

Tiltak for styrking av innvandrerkvinnens rettigheter

Tiltak for styrking av innvandrerkvinnens rettigheter



Til JURK

Utvalget ble satt ned i august 2024 av det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Oppdragsgiver er Juridisk rådgivning for kvinner (JURK). Oppdraget har vært å vurdere hvordan innvandrerkvinneres rettslige posisjon i det norske samfunn kan styrkes. Illustrasjonen på forsiden er laget av Jon Christian Fløysvik Nordrum ved hjelp av Wordclouds.com og er en ordsky av rapporten Regjeringens innsats for å fremme kvinners rettigheter nasjonalt og internasjonalt 2017–2021, hvor generiske småord er fjernet.

Oslo 10. desember 2024

Kristina Haga Kjøraas

Ingeborg Normann Christensen

Leon Oliver Bell

Innhold

Sammendrag	6	3.4.2	Veiledning	30
		3.4.3	Fri rettshjelp	34
1 Studentutvalgets mandat, sammensetning og arbeid	8	4 Tilgang til og samordning av tjenester	35	
1.1 Oppdragsgiver og bakgrunn for mandatet	8	4.1 Innledning	35	
1.2 Mandat	9	4.2 Gjeldende rett	35	
1.3 Studentutvalgets forståelse av mandatet og avgrensing av studentutvalgets arbeid	10	4.2.1 Folkerettslige forpliktelser	35	
1.4 Definisjoner	10	4.2.2 Tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet	36	
1.5 Studentutvalgets sammensetning	11	4.2.3 Rett til permisjon for deltagere	38	
1.6 Studentutvalgets arbeid	11	4.2.4 Samordning og samarbeid	39	
1.6.1 Litteratursøk	11	4.2.5 Taushetsplikt og personvern	40	
1.6.2 Om involvering av innvandrerkvinner	11	4.3 Fungerende rett	43	
1.6.3 Møter	12	4.3.1 Tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet	43	
1.6.4 Workshop med referansegruppe	13	4.3.2 Samarbeidsplikt og koordinator	46	
1.6.5 Mailkontakt med andre aktører	14	4.3.3 Taushetsplikt og personvern	47	
1.6.6 Innsynsbegjæring	15	4.4 Studentgruppens vurdering og forslag	48	
2 Kunnskapsgrunnlag og fokus for utredningen	17	4.4.1 Tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet	48	
2.1 Funn fra rapporter	17	4.4.2 Samarbeidsplikt	51	
2.2 Fokus for utredningen	18	4.4.3 Taushetsplikt og personvern	60	
3 Rettighetsinformasjon og veiledning	19	5 Utredning før lovforslag og andre tiltak	62	
3.1 Innledning	19	5.1 Innledning	62	
3.2 Gjeldende rett	19	5.2 Gjeldende rett	62	
3.2.1 Rett til informasjon	19	5.2.1 Utredningsplikt	62	
3.2.2 Rett til veiledning	20	5.2.2 Folkerettslige forpliktelser	62	
3.2.3 Rett til fri rettshjelp	21	5.2.3 Utredningsinstruksen og relevante veiledere	63	
3.2.4 Oppsummering	22	5.3 Fungerende rett	67	
3.3 Fungerende rett	22	5.3.1 Kjønnsnøytral lovgivning, interseksjonalitet og likestillingshensyn	67	
3.3.1 Manglende mulighet til å ivareta sine interesser	22	5.3.2 Manglende utredning og manglende involvering av innvandrerkvinner	67	
3.3.2 Informasjon	23	5.3.3 Utrede for smalt	68	
3.3.3 Veiledning	24	5.3.4 Manglende vurderinger og dokumentasjon av vurderinger	69	
3.3.4 Fri rettshjelp	25	5.3.5 Utilstrekkelig høringsfrist	70	
3.3.5 Konsekvenser av manglende mulighet til å ivareta sine interesser	26	5.4 Studentgruppens vurdering og forslag	70	
3.4 Studentutvalgets vurdering og forslag	27			
3.4.1 Rettighetsinformasjon	27			

5.4.1	Spesifikk benevnelse av innvandrerkvinner i utredningsrammeverk	70	6.5	Utredningsinstruksen	95
5.4.2	Tidlig involvering av berørte grupper	73	6.5.1	Endringer i utredningsinstruksen ...	95
5.3.3	Bred involvering av berørte grupper	75	6.6	Evaluerings av studentutvalgets forslag	97
5.4.4	Tilstrekkelig beskrivelse av vurderinger	77	6.6.1	Generelt	97
5.4.5	Tilstrekkelig høringsfrist	79	6.6.2	Nærmere om utredning før lovforslag og andre tiltak	97
6	Forslag til endringer i lovverket og merknader til de enkelte lovforslagene	81	7	Administrative og økonomiske konsekvenser	98
6.1	Forvaltningsloven	81	7.1	Langsiktig gevinst ved integrerings- og likestillingsfremmende tiltak	98
6.1.1	Endringer i forvaltningsloven	81	7.2	Konsekvenser av endringer relatert til rettighetsinformasjon og veiledning	98
6.1.2	Lovforslag i forvaltningsloven	82	7.3	Konsekvenser av forslag om tilgang og samordning av tjenester	99
6.2	Integreringsloven	83	7.4	Konsekvenser av forslag om utredning før lovforslag	100
6.2.1	Endringer i integreringsloven	83	Kilder	102	
6.2.2	Lovforslag til integreringsloven	84	Vedlegg	108	
6.3	Integreringsforskriften	86			
6.3.1	Endringer i integreringsforskriften ..	86			
6.3.2	Forslag til integreringsforskriften ...	87			
6.4	Likestillings- og diskrimineringsloven	93			
6.4.1	Lovforslag i likestillings- og diskrimineringsloven	93			

Sammendrag

Studentutvalget startet sitt arbeid 2. september 2024. Denne utredningen inngår i Universitetet i Oslo sin serie Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU). Utredningen er utført på oppdrag fra JURK. I mandatet er utvalget bedt om å kartlegge og vurdere om gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad støtter opp om innvandrerkvinnens faktiske og rettslige situasjon, og å utarbeide forslag til lov- og forskriftstekst.

Studentutvalget har vært opptatt av å etablere et godt grunnlag for forslagene. Store deler av utredningsprosessen har gått til litteratursøk, en rekke møter med ulike organisasjoner, tjenesteytere og myndigheter. I tillegg har studentutvalget arrangert workshop med representanter for aktuelle interesseorganisasjoner. Innspillene har vært avgjørende for å skape god problemforståelse og utforme det studentutvalget håper vil være treffende forslag for å styrke innvandrerkvinnens rettigheter.

- Fokus for utredningen har vært regler om;
- Rettighetsinformasjon og veiledning, herunder tilgang på tolk og fri rettshjelp
 - Tilgang til og samordning av tjenester, herunder tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet
 - Utredning bak lovforslag

Studentutvalget foreslår tiltak som skal bidra til økt realisering av rettigheter for innvandrerkvinner. Studentutvalget foreslår derfor prosessuelle og organisatoriske regelendringer, herunder regler om rettighetsinformasjon,

veiledning, rettshjelp, samordning, samarbeid og utredningsprosessen.

Forslag knyttet til rettighetsinformasjon, veiledning og rettshjelp innebærer blant annet innføring av spesiell informasjonsplikt, introduksjonssamtale og endringer av regler om underretning. Forslag knyttet til samordning og samarbeid mellom tjenester innebærer innføring av integreringskoordinator.

