

MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner jobber for å bedre innvandrere- og flyktningkvinneres levekår i Norge. Vi tilbyr juridisk bistand, krisehjelp og veiledning, kurs og seminarer, og er et generelt møtested for minoritetskvinner i Norge. MiRA-Senteret arrangerer kulturelle og sosiale aktiviteter og jobber aktivt for å opprettholde og utvide et nettverk av minoritetskvinner i Norge og internasjonalt. I tillegg til våre faste tjenester og aktiviteter driver vi en utstrakt informasjonsvirksomhet som er rettet både mot innvandrere- og flyktningkvinner og mot samfunnet ellers. Vi utgir to ganger i året tidsskriftet MiRA. MiRA-Senteret er det eneste i sitt slag i Norden.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
PB 8019 Dep
0030 Oslo

Oslo 19.10.2009

Deres ref: 200802160-/HEG

Høringsuttalelse til høringen – Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften

MiRA-Senteret takker Arbeids- og inkluderingsdepartementet for anledningen til å komme med en høringsuttalelse i forbindelse med høringen – Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften.

MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner er en landsdekkende, frivillig organisasjon som har mange års erfaring med spørsmål knyttet til likestilling og sosiale og juridiske rettigheter for kvinner og unge jenter med minoritetsbakgrunn i Norge. Vi har i en årrekke frontet arbeidet med å fremme reell likestilling og integrering av kvinner og jenter med minoritetsbakgrunn i det norske samfunnet. Våre målsettinger er tuftet på et ønske om et flerkulturelt samfunn basert på likestilling mellom kjønn, og mennesker med ulike etnisitet og religion. Senteret er også et sosialt samlingssted hvor kvinner med minoritetsbakgrunn kan møte likesinnede og daglig har vi kontakt med kvinner og jenter som tilbys juridisk bistand, krisehjelp og veiledning. Ved siden av våre faste tjenester og tilbud driver vi en utstrakt informasjonsvirksomhet som er rettet mot både minoritetskvinnene og samfunnet ellers.

Lovendringer og endringer i forskriftene er av stor betydning og får alvorlige konsekvenser – for borgere av andre land enn Norge, men også for rikets egne borgere. Stemmer som formidler det sivile samfunns interesser må være en viktig del av prosessen med hensyn til endringene i lov og forskrifter som ønskes vedtatt. I vårt arbeid ser vi stadig eksempler på at den norske staten og lovverket ikke ivaretar minoritetskvinner – og menns behov og rett til å leve et fullverdig liv i det norske samfunnet. MiRA-Senteret ønsker også å uttrykke bekymring for utviklingen i lov- og forskriftsendringer, da disse ofte innebærer innstramminger og restriksjoner som begrenser innvandreres og flyktningers muligheter. MiRA-Senteret anser dessverre flere av de foreslåtte tiltakene som måter å stramme inn på nettopp vilkårene for det som skal gi grunnlag for beskyttelse, og ser med sterk bekymring på konsekvenser disse forslagene på innstramminger i

lovverket vil ha, for en ivaretagelse av utsatte menneskers grunnleggende menneskerettigheter. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) ber om uttalelse til forslag om endringer i lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) med forskrift, lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) med forskrift og utlendingsforskriften.

MiRA-Senteret har valgt å respondere kun på de punktene som senteret mener vil få konsekvenser for de det berører i et minoritets- og likestillingsperspektiv, og våre brukere og målgrupper: minoritetskvinner (eller barn) bosatt i Norge. MiRA-Senteret ønsker å kommentere de konkrete endringene én og én, i den rekkefølgen de fremkommer i høringen.

De konkrete forslagene til lovendringer:

1.1.1 Introduksjonsprogram for personer som uten å ha søkt om asyl får tillatelse på grunnlag av urimelige vanskeligheter ved retur til hjemlandet etter samlivsbrudd, mishandling i samlivsforholdet eller på grunnlag av at ekteskapet er kjent ugyldig på grunn av tvang.

Departementet foreslår ovennevnte endring på bakgrunn av at personene som her er nevnt er i en sårbar situasjon (noe som kommer frem i en rapport utarbeidet av Fafo på oppdrag fra AID) og bør gis et godt kvalifiseringstilbud. Departementet mener at personer som får tillatelse på de ovennevnte grunnlagene, bør få et godt kvalifiseringstilbud, og foreslår derfor at dersom de har behov for grunnleggende kvalifisering, så skal de omfattes av rett og plikt til introduksjonsprogram etter introduksjonsloven § 2.

