



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Justis- og beredskapsdepartementet

v/

Postboks 8005 Dep

0030 OSLO

Vår ref.:

22/930- 1- TK

Deres ref.:

Dato:

12.04.2022

Hørings svar - Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 5. april 22 der Justis- og beredskapsdepartementet har sendt *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse* på høring, med høringsfrist 12. april 22.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene.

Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Kommentarer til punkt 8 Endringer i integreringsloven mv.

LDO forstår høringsforslaget slik at tiltakene skal fremme rask integrering av flyktninger fra Ukraina, og samtidig ta høyde for at de har midlertidig oppholdstillatelse, og det kan ankomme mange på kort tid. Samtidig er det uvisst hvor lenge flyktningene vil ha behov for beskyttelse, og hvor mange som

kan komme til å bli permanent i Norge. Erfaringene fra tidligere tildeling av kollektiv og midlertidig beskyttelse til flyktninger tilsier at en god del kan komme til å bli, og at det er klokt å innrette tiltakene med tanke på det. Også for flyktningene som vender tilbake til Ukraina vil det være en fordel å bli integrert så langt som mulig mens de oppholder seg her. Da er det viktig at kvaliteten på opplæring og introduksjonsprogram ikke lempes på. Ombudet er derfor spørrende til at departementet i flere av forslagene gjør unntak fra introduksjonsprogrammet, norskopplæringen og opplæringen i samfunnskunnskap som andre har rett og plikt til å gjennomgå for å fremme deres integrering.

Det departementet anser som integreringsfremmende for andre flyktninger bør gjøres gjeldende også for de ukrainske flyktningene. På samme måte bør det som ansees som integreringsfremmende for de ukrainske flyktningene gjøres gjeldende for andre flyktninger. Det gjelder for eksempel rask bosetting fremfor lang tid på mottak og rask tilgang til arbeidslivet.

Departementet foreslår (s. 45) å legge opp et introduksjonsprogram på seks måneder for denne flyktninggruppen der det gjøres unntak fra minstekravene. Ombudet mener det er uheldig å ikke gi flyktningene tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap på lik linje med andre. Uavhengig av om denne gruppen flyktninger kommer seg raskt i arbeid, er norskkunnskaper og kunnskap om det norske samfunnet viktig for deres integrering. I tillegg er seks måneder svært kort tid, og det er viktig at personer som har behov for et lengre program får tilgang til dette. Departementet legger til grunn (s. 46) at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid i tråd med integreringsloven paragraf 14. Ombudet mener at det bør gis mulighet til å gjøre dette på deltid for personer med stort omsorgsansvar, som av helsemessige grunner eller av andre grunner ikke klarer det på fulltid. For eksempel kan personer få konsentrasjonsvansker fordi de nylig har rømt fra krig, og samtidig har en ektefelle som fortsatt befinner seg i Ukraina.

Det foreslås å gjøre unntak (s. 45) for deltakere under 25 år når det gjelder sluttmaal om fullført videregående opplæring. Ombudet mener at dette vil være uheldig med tanke på at dette er unge mennesker som har behov for å fullføre sin utdanning uavhengig av om de blir boende i Norge eller returnerer til Ukraina.

I høringsforslagets punkt 8.3.5. skisseres to alternativer for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ombudet forstår at enkelte kommuner kan trenge tid til å

bygge opp et opplæringstilbud, men mener det er uheldig å gjøre et generelt unntak om oppstartstid eller kvalitet for denne gruppen. Det bør heller ikke gjøres et unntak fra opplæring i samfunnskunnskap. Dette fordi dagens integreringslov har stilt visse krav til norskopplæringen og samfunnskunnskapen for at dette skal fremme integrering. Videre er det viktig at kvaliteten på opplæringen er noenlunde lik uavhengig av kommune. Etter det ombudet erfarer vil flere kommuner kunne ta inn Ukrainaflyktingene i det ordinære systemet for norskopplæring og samfunnskunnskap etter hvert som de ankommer. Andre kommuner vil ha behov for å bygge opp ressursene. Ombudet anbefaler at flyktingene sluses inn i de ordinære systemene så langt det er mulig og at kommunene parallelt ruster opp kapasiteten. Slik vil en hindre at alle må vente opptil ett år før de kan starte, eller at alle får en norskopplæring der kravene til opplæringen er lempet på og går glipp av opplæring i samfunnskunnskap.