Forslag knyttet til utredningsprosessen innebærer endringer i utredningsinstruksen og innføring av en involveringsplikt for myndighetene ved utredning og utforming av tiltak i saker som angår grupper omfattet av likestillings- og diskrimineringsloven.

I tillegg foreslår studentutvalget regelenendringer om tilgang på introduksjonsprogrammet, da flere aktører studentutvalget har møtt, løfter frem dette som den beste arenaen for å nå bredt ut med rettighetsinformasjon til innvandrerkvinner. Disse tiltakene vil ha en integrerings- og likestillingsfremmende virkning, og forventes å gi langsiktig gevinst både i et livstids- og generasjonsperspektiv.

Studentutvalget mener det er avgjørende at forslagene som er fremmet og settes i live blir evaluert etter en viss tid, for å undersøke deres virkning og eventuelle forbedringspunkter. Evalueringen bør engasjere berørte myndigheter og andre aktører i sivilsamfunnet, og bør på en passende måte høre synspunktene fra et representativt utvalg innvandrerkvinner for dypere innsikt i hvordan reglene virker i praksis.

Kapittel 1

Studentutvalgets mandat, sammensetning og arbeid**1.1 Oppdragsgiver og bakgrunn for mandatet**

Oppdragsgiver for dette mandatet er Juridisk rådgivning for kvinner (JURK). JURK er et studentdrevet rettshjelpiltak som er opptatt av å bedre innvandrerkvinnens rettighetsvern. Organisasjonen arbeider med barnerett, familierett, arbeidsrett, diskriminering, trygderett, utlendingsrett, husleierett, gjeldsrett, fengselsrett og vold.

Innvandrerkvinner kan ha kommet til Norge gjennom studier, asyl, jobb og familie og har derfor et bredt kulturelt, religiøst og sosioøkonomisk mangfold. Mange av dem er ressurssterke og klarer å ivareta sine interesser, men flere innvandrerkvinner kan likevel havne i sårbare situasjoner som følge av situasjonsbestemte faktorer. Slike faktorer kan være manglende språkkompetanse i norsk og svake digitale ferdigheter i møte med en digitalisert forvaltning.

JURK erfarer gjennom sine saker at avstanden mellom det å ha rett og å få rett for denne gruppen kan være stor. De har ofte ikke reelle muligheter til å forutberegne sin rettsstilling og å ivareta sine interesser. Årsaken er at mange innvandrerkvinner mangler grunnleggende kunnskap om sine rettigheter og plikter. Tilgangen til denne kunnskapen vanskeligjøres av at viktige regler som gjelder for dem ligger skjult i ulike rundskriv og praksisnotater, som må sammenstilles for å finne frem til gjeldende rett. JURK oppfatter at dette fragmenterte rettskildet bildet i liten grad er tilrettelagt for at innvandrerkvinner skal kunne finne frem i regelverket, forutberegne sin rettsstilling og ivareta sine interesser. De risikerer å gå glipp av viktige velferdsgoder,

eller å pådra seg alvorlige sanksjoner som for eksempel tilbakekall av oppholdstillatelse eller utvisning, fordi de ikke forstår reglene de må etterleve. Det er dessuten flere tegn på at digitaliseringen av forvaltningen har økt innvandrerkvinnens sårbarhet i møte med myndighetene ytterligere.

FNs kvinnediskrimineringskomité har påpekt at Norge bør iverksette tiltak for å styrke innvandrerkvinnens deltakelse i samfunnet (FN, 2012, avsnitt 36). Komiteen har også anbefalt Norge å foreta en helhetlig vurdering av regelverket for å undersøke om reglene virker uforholdsmessig overfor innvandrerkvinner (FN, 2017, s. 11).

I flere rapporter er det dessuten pekt på at innvandrerkvinner på flere områder er særlig utsatt. En svært tragisk sak fra Tromsø i 2019 førte til at Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten skrev rapporten Undersøkelse etter drukningstragedien i Tromsø – Hva kan vi lære om integrering og flyktningehelse? I rapporten ble det pekt på flere problemer ved dagens regelverk og myndighetenes oppfølging overfor innvandrerkvinner i vanskelige situasjoner. Et av funnene kommisjonen fremhevet var at det fragmenterte tjenestetilbudet kan føre til at ingen har oversikt over livssituasjonen til den enkelte innvandreren og at eventuelle utfordringer som den enkelte møter ikke fanges opp. Hvis tjenesteyteren i tillegg holder seg strengt til sitt mandat, er det økt risiko for at den enkelte innvandreren ikke får nok hjelp. Det ble også pekt på mangel på informasjon om frivillige organisasjoner og uutnyttet potensiale hos frivillige organisasjoner hvis det ikke foreligger et formalisert samarbeid med kommunen.

Rapporten pekte dessuten på utfordringer ved underforbruk av tolk og hvordan det kan føre til at innvandrerkvinner ikke får god nok informasjon om deres rettigheter og om hvilke tilbud som finnes. Det er også en risiko for at kulturelle forskjeller og frykt for myndigheter kan føre til at innvandrerkvinner holder tilbake informasjon som er viktig for å hjelpe dem.

Denne rapporten handlet hovedsakelig om innvandrerkvinner som hadde opphold på grunnlag av gjenforening med en flyktning. Flere av problemstillingene som denne gruppen møter har også relevans for innvandrerkvinner som er i Norge på andre grunnlag, for eksempel arbeid, asyl og familiejenforening med andre enn flyktninger.

1.2 Mandat

Det er behov for en helhetlig vurdering av regelverket for å vurdere hvordan innvandrerkvinnens rettigheter er ivaretatt og om rettighetsvernet bør styrkes.

Studentgruppen skal kartlegge og vurdere om gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad støtter opp om innvandrerkvinnens faktiske og rettslige situasjon. Blant lovene som gruppen bør vurdere er utlendingsloven, rettshjelpsloven, integreringsloven, folketrygdloven, tolkeloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialstøttnadsloven, barnevernloven, barneloven og folkehelseloven. Gruppen bør også se hen til veiledninger og forvaltningsspraksis på området.

Gruppen skal vurdere våre folkerettslige forpliktelser på området, herunder FNs konvensjon om å fjerne alle former for diskriminering mot kvinner (KDK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) samt uttalelser fra relevante konvensjonsorganer, og vurdere om Norge bør endre regler og/eller praksis i lys av vurderinger fra slike organer.

Gruppen skal særlig vurdere om rettighetsinformasjonen overfor innvandrere og da

særlig kvinner, er god nok, og om det er behov for å endre reglene som gjelder slik informasjon. Studentutvalget skal også vurdere mulige informasjons- og klarspråkstiltak for å bedre kommunikasjonen overfor innvandrerkvinner samt om det er nødvendig med tiltak for å sikre at forvaltningen etterlever sin veiledningsplikt.

Studentutvalget skal utrede hvordan digitalisering påvirker innvandrerkvinnens rettighetssituasjon og bygge videre på JOU 2020: 4 Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning, der det fremheves at innvandrerkvinner av flere årsaker er særlig sårbare for digitalt utenforskap og at de i mindre grad enn befolkningen for øvrig, klarer å nyttiggjøre seg av forvaltningens veiledningsplikt.

Studentutvalget skal kartlegge hvilke krav som gjelder for utredning av konsekvenser for innvandrerkvinner ved offentlige vedtak. Barne- og likestillingsdepartementets veileder til utredningsinstruksen Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv. peker på en del spørsmål som offentlige beslutningstakere bør være oppmerksom på når det vedtas f.eks. lover og forskrifter, og som kan ha betydning for innvandrerkvinner. Gruppen kan vurdere om det er behov for nye regler i utredningsinstruksen, nye instruksjoner eller endringer i eksisterende veiledningsmaterieell.

