



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Koronakommisjonen
postmottak@koronakommisjonen.no

Vår ref.:
20/1561- 1- EKN

Deres ref.:

Dato:
21.10.2020

Innspill til Koronakommisjonen

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne.

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).

Ombudet viser til oppnevningen av koronakommisjonen og dennes mandat. Kommisjonen skal belyse og kartlegge alle relevante sider ved myndighetenes håndtering av pandemien og skal innhente de opplysninger som er nødvendige for å belyse sakskomplekset.

Bekymring for sårbare grupper

Ombudet har fulgt nøye med på situasjonen til gruppene som faller innunder vårt mandat, både under nedstengningen av samfunnet i mars og under gjenåpningen gjennom sommeren og i høst.

Ombudet er og har vært spesielt bekymret for de gruppene som er avhengige av kommunale tjenester i sin hverdag, og hvordan disse er og har vært berørt av tiltakene ute i kommunene. Vi har også vært opptatt av grupper som er avhengige av tilrettelagte kommunikasjonsformer for å mota informasjon.

Det er videre et spørsmål om enkelte grupper har blitt uhensiktsmessig og strengere berørt enn hva som er nødvendig både hva angår restriksjoner og begrenset bevegelsesfrihet.

Våre bekymringer og anbefalinger har vi jevnlig spilt inn til koordineringsgruppen for tilbudet til sårbare barn og unge under Covid19-pandemien. Vi har også varslet om og delt våre bekymringer i brev til Helsedirektoratet, samt skrevet flere kronikker i media om alvorlige følger av pandemien.

Spesielt om besøksforbud i private hjem- inngangskontroll og utgangsforbud

Når det gjelder besøksforbud, har ombudet sett at en uheldig praksis har fått utvikle seg under pandemien, som avdekker alvorlige svakheter i rettsikkerheten til funksjonshemmede generelt, og utviklingshemmede spesielt.

Allerede i april uttrykte vi vår bekymring for besøksforbudene, inngangskontroll og utgangsforbud overfor friske utviklingshemmede i private hjem i et brev til Helsedirektoratet. Av CRPD fremgår det blant annet at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter uten noen form for diskriminering, at nedsatt funksjonsevne ikke i noe tilfelle skal rettferdiggjøre frihetsberøvelse, og at ingen person med nedsatt funksjonsevne skal, uansett bosted eller boform, utsettes for vilkårlige eller ulovlige inngrep i sitt privatliv eller sitt hjem.¹

Helsedirektoratet uttalte kort tid etter å ha mottatt blant annet vårt brev, at kommuner ikke har anledning til å innføre generelle besøksforbud i hjemmene til personer med utviklingshemming. Likevel er det, blant annet gjennom henvendelser til oss og VGs dokumentasjon, grunn til å tro at det fremdeles finnes tilfeller hvor diskriminerende besøksforbud i private hjem videreføres i enkelte kommuner²

I denne sammenhengen viser vi også til sak fra Diskrimineringsnemnda 25. august 2020. I denne saken kom Diskrimineringsnemnda til at et omsorgsselskap diskriminerte en beboer med funksjonsnedsettelse i form av Asperger syndrom. Vi omtaler saken kort her siden den illustrerer at feil praktisering av retningslinjer og ulovlige besøksforbud fortsatt kan være et problem. Fakta i saken var følgende:

¹ CRPD artikkel 1, 5, 14 første ledd bokstav b og 22 første ledd

² <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/86w9r2/besoeks-forbudet>

«Beboeren leier en leilighet i et bofelleskap og mottar hjelpetjenester hele døgnet fra et omsorgsselskap. Beboeren ble nektet å motta besøk i perioden fra utbruddet av Covid-19 i mars 2020 og frem til mai. Besøksnektelsen ble begrunnet i smittevernhensyn. Fra mai av fikk beboeren motta varslede besøk utendørs av foreldrene, mens søsken ikke fikk komme på besøk. Besøkene hadde begrensninger i varighet og hyppighet, og ansatte måtte være til stede under hele besøket. *Besøksadgangen ble noe oppmyket i sommermånedene, før beboeren igjen ble nektet å ta imot besøk. (vår utheving)*».

Diskrimineringsnemnda kom til at beboeren ble behandlet dårligere enn andre på grunn av funksjonsnedsettelse, ved at beboeren ikke selv fikk bestemme om han ville ha besøk. Nemnda vektla også at beboeren hadde et særlig behov for besøk av sine nærmeste for å kunne ivareta sin funksjonsevne. Vilkårene for lovlig forskjellsbehandling var ikke oppfylt og omsorgsselskapet brøt dermed diskrimineringsregelverket. Nemnda ga pålegg til omsorgsselskapet om å endre besøksrestriksjonene.