MiRA-Senteret bifaller arbeids- og inkluderingsdepartementets forslag med hensyn til introduksjonsprogram for personer i situasjoner som nevnt over. MiRA-Senteret støtter departementets vurdering av å styrke den enkeltes mulighet til å delta i yrkes- og samfunnslivet, og den enkeltes økonomiske selvstendighet. MiRA-Senteret har lang erfaring i arbeidet med mennesker som befinner seg i vanskelige situasjoner og understreker viktigheten av at mennesker med ovennevnte forutsetninger, får sine rettigheter og muligheter trygget gjennom lovverket.

1.1.2 Innføring av obligatoriske avsluttende prøver, introduksjonsloven § 19.

Departementet foreslår å innføre obligatoriske avsluttende prøver i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som skal prøve deltakernes kunnskaper i norsk. I dag er det frivillig å gå opp til avsluttende prøve. Dette på bakgrunn av en tanke om at samfunnet på denne måten får en mer fullstendig dokumentasjon av resultatene etter gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette understreker i følge departementet samfunnets forventning om at innvandrere skal lære norsk og at norskkunnskaper er en viktig forutsetning for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv.

MiRA-Senteret er bekymret med hensyn til forslaget Arbeids- og inkluderingsdepartementet her fremmer om innføring av obligatoriske avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Senteret

fremholder viktigheten av språkkunnskaper for god integrering og økte muligheter til å delta aktivt i samfunnslivet. Vi mener likevel det er stor forskjell på at innvandrere og flyktninger får norskopplæring, og det å kreve at de gjennomfører en obligatorisk prøve. MiRA-Senteret har ikke tro på at en obligatorisk prøve vil bidra til at norskkunnskapene bedres – og opplever dette som et eksempel på en stadig mer restriktiv innvandringspolitikk og statens behov for økt kontroll. Obligatoriske prøver vil slik MiRA-Senteret ser det skape problemer blant deltakerne, siden de vil ha svært ulikt språklig utgangspunkt. MiRA-Senteret ser behovet for en mer tilrettelagt undervisning, der det i større grad enn i dag blir tatt hensyn til deltakernes ulike utdanningsbakgrunn og språkferdigheter.

MiRA-Senteret ønsker at det fortsatt burde være frivillig for den enkelte om hun eller han ønsker å gå opp til prøve. Vi understreker videre at lovendringen vil være spesielt uheldig for mennesker som har manglende lese- og skriveferdigheter. Denne gruppen mennesker burde trygges som likeverdige samfunnsborgere med like rettigheter, til tross for at de ikke kan delta i skriftsamfunnet. MiRA-Senteret stiller også spørsmålsteget ved den reelle nytten av at prøven gjøres obligatorisk – bortsett fra at samfunnet får en mer, som det beskrives « fullstendig dokumentasjon ». MiRA-Senteret spør seg om hva en slik test egentlig kan måle og stiller seg kritisk til hvordan den kan gi « mer fullstendig dokumentasjon » eller et godt bilde av kunnskapsnivået, når den tvisomt vil fange opp de individuelle forskjellene og den heterogeniteten som gruppa nødvendigvis vil representere.

Deltakere i norskopplæringen kan i dag i henhold til Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap velge om de vil gå opp til Norskprøve 2 eller 3. Norskprøve 3 prøver kunnskaper på et høyere nivå enn Norskprøve 2. Dagens ordning innebærer at det er frivillig for den enkelte om hun eller han ønsker å gå opp til en prøve. Departementet viser til at det i dagens språkprøve 2 og 3 gis karakterene ”bestått” og ”ikke bestått”, og antar at motivasjonen vil øke om det innføres et mer gradert karaktersystem.

MiRA-Senteret tror ikke motivasjonen for å lære språk vil øke med et mer gradert karaktersystem. Slik MiRA-Senteret ser det vil dette skape et press hos deltakerne for å bestå prøven, som vil gå utover språklæringen. Hele språklæringen vil som en følge av dette bli svært karakterorientert, heller enn orientert rundt læringsprosessen og den enkeltes individuelle språklige utvikling. De ulike aktørene i gruppa vil videre ha svært ulike språklige forutsetninger og utgangspunkt. Dette kan få uheldige utfall for den enkelte, når for eksempel arbeidsmuligheter i samfunnet styres av karakterene man har oppnådd, uten å ses i sammenheng med hvilket språklig nivå man var på da man startet språkkurset, og de individuelle forutsetningene, læringsprosessen og progresjonen man har hatt.