Studentutvalget kan også vurdere kravene til utredning av innvandrerkvinnens behov og rettigheter i sammenheng med initiativer for å fremme menneskerettslig vurderinger og barnerektighetsvurderinger.

Studentutvalget skal utarbeide en skriftlig utredning som fremlegges for Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) i form av en JOU (Jusstudentenes offentlige utredninger). Studentutvalgets arbeid skal utføres i henhold til utredningsinstruksen, forvaltningsloven og andre relevante veiledninger. Utredningen skal også bygge på litteraturen og undervisningen i faget JUS5502 Lovgivningslære. Studentut-

valget står fritt til å innhente informasjon og kontakte relevante aktører for innspill.

Utredningen skal inneholde forslag til lov- og forskriftstekst der det fremmes forslag eller gis anbefalinger som vil kreve slike endringer. Slike forslag skal utformes i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

1.3 Studentutvalgets forståelse av mandatet og avgrensing av studentutvalgets arbeid

Studentutvalgets mandat er bredt og reiser mange potensielle problemstillinger ved dagens regelverk og hvordan det fungerer i praksis. Mandatet gir et åpent utgangspunkt for å vurdere hvordan innvandrerkvinnens rettigheter er ivarettatt og om rettighetsvernet bør styrkes.

Basert på en gjennomgang av ulike rapporter, uttalelser fra konvensjonsorganer og offentlige utredninger – som peker særlig på gapet mellom innvandrerkvinnens faktiske og rettslige situasjon – har utvalget avgrenset arbeidet til å foreslå tiltak i sammenheng med mandatets særlige fokus på informasjon om og tilgjengelighet av rettigheter og tjenester, samt utredning av konsekvenser for innvandrerkvinner ved offentlige vedtak. Dette er særlige forslag som er ment å styrke innvandrerkvinnens rettigheter, ved å tilgjengeliggjøre eksisterende rettigheter.

Studentutvalget skulle gjerne foretatt en helhetlig vurdering ved å vurdere alle lovene som er listet opp i mandatet: utlendingsloven, rettshjelpsloven, integreringsloven, folketrygdloven, tolkeloven, helse- og omsorgstjenesteloven, sosialstønsloven, barnevernloven, barneloven og folkehelsesloven. Dessverre fordrer et slikt prosjekt langt mer tid enn utvalget har hatt tilgjengelig på ett semester. Med et fokus på realisering av rettigheter, har studentutvalget utredet prosessuelle rettigheter som får betydning for innvandrerkvinnens realisering av rettigheter etter de nevnte lovene. Studentutvalget vurderer også bestemmelser i de nevnte lovene,

som er aktuelle for rettighetsrealiseringsprosessen. Se kapittel 2.2 for nærmere vurderinger av funn i rapporter og studentutvalgets valg av fokus for utredningen.

Utredningen innebærer en gjennomgang av gjeldende rett for rettsområdene studentutvalget anser som aktuelle på bakgrunn av tidligere rapporter og innspill. For utredning av fungerende rett har studentgruppen samlet tilbakemeldinger fra arrangert workshop og møter med interesseorganisasjoner og representanter for tjenestetilbudet. I tillegg utredes fungerende rett ut fra funn i andre rapporter og utredninger. Se nærmere omtale av arbeidsplassen i kapittel 1.6. Studentgruppens vurdering av tiltak gjøres ut fra analyse av fungerende rett og forslag pekt på av innspillaktører og andre rapporter.

1.4 Definisjoner

Innvandrerkvinner

Begrepet “innvandrerkvinner” omfatter i denne utredningen kvinner som har innvandret til Norge, i tråd med SSBs begrepsbruk. Studentutvalget har vurdert om det også er hensiktsmessig å inkludere andre- og tredje-generasjonsinnvandrere. I samråd med oppdragsgiver konkluderte studentutvalget med at utredningen vil fokusere på den del av gruppen som har størst utfordringer med realisering av rettigheter, og avgrenser derfor til kvinner som selv har innvandret til Norge.

Det er blitt pekt på at innvandrerkvinner også omtales som “minoritetskvinner”, “utenlandske kvinner” og “migrantkvinner” i annen forskning¹. Chelaghma påpeker følgende i sin rapport om innvandrerkvinner på familieinnvandring:

Minoritetskvinner anser jeg for å være alle kvinner som av ulike årsaker kan være en minoritet i en større gruppe. De kan for eksempel være kvinner med funksjonsnedsettelse, eller kvinner med samisk opprinnelse. Jeg finner «innvandrerkvinner» mer treffende da det vik-

1 Chelaghma 2022, s. 4

tigste kjennetegnet for denne gruppen at de kom til Norge som innvandrere med hensikt om å bli boende her.²

Dette gjelder også for gruppen denne utredningen retter seg mot, og er ytterligere begrunnelse for at studentutvalget har valgt begrepet “innvandrerkvinner”. Begrepet “innvandrerkvinner” peker på en stor og variert gruppe. Mer om valg av fokus innenfor gruppen følger av 2.2.

1.5 Studentutvalgets sammensetning

Utredningen inngår i Universitetet i Oslo sin serie Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU). Utredningen er utført på oppdrag fra JURK, og er gjennomført med utgangspunkt i mandatet presentert ovenfor (kapittel 1.1). Arbeidet er utført av en studentgruppe som har tatt emnet Lovgivningslære (Lovlab), emnekode JUS5502, ved det Juridiske fakultet. Studentutvalget har hatt en tverrfaglig sammensetning bestående av:

- Ingeborg Normann Christensen, masterstudent i rettsvitenskap.
- Kristina Haga Kjøraas, masterstudent i rettsvitenskap.
- Leon Oliver Bell, masterstudent i rettssoiologi.

1.6 Studentutvalgets arbeid

Studentutvalget startet sitt arbeid 2. september 2024, og leverte utredningen 10. desember samme år.

Utredningen bygger på en kombinasjon av litteratursøk, møter, en workshop med relevante aktører og skriftlige innspill fra andre relevante aktører. Denne arbeidsprosessen gjøres rede for nedenfor.

1.6.1 Litteratursøk

Studentutvalget brukte innledningsvis mye tid på å lese gjennom bakgrunns litteratur som var vedheftet oppdragets bakgrunn og mandat.

Dette var nyttig for å bygge studentutvalgets problemforståelse på feltet og for å kunne gjøre avgrensinger av arbeidet basert på det brede mandatet. Se utvalgets vurderinger rundt avgrensinger bygd på litteratur som var nevnt i mandatet i kapittel 2.

1.6.2 Om involvering av innvandrerkvinner

Ved den innledende fase av utredningen, og gjennomgang av bakgrunns litteratur, begynte studentutvalget å diskutere mulige måter å innhente innspill fra ulike aktører, herunder innvandrerkvinnens egne perspektiver. Slik førstehåndserfaring kan være svært bidragsgivende for utredningen. Helsedirektoratet skriver i sin nasjonale veileder om Samarbeid om tjenester til barn, unge og deres familier (2022), at ulike metoder for medvirkning benyttes “avhengig av hva som er formålet og hvilke problemstillinger som skal løses”.

