



Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.:  
13/1363- 3- HW

Deres ref.:  
12/4892

Dato:  
11.10.2013

## **Høringsvar- Forskriftsendring om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreresdeltakelse i introduksjonsordning**

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til e- post fra Arild Haffner Naustdal om utsatt høringsfrist for LDO til 11. oktober 2013.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har plikt til å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har blant annet etter rasediskrimineringskonvensjonen (CERD) og kvinnekonvensjonen(CEDAW).

### **Innledning**

I mars 2011 uttalte FNs rasediskrimineringskomité i sine avsluttende merknader til Norges 19./20 rapport til FN om oppfølging av rasediskrimineringskonvensjonen, en bekymring for gjennomføringen av introduksjonsprogrammet for visse grupper (kjønn og opprinnelse), at programmet var tidsavgrenset og at frafallet fra den obligatoriske språkundervisningen kunne hindre tilgang til statsborgerskap og naturalisering på sikt. Komiteen oppfordret Norge til å vurdere tiltak som kunne sikre et gratis og tilgjengelig tilbud for alle som ønsker det. De understreket også at innholdet og pedagogiske prinsipper for programmet måtte være tilpasset kjønn, utdannings- og nasjonal bakgrunn.

Frafallet, og særlig for kvinner, reiser spørsmål om forvaltningspraksis samsvarer med forpliktelsene Norge har både etter kvinnekonvensjonen og etter rasediskrimineringskonvensjonen. Ombudet deler komiteens bekymring. Frafallet gir grunnlag for å stille spørsmål ved om utformingen av reglene som regulerer deltakernes rettigheter, ikke tar nok hensyn til likestillingsrettslige hensyn og et mulig negativt samspill mellom kjønn og etnisk bakgrunn, og derfor medvirker til det negative utfallet for enkelte grupper.

Ombudet er derfor glad for at departementet nå følger opp rasediskrimineringskomiteens bekymring med konkrete forslag til forbedringer, f. eks når det gjelder tilrettelegging i tråd med familiens behov.

Det er en generell svakhet med introduksjonsloven at forholdet til likestillingsloven (og CEDAW og CERD) kun er omtalt generelt, se f. eks Ot. Prp nr. 50 (2003-2004) pkt 5.4 der det f. eks står:

*«Denne retten og plikten [til norskopplæring]knytter seg til den enkelte uavhengig av kjønn og familiesituasjon (vår utheving). En av fordelene med en individuell rettighetsfesting er at det vil styrke den enkeltes rettsstilling og sikre likebehandling og forutberegnelighet. Pliktfestingen sikrer at den enkelte heller ikke kan velge bort norskopplæringen etter eget forgodtbefinnende.»*

All erfaring, også for majoritetsbefolkningen, viser at kjønn og familiesituasjonen har betydning for deltakelse i samfunnet og at likestillingstiltak som ikke tar høyde for det, står i fare for å mislyktes. Det er grunn til å tolke det høye frafallet blant minoritetskvinner i lys av dette.

### **Like rettigheter for familier på fulltids- integreringstiltak som i arbeidslivet**

Departementets forslag er å utvide rammen for det legitime fraværet fra introduksjonsprogrammet, slik at deltakerne på integreringstiltak får de samme rettighetene når de får barn, som det de ville fått ved deltakelse i arbeidslivet. Det er ingen åpenbar grunn til å tro at familier på fulltids- integreringstiltak møter andre type utfordringer når de må kombinere familieliv og jobb, enn det som skjer ellers i arbeidslivet. Ombudet får også enkelthenvendelser som bekrefter at deltakere(kvinner) med barn sliter med å gjennomføre introduksjonsprogrammet på grunn av f. eks manglende barnehageplass for barn under ett år.