Det er bra at introduksjonsprogrammet inneholder opplæring i krav og forventninger i arbeidslivet, sikkerhetskultur og kunnskap om den norske arbeidslivsmodellen. Vi vil også understreke at det er viktig at ukrainerne får informasjon om egne rettigheter som arbeidssøkere og arbeidstakere, og at de gjøres kjent med hvem de kan kontakte hvis de opplever brudd på disse rettighetene.

Med begrensede norskkunnskaper, lav kunnskap om norske lover og regler, lite nettverk og kvalifikasjoner som kanskje bare delvis matcher kravene i det norske arbeidslivet, er det stor sjanse for at de jobbtildbudene som fordrevne fra Ukraina vil få er av midlertidig karakter og i den delen av arbeidslivet som har størst innslag av useriøse aktører. Disse forholdene kan komme til å bidra til å øke risikoen for diskriminering og utnyttelse. Ombudet viser til [høringsuttalelsen sin i forbindelse med forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie i bemanningsbransjen](#), for en nærmere beskrivelse av diskrimineringsrisiko i midlertidige ansettelsesforhold. Likestillings- og diskrimineringsombudet, Arbeidstilsynet, arbeidstakerorganisasjoner og frivillige organisasjoner som Caritas, er aktuelle aktører å gjøre ukrainske flyktinger kjent med, slik at de skal kunne ivareta egne rettigheter.

Kommentarer til punkt 11 Endringer i helselovgivningen

Innledning - psykisk helsehjelp er nødvendig

Flyktingene som kommer til Norge fra krigen i Ukraina har vært tvunget til å forlate familie, venner og hjem, og mange bærer på tunge opplevelser. Det er derfor betydelig risiko for at bla stress, angst, sorg og smerter vil være utbredt,

og at dette kan gjøre det ekstra krevende å tilpasse seg og håndtere en ny hverdag i Norge.¹

For noen flyktninger kan de psykiske belastningene være av en slik karakter at de trenger behandling i helsetjenesten. Hvilken psykisk helsehjelp flyktningene får på kort og lang sikt, kan derfor være avgjørende for at flyktningene skal kunne klare å gjenopprette tilstrekkelig trygghet til å klare hverdagen i tiden fremover.

2. Psykososial hjelp og håndtering av kapasitetsutfordringer

Vi merker oss at det i høringsnotatet legges til grunn at hvis antallet fordrevne blir svært høyt, vil det kunne oppstå ressurs- og kapasitetsutfordringer for den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for den statlige spesialisthelsetjenesten. Det legges samtidig til grunn at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten fortsatt vil klare å sørge for grunnleggende forsvarlige helse- og omsorgstjenester, og plikten til å yte forsvarlige tjenester ligger fast.

Vi merker oss videre at rapportering fra kommunene tilsier at det bør rettes særlig oppmerksomhet mot kapasiteten innen bla *psykososial hjelp*, og at det er foreslått en målrettet styrking av det psykososiale hjelpeapparatet i kommunene gjennom endringer i statsbudsjettet. I spesialisthelsetjenesten er forventede kapasitetsutfordringer innen visse fagområder, slik som *psykisk helse*, forventet løst gjennom samarbeid i og mellom helseregionene jf. høringsnotatet pkt.

11.4.2

Det er imidlertid kjent at det allerede er store kapasitetsutfordringer når det gjelder å møte behov og rettigheter til personer som trenger mer omfattende og langvarig psykisk helsehjelp. Mye tyder på at problemene har økt under koronapandemien. Etter det vi er kjent med er det også store samordningsproblemer mellom spesialisthelsetjenestene og de kommunale tjenestene når det gjelder psykiske helsetjenester.

I lys av dette er ombudet er kritisk til departementet baserer seg på at behov for økt kapasitet for spesialisert psykisk helsehjelp vil kunne løses tilfredsstillende gjennom styrket samarbeid – uten tilførsel av ekstra ressurser.