Grunnet utredningens tema, tenkte utvalget raskt at det var nyttig og riktig å involvere innvandrerkvinner. En tidlig idé var å besøke introduksjonsklasser eller voksenopplæringen for å gjennomføre workshop. En bekymring her var hvorvidt kvinnene kunne snakke fritt om tema som kan berøre sosial kontroll, vold, problemer ved familieegjenforening, barnevern, eller andre vanskelige og viktige tema, med tanke på at andre i klassen kan være del av kvinnes nærmiljø og at dette kunne sette kvinnene i en sårbar situasjon.

En mulig løsning kunne vært spørreskjema. Samtidig ønsket studentutvalget gjerne å få til dialog med mulighet for oppfølgingsspørsmål. Studentutvalget var bekymret for at studentutvalget på et semester ikke ville ha god nok tid til gjennomføring på en god. Studentutvalget tror det kunne vært mulig å gjennomføre noe, men grunnet ønsket om en dialogisk innspillsform, prioriterte studentutvalget å se på andre muligheter. Det er mulig at manglende kunnskap om gruppen gjorde at studentutvalget overkompliserte det å involvere målgruppen og derfor ikke vurderte godt nok om vi, selv med manglende kunnskap,

² Chelaghma 2022, s. 4

kunne innhentet innspill direkte på en hensiktsmessig måte.

Vi kontaktet derfor organisasjoner som består av eller er i tett kontakt med innvandrerkvinner. Å samle representanter fra ulike aktører ville bedre muligheten til å belyse problemstillinger fra ulike perspektiv. Se nærmere beskrivelser av hvordan studentutvalget har gjennomført workshop med representanter i kapittel 1.6.4.

Innvandrerkvinnens synspunkter er i noen grad løftet frem gjennom bakgrunnsliteraturen for utredningen. En svakhet er at noe av bakgrunnsliteraturen ikke alltid er tydelig på om de rapporterte utfordringene og ønskede løsningene kommer direkte fra innvandrerkvinner selv eller fra tjenesteytere i kontakt med kvinnene. Selv om det vil være en grad av overlappt her, kan problemforståelse og ønskede løsninger likevel variere eller vektlegges ulikt mellom disse gruppene – potensielt i enda større grad enn mellom innvandrerkvinner selv, sett at innvandrerkvinner vil snakke fra det perspektivet, mens for eksempel tjenesteytere vil snakke fra sitt yrkesperspektiv og sin forståelse. I noen rapporter fremkommer dette skillet svært tydelig i redigjøreelse av ulike perspektiver – eksempelvis i rapporten Undersøkelse etter drukningstragedien i Tromsø (Ukom, 2021). Studentutvalget har ønsket å ha denne problemstillingen i mente når utredningen skrives, og har forsøkt å være bevisste på hvem som kommer med hvilke forslag og derfor forstå innspill fra andre enn innvandrerkvinner i sammenheng med innsikter som kommer direkte fra innvandrerkvinner selv.

Ved bedre tid, ville studentutvalget sikret direkte innspill fra innvandrerkvinner, da studentutvalget anser involvering av målgruppen som sentralt for godt utredningsarbeid.

1.6.3 Møter

Studentutvalget har hatt to møter med oppdragsgiver JURK. Ved oppstart av utredningen, gjennomførte studentutvalget et møte. Målet med møtet var å avklare avgrensninger

og forventninger til utredningen, samt å innhente mer informasjon om deres forståelse av problemer innvandrerkvinner kan møte på, som er relevante for denne utredningen. Nytt møte ble avholdt etter workshopen omtalt i kapittel 1.6.4, for å diskutere studentutvalgets foreløpige tanker og alternativer til forslag, basert på kunnskap fra deres arbeid med innvandrerkvinner.

Vi har hatt to møter med undervisere i emnet JUS5502 Lovgivningslære (Lovlab). Målet med møtene var veiledning av studentutvalget, i sammenheng med disposisjon til utredningen, tips til arbeidsprosessen, innspill til workshopen (se kapittel 1.6.3), m.m..

Vi har hatt et møte med Assia Chelaghma, tidligere masterstudent i rettsvitenskap, samt erfaring som saksbehandler i JURK og som tolk i arabisk i offentlig sektor. Hun deltok også i arbeidet med JOU 2020: 4 - Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning, og satt i sekretariatet for NOU 2024: 13 - Lov og frihet—Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverksendringer. Målet med møtet var å innhente mer informasjon om rettighetenes og tilbudenes tilgjengelighet for innvandrerkvinner, basert på hennes mange ulike erfaringer, samt innspill til tema for workshop (se kapittel 1.6.4). Se vedlegg 1 for mail med spørsmål som ble sendt i forkant av møtet.

Gruppen har gjennomført møter med forskjellige aktører som jobber med innvandrerkvinner innenfor forskjellige områder. Gruppen har hatt et møte med:

- ansatt i IMDi
- ansatt i LDO
- ansatt i NOAS
- ansatt på Krisesenteret i Tromsø
- ansatt ved Helsesenteret for papirløse migranter

Vi ba de forskjellige aktørene peke på utfordringer og barrierer for at eksisterende ret-

tigheter og tjenester ikke når ut til innvandrerkvinner i tilstrekkelig grad, og hvilke endringer og tiltak som kan innføres for å avhjelpe utfordringene og barrierene. Studentutvalget spurte spesifikt om tiltak for at veiledning, rettighetsinformasjon, samordning mellom tjenestene og kompetanse i tjenestene gjennomføres på bedre måte. I tillegg brukte studentutvalget møtene til å få tilbakemelding på foreløpige forslag basert på andre rapporter og gjennomført workshop.

Møtene ble gjort med ansatte i ulike forvaltningsorganisasjoner og velferdstjenester. Det må understrekes at svarene er et resultat av deres erfaringer i deres stilling, men også basert på deres generelle erfaringer, utdanning og profesjon.

1.6.4 Workshop med referansegruppe

Studentutvalget arrangerte en workshop for å innhente innspill fra aktører som jobber tett på og/eller består av innvandrerkvinner. Formålet med workshopen var å få innsikt i og diskutere ulike problemstillinger og løsninger, på en dypere måte enn studentutvalget ville være i stand til gjennom å lese uttalelser fra aktørene eller å snakke med aktørene en og en. Ønsket var at referansegruppen kan gi oss et overordnet bilde av barrierene målgruppen møter i Norge, uten at utredningen utsetter

innvandrerkvinner direkte for negative konsekvenser, se kapittel 1.6.2.

- Invitasjon til workshopen
- Se vedlegg 2 for invitasjonsmail som ble sendt ut til følgende aktører:
- ROSA Norge – mot menneskehandel
- Caritas (henvende oss til: Ressurssenteret for innvandrere)
- Mira-senteret
- JURK
- LIN (Likestilling, inkludering og nettverk)
- Jussbuss
- Voksenopplæringen i Oslo
- SEIF
- Kontoret for fri rettshjelp
- NOAS
- Oslo krisesenter

Dessverre kunne ikke alle aktørene delta. Deltakere på workshopen representerte:

- ROSA Norge – mot menneskehandel
- Caritas – Ressurssenteret for innvandrere
- Mira-senteret
- JURK
- LIN - Likestilling, inkludering og nettverk
- Jussbuss
- Voksenopplæringen i Oslo

Deltakerne fikk tilsendt spørsmål i forkant av workshopen. Se vedlegg 3 for alle spørsmålene aktørene ble tilsendt. Aktørene ble blant annet spurt om;



Foto: Studentutvalget



Foto: Studentutvalget

- deltakernes oppfatning av de viktigste problemstillingene og løsninger
- barrierer og løsninger knyttet til samordning mellom tjenestene, kompetanse i tjenestene og veiledning og rettighetsinformasjon, f.eks. tolk og andre nødvendige tjenester.
- deres tanker knyttet til utredningsinstruksens ivaretagelse av ulike segmenter og grupperinger i samfunnet, herunder innvandrerkvinner.

