

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår ref.:
22/1294- 4- CAWI

Deres ref.:
22/2752-ANFO

Dato:
30.08.2022

Høring NOU 2022:5 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 25. mai 2022 der Justis- og beredskapsdepartementet har sendt Koronakommisjonens andre rapport på høring, med høringsfrist 23. august 2022. Vi har fått utsatt frist til 30. august 2022.

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 kvinnediskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

I lys av vårt mandat har vi merknader til NOU-ens del VI *Pandemien rammet skjevt*.

Ombudet mener:

1. Myndighetene må ta høyde for at kjønn, funksjonsevne, etnisitet og religion er faktorer som kan påvirke hvordan pandemien rammer.
2. Myndighetene må sikre at beredskaps- og kriseplaner tar høyde for mangfoldet i befolkningen.
3. Myndighetene bør iverksette sammensatte og langsiktige tiltak for å rette opp skjevhetene som pandemien har skapt.

2. Innspill til NOU-ens del VI *Pandemien rammet skjevt*

Innledning

LDO vil berømme kommisjonen for å ta med delprosjektet «pandemien rammer skjevt». Det er viktig å synliggjøre og undersøke hvorfor noen grupper har blitt spesielt rammet av pandemien.

NOU-en anerkjenner at pandemien har rammet ulike grupper i befolkningen på ulike måter. LDO savner imidlertid at rapporten tydelig drøfter hvilken betydning faktorene kjønn og funksjonsevne har hatt i denne sammenhengen. LDO har tidligere pekt på at kjønn og funksjonsevne har hatt betydning for hvordan tiltakene har rammet, både hver for seg og sammen. For eksempel har kvinner og jenter med nedsatt funksjonsevne større risiko for å bli utsatt for vold, både i og utenfor hjemmet, noe som har betydning for hvordan koronarestriksjonene rammet dem. Vi savner også en drøftelse av hvordan erfaringene fra pandemihåndteringen skal brukes i arbeidet med å sikre funksjonshemmedes rettigheter i fremtiden.

Vi har også merket oss at kommisjonen ikke har vurdert pandemihåndteringen og de iverksatte tiltakene opp mot religionsfriheten og forsamlingsfriheten som nedfelt i Grunnloven og ulike menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av. Vi tenker da særlig på antallsbegrensningene ved arrangementer og andre aktiviteter, som medførte inngrep i retten til å utøve sin tro eller sitt livssyn. Vi kan ikke se at smittevernreglene ble utformet og praktisert med grunnlag i konkrete vurderinger av de menneskerettslige forpliktelsene staten har til å beskytte disse rettighetene. I lys av at smitteverntiltakene hadde til dels lang varighet, mener vi at myndighetenes håndtering på dette punktet er problematisk sett i lys av religionsfriheten, og at den reiser spørsmål om indirekte diskriminering av personer på grunn av deres religion eller livssyn. Vi viser for øvrig til høringsvaret fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, som vi i hovedsak slutter oss til.

LDO etterlyser derfor at disse perspektivene tas inn i det videre arbeidet med pandemihåndtering og tiltaksutforming.

Etnisitet er også en faktor som kan ha betydning for hvordan pandemien rammer. I NOU-en drøftes pandemiens konsekvenser for innvandrerbefolkningen og samer. I det følgende vil vi redegjøre for våre synspunkter knyttet til diskrimineringsgrunnlaget etnisitet.

Innvandrerbefolkningen, samer og nasjonale minoriteter

I denne delen av vårt hørings svar kommenterer vi på NOU-ens situasjonsbeskrivelse, vurderinger og anbefalinger når det gjelder pandemiens konsekvenser for innvandrerbefolkningen og samer. LDO savner at kommisjonen også hadde sett nærmere på om noen av de nasjonale minoritetsgruppene har blitt hardere rammet av pandemien enn andre. NOU-en viser til at det er vanskelig å kartlegge eventuell overrepresentasjon av samer blant de som ble smittet av Covid-19 siden det ikke finnes registerdata over den samiske befolkningen (s. 409). LDO er kjent med at dette også gjelder for nasjonale minoriteter og at det er vektige grunner til at det ikke føres registerdata over urfolk og minoritetsgrupper i Norge. Samtidig vil LDO oppfordre myndighetene til å se på metoder for å fange opp hvordan ulike grupper rammes av pandemier og kriser for å kunne forebygge og håndtere negativ overrepresentasjon.