Ombudet er også enig i at økning av fars omsorgspermisjon (som ellers i samfunnet) potensielt vil kunne gi like gode resultater som det vi har sett blant majoritetsmenn når det gjelder å ta ut fedrekvoten. I tillegg kan det på sikt også øke sannsynligheten for et mer likedelt foreldreskap når foreldrene kommer ut i arbeid senere.

Samtidig er det viktig å se at dette ikke bare handler om uvilje fra minoritetsmenn. Forskning har vist at informasjon om fedrekvoter ikke når ut til minoritetsbefolkningen<sup>1</sup>. Ombudet ser rettsinformasjon for målgrupper på introduksjonsprogrammet som et viktig kommunalt ansvar og forutsetter derfor at informasjonssvikten som er avdekket, fører til konkrete og målrettede tiltak som virker. Et av introduksjonslovens hovedformål er at ordningen skal dekke behov for språkopplæring, innsikt i norske samfunnsforhold og forberedelse til yrkeslivet og/eller utdanning, herunder informasjon om de forventninger samfunnet har til menns deltakelse i omsorgen for sine barn.

### **Introduksjonsprogrammets tidsavgrensning og fravær som årsak til frafall**

Høringen går ikke inn på konkrete tiltak som adresserer problemet med lengste tid for fullføring av introduksjonsprogrammet, selv om Rasediskrimineringskomiteen oppfordret til dette i 2011.

I NOU 2001 Om introduksjonsloven, kap 9.4 s. 61 omtales begrunnelsen og hensynene for lengste tid slik:

*«Stortingsmeldingen understreker betydningen av at programmets varighet blir tilpasset den enkeltes behov. Samtidig er det viktig å legge til rette for effektiv kvalifisering. Det bør ikke gå for lang tid før kontakten med arbeidslivet etableres.»*

Avveiningen mellom et godt og tilrettelagt tilbud og effektiv gjennomføring av integreringstiltaket, reiser spørsmål av ulik karakter- også diskriminerings og likestillingsrelevante spørsmål.

Ombudet får henvendelser fra kvinner som opplever et sterkt press for å måtte velge mellom barn eller kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet. Deltakerne i introduksjonsprogrammet består i stor grad nettopp av personer i reproduktiv alder der familieetablering naturlig har høy prioritet. Frafallsproblemet gir grunnlag for en antakelse om at mange familier som må

---

<sup>1</sup> Jf Reform 31. juli 2013: Menn med minoritetsbakgrunn

prioritere mellom kvalifisering og familieliv, velger å få barn, et valg vi gjennom en lang historisk tradisjon vet at kvinnene betaler den høyeste kostnaden for.

Ot. Prp. Nr. 28 om introduksjonsloven (2002-2003) pkt 12.9.4, s. 63 omtaler lengre fravær fra programmet slik:

*«Ved langvarig fravær vil det være særlig aktuelt å revurdere og justere den individuelle kvalifiseringsplanen. Langvarig fravær kan imidlertid også gi grunnlag for å vurdere om programmet heller bør stanses.»*

Lengre fravær vil særlig kunne berøre minoritetskvinner som får flere barn i kvalifiseringsperioden.

Ombudet savner derfor departementets svar på rasediskrimineringskomiteens oppfordring om konkrete tiltak når det gjelder en absolutt tidsmessig grense for fullføring. Et minimum i denne sammenhengen ville være en nærmere drøftelse av likestillingsrelevante hensyn som kan tilsi unntaksordninger. Uten et slikt unntak vil et avslag på introduksjonsprogram under henvisning til en absolutt tidsgrense kunne være i strid med likestillingsloven.

Tilslutt nevner ombudet at rasediskrimineringskomiteens anbefalinger i forhold til introduksjonsprogrammet inngår i det ombudet kommer til å kommentere i vår egen supplerende rapport til statens 21./22. rapport til rasediskrimineringskomiteen.

Vennlig hilsen

Guri Hestflått Gabrielsen  
seniorrådgiver

Heidi Wyller  
seniorrådgiver