Spesielt om assistansebehov

Ombudet har også uttrykt bekymring i brev til Helsedirektoratet og i aviskronikk om mennesker som har et assistansebehov.

Det er viktig at det fra myndighetenes side presiseres tydeligere at fylker, kommuner og bydeler har plikt til å dekke de individuelle behovene som oppstår på grunn av stenging av andre tilbud. Kommunene må også ta høyde for at assistansebehovet har økt som følge av stengte skoler, barnehager og avlastningstilbud.

Vi mener kommunene bør innhente oversikt over behov og utarbeide individuelle beredskapsplaner for å sikre forsvarlige tjenester når enkelte tjenestetilbud reduseres eller stenges. Utgifter til avlastningstiltak og assistanse må identifiseres i statens krisepakker til kommunene og stå i forhold til det faktiske behov.

Det bør også raskt innføres ordninger som dekker inntektstap til foreldre som må være hjemme med sine barn over 18 år med assistansebehov, når ulike dagtilbud- stenges som følge av pandemien og smitteforebyggende tiltak.

Spørreundersøkelse om pandemiens konsekvenser for unge funksjonshemmede

Ombudet og Unge funksjonshemmede har samarbeidet om en spørreundersøkelse om konsekvenser av ulike tiltak under pandemien for unge funksjonshemmede.

Vi vil nevne noen aktuelle og viktige funn etter en foreløpig oppsummering av undersøkelsen- samt fra vår øvrige kontakt med sivilsamfunn:

Generelt har funksjonshemmede erfart en raskere og mer omfattende nedstengning av skolegang, tjenester fra kommunen og fra spesialisttjenesten og en senere og svakere normalisering sammenlignet med den generelle befolkningen.

Videre tilsier svarene at det er grunn til bekymring for at funksjonshemmede barn og unge fortsatt erfarer redusert fysisk aktivitet, redusert sosial omgang og redusert psykososial-stimuli. Undersøkelsen viser tydelig at større grad av alenetid og bortfall av struktur i hverdagen har medført usikkerhet, engstelse og økt uro/stress hos flere. Personer med psykososiale funksjonsnedsettelse/psykiske helseplager er særlig utsatt for og rammes særlig sterkt av isolasjon og utenforskap.

- Stengte skoler har gått hardest utover de som har det sterkeste behovet for faglig og sosial tilknytning. Erfaringene er at spesialundervisning og tilpasset spesialpedagogisk hjelp har vært nedprioritert. Dette går ikke bare utover læring, men også relasjoner, sosiale ferdigheter og psykososial utvikling. Etter at skolene gjenåpnet er erfaringen fortsatt at mange av kommunene oppgir at elever med spesialundervisning ikke får det samme tilbudet som før stenging, altså ikke i tråd med vedtaket. Dette gjelder omfang, organisering og personell.
- Mange av respondentene har ikke bare mistet en tjeneste – mange av dem har mistet flere eller alle tjenester de er avhengig av. Ofte har en forsinkelse, en uteblitt tjeneste, eller en brutt avtale, startet en slags dominoeffekt – hvor hele dagen er blitt dyttet på eller avlyst. Mangel på hjemmetjeneste eller brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og mangel på transport fører til at personer ikke kommer på skole eller ikke kommer på jobb eller rekker møter osv.

- Hele 40 % av respondentene mener at frafallet av helsetjenester har hatt og vil ha langvarige negative konsekvenser for deres fysiske og eller psykiske helse.
- For spesielt døvblinde, har kommunikasjonen sviktet fullstendig. Denne gruppen får ikke med seg nyheter og informasjon på lik linje med befolkningen – og ble særlig rammet da de ikke fikk tilpasset informasjon om nedstengning.
- Videre er transport et spesielt problem for mange med funksjonsnedsettelse, og dette kan som nevnt over ha betydelige ringvirkninger.
- Personer med arbeidsavklaringspenger (AAP) har etter det vi har kjennskap til særlige utfordringer. Blant annet har kontakt med NAV blitt dårligere. Det meldes om at allerede løse bånd til arbeidslivet nå er blitt enda løsere.

Anbefalinger om videre håndtering av koronapandemien

Sammen med Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), Unge funksjonshemmede, Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, Personskadeforbundet, Diabetesforbundet, Mental helse og Pårørendealliansen har vi sendt anbefalinger til alle kommuner om videre håndtering av koronapandemien.