Kommisjonen skriver at deres gjennomgang har vist at for noen grupper er det en rekke sammenfallende risikofaktorer (s. 423) og akkumulert sårbarhet (s. 395). Den peker også på at det fortsatt er uklart hvorfor innvandrere er så sterkt overrepresentert blant dem som har blitt smittet av Covid-19 (s. 394) og at tallene for overhyppighet av smitte, innleggelse og død er dramatiske i noen innvandrer miljøer (s. 394). LDO vil oppfordre myndighetene til å sørge for mer forskning om årsakene til dette.

I tillegg oppfordrer vi myndighetene til å evaluere hvorfor de samlede tiltakene under pandemien har truffet deler av befolkningen på en måte som har ført til en vesentlig større tiltaksbyrde (s. 440), og vurdere hvordan det er mulig å unngå eller kompensere for dette i fremtidige pandemier og kriser. For eksempel har stenging av grensen hatt andre konsekvenser for en del samer og arbeidsinnvandrere enn for befolkningen ellers, og man bør vurdere mulige måter å kompensere for uforholdsmessige ulemper for noen grupper hvis slike tiltak tas i bruk igjen.

Informasjon

Det er alvorlig at myndighetene ikke hadde en overordnet plan for krisekommunikasjon til innvandrerbefolkningen slik kommisjonen påpeker (s. 405). Det ble riktignok ganske raskt etter nedstengingen i mars 2020 satt i gang tiltak for å oversette informasjon. LDO deler likevel kommisjonens refleksjon om at det ikke er nok å oversette informasjon; den må også formidles på en adekvat måte for å nå fram. LDO erfarer at formidlingsmetodene har gått seg til under pandemien, ikke minst takket være innsats fra mange

innvandringsorganisasjoner og enkeltpersoner med innvandringsbakgrunn som har vist i praksis hvordan informasjon kan formidles på ulike måter.

Det går videre fram av NOU-en at Folkehelseinstituttet relativt raskt oversatte nøkkelinformasjon til tre samiske språk. LDO ser positivt på dette, men ser grunn til bekymring over at andre aktører senere måtte trå til med raske oversettelser når myndighetene i perioder kom med hyppige endringer i anbefalinger og tiltak.

Det at mye av informasjonen endret seg raskt og ofte gjorde forståelig nok informasjonsformidlingen til alle deler av befolkningen svært krevende. Det er nødvendig å ta høyde for dette i fremtidige beredskaps- og kriseplanlegging. For å gi et konkret eksempel, burde man ha vært forberedt på å kunne håndtere oversettelse av regjeringens hyppige pressekonferanser under pandemien. Det kom fram viktig informasjon til befolkningen i disse pressekonferansene, som ikke alle kunne ta del i.

Det er nødvendig at staten og kommunene evaluerer erfaringene og tar lærdom av det som har blitt gjort under pandemien når det gjelder oversettelse og informasjonsformidling, slik at fremtidige planer og praksis endres i tråd med dette. LDO støtter kommisjonens anbefalinger når det gjelder å styrke kommunenes kompetanse på kommunikasjon med alle innbyggere. Det samme gjelder kommisjonens påpekning av at frivillig innsats er viktig, men ikke kan erstatte myndighetenes ansvar (s. 406). LDO er videre opptatt av at tilgangen til tolk må sikres også under en pandemi eller krise, og støtter kommisjonens anbefalinger på dette punktet. Erfaringene som beskrives i NOU-en (s. 398 og s. 406) viser et tydelig forbedringsbehov.

Offentlige tjenester

NOU-en tar opp flere sider ved de offentlige tjenestene under pandemien som gir grunn til bekymring, og LDO støtter kommisjonens anbefalinger til tiltak også på dette området. Overordnet vil LDO vise til offentlige myndigheters plikt til å hindre diskriminering og fremme likestilling, jf. likestillings- og diskrimineringsloven paragraf 24. Denne plikten innebærer å kartlegge risiko for diskriminering og sette inn tiltak for å forebygge og motvirke diskriminering og sikre likeverdige tjenester. I denne sammenhengen handler det om å kartlegge risiko for at noen grupper kan komme dårligere ut når det gjelder informasjonsformidling, kommunikasjon og tiltak i en pandemi- og krisehåndtering, for dermed å kunne sette inn relevante tiltak. Samtidig må kompetansen om, og arbeidet for, ikke-diskriminering og likeverdige tjenester

være på plass i ordinære tider for at tjenestene skal fungere likeverdig også i en pandemi eller krise. Vi kan nevne at LDO gir veiledning om hvordan denne plikten kan implementeres konkret i ulike virksomheter.