Ved gjennomføring av workshopen presenterte representantene først kort hva de anser som de viktigste årsakene til at rettigheter og tjenester ikke i tilstrekkelig grad når ut til innvandrerkvinner. Første plenumsprat bidro til et felles bilde av de viktigste problemene sett fra ulike aktører.

Studentvalget valgte å kalle hoveddelen av workshopen for arbeid med “drømmeloven”. Formålet var at deltakerne skulle få god tid til å diskutere ulike løsninger innenfor de gitte temaene: rettighetsinformasjon, veiledning, samarbeid mellom tjenestene, kompetanse i tjenestene og utredningsprosesser bak lovforslag. Mesteparten av workshopen ble brukt i gruppediskusjon. De tre studentutvalgsmedlemmene deltok i diskusjonene ved å stille spørsmål for å få dypere innsikt i deltakernes forslag.

Studentutvalget mottok tilbakemelding fra deltakerne om at det var hensiktsmessig med god tid til diskusjon om løsning.

Bilder og opptak av lyd for automatisk transkribering

Studentutvalget benyttet lydopptak og automatisk transkribering gjennom Nettskjema og appen Diktafon. Dette gjorde det mulig å få referat fra workshopen og samtidig være fokusert på samtalen rundt bordet. Samtykke til lydopptak og bilder ble gitt muntlig, etter informasjon om hva det skulle brukes til. Alle som deltok fikk i etterkant tilsendt bildene der de synes, for å kunne godkjenne bruk av bildene i JOUen.

1.6.5 Mailkontakt med andre aktører

Studentutvalget ønsket videre å innhente innspill fra andre aktører som er i kontakt med eller jobber med problemstillinger som angår innvandrerkvinner. Studentutvalget vurderte tidlig i utredningsprosessen, hvem dette skulle være. Disse aktørene ble kontaktet via mail. Spørsmål i mailen ble i noen grad tilpasset de ulike aktørene. Se vedlegg 6.1 og 6.2 for ulike versjoner av e-postene som var noe tilpasset mottakeren.

Dette hadde som hensikt å få innspill fra en enda bredere gruppe som kunne opplyse problembeskrivelsen, alternative løsninger og virkninger av tiltak, og da særlig for å nå

enkelte institusjoner som er geografisk langt unna studentutvalgets arbeidssted, Oslo. Ved vanlig utredningsarbeid kan dette være en barriere som lettere kan overkommes, i dette tilfelle vanskeliggjør økonomi og tid denne utfordringen. Samtidig er dette viktige aktører, deres innspill og erfaringer ble ansett som svært relevante og nødvendig for utredningen.

Dette handlet også om institusjonell problematikk, der studentutvalget vurderte om statlige aktører og institusjoner basert i Oslo skulle inviteres til workshop. Studentutvalget ønsket at første møte med referansegruppen ikke skulle preges av diskusjoner med offentlige myndigheter, for å kunne gå i dybden på deres viktigste innspill. Dette var en lengre diskusjon hvor studentutvalget konkluderte med at disse ikke skulle inviteres til workshop. Samtidig kan disse institusjonene gi viktige innspill til problematikken, særlig lovtekniske innspill til samordning og samarbeidsplikten på overordnet plan. Derfor ønsket studentutvalget å invitere til innspill på andre måter enn ved deltakelse i workshop.

Noen aktører svarte med takk for invitasjon men opplevde ikke seg selv som relevante nok for å gi innspill. Flere som ikke ga innspill selv, henviste derimot videre til andre mulige ressurspersoner- og steder, samt relevant litteratur. Studentutvalget er derfor glad for at studentutvalget inviterte så bredt som det ble gjort. Samtidig var det mange som ikke svarte. For å øke svarprosenten, er det mulig at studentutvalget burde fulgt opp på mailene, og/eller vurdert andre og mer oppsøkende metoder for å tilrettelegge for at de som gjerne skulle gitt innspill, kunne gjort dette.

Her er en oversikt over aktørene studentutvalget kontaktet:

- Ansatt ved Globale Bærum
- Ansatt ved politiet som jobber med søknader om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag
- Flyktninghjelpen
- Frøjn og Nordberg, ledere ved det tidligere prosjektet Tøyen rettshjelp

- Fødetilbudet Gamle Oslo
- Helsestasjon i Tromsø
- Helsesenteret for papirløse migranter
- IMDI
- Jurister og undervisere som har skrevet om relevante tema, fra UiO, UiB, og UiT
- Kontoret for fri rettshjelp
- Krisesenteret i Tromsø
- LDO
- Minotenk
- NAV
- Norske Kvinners Sanitetsforening, kvinnehelsehuset
- Røde Kors ved Akershus, Buskerud og Østfold; Finnmark; Trøndelag; Troms; Nordland; Vestfold og Telemark; Hedmark og Oppland; Hordaland; Møre og Romsdal; Oslo; Rogaland; Sogn og Fjordane
- Sivilombudet
- UDI

1.6.6 Innsynsbegjæring

Rapport om vold

En aktuell tematikk og problemstilling for rapporten er politiets bruk av voldsalarm, herunder omvendt voldsalarm. Bakgrunnen for problemstillingen er en rekke partnerdrap som har skjedd i 2023/2024. Drapet på Rahavy Varatharajan 1. Januar 2024 utløste en stor offentlig debatt vedrørende politiets arbeid og rutiner, på bakgrunn av drapet iverksatte Politiet i Oslo en gjennomgang av arbeidet gjennom en rapport.³

Studentutvalget ønsket innsyn i denne rapporten. Bakgrunnen for ønsket innsyn var å se politiets vurdering av sitt arbeid og rutiner. Viser rapporten at det foreligger ulik praksis og oppfølging av vold i nære relasjoner mellom etnisk nordmenn og innvandrere, og kan rapporten fortelle noe om innvandrerkvinnens erfaring i møte med den utøvende makt, politiet.

Innsynsbegjæring ble sendt sent i utredningsprosessen, og har i skrivende stund 10. Desember 2024 ikke mottatt svar.

3 Dagbladet (2024), Spesialenheten for politisaker (2024)

Vurderinger rundt nylige endringer av utredningsinstruksen

Høsten 2024 ble revidert utredningsinstruks og instruksens veileder fastsatt ved kongelig resolusjon⁴. Spesielt relevant for denne utredningen, er endringene i veilederen som omhandler presiseringer i kapittel 2 – spesifikt endringene for å synliggjøre virkninger for klima, barn, samiske rettigheter og distriktshensyn. Resolusjonen omtaler ikke disse presiseringene, og heller ikke vurderingene bak dem⁵.

Etter søknad om innsyn til Finansdepartementet 14. november 2024, har studentutvalget kun fått innsyn i brev fra Barneombudet angående benevnelsen av barn, tilsendt 22.

november 2024. Andre dokumenter ble unntatt offentlighet etter offentleglova § 15, “for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar”. Se innsynskravet i vedlegg 7.1 og Finansdepartementets svar på innsynskravet i vedlegg 7.2. Per dato for levering av denne rapporten, venter studentutvalget enda på svar på gruppens klage på avslag og forespørsel om merinnsyn, sendt til departementet 28. november 2024.