- Ombudet mener det bør sikres tilførsel av ekstra ressurser til tjenestene, særlig spesialisthelsetjenestene, for å møte behovet for psykisk helsehjelp

¹ Psykososial støtte for flyktningene fra krigen i Ukraina - NKVTS

for personer med mer alvorlige og omfattende psykososiale plager og lidelser.

3. Hjemler for midlertidige endringer i enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser for å ta høyde for utfordringene

Departementet fremhever at tjenestene i en periode med høy ankomst av fordrevne fra Ukraina, ikke vil kunne klare å overholde enkelte plikter rettigheter av mer organisatorisk eller prosessuell art. I lys av dette foreslås unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i lov og forskriftsverk. Departementet legger videre til grunn at slike midlertidige unntak ikke bare skal gjelde for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, men for *befolkningen generelt*, og viser til likhetsbetraktninger.

Ombudet har forståelse for *intensjonen* med en slik likebehandlingstilnærming. Problemet med en slik innskrenking som rammer alle, og som kan virke nøytral, er at den særlig vil ramme de som har størst behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester - det vil si personer med de mest omfattende og psykososiale funksjonsnedsettelse - med særlig behov for tilpassede tjenester.

På grunn av den korte tidsfristen, vil Ombudet kun kommentere det endringsforslaget som vi i lys av vårt mandat er mest kritiske til, nemlig forslaget om å gjøre unntak fra retten til å få utarbeidet *individuell plan* etter pasient og brukerrettighetsloven § 2-5.

I tillegg til at det følger av pasient og brukerrettighetsloven § 2-5 at personer med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har rett til individuell plan, følger det av likestillings- og diskrimineringslovens § 20 at personer med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter for den enkelte. Denne retten skal sikre et likeverdig tilbud. Retten til individuell plan er et lovpålagt verktøy tjenestene etter gjeldende skal benytte for å sikre at individuelt tilrettelagt tilbud blir oppfylt.

Videre fremhever vi at det følger av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, at disse skal få de helsetjenestene de trenger spesielt på grunn av sin nedsatte funksjonsevne, herunder tidlig utredning, og inngripen samt tjenester for å begrense og forhindre ytterligere funksjonsnedsettelse. Vi ser også grunn til å fremheve at det følger av CRPD artikkel 25 bokstav d) at behandlingen medisinsk personell gir mennesker med nedsatt funksjonsevne, skal gis på grunnlag av fritt og informert samtykke, blant

annet gjennom bevisstgjøring om behovene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

En individuell plan som sikrer langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester for personer med omfattende behov for psykisk helsehjelp, kan også virke tvangs- forebyggende. Blant annet i lys av dette er vi bekymret for at unntak fra retten til individuell plan for alle, vil kunne ha utilsiktede konsekvenser for personer med omfattende psykososiale plager, og medføre økt risiko for brudd på retten til individuelt tilrettelagt behandling i tråd med likestillings- og diskrimineringslovens paragraf 20, og økt risiko for brudd på tilpassede helsetjenester i tråd CRPD artikkel 25. Ombudet har derfor følgende innspill når det gjelder det foreslåtte unntaket fra rett til individuell plan for alle:

- Ombudet mener departementet må vurdere hvilke konsekvenser en innskrenking i retten til individuell plan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 vil kunne få for tjenestetilbudet til pasienter og brukere med omfattende psykososiale funksjonsnedsettelse som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester.
- Dersom forslaget om unntak fra rett til individuell plan for alle vedtas, bør departementet sikre at dette kompenseres på en måte som kan redusere økt risiko for brudd på retten til et individuelt tilrettelagt tilbud etter likestillings- og diskrimineringslovens paragraf 20 for personer med langvarige og omfattende psykososiale funksjonsnedsettelse, samt økt risiko for brudd på tilpassede helsetjenester i tråd CRPD artikkel 25.

Til slutt, når det gjelder de aktuelle forslagene om endringer i helselovgivningen, nevner vi at når det gjelder forslaget om midlertidige forskriftsbestemmelser som innebærer unntak fra retten til fritt behandlingsvalg etter pasient- og brukerrettighetslovens § 2-4, er det positivt at det legges opp til at retten til fritt behandlingsvalg likevel fortsatt skal gjelde innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling.