1.1.3 Utvidelse av omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsloven § 17 første ledd.

Departementet ønsker at de innvandrere som i dag omfattes av både rett og plikt til gratis opplæring, får utvidet timerammen fra 300 til 600 timer opplæring, 550 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap. Dette gjelder innvandrere mellom 16 og 55 år med en oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse.

MiRA-Senteret er positive til departementets forslag med hensyn til en økning i gratis norskopplæring. MiRA-Senteret savner imidlertid et opplegg for de som har skrive- og lesevaner. Norskopplæringen burde slik MiRA-Senteret ser det være nivåbasert, slik at de som trenger det får et opplegg som er bedre tilpasset individuelle språklige forutsetninger.

1.1.4 Innføring av statsborgerprøve, statsborgerloven § 7, jf. § 8

Departementet foreslår å innføre et krav om bestått statsborgerskapsprøve for alle søkere mellom 18 og 55 år som ønsker å erverve norsk statsborgerskap. Innvandrere som søker å erverve norsk statsborgerskap, i tillegg til å dokumentere at de har gjennomført opplæring i norsk, skal bestå en særskilt prøve som dokumenterer at de har grunnleggende kunnskaper i norsk språk og kjennskap til norske samfunnsforhold. Departementet grunnlegger blant annet med at dette kravet kan bidra positivt til integreringen, da flere vil bli motivert til å lære seg norsk og skaffe seg grunnleggende kunnskaper om Norge.

MiRA-Senteret understreker viktigheten av språk for å delta og fungere godt i det norske samfunnet. MiRA-Senteret er likevel negative til dette endringsforslaget, på bakgrunn av at en slik prøve slik vi ser det *ikke* vil virke integreringsfremmende – men snarere være med på å vanskeliggjøre innvandreres muligheter til å erverve statsborgerskap. Lovforslaget er slik i tråd med en bekymringsmessig utvikling i lov- og forskriftsendring, som innebærer stadige innstramminger og restriksjoner som begrenser innvandreres og flyktningers muligheter til å erverve statsborgerskap i Norge. Det fremgår i forslaget om lovendring, at den som stryker på prøven bør få andning til å gå opp til gratis prøve på nytt.

MiRA-Senteret savner litt klargjøring og utdyping her med hensyn til dette. Hvilke konsekvenser kan det at man stryker på prøven, få for søkeren? Kan dette føre til en forlengelse av botid, uten innfridd statsborgerskap for hvert år søkeren stryker på eksamen? Hva betyr dette egentlig i praksis for den enkelte søker? MiRA-Senteret mener videre at det ville være svært uheldig å kreve at den som søker statsborgerskap i tillegg til å dokumentere språkkunnskaper, også må dokumentere kjennskap til samfunnsforhold, kultur og historie, slik som det for eksempel er i Danmark.

1.1.5 Endring av vilkårene for bosettingstillatelse og statsborgerskap, utlendingsloven § 12 og statsborgerloven.

Departementet foreslår at gjennomføringskravet for innvilgelse av søknad om henholdsvis bosettingstillatelse etter utlendingsloven § 12 første ledd og statsborgerskap etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav f) jf. § 8, heves fra dagens vilkår som er 300 timer til 600 timer. Forslaget er en følge av at omfanget av plikten deltakelse i opplæring vurderes øket tilsvarende.

MiRA-Senteret er sterkt imot dette endringsforslaget, som setter likhetstegn mellom språkopplæring og statsborgerskap. MiRA-Senteret synes det er svært bekymringsverdig at denne koblingen gjøres og foreslås ved lov, og mener det burde være tilknytning til landet som

danner grunnlag for statsborgerskap, og ikke norskkunnskaper. Vi har per. i dag mange flerkulturelle samfunn, der innbyggerne snakker ulike språk og er likeverdige samfunnsborgere.

11.1.6 Innføring av tilsynsordning, ny § 23 i introduksjonsloven og plikt for kommunen til å føre internkontroll i ny § 26.

Departementet foreslår å innføre et statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsprogram og – stønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Forslaget innebærer at fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter introduksjonsloven, og departementet foreslår også å innføre en plikt for kommunen til å føre internkontroll med de samme forvaltningsområdene som vil bli underlagt statlig tilsyn.