Under pandemien har naturlig nok særlig helsetjenestene fått mye oppmerksomhet. Det er viktig at også andre offentlige tjenester fungerer likeverdig i pandemier og kriser. For eksempel har trolig en del tjenester i ulike sektorer blitt digitalisert for å unngå fysisk kontakt mellom tjenesteytere og -mottakere. Dermed vil personer med manglende digital tilgang eller manglende digital kompetanse risikere å komme dårligere ut. Det er også en mulighet for at det som skulle være en midlertidig ordning med digitalisering gjøres varig uten at man har tatt høyde for denne ulikheten i tilgang og kompetanse.

LDO har bitt seg merke i at kommisjonens granskning har vist en viss motstand mot å målrette innsatser mot innvandrere, og at dette er en medvirkende årsak til at tiltak for å nå innvandrerbefolkningen kom sent i gang. NOU-en nevner også forskning som viser at kommunene var bekymret for å stigmatisere grupper. LDO vil oppfordre myndighetene til å undersøke disse forholdene nærmere, siden de peker mot en risiko for diskriminering og ulikeverdige tjenester. Folk stiller ulikt i møtet med offentlige tjenester og offentlig informasjon, og deler av befolkningen kommer dårligere ut om alle gis like tjenester og lik informasjon uten tilpasning til ulike behov og forutsetninger.

Dersom vegringen mot særtiltak handler om frykt for å stigmatisere grupper, bør myndighetene sette inn relevante tiltak for å motvirke og håndtere eksisterende stigma og være bevisst på hvordan man begrunner særtiltak rettet mot grupper utsatt for stigma, slik at alle deler av befolkningen får de tjenestene og informasjonen de har rett til og behov for.

LDO mener det kan være grunn til å se nærmere på om dette også kan handle om at en strategi for såkalt «mainstreaming» i offentlig sektor kanskje ikke har blitt fulgt opp med de nødvendige forutsetningene for at strategien skal fungere godt, og at pandemien har synliggjort konsekvenser av dette. Vi viser til *NOU 2011:18 Struktur for likestilling*, der Likestillingsutvalget skriver følgende om «mainstreaming», her kalt «integreringsstrategien»: «Integreringsstrategien omfatter i Norge i stadig større grad også arbeidet for å fremme likestilling når det gjelder etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne og seksuell orientering. Både internasjonal og nasjonal forskning understreker at integreringsstrategien

ikke bidrar til aktivt likestillingsarbeid om den ikke følges opp med tilstrekkelig finansiering, spesialkompetanse på likestilling og veiledning», se side 59.

I NOU 2022:5 skriver kommisjonen at det muligens finnes en forestilling om at innvandrere raskt integreres eller assimileres til majoritetsbefolkningens måte å orientere seg i verden på, og at dette har stått i veien for godt planarbeid (s. 405). En slik forestilling vil ikke bare ramme personer som lever i utenforskap, men også andre i innvandrerbefolkningen - for eksempel ved at man ikke ser grunn til å tilrettelegge informasjon eller tjenester utover det man mener at «folk flest» kan gjøre seg nytte av.

Samtidig vil vi vise til at det også har vært tilfeller der myndighetene har nådd ut til den generelle befolkningen med informasjon på måter som også har inkludert innvandrerbefolkningen. For eksempel når man har invitert til felles dugnad for å få ned smittespredning. Når innvandrerbefolkningen opplever seg inkludert, enten gjennom generelle tiltak eller særtiltak, øker det også tilliten til myndighetene. Det å oppleve seg sett og ivaretatt i en pandemi og krise er i seg selv viktig, men pandemien har også vist at for noen har tillit til myndighetene vært avgjørende når det gjelder å la seg vaksinere.

Lommer av utenforskap

NOU-en viser til forskning som har avdekket «lommer av utenforskap under pandemien». Utover tiltak for å forebygge slik utenforskap, er det viktig at myndighetene har metoder for å nå ut også til personer som av ulike grunner befinner seg i et slikt utenforskap, for å sikre likeverdige tjenester og informasjon til alle samtidig som man jobber for å håndtere og forhindre utenforskap.

Forhold ved gruppene selv

NOU-en nevner noen forhold ved innvandrergrupper som har gitt høyere risiko for smittespredning. Dette handler delvis om adferd knyttet til kultur og tradisjon og delvis om at innvandrere lever transnasjonale liv (s. 400). Det er grunn til å se nærmere på hvordan adferd i ulike grupper påvirker smitterisiko. Samtidig må det tas høyde for at folk med bakgrunn fra samme land kan ha svært ulik kultur og livsførsel, slik at ikke landbakgrunn i seg selv gjøres til en forklaringsfaktor.