Anbefaling om implementering av kjønnsensitive tjenester til jenter og kvinner på flukt

Ombudet benytter anledningen til å understrek viktigheten av en kjønnsensitiv tilnærming til planlagte og iverksatte tiltak i forbindelse med mottak av flyktninger fra Ukraina. I høringsnotatet vises det til at persongruppen som er

fordrevet fra Ukraina, har en annen sammensetning enn asylsøkere som har ankommet de siste årene, ved at hoveddelen er kvinner, barn og eldre (s. 6).

I krig og konflikt er kvinner en særlig utsatt gruppe både når det gjelder menneskehandel, kjønnsbasert vold og seksuell vold². FNs kvinnekomité slår fast at land som mottar flyktninger bør iverksette egne tiltak for å beskytte og sikre nødvendige tjenester, herunder helsetjenester, til kvinner utsatt for vold og overgrep og kvinner utsatt for seksuell utnyttelse³.

Flere sentrale aktører, deriblant FN og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), varsler om menneskehandlere som oppsøker kvinner blant annet på grenseoverganger, i flyktningmottak og på togstasjoner. Også før Russland gikk til krig mot Ukraina, var ukrainske kvinner særlig utsatt for prostitusjon og menneskehandel i Europa. For å ivareta kvinners rettigheter, oppfordrer FN land som mottar flyktninger å sikre en kjønns sensitiv tilnærming til all planlagt og iverksatt humanitær assistanse⁴.

- Ombudet ber regjeringen snarlig utvikle og iverksette en strategi som sikrer gode helhetlige tjenester til ofre for seksuelle overgrep og jenter og kvinner utsatt for menneskehandel til prostitusjon i kommuner som mottar flyktninger.

Når det gjelder seksuell utnyttelse til prostitusjon er ombudet kjent med at myndighetene jobber med å få på plass en såkalt National Referral Mechanism (NRM) for effektiv identifisering av ofre eller antatte ofre for menneskehandel. Varslene om menneskehandlere som søker opp jenter og kvinner som flykter fra krigen i Ukraina viser med all tydelighet hvor viktig det er at Norge, i tråd med anbefalinger fra blant andre Europarådets Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (GRETA) og kvinneskredningskonvensjonens artikkel 6⁵, får på plass en slik mekanisme.

- Ombudet ber regjeringen intensivere arbeidet med opprettelse av NRM.

² CEDAW Generelle anbefaling nr. 38D.

³ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

⁴ Eksempelvis Spesialrepresentant for FNs generalsekretær på seksualisert vold i konflikt, Pramila Patten og leder for UN Women, Sima Bahous.

⁵ States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women.

Ombudet ser frem til å følge departementets arbeid med å følge opp anbefalingene etter at høringsprosessen er avsluttet. Ombudet står gjerne til disposisjon i arbeidet med oppfølgingen av høringsforslaget.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
Likestillings- og diskrimineringsombud

Taran Knudstad
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

Vedlegg:

Hørings svar - Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse.

A. Punkt 11 Endringer i helselovgivningen

Innledning - psykisk helsehjelp er nødvendig

Flyktningene som kommer til Norge fra krigen i Ukraina har vært tvunget til å forlate familie, venner og hjem, og mange bærer på tunge opplevelser. Det er derfor betydelig risiko for at bla stress, angst, sorg og smerter vil være utbredt, og at dette kan gjøre det ekstra krevende å tilpasse seg og håndtere en ny hverdag i Norge.¹

For noen flyktninger kan de psykiske belastningene være av en slik karakter at de trenger behandling i helsetjenesten. Hvilken psykisk helsehjelp flyktningene får på kort og lang sikt, kan derfor være avgjørende for at flyktningene skal kunne klare å gjenopprette tilstrekkelig trygghet til å klare hverdagen i tiden fremover.

2. Psykososial hjelp og håndtering av kapasitetsutfordringer

Vi merker oss at det i høringsnotatet legges til grunn at hvis antallet fordrevne blir svært høyt, vil det kunne oppstå ressurs- og kapasitetsutfordringer for den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for den statlige spesialisthelsetjenesten. Det legges samtidig til grunn at den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten fortsatt vil klare å sørge for grunnleggende forsvarlige helse- og omsorgstjenester, og plikten til å yte forsvarlige tjenester ligger fast.