MiRA-Senteret er positive til endringsforslaget om å sikre at kommunene oppfyller de krav som introduksjonsloven oppstiller for tjenester til nyankomne innvandrere. MiRA-Senteret synes det er svært viktig å trygge at alle kommuner oppfyller de minstekrav som loven pålegger dem. Vi ser alvorlig på at en rekke kommuner ikke oppfyller lovens krav om for eksempel å tilpasse introduksjonsprogrammet den enkelte læringsbehov, eller å tilby introduksjonsprogram innen tre måneder slik rapporter fra Fafo (2007:34) og Rambøll Management (2007) viser.

De konkrete forslagene til forskriftsendringer :

1.2.1 Innføring av fedrekvote – endring i forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordningen § 5-3.

Departementet foreslår å innføre en egen fedrekvote i omsorgspermisjonen for deltakere i introduksjonsordningen, for å gi far en mulighet til mer samvær med barnet det første året og å redusere mors avbrudd fra deltakelse i introduksjonsprogrammet. I tråd med forslag om endring av folketrygden fra Barne- og likestillingsdepartementet i Ot. prp. nr. 56 (2007-2008) om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av ferdekvoten mv.) foreslås det innført en fedrekvote på ti uker.

MiRA-Senteret ser at endringsforslaget vedrørende innføringen av en fedrekvote kan ha positive konsekvenser, ved at det kan være med på å redusere mors avbrudd fra deltakelse i introduksjonsprogrammet, samt gi far en mulighet til større del av samværet med barnet i det første leveåret. Mors språklæring har også innvirkning på barnas språklæring, og kan i tråd med denne tanken virke integreringsfremmende for barna – og hele familien.

MiRA-Senteret ser likevel hvordan endringsforslaget kan føre med seg negative konsekvenser. Det kan for eksempel være problematisk hvis permisjonen som er øremerket far faller bort fra den totale omsorgspermisjonen uten at den kan overføres til mor, hvis far ikke ønsker å benytte seg av den. Det er heller ikke alle foreldre som ønsker å fordele permisjonstiden på denne måten, og her kan de økonomiske forutsetningene være svært forskjellige, og hvordan man ønsker å organisere familien kan være individuelt fra familie til familie.

Det har mange svært positive følger for kvinner (og videre for hele familien) å komme inn i introduksjonsprogram. På bakgrunn av senterets erfaring med innvandrer- og flyktningkvinner, er MiRA-Senteret likevel bekymret for utviklingen med at kvinner som deltar på introduksjonskurs kommer dårlig ut med hensyn til fødselspermisjon. Gjennom fødselspermisjonsordningen i introduksjonsprogrammet er deltakere med barn pliktige å vende tilbake til introduksjonsprogrammet på fulltid etter ti måneders permisjon. Sammenlignet med rettighetene andre foreldre i det norske samfunnet har i forbindelse med fødsel, er det et svært strengt regelverk som er gjeldende deltakerne i introduksjonsprogrammet. Yrkesaktive foreldre har rett til permisjon helt frem til barnet er tre år gammelt, med lønn og kontantstøtte. Det er derfor spesielt at deltakere i introduksjonsprogrammet er pliktet å forlate et ti måneder gammelt barn på fulltid. MiRA-Senteret stiller spørsmålsteget ved mulighetene foreldre som trenger mer tid hjemme vil få gjennom dette regelverket.

1.2.2 Med hjemmel i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 124 (planlegges å tre i kraft 1. januar 2010) foreslås ny forskriftsbestemmelse.

Departementets forslag går ut på at et nytt oppholdsbevis skal gis til personer som får oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, men som ikke oppfyller kravene til klarlagt identitet som stilles som vilkår for å utstede reisebevis for flyktninger og utlendingspass. Formålet med det nye oppholdsbeviset er å sikre at alle som får en tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, har mulighet til å legge frem gyldig legitimasjon i forbindelse med tjenester som er viktig for integreringsprosessen i Norge.

MiRA-Senteret er positive til dette endringsforslaget, da dette kan være med på å tilrettelegge for at personer med utsikt til varig opphold i Norge, får mulighet til å manøvrere seg lettere i samfunnet. Ved for eksempel å kunne opprette bankkonto, eller gjennom å kunne legitimere seg, lettere kan ta del i introduksjonsprogrammet på et tidligere tidspunkt.

MiRA-Senteret takker igjen for anledningen til å komme med en høringsuttalelse vedrørende høringen – Endringer i introduksjonsloven og statsborgerloven med forskrifter og utlendingsforskriften, og ser frem til en endelig avklaring av lovendringen.

Med vennlig hilsen,
MiRA-Senteret

Fakhra Salimi
Leder