler mellom introduksjonsprogrammet, helsevesenet og deltakere med langvarige helseproblemer, gradert sykemelding og helsefremmende aktivitet
- redusert deltakelse (deltidsordning) for arbeidstakere som av helsemessige, sosiale eller andre viktige grunner har behov for det
- permisjonstilbud, for å ivareta kontinuiteten i programmet også under fødselspermisjoner. Utvikle enkle tilbud der mødre eller fedre som er i permisjon kan ta med seg babyen og forholde seg aktivt til norsk språk, foreksempel åpne barnehager med norskopplæring.

3.3 Omsorg – om overgangsstønad og kontantstøtte

Overgangsstønaden.

Utvalget uttrykker (12.4.3 side 255) en bekymring for at de nye aktivitetskravene for mottakere av overgangsstønad kan medføre en ytterligere forverring av gruppen av enslige foreldre som er i en særlig vanskelig livssituasjon. Utvalget vurderer at et kvalifiseringstilbud for enslige forsørgere vil være avgjørende for om omleggingen fører til raskere overgang til arbeid. MiRA-Senteret deler utvalgets bekymring. Særlig urovekkende er konklusjonene i Mogstad og Pronzatos rapport (referert på side 253), som viser at mens den mest ressurssterke gruppen kvinner fikk det bedre etter 1998-reformen (av overgangsstønaden), opplevde de mer ressursvake kvinnene med svært lav arbeidsmarkedstilknytning og lavt potensiale for arbeidsinntekt et kutt i velferden.

Kjønnsbasert likestilling må gjelde for alle samfunnslag, og bidra til sosial utjevning – ikke lede utsatte individer enda dypere ned i fattigdom. Det er viktig å påse at ikke også 2012-innstrammingene i overgangsstønaden rammer de mest ressursvake, men heller bidrar til økt velferd for denne gruppen og deres barn.

Kontantstøtteordningen

Kontantstøtten blir ikke vurdert i utredningen, men det vises til (side 36) at en rekke offentlige utvalg de siste årene har vurdert denne stønaden, og foreslått en utfasing. MiRA-Senteret er kritisk til at utvalget på denne måten synes å videreføre tidligere utredningers konklusjoner, uten å vurdere dette nærmere. Slik vi leser utredningens *kapittel 9 Arbeidstid og arbeidsmiljø*, er det her informasjon som gir grunn til å revurdere de tidligere utredningens konklusjoner med hensyn på kontantstøtte.

Vi opplever utredningens budskap å være at kontantstøtten bør fases ut. Dette bekymrer oss, da vi anser kontantstøtten som et viktig tiltak for å bidra til sosial utjevning. Vi vil her utdype bakgrunnen for vår bekymring.

Det er betydelige klasseforskjeller i norsk arbeidsliv, og klasseforskjellene løper i mange tilfeller sammen med skillelinjer markert ved kjønn eller etnisitet.

I deler av norsk arbeidsliv er det fortsatt slik at arbeidstakere arbeider under arbeidsforhold som ikke er samsvar med lovgivningen. Enkelte bransjer, for eksempel renholdsbransjen og restaurantbransjen, er mer preget av useriøse virksomheter og sosial dumping enn andre. Disse bransjene kjennetegnes blant annet av lav organisasjonsgrad og en høy prosentandel innvandrere; ikke bare arbeidsinnvandrere, men også innvandrere med annen bakgrunn enn arbeidsinnvandring og som gjerne har vært i Norge en stund (Stortingsmelding nr. 6 En helhetlig integreringspolitikk).

Men også i det regulære arbeidsmarkedet er det en tendens til at personer med innvandrerbakgrunn, og kvinner enten de tilhører majoritets- eller minoritetsbefolkningen,

har mindre kontroll over både arbeidsoppgaver og arbeidstid. Ellingsæter (ref. i NOU2012:15 s. 194) fremhever at relativt store yrkesgrupper ikke nyter godt av trenden i retning økt individuell frihet og fleksibilitet [på arbeidsplassen]. Det hun kaller det nye "arbeidsproletariatet", de med kort utdanning, ofte kvinner – har arbeidstidsordninger som kombinerer ugunstige former for arbeidstidsfleksibilitet og høy grad av tidskontroll.