Vi merker oss videre at rapportering fra kommunene tilsier at det bør rettes særlig oppmerksomhet mot kapasiteten innen bla *psykososial hjelp*, og at det er foreslått en målrettet styrking av det psykososiale hjelpeapparatet i kommunene gjennom endringer i statsbudsjettet. I spesialisthelsetjenesten er forventede kapasitetsutfordringer innen visse fagområder, slik som *psykisk helse*, forventet løst gjennom samarbeid i og mellom helseregionene jf. høringsnotatet pkt. 11.4.2

Det er imidlertid kjent at det allerede er store kapasitetsutfordringer når det gjelder å møte behov og rettigheter til personer som trenger mer omfattende og langvarig psykisk helsehjelp. Mye tyder på at problemene har økt under koronapandemien. Etter det vi er kjent med er det også store samordningsproblemer mellom spesialisthelsetjenestene og de kommunale tjenestene når det gjelder psykiske helsetjenester.

¹ Psykososial støtte for flyktningene fra krigen i Ukraina - NKVTS

I lys av dette er ombudet er kritisk til departementet baserer seg på at behov for økt kapasitet for spesialisert psykisk helsehjelp vil kunne løses tilfredsstillende gjennom styrket samarbeid – uten tilførsel av ekstra ressurser.

- Ombudet mener det bør sikres tilførsel av ekstra ressurser til tjenestene, særlig spesialisthelsetjenestene, for å møte behovet for psykisk helsehjelp for personer med mer alvorlige og omfattende psykososiale plager og lidelser.

3. Hjemler for midlertidige endringer i enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser for å ta høyde for utfordringene

Departementet fremhever at tjenestene i en periode med høy ankomst av fordrevne fra Ukraina, ikke vil kunne klare å overholde enkelte plikter rettigheter av mer organisatorisk eller prosessuell art. I lys av dette foreslås unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser i lov og forskriftsverk. Departementet legger videre til grunn at slike midlertidige unntak ikke bare skal gjelde for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, men for *befolkningen generelt*, og viser til likhetsbetraktninger.

Ombudet har forståelse for *intensjonen* med en slik likebehandlingstilnærming. Problemet med en slik innskrenking som rammer alle, og som kan virke nøytral, er at den særlig vil ramme de som har størst behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester - det vil si personer med de mest omfattende og psykososiale funksjonsnedsettelse - med særlig behov for tilpassede tjenester.

På grunn av den korte tidsfristen, vil Ombudet kun kommentere det endringsforslaget som vi i lys av vårt mandat er mest kritiske til, nemlig forslaget om å gjøre unntak fra retten til å få utarbeidet *individuell plan* etter pasient og brukerrettighetsloven § 2-5.

I tillegg til at det følger av pasient og brukerrettighetsloven § 2-5 at personer med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester har rett til individuell plan, følger det av likestillings- og diskrimineringslovens § 20 at personer med funksjonsnedsettelse har rett til egnet individuell tilrettelegging av kommunale tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven av varig karakter for den enkelte. Denne retten skal sikre et likeverdig tilbud. Retten til individuell plan er et lovpålagt verktøy tjenestene etter gjeldende skal benytte for å sikre at individuelt tilrettelagt tilbud blir oppfylt.

Videre fremhever vi at det følger av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, at disse skal få de helsetjenestene de trenger spesielt på grunn av sin nedsatte funksjonsevne, herunder tidlig utredning, og inngripen samt tjenester for å begrense og forhindre ytterligere funksjonsnedsettelse. Vi ser også grunn til å fremheve at det følger av CRPD artikkel 25 bokstav d) at behandlingen medisinsk personell gir mennesker med nedsatt funksjonsevne, skal gis på grunnlag

av fritt og informert samtykke, blant annet gjennom bevisstgjøring om behovene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