4 Finansdepartementet (2024)

5 *ibid.*

Kapittel 2

Kunnskapsgrunnlag og fokus for utredningen**2.1 Funn fra rapporter**

Innledningsvis i arbeidet gjennomgikk studentutvalget de dokumenter som var spesifikt nevnt i mandatet og foretok litteratursøk for å identifisere et relevant kunnskapsgrunnlag. Basert på dette identifiserte studentutvalget de problemstillingene som utgjør hovedfokus i utredningen. Denne prosessen beskrives nærmere nedenfor i dette punktet.

På grunnlag av bakgrunns materialet for studentutvalgets mandat og litteratursøk valgte studentutvalget å fokusere på følgende rapporter for å danne utredningens utgangspunkt: FNs kvinnediskrimineringskomite rapport *Concluding observations* fra 2012 og 2023, NIMs rapporter *Menneskerettslige konsekvensvurderinger* og *Videre etter vold*, Assia Chelaghmas oppgave “(...) *den faktiske og rettslige situasjon til innvandrerkvinner på familieinnvandring (...)*”, Tina Nordstrøms artikkel *Innvandrerkvinner rett til rettighetsinformasjon - hva gjøres og hva krever FNs kvinnekonvensjon?*, JOU 2020: 4 *Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning*, NOU 2024: 13 *Lov og frihet*, Prop 100 L (2020-2021) og Ukoms rapport *Undersøkelse etter drukningstragedien i Tromsø* (2021).

På bakgrunn av rapportene i kunnskapsgrunnlaget har studentutvalget identifisert utfordringer knyttet til innvandrerkvinner rettigheter. Studentutvalget har identifisert utfordringer ved materielle og prosessuelle rettigheter. Utfordringene gjelder både regelverkets innhold og praktiseringen av det.

Utfordringer knyttet til materielle rettigheter gjelder blant annet utlendingsloven og mulighet til å få forskjellige oppholdstillat-

telser. Utl. § 53 om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag fremheves i flere rapporter, og utfordringer ved bestemmelsens ordlyd og terskel er av flere instanser blitt kritisert. Videre pekes det på at kravene til inntekt for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap spesielt treffer innvandrerkvinner skjevt. Kravene til å få kommunalbolig er en utfordring for innvandrerkvinner utsatt for vold, ettersom forutsetningene for å bryte med voldelige partnere ikke er til stede.

Utfordringer knyttet til prosessuelle rettigheter blir fremhevet i mange av rapportene. Studentutvalget har identifisert at de fleste rapportene som omtaler innvandrerkvinner rettigheter belyser mangel på tilgjengelighet overfor innvandrerkvinner. Tjenestene når ikke i tilstrekkelig grad ut til målgruppen, og flere innvandrerkvinner opplever å ikke få hjelp med det de har rett til og behov for fra tjenestene.

Årsakene til at rettigheter ikke oppfylles er sammensatte. Rapportene peker på at det både beror på forvaltningens oppbygning og sårbarhetsfaktorer hos noen innvandrerkvinner. Av sårbarhetsfaktorer pekes det på språkbarrierer, lav byråkratisk og digital kompetanse. Om forvaltningens oppbygning og utilgjengelighet pekes det blant annet på økt digitalisering, liten tilgang på muntlig informasjon og veiledning, manglende koordinering mellom tjenestetilbyderne og manglende kompetanse. Direkte diskriminering i forvaltningen trekkes også frem som utslagsgivende.

I noen av rapportene pekes det også på at manglende konsekvensbetraktninger har medført regelverk som treffer innvandrerkvinner spesielt u hensiktsmessig. Videre at manglende tydeliggjøring av regelverkets betydning i

utredningsprosesser medfører usikkerhet for dem som skal nyttiggjøre seg regelverket.

2.2 Fokus for utredningen

Etterlatt inntrykk for studentutvalget er at prosessuelle regler om tilgjengelighet og utredningsprosessen bak lovforslag har avgjørende betydning for styrking av innvandrerkvinnens rettigheter på alle felt. Reglene har betydning for en generell styrking av deres rettsstilling og mulighet til integrering. På denne bakgrunn har studentutvalget valgt å fokusere på rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet for innvandrerkvinner og utredningsprosessen bak lovforslag. Rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet handler om ulike sider ved regelverket og praktiseringen av det, som hindrer realisering av rettigheter.

For å oppnå tilstrekkelig tilgjengelighet har studentutvalget identifisert flere relevante temaer som er valgt å se nærmere på i utredningen:

- Rettighetsinformasjon, veiledning og rettshjelp, herunder bruk av tolk
- Tilgang til og samordning av tjenester, herunder tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet
- Utredning bak lovforslag

Vi har identifisert at rettighetsinformasjon, veiledning og fri rettshjelp anses som avgjørende for realisering av rettigheter. Om dette temaet blir det av mange pekt på betydningen av tolk. Ved fokus på dette temaet følger studentutvalget opp punktet i mandatet om å utrede rettighetsinformasjon overfor in-

nvandrerkvinner og om det er nødvendig med tiltak for å sikre at forvaltningen etterlever sin veiledningsplikt, samt hvordan digitalisering påvirker innvandrerkvinnens rettighetsinformasjon og bygge videre på JOU 2020: 4.

Videre har studentutvalget identifisert at tilgang på introduksjonsprogrammet er av betydning for tilgjengeliggjøring av tjenester og rettigheter for innvandrerkvinner. Introduksjonsprogrammet gir opplæring i norsk, samfunnskunnskap, livsmestring og inneholder arbeids- eller utdanningsrettede elementer. Opplæringen gir nødvendige forutsetninger for manøvrering i tjenestetilbudet, kommunikasjon med tjenestetilbudet og for tilegning av kunnskap om rettigheter. Studentutvalget utreder derfor rettigheter knyttet til tilgang på og gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

For tilgang til tjenester har studentutvalget også identifisert at bedre samordning og koordinering av tjenester er nødvendig for å bedre ivareta innvandrerkvinnens rettigheter.

Utredningene som ligger til grunn for dagens lovverk blir i deler av litteraturen kritisert for å være mangelfulle, og behov for tydeligere vurdering av konsekvenser for innvandrerkvinner er blitt fremhevet. På bakgrunn av at det er fremhevet i rapporter og punktet om utredning i mandatet har studentutvalget valgt å se nærmere på kravene til utredning. Ved å se nærmere på kravene til utredning følges opp punktet i mandatet om å kartlegge hvilke krav som gjelder for utredning av konsekvenser for innvandrerkvinner.

Kapittel 3

Rettighetsinformasjon og veiledning**3.1 Innledning**

Rett til informasjon, veiledning og rettshjelp er sentralt for at innbyggerne skal være i stand til å ivareta sine interesser og forutberegne sin rettsstilling. Dette er forutsetninger for at innbyggerne får realisert sine rettigheter.

I kapittel 3.1 presenteres dagens regelverk om rettighetsinformasjon, veiledning og rettshjelp. Videre blir det i kapittel 3.2 presentert hvordan rettighetene fungerer for innvandrekvinner, herunder blir utfordringer knyttet til praktiseringen presentert. I kapittel 3.3 presenteres studentutvalgets forslag til endringer av dagens regelverk og vurderingene som ligger bak.

Studentutvalget foreslår at det innføres en plikt til tilpasset informasjonsformidling og introduksjonssamtale, i tillegg til endringer av forvaltningslovens regler om underretning.

3.2 Gjeldende rett**3.2.1 Rett til informasjon**

Rett til informasjon fra forvaltningen har sammenheng med retten til veiledning, og er forutsetninger for at innbyggerne skal kunne ivareta sine interesser og realisere sine rettigheter.