Dersom både mors og fars utsikter til arbeidslivet er preget av lite fleksibilitet med hensyn på arbeidstid, ferieavvikling og slitsomme arbeidsforhold kan det bli vanskeligere å kombinere arbeid og familieliv. Dersom far er i arbeid, men har en utrygg arbeidstilknytning (f.eks ansatt på midlertidig kontakt) kan dette påvirke avgjørelsen av hvorvidt far skal ta ut fedrepermisjon, omsorgspermisjoner ved barns sykdom, eller si nei til å jobbe overtid. Liten fleksibilitet, slitsomme arbeidsforhold og midlertidige kontrakter er realiteten for mange par. Mens mange høyt utdannede velger å gå over i mer "familievennlige" arbeidsforhold, mangler de fleste lavutdannede denne muligheten.

Likestillingskampen må ikke gå på bekostning av sosial utjevning. Slik vi ser det, er kontantstøtten et tiltak som bidrar til sosial utjevning, ved å bedre marginaliserte familiers økonomiske forutsetninger for å ha et godt familieliv. Vi anerkjenner at det er et problem at en del kvinner er borte fra arbeidslivet over lengre perioder, og slik blir økonomisk avhengig av ektemann eller offentlig støtteapparat. Men det største hinderet ligger i arbeidslivet, ikke i familienes holdninger eller kvinnes motivasjon.

Vi mener at tiltak for å øke kvinners arbeidsmarkedstilknytning må rette seg mot å gjøre alle yrker, men spesielt lavstatusyrkene, mer familievennlige. Dette kan bidra til at flere menn benytter seg av muligheten til å ta ut omsorgspermisjoner, og at flere kvinner ser det som et reelt alternativ å ta del i arbeidsmarkedet også i småbarnsfasen. Vi håper derfor at de tidligere NOU'enes konklusjoner (som referert over) ikke blir stående, og at det gjøres en grundig vurdering av kontantstøttens betydning for marginaliserte familier før den evt. vurderes faset ut. Utvalget påpeker i kap. 17.3.2 at det er behov for mer omfattende studier av familie-arbeidstilpasninger i et husholdsperspektiv, med utgangspunkt i ulike typer familier og ulike deler av arbeidslivet. Dersom en slik studie gjennomføres, vil problemstillingen om kontantstøttens betydning for marginaliserte gruppers familieliv kunne innpasses her.

Avsluttende kommentarer

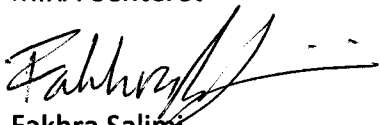
MiRA-Senteret støtter utvalgets forslag om en landsdekkende satsning for arbeid mot seksuell trakkasering i skolen, lovfesting av tilbud om overgrepsmottak, trygge botilbud for ofre for menneskehandel, fri rettshjelp i diskrimineringsaker for domstolene samt at det etableres en tilskuddsordning for rettighetsinformasjon. Vi stiller oss bak likestillings- og diskrimineringsutvalgets kommentarer på feltet. Med hensyn på overgrepsmottakene og vil vi legge til at et likeverdig tilbud forutsetter at overgrepsmottakene knyttes til seg personer med språkkompetanse og kjennskap til samfunns- og kulturforhold i andre land. En del

innvandrere har få erfaringer med den type offentlige tjenester som tilbys i Norge, og mange mangler tillitt til offentlige institusjoner. Det er derfor viktig å samarbeide med frivillige organisasjoner og kompetansemiljøer. Også når det gjelder rettighetsinformasjon, vil vi påpeke nødvendigheten av å styrke frivillige organisasjoner som tilbyr helhetlige lavterskeltilbud og som har direkte kontakt med målgruppen.

MiRA-Senteret takker igjen for anledningen til å komme med en høringsuttalelse i forbindelse med **NOU 2012:15 Politikk for likestilling** og håper senterets bemerkninger og forslag vil bli vurdert.

Med vennlig hilsen

MiRA-Senteret

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fakhra Salim', written over the printed name.

Fakhra Salim

Leder