En individuell plan som sikrer langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester for personer med omfattende behov for psykisk helsehjelp, kan også virke tvangsforebyggende. Blant annet i lys av dette er vi bekymret for at unntak fra retten til individuell plan for alle, vil kunne ha utilsiktede konsekvenser for personer med omfattende psykososiale plager, og medføre økt risiko for brudd på retten til individuelt tilrettelagt behandling i tråd med likestillings- og diskrimineringslovens paragraf 20, og økt risiko for brudd på tilpassede helsetjenester i tråd CRPD artikkel 25. Ombudet har derfor følgende innspill når det gjelder det foreslåtte unntaket fra rett til individuell plan for alle:

- Ombudet mener departementet må vurdere hvilke konsekvenser en innskrenking i retten til individuell plan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 vil kunne få for tjenestetilbudet til pasienter og brukere med omfattende psykososiale funksjonsnedsettelse som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester.
- Dersom forslaget om unntak fra rett til individuell plan for alle vedtas, bør departementet sikre at dette kompenseres på en måte som kan redusere økt risiko for brudd på retten til et individuelt tilrettelagt tilbud etter likestillings- og diskrimineringslovens paragraf 20 for personer med langvarige og omfattende psykososiale funksjonsnedsettelse, samt økt risiko for brudd på tilpassede helsetjenester i tråd CRPD artikkel 25.

Til slutt, når det gjelder de aktuelle forslagene om endringer i helselovgivningen, nevner vi at når det gjelder forslaget om midlertidige forskriftsbestemmelser som innebærer unntak fra retten til fritt behandlingsvalg etter pasient- og brukerrettighetslovens § 2-4, er det positivt at det legges opp til at retten til fritt behandlingsvalg likevel fortsatt skal gjelde innenfor psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling.

B. Punkt 8 Endringer i integreringsloven mv.

LDO forstår høringsforslaget slik at tiltakene skal fremme rask integrering av flyktninger fra Ukraina, og samtidig ta høyde for at de har midlertidig oppholdstillatelse, og det kan ankomme mange på kort tid. Samtidig er det uvisst hvor lenge flyktningene vil ha behov for beskyttelse, og hvor mange som kan komme til å bli permanent i Norge. Erfaringene fra tidligere tildeling av kollektiv og midlertidig beskyttelse til flyktninger tilsier at en god del kan komme til å bli, og at det er klokt å innrette tiltakene med tanke på det. Også for flyktningene som vender tilbake til Ukraina vil det være en fordel å bli integrert så langt som mulig mens de

oppholder seg her. Da er det viktig at kvaliteten på opplæring og introduksjonsprogram ikke lempes på. Ombudet er derfor spørrende til at departementet i flere av forslagene gjør unntak fra introduksjonsprogrammet, norskopplæringen og opplæringen i samfunnskunnskap som andre har rett og plikt til å gjennomgå for å fremme deres integrering. Det departementet anser som integreringsfremmende for andre flyktninger bør gjøres gjeldende også for de ukrainske flyktningene. På samme måte bør det som ansees som integreringsfremmende for de ukrainske flyktningene gjøres gjeldende for andre flyktninger. Det gjelder for eksempel rask bosetting fremfor lang tid på mottak og rask tilgang til arbeidslivet.

Departementet foreslår (s. 45) å legge opp et introduksjonsprogram på seks måneder for denne flyktninggruppen der det gjøres unntak fra minstekravene. Ombudet mener det er uheldig å ikke gi flyktningene tilbud om opplæring i norsk og samfunnskunnskap på lik linje med andre. Uavhengig av om denne gruppen flyktninger kommer seg raskt i arbeid, er norsk kunnskaper og kunnskap om det norske samfunnet viktig for deres integrering. I tillegg er seks måneder svært kort tid, og det er viktig at personer som har behov for et lengre program får tilgang til dette.

Departementet legger til grunn (s. 46) at introduksjonsprogrammet skal være på fulltid i tråd med integreringsloven paragraf 14. Ombudet mener at det bør gis mulighet til å gjøre dette på deltid for personer med stort omsorgsansvar, som av helsemessige grunner eller av andre grunner ikke klarer det på fulltid. For eksempel kan personer få konsentrasjonsvansker fordi de nylig har rømt fra krig, og samtidig har en ektefelle som fortsatt befinner seg i Ukraina.