Dialog og involvering

En rekke minoritetsorganisasjoner over hele landet har sammen med enkeltpersoner spilt en avgjørende rolle under pandemien når det gjelder å nå

ut til deler av innvandrerbefolkningen som myndighetene ikke nådde ut til. Det kommer dessuten tydelig fram i NOU-en at helseforvaltningen ikke har hatt nødvendig kunnskap til å kunne gi et fullverdig tilbud til alle gruppene i befolkningen. Dette er alvorlig.

I møte med neste pandemi og krise er det viktig at myndighetene ikke igjen tar i bruk ad hoc-metoder for kontakt med minoritetsorganisasjoner, men innarbeider dialog og involvering som en del av det offentliges ordinære arbeid, fra kommunenivå til fylkeskommunene og staten. Dette er nødvendig for å ha kanaler ut til ulike deler av innvandrerbefolkningen og for at offentlig sektor skal få kunnskap fra minoritetene selv om både situasjonen og hvilke tiltak som treffer best, og ikke minst for å bygge tillit i innvandrerbefolkningen om at deres helse og sikkerhet ivaretas både i ordinære tider og i en pandemi og krise.

Økte sosiale forskjeller

Det er positivt og en viktig lærdom at myndighetene under pandemien klarte å gjøre justeringer i Introduksjonsprogrammet og tilføre ressurser gjennom «integreringspakkene», slik at nyankomne flyktninger og innvandrere fikk opprettholdt et tilbud. Så bør en del av lærdommen også være at man ikke klarte å tilpasse tilbudet til alle slik at man er forberedt på det til neste gang.

Kommisjonens hovedkonklusjon er at koronasituasjonen har forsterket den økonomiske ulikheten i Norge og viser blant annet til at forskerne konkluderer entydig med at pandemien har bidratt til å øke forskjellene i arbeidsmarkedet. Fra før av har deler av innvandrerbefolkningen vært overrepresentert i statistikken for arbeidsledighet, vedvarende lavinntekt og dårlige boforhold. En forsterkning av denne sosiale ulikheten under pandemien viser at det er nødvendig med enda sterkere innsats for å endre på denne arbeidslivs- og levekårssituasjonen blant innvandrere og etterkommere.

Interseksjonelle utfordringer

NOU-en tar opp hvordan barn ble rammet av pandemien, og LDO vil gjøre oppmerksom på behovet for å ha også et interseksjonelt blikk på dette. Det gjelder blant annet på levekårsområdet, siden barn som selv har innvandret eller er barn av innvandrere er overrepresentert i familier med vedvarende lavinntekt. Videre handler det interseksjonelle om å fange opp barn og unge med innvandrerbakgrunn som har kommet dårligere ut i skolen for eksempel fordi nyankomne har mistet deler av norskopplæringen. IMDis minoritetsrådgivere har pekt på at det har vært vanskelig å komme i kontakt med og følge opp barn og unge under nedstengningen når det gjelder negativ

sosial kontroll og vold i nære relasjoner. De har rapportert om en økning av negativ sosial kontroll under pandemien.

Sammensatt og langsiktig innsats etter pandemien

LDO støtter opp om at beredskaps- og kriseplaner må ta høyde for mangfoldet i befolkningen, og mener at arbeidet med å sikre dette ikke kan utsettes.

NOU-en er tydelig på at pandemien har rammet skjevt og at grupper med lav utdanning, lav inntekt og/eller innvandrerbakgrunn har blitt hardere og mer langvarig rammet av pandemien og smitteverntiltakene enn andre. Det er viktig å ta på alvor kommisjonens konklusjon om at det vil kreve langsiktig innsats å rette opp disse skjevhetene og hindre at pandemien fører til varig dypere skillelinjer i det norske samfunnet (s. 440). Ikke minst blir det viktig å rette en innsats mot sosial ulikhet i helse og ulikhet på arbeidsmarkedet for å motvirke forskjellene som har blitt forsterket under pandemien.

3. Oppsummering

LDO mener at pandemihåndteringen, både den pågående og ved fremtidige pandemier, må ta høyde for at faktorer som kjønn, funksjonsevne, etnisitet og religion har betydning for hvordan pandemien rammer. Mer konkret må dette perspektivet ivaretas ved informasjonsformidling og tiltaksutforming for å sikre likeverdige offentlige tjenester til alle borgere, noe som er en vedvarende plikt for offentlige myndigheter. Dette perspektivet må også tas med i arbeidet med å rette opp skjevhetene som pandemien har skapt. LDO savner at dette perspektivet kommer tydelig frem i kommisjonens rapport.

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

Camilla Winterstø
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.