Første anbefaling er å *ikke stenge ned mer enn nødvendig*. Ved å følge smittevernreglene og ha smittevernutstyr på plass, bør målet være at mest mulig av behandling, tjenester og oppfølging kan gå tilnærmet normalt.

Andre anbefaling er å *ha en beredskapsplan som sikrer at ikke noen faller utenfor*. Pandemien har vist at noen rammes hardere enn andre. En beredskapsplan må sikre alle kontakt og oppfølging, og god, målrettet og tilgjengelig informasjon. Det må stilles nasjonale krav til hvordan risikovurderinger skal gjøres lokalt, og at inngrep må være basert på risikoanalyser, kunnskap og være forholdsmessige.

Tredje anbefaling er å *oppretholde tilbudet til elever med vedtak om spesialundervisning og behov for tilpasset undervisning*. Vi har vært svært bekymret for nedstengningen av skoler og skolehelsetjenesten, og de

konsekvensene det har for barn og unge. Det vil ta lang tid før vi får full oversikt over konsekvensene, og de mest alvorlige er nok knyttet til de som er utsatt for vold og overgrep. I tillegg vet vi at det har vært store utfordringer for de med vedtak om spesialundervisning og behov for tilpasset undervisning. Noen har heldigvis blomstret under nedstengningen, og sluppet unna en hverdag med mobbing og trakassering, men mange har slitt i en situasjon med digital undervisning.

Fjerde anbefaling er *bedre og mer målrettet informasjon og kommunikasjon*. Våre undersøkelser viser at det er behov for bedre og mer ensrettet kommunikasjon fra myndighetenes side, samt at generell informasjon om smittevern og smittefare må gjøres tilgjengelig for mennesker med kognitive utfordringer, døve/ hørselshemmede, blinde/synshemmede og døvblinde. Flere av utbruddene har vært i språklige minoritetsgrupper, og det er behov for bedre informasjon og kommunikasjon med disse om helseutfordringer. Videre vil for eksempel dialog rundt prioritering av en eventuell vaksine være viktig.

Femte anbefaling er å *ta spesielt vare på pårørende*. Deres barn er sendt hjem fra omsorgsboliger, avlastning, dagaktiviteter og skole, og mange har stått alene med oppgavene over tid. De med voksne barn brukte fort opp omsorgs-dagene sine, og de som ikke har kunnet stille på jobb har tapt inntekt. Ingen av tiltakspakkene har truffet disse, og en form for økonomisk kompensasjon bør vurderes for denne gruppen. Kriseberedskapsplaner må også omfatte pårørende som utfører hoveddelen av omsorgen.

Sjette anbefaling er å *følge tett med på det som skjer i kommunene, slik at det ikke kuttes unødig i tjenestetilbudet*. Kommunene har et klart ansvar for tilbud og tjenester til funksjonshemmede og kronisk syke – også i krisetid. Normalsituasjonen med store variasjoner i hvordan kommunene ivaretar dette ansvaret er ytterligere forsterket med pandemien.

Vi er aller mest bekymret for de som nå sitter alene hjemme, og ikke tar kontakt med fastlegen sin eller andre tjenester. Faste digitale krisestrukturer for kontakt og oppfølging må på plass. Det bør føres tilsyn med at kommunene følger nasjonale anbefalinger, og tar sitt ansvar for hele befolkningen.

Konsekvenser av pandemien for likestilling og diskriminering på etnisitetsfeltet

Antall smittede og sykehusinnlagte er uforholdsmessig mye høyere blant utenlands-fødte enn i befolkningen ellers. Av meldte smittetilfeller i uke 36 til

uke 39 var vel en tredjedel utenlands-fødte. Tilsvarende tall for de fire foregående ukene var 36 prosent. I uke 28 til 31 utgjorde denne gruppen halvparten av alle smittetilfellene. Utenlands-fødte utgjør imidlertid ikke mer enn 15 prosent av befolkningen. Selv om man tar høyde for at det kan være ulikheter i andelen som tester seg, er skjevheten åpenbar.

Informasjon og tolketjenester

Ombudet var blant aktørene som reagerte på at myndighetene tidlig under pandemien ikke hadde oversatt og tilpasset informasjonen som ble spredt om viruset og smittevern slik at den også kunne nå ut deler av innvandrerbefolkningen med lite norskkunnskaper. Vi utviklet derfor en rekke tiltaksforslag på dette området. I tillegg foreslo vi tiltak som gjaldt blant annet gjaldt smittevern ved trangboddhet, i og med at personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i gruppen med vedvarende lav inntekt og trangboddhet. Enkelte av forslagene ble spilt inn til helsemyndighetene via Helsedirektoratets fagråd for innvandrerhelse, hvor ombudet er representert.