Det foreslås å gjøre unntak (s. 45) for deltakere under 25 år når det gjelder slutt mål om fullført videregående opplæring. Ombudet mener at dette vil være uheldig med tanke på at dette er unge mennesker som har behov for å fullføre sin utdanning uavhengig av om de blir boende i Norge eller returnerer til Ukraina.

I høringsforlaget punkt 8.3.5. skisseres to alternativer for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ombudet forstår at enkelte kommuner kan trenge tid til å bygge opp et opplæringstilbud, men mener det er uheldig å gjøre et generelt unntak om oppstartstid eller kvalitet for denne gruppen. Det bør heller ikke gjøres et unntak fra opplæring i samfunnskunnskap. Dette fordi dagens integreringslov har stilt visse krav til norskopplæringen og samfunnskunnskapen for at dette skal fremme integrering. Videre er det viktig at kvaliteten på opplæringen er noenlunde lik uavhengig av kommune. Etter det ombudet erfarer vil flere kommuner kunne ta inn Ukrainaflyktningene i det ordinære systemet for norskopplæring og samfunnskunnskap etter hvert som de ankommer. Andre kommuner vil ha behov for å bygge opp ressursene. Ombudet anbefaler at flyktningene sluses inn i de ordinære systemene så langt det er mulig og at kommunene parallelt ruster opp kapasiteten. Slik vil en hindre at alle må vente opptil ett år før de kan starte, eller at alle får en norskopplæring der kravene til opplæringen er lempet på og går glipp av opplæring i

samfunnskunnskap.

C. Behov for kjønnsensitive tjenester til jenter og kvinner på flukt

Ombudet benytter anledningen til å understrek viktigheten av en kjønnsensitiv tilnærming til planlagte og iverksatte tiltak i forbindelse med mottak av flyktninger fra Ukraina. I høringsnotatet vises det til at persongruppen som er fordrevet fra Ukraina, har en annen sammensetning enn asylsøkere som har ankommet de siste årene, ved at hoveddelen er kvinner, barn og eldre (s. 6).

I krig og konflikt er kvinner en særlig utsatt gruppe både når det gjelder menneskehandel, kjønnsbasert vold og seksuell vold². FNs kvinnekomité slår fast at land som mottar flyktninger bør iverksette egne tiltak for å beskytte og sikre nødvendige tjenester, herunder helsetjenester, til kvinner utsatt for vold og overgrep og kvinner utsatt for seksuell utnyttelse³.

Flere sentrale aktører, deriblant FN og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), varsler om menneskehandlere som oppsøker kvinner blant annet på grenseoverganger, i flyktningmottak og på togstasjoner. Også før Russland gikk til krig mot Ukraina, var ukrainske kvinner særlig utsatt for prostitusjon og menneskehandel i Europa. For å ivareta kvinners rettigheter, oppfordrer FN land som mottar flyktninger å sikre en kjønnsensitiv tilnærming til all planlagt og iverksatt humanitær assistanse⁴.

- Ombudet ber regjeringen snarlig utvikle og iverksette en strategi som sikrer gode helhetlige tjenester til ofre for seksuelle overgrep og jenter og kvinner utsatt for menneskehandel til prostitusjon i kommuner som mottar flyktninger.

Når det gjelder seksuell utnyttelse til prostitusjon er ombudet kjent med at myndighetene jobber med å få på plass en såkalt National Referral Mechanism (NRM) for effektiv identifisering av ofre eller antatte ofre for menneskehandel. Varslene om menneskehandlere som søker opp jenter og kvinner som flykter fra krigen i Ukraina viser med all tydelighet hvor viktig det er at Norge, i tråd med anbefalinger fra blant andre Europarådets Group of Experts on Action Against

² CEDAW Generelle anbefaling nr. 38D.

³ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

⁴ Eksempelvis Spesialrepresentant for FNs generalsekretær på seksualisert vold i konflikt, Pramila Patten og leder for UN Women, Sima Bahous.

Trafficking in Human Beings (GRETA) og kvinneediskrimineringskonvensjonens artikkel 6⁵, får på plass en slik mekanisme.

- Ombudet ber regjeringen intensivere arbeidet med opprettelse av NRM.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
Likestillings- og diskrimineringsombud

Taran Knudstad
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

Vedlegg:

⁵ States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women.