Grunnloven § 100 sjette avsnitt pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Ifølge forarbeidene er ikke bestemmelsen en selvstendig hjemmel for krav om konkret informasjon, men bestemmelsen er en klar oppfordring til forvaltningen om å gi informasjon om sin virksomhet og regelverk som den forvalter.⁶ I juridisk teori er det videre lagt til

grunn at Grl. § 100 medfører en plikt for forvaltningen til å aktivt informere om sin virksomhet.⁷

Folkerettslige forpliktelser

Etter EMDs praksis stiller EMK art. 10 opp minimumskrav til informasjon innbyggerne har rett til å vite om forvaltningens virksomhet. Begrunnelsen for retten er det minimum av informasjonsflyt som er nødvendig for en reell ytringsfrihet. Det kan tenkes at retten medfører en informasjonsplikt i særskilte situasjoner, men det medfører ikke en alminnelig aktiv informasjonsplikt.⁸

Norge har ratifisert og inntatt flere FN-konvensjoner som norsk lov gjennom menneskerettighetsloven. Konvensjonsorganene har innfortolket rett til informasjon om sine rettigheter som del av gjennomføringsforpliktelsen. Innfortolkningen følger av flere generelle anbefalinger til både ØSK, SP og KDK. De generelle anbefalingene tillegges vekt av internasjonale og nasjonale domstoler, samt forvaltningsorganer.⁹

FNs kvinnediskrimineringskomité har gitt konkrete anbefalinger til norske myndigheter om å intensivere sin innsats for bevisstgjøring om kvinners rettigheter etter konvensjonen. Komiteen anbefaler at det gis informasjon via nettkurs, oppsøkende aktiviteter og bruk av media.¹⁰

FNs kvinnediskrimineringskomité har også gitt konkrete anbefalinger til Norge om at det bør gjennomføres informasjonstiltak

7 Graver (2015), s. 344

8 NOU 2019: 5 pkt 17.2.2

9 JOU 2020: 4, s. 43

10 FNs kvinnediskrimineringskomité. Concluding observations: Norway (2023) avsnitt 11

6 NOU 2019: 5 pkt 17.2.2

rettet mot sårbare kvinner om tilgjengelig tjenestetilbud. I sin konkluderende rapport fra 2012 heter det at norske myndigheter må:

Take proactive measures, including through the development of targeted programmes and strategies, to increase women of ethnic and minority communities' and migrant women's awareness of and access to education, health and social services, legal aid, training and employment.¹¹

Etter Istanbulkonvensjonen stilles også krav til informasjon knyttet til vold mot kvinner. Ifølge Istanbulkonvensjonen artikkel 19 skal myndighetene innføre tiltak som sikrer at voldsutsatte mottar tilstrekkelig informasjon. Det stilles krav til at informasjon om støttetjenester og juridisk bistand er adekvat, gis til rett tid og på et språk de forstår.

Uttalelsene viser at norske myndigheter må gi informasjon til befolkningen om rettigheter etter konvensjonene, og at norske myndigheter bør gjennomføre informasjonstiltak for å i større grad nå ut til innvandrerkvinner med informasjon om velferdstjenester.

Norsk nasjonal rett

Forvaltningsloven har ingen bestemmelse som pålegger forvaltningen en alminnelig informasjonsplikt. I saker om enkeltvedtak har forvaltningen plikt til å gi visse opplysninger til partene i saken. Dette gjelder eksempelvis forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 eller underretning om vedtak etter forvaltningsloven § 27. Bestemmelsene kan imidlertid ses som en konkretisering av veiledningsplikten og som del av den alminnelige saksgangen.¹²

Plikt til å gi informasjon følger av særlovgivning. Etter sosialtjenesteloven § 12 skal kommunen spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen. Kommuneloven § 4-1 gir kommuner og fylkeskommuner plikt

til å aktivt informere om egen virksomhet og virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av dem. Plikten innebærer at de skal legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon. Etter bestemmelsens forarbeider følger det at forpliktelsen innebærer at kommunen skal bruke et klart språk som er tilpasset de forskjellige brukergruppene.¹³

3.2.2 Rett til veiledning

Formålet bak veiledningsplikten er å gjøre det enklere for den enkelte innbygger å ivareta sine interesser, ved å gjøre det enklere for den enkelte å få oversikt over sine rettigheter, plikter og forvaltningens saksgang. Veiledningsplikten skal bidra til å skape tillit til forvaltningen, og til å effektivisere saksbehandlingen ved at sakene blir godt nok opplyst så tidlig som mulig. Slik bidrar veiledningsplikten til å ivareta den enkeltes rettssikkerhet og til at saksbehandlingen blir god og effektiv.¹⁴

Den alminnelige veiledningsplikten følger av forvaltningsloven § 11. Bestemmelsen gir forvaltningen en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. Veiledningsplikten får virkning i konkrete saker eller når noen kontakter forvaltningen for spørsmål om deres tjeneste og regelverk, med betydning for vedkommende.

Etter fvl. § 11 første avsnitt andre setning skal veiledningen tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet. I forarbeidene følger det at bestemmelsen innebærer en "ikke uvesentlig modifikasjon" i forhold til første setning.¹⁵ Hva som kreves for å oppfylle veiledningsplikten beror på en vurdering av partens behov på den ene siden og forvaltningens mulighet til å gi veiledning på den annen.

Innholdet i veiledningsplikten er nærmere beskrevet av Forvaltningslovutvalget av 2019. Det følger at retten til veiledning innebærer mer enn informasjon. Forvaltningslovutvalget av 2019 skriver om gjeldende

11 FNs kvinnediskrimineringskomité. Concluding observations: Norway (2012) avsnitt 36

12 NOU 2019: 5 pkt 17.2.1

13 Prop.46 L (2017-2018), s. 357

14 NOU 2019: 5 pkt 17.3.1

15 Ot.prp. nr. 75 (1993-94), s. 59

rett at veiledning kan gis ved å vise hvordan innbyggerne kan søke om goder eller tillatelser, og at det kan gjøres digitalt. Videre at veiledningsplikten begrenses til å ikke gi omfattende hjelp, bistand eller rådgivning og at forvaltningen ikke skal opptre som advokat, fullmektig eller talsperson.¹⁶

Etter fvl. § 11 andre avsnitt skal forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. I forarbeidene blir det presisert at det ikke stilles krav til en omfattende undersøkelse for å kartlegge en parts veiledningsbehov.¹⁷

Spesielt om rett til tolk

Retten til tolk når det er nødvendig følger av FNs rasediskrimineringskonvensjon av 1965, og er tatt inn i forvaltningsloven, pasient- og brukerrettighetsloven, lov om spesialisthelsetjenester, lov om helsepersonell og fastlegeforskriften (§28). 7. juni 2021 vedtok Stortinget en ny lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk (tolkeloven).¹⁸

Formålet bak tolkeloven er å sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjenester til personer som ellers ikke kan kommunisere tilstrekkelig med offentlige organer. Loven skal også bidra til å sikre at tolker holder en forsvarlig standard, jf. tolkeloven § 1.