Blant innspillene vi ga til Koordineringsgruppen for tilbudet til sårbare barn og unge var å bygge ut skolehelsetjenesten. Dette fordi vi var bekymret for økt risiko for vold i nære relasjoner og negativ sosial kontroll under nedstengingen av skoler og hjelpetilbud.

En IMDi-rapport viser betydelig nedgang i bestilling av kvalifiserte tolker etter nedstengingen i mars. 82 prosent av tolkene fikk færre eller betydelig færre oppdrag i perioden samfunnet var nedstengt. Etter den gradvise gjenåpningen opplevde fortsatt over halvparten, 55 prosent, å få færre eller betydelig færre tolkeoppdrag.

Dette kan tyde på at mange opplever å få tjenester uten kvalifisert tolking, og at tjenesteytere i større grad benytter seg av familiemedlemmer til tolking av smitteverns-hensyn. I verste fall er det folk som ikke får de tjenestene de trenger. Blant annet reagerte kvalifiserte tolker på at de ikke ble kontaktet slik at virksomheter kunne gi informasjon til tjenestemottakere om at tjenester ble stengt ned.

Forskjeller i arbeidslivet forsterkes

Innvandrere er blant de gruppene som har blitt hardest rammet av permitteringer. Mange med innvandrerbakgrunn vil også være utsatt for oppsigelser, fordi de er overrepresentert i enkelte bransjer med høy grad av ufaglært arbeidskraft.

Ombudet er bekymret for hvilke konsekvenser nedstenging og begrensninger pga smittevern vil ha på lengre sikt for dem som deltar i introduksjonsprogrammet, norskopplæring og arbeidsmarkedstiltak. Innvandrere har de siste ti-årene hatt tre ganger høyere arbeidsledighet enn befolkningen ellers. Det er avgjørende at dette gapet ikke øker nå. Tilgangen til jobb, inkludert ufaglært arbeid blir kritisk viktig fremover.

Mange arbeidsinnvandrere har møtt problemer med å få utløst dagpenger de har rett på. En undersøkelse gjort av Fellesforbundet i juni viste at bare 32 prosent av de polske medlemmene hadde fått noen penger overhodet fra NAV. Tilsvarende tall for de andre medlemmene var 85 prosent, men heller ikke de hadde fått alt de hadde krav på.

Nedstenging av skoler

Det er uvisst hvordan nedstengingen av skolen kan ha påvirket skolegangen til elever med innvandrerbakgrunn. Ombudet meldte en bekymring for at elever som trenger hjelp av minoritetsrådgivere og skolehelsetjenesten kan ha opplevd ikke å få det eller å få dårligere hjelp fordi de befant seg hjemme. Ombudet er også bekymret for om omfanget av vold i nære relasjoner og negativ sosial kontroll har økt under koronasituasjonen.

Kvinner mer utsatt og belastet enn menn under pandemien.

En undersøkelse om likestilling under koronapandemien, gjennomført av Likestillingscenteret på Hamar viser at flere kvinner enn menn rapporterer om stor økning av tidsbruk på oppgaver i hjemmet etter 12. mars. Økningen ser ikke ut til å henge sammen med hvorvidt man jobber fulltid, deltid eller er uten arbeid.³

Tall fra Nav gjennomgått i en studie fra Frisch-senteret viser at de som ble rammet hardest av permitteringer og arbeidsløshet under krisen var kvinner, ungdom og personer med innvandrerbakgrunn (Bratsberg mfl. 2020). Det at kvinner opplever en vanskeligere økonomisk situasjon kan gjøre dem ekstra sårbare dersom de er i en voldelig relasjon, siden det blir vanskeligere å ha mulighet til å bryte ut.

³ <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/cdn.likestillingscenteret.no/wp-content/uploads/2020/06/04122520/Likestilling-i-koronatider-hvem-gjoer-hva.pdf>

Ombudet mener også kommisjonen må se nærmere på hvordan koronapandemien har preget hushold med kun en forelder – flere kvinner enn menn har eneansvar for barn.

Om koronapandemien og vold mot kvinner

EU Agency for Fundamental Rights (FRA) viser til at politi, krisesentre og ikke-statlige organisasjoner (NGOs) har rapportert om økning i vold i nære relasjoner, spesielt vold rettet mot kvinner (FRA 2020) under pandemien. Verdens helseorganisasjon har påpekt at korona-tiltakene kan øke risikoen for vold mot kvinner (WHO 2020). UN Women, enheten i FN som jobber for kjønnslikestilling og for å øke kvinners innflytelse, viste til økning i vold mot kvinner i tilknytning til korona-tiltakene, inkludert digital vold (UN Women 2020).

Her i Norge var det færre enn vanlig som henvendte seg til hjelpeapparatet da samfunnet var nedstengt. Det antas at mange ikke visste at de kunne henvende seg til krisesentrene de ukene samfunnet var nedstengt, og dette burde myndighetene ha informert tydeligere om. Mirasenteret (Ressurssenter for kvinner med minoritetsbakgrunn), som tok kontakt med kvinner de så som særlig utsatte, rapporterer at kvinnene de snakket med trodde krisesentrene var stengt.

Samtidig har Oslo krisesenter meldt om at skadene til brukerne som tok kontakt var mer alvorlige enn tidligere, fordi kvinnene hadde ventet lenger enn normalt med å komme til senteret⁴

Den siste uken av mai og første uken av juni rapporterte politidistrikter i hele landet om hendelser som viser høynet konfliktnivå og vold mellom familiemedlemmer. Enkelte av hendelsene er direkte relatert til smitteverntiltakene.

Saker fra Norge (sak i Bergen, vold mot barn) og andre land viser også at frykt for koronasmitte kan brukes av voldsutøvere for å nekte samboer og/eller barn å forlate hjemmet, altså at korona inngår som en del av kontroll- og voldsregimet.

⁴ Likestillingskonsekvenser av koronapandemien, notat Kilden
http://kjonnsforskning.no/sites/default/files/likestillingskonsekvenser_av_koronapandemien_vold_mot_kvinner.pdf

Dette bekreftes i en karlegging av krisesentrene gjennomført av NKVTS⁵. Her svarte 1/3 av krisesentrene at de hadde sett denne formen for vold, noe som er verdt å merke seg tatt i betraktning den korte tiden pandemien tross alt har vart. Dette kan sees som en del av vanlig handlingsmønster for volds-utøvere, at ny informasjon eller nye praksiser tas i bruk for å utøve vold og kontroll. Her er det verdt å merke seg at en stor andel av brukere av krisesentrene er kvinner med minoritetsbakgrunn, mange av disse var utsatt for sosial kontroll.

Digital vold og korona

Når samfunnet stenges ned, øker skjermbruken. At vi er mer på nett kan også gjøre noen grupper mer utsatt for digital vold.

Politiet opplever en økning fra personer som varsler om trakassering, hets og spredning av nakenbilder på sosiale medier. Politiets Nettpatrulje i Oslo har så langt mottatt 3000 henvendelser. Dette er en tredobling fra i fjor. De kan ikke si om den store økningen skyldes nedstenging av samfunnet, men vi vet at mange – og da kanskje særlig unge – bruker mer tid på skjerm når de er mindre ute. Det er primært jenter som tar kontakt med nettpatruljen om seksuell trakassering på nett og spredning av seksuelle bilder.

Konklusjon

Ombudet mener kommisjonen må evaluere tiltak som spesielt har berørt mennesker med funksjonsvariasjoner, kvinner, innvandrere, herunder mennesker med språk- og kommunikasjonsutfordringer og se på hvordan deres menneskerettigheter er blitt ivaretatt under pandemien.

Vi mener en grundig evaluering av situasjonen til og behandlingen av spesielt utsatte grupper er viktig for å oppfylle kommisjonens mandat. Etter myndighetenes forpliktelser etter folkeretten, herunder internasjonal humanitærrett og internasjonale menneskerettigheter, skal de treffe alle nødvendige tiltak for å sikre mennesker beskyttelse og sikkerhet i risikosituasjoner.

Fremover handler mye om at offentlige myndigheter må gjennomføre den lovpålagte plikten til å aktivt, målrettet og planmessig fremme likestilling og hindre diskriminering. Når dette ikke er innarbeidet i ordinære tider, kan

⁵ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress:
https://www.nkvts.no/content/uploads/2020/09/Krisesentre-og-covid-19_notat_2_september2020.pdf

mangel på likeverdige tjenester og diskriminering ramme sårbare grupper enda sterkere i krisetider.

Vi møter gjerne kommisjonens medlemmer for å dele våre erfaringer og utdype våre bekymringer og anbefalinger.

Vennlig hilsen

Hanne Bjurstrøm
Likestillings- og diskrimineringsombud

Eli Knøsen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.