Etter tolkeloven § 6 skal offentlige organer bruke tolk når det følger av lov. Av samme bestemmelse følger en plikt til å bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, i tilfeller der plikt til å bruke tolk ikke er regulert i annen lov. Ved vurderingen av om bruk av tolk er nødvendig, skal det blant annet legges vekt på om samtalepartene kan kommunisere godt uten tolk, og på sakens alvorlighet og karakter. Vurderingen er nærmere beskrevet i forarbeidene:

Disse forholdene glir over i hverandre og må vurderes konkret i den enkelte

sak. Plikten vil typisk inntre i prosesser som leder fram til avgjørelser av inngrepene karakter, situasjoner der det formidles viktig informasjon til eller fra enkeltpersoner og andre saker med stor betydning for den enkelte. En plikt til å bruke tolk etter § 6 første ledd andre punktum vil som regel ikke gjelde dersom partene kan kommunisere forsvarlig på norsk eller et annet språk, for eksempel engelsk. En plikt til å bruke tolk vil bare i særlige tilfeller gjelde i kontakt med minoritetsspråklige som har norsk statsborgerskap eller som har fullført norsk grunnopplæring eller annen utdanning på norsk, fordi de fleste vil ha gode nok norskferdigheter til at kommunikasjon på norsk anses forsvarlig.¹⁹

3.2.3 Rett til fri rettshjelp

Retten til fri rettshjelp reguleres av rettshjelpsloven. Fri rettshjelp innebærer gratis rettslig bistand i sivile saker. Staten dekker kostnadene ved ordningen, og rettshjelpen ytes vanligvis av privatpraktiserende advokater. Rettshjelpen kan også gis av offentlig advokatkontor eller av andre som gis samtykke av departementet.²⁰ I 2020 leverte rettshjelpslovutvalget sitt forslag til ny rettshjelpslov. Deler av lovforslaget er fulgt opp med vedtatte endringer om inntektsgrenser for rettshjelp. Endringene har ikke trådt i kraft per desember 2024. Nærmere redegjørelse for dagens lov følger av NOU 2020: 5:

Et sentralt skille i rettshjelpsloven går mellom saker hvor det gis rettshjelp etter behovsprøving, og saker hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving. I saker hvor det gis rettshjelp etter behovsprøving, innvilges rettshjelp dersom søkeren har inntekt og formue under bestemte grenser.²¹

16 NOU 2019: 5 pkt 17.3.2.1

17 Ot.prp. nr. 75 (1993–94), s. 59

18 Ukom (2021), s. 36

19 Prop. 156 L (2020-2021) merknad til § 6

20 NOU 2020: 5 pkt 5.1.1

21 NOU 2020: 5 pkt 5.1.2

Rettshjelpsloven opererer med prioriterte sakstyper hvor søkere har rett til rettshjelp. Sakstyper hvor søkerne har rett til fritt rettsråd, er listet opp i rettshjelpsloven § 11.14 Første ledd lister opp sakene hvor det gis rettshjelp uten behovsprøving, mens andre ledd lister opp sakene hvor det gis behovsprøvd rettshjelp. Sakstyper hvor søkerne har rett til fri sakførsel, er listet opp i §§ 16 og 17. § 16 første ledd lister opp sakene hvor det gis rettshjelp for domstolene uten behovsprøving, § 16 andre ledd lister opp sakene hvor det gis behovsprøvd rettshjelp, mens § 17 angir når søkere har rett til fri sakførsel for domstolslignende forvaltningsorganer.²²

Rettshjelpsloven § 11 regulerer sakstyper hvor søker har rett til fritt rettsråd. Fri rettshjelp som ikke gis som fri rettshjelp for de alminnelige domstoler, gis som fritt rettsråd, jf. 10. Etter første avsnitt gis sakstyper med rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Saker om bortvisning, utvisning og tilbakekall av oppholdstillatelse er blant sakstypene som gir rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. Videre gis det blant annet fritt rettsråd uten behovsprøving til part i sak om omsorgsovertakelse, til voldsofre i erstatningssak mot gjerningspersonen og til den som har behov for bistandsadvokat grunnet sak om tvangsekteskap.

3.2.4 Oppsummering

Oppsummert kan formålene bak rett til informasjon, veiledning og fri rettshjelp forstås som at den enkelte innbygger skal settes i stand til å ivareta sine interesser i møte med forvaltningen og forutberegne sin rettsstilling. Dette er forutsetninger for realisering av rettigheter. I det følgende presenterer studentutvalget hvordan retten til informasjon, veiledning og fri rettshjelp fungerer i praksis, herunder utfordringer for innvandrerkvinner.

3.3 Fungerende rett

3.3.1 Manglende mulighet til å ivareta sine interesser

Rapportene og innspill fra aktører peker på at flere innvandrerkvinner har utfordringer med å ivareta sine interesser i møte med forvaltningen. Flere mangler kunnskap om tjenestetilbud og relevante rettigheter. Videre viser rapportene og innspill fra aktører at flere har utfordringer i sin kommunikasjon med forvaltningen. Dette gjelder utfordringer knyttet til å oppnå kontakt og at personens interesser blir sett og forstått av forvaltningen.

Deltakerne på workshopen forklarte at mange innvandrerkvinner som oppsøker dem mangler kunnskap om tjenestetilbudet og rettighetene. Inntrykket er at flere ikke er klar over hvilken tjeneste de skal gå til for å få hjelp med problemene de har. Organisasjonene må bistå mange av dem som tar kontakt med å finne frem til riktig instans for å rette sine spørsmål og behov for hjelp.

En ansatt på krisesenter viste til at flere innvandrerkvinner er fra land med svært begrenset velferdstilbud sammenlignet med det norske systemet. Dette medfører at de ikke som utgangspunkt er klar over at de kan få hjelp med problemer de møter på, og dermed ikke oppsøker tjenestetilbudet.

Mangel på kunnskap om egne rettigheter dreier seg eksempelvis om at flere ikke er klar over at de kan ha rett på andre oppholdstillatelser dersom de ikke lenger oppfyller vilkårene for sin oppholdstillatelse. I JURKs årsrapport av 2021 peker de på manglende kunnskap om muligheten til oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag ved opplevd mishandling:

Vi opplever at klientene sjelden er klar over denne oppholdstillatelsen og at de ikke alltid er klar over hva som omfattes av voldsbegrepet. Dette medfører at mange føler seg tvunget til å bli i ekteskap, siden deres oppholdstillatelse

22 NOU 2020: 5 pkt 5.1.5

er avhengig av at de er gift og bor med ektemannen sin.²³

Et annet eksempel på at viktig informasjon ikke når ut i tilstrekkelig grad er ettårsfristen for unntak fra underholdskravet i saker om familieinnvandring. Unntaket gjelder for flyktninger som ankommer Norge, og som ønsker at ektefelle skal komme på familieinnvandring med dem etter ankomst. For å få unntak fra kravet til inntekt må den som bor i Norge søke innen ett år etter innvilgelse av egen søknad om asyl. For dem som ikke søker innen fristen, tar det for de fleste flere år før gjenforening med ektefelle blir mulig. Dette grunnet at det for mange tar flere år å opparbeide seg tilstrekkelig inntekt til å oppfylle underholdskravet. For noen blir tilstrekkelig inntekt aldri en mulighet, og gjenforening med ektefelle blir utelukket. Studentutvalget har fått innspill fra rettshjelpsorganisasjoner om at de har vært i kontakt med flere som har gått glipp av unntaksmuligheten, grunnet mangel på forståelig informasjon om ettårsfristen.

Videre viste deltakerne på workshopen til at mangel på kunnskap om egne prosessuelle rettigheter og plikter i saksgangen er et utbredt problem. Organisasjonene opplever at det er flere som ikke er klar over klagerettigheter, klagefrist og hvordan de kan gå frem for å klage.

I det følgende vil studentutvalget peke på hvorfor dagens rettighetsinformasjon, veiledning og fri rettshjelp ikke i tilstrekkelig grad gjør innvandrerkvinner i stand til å ivareta sine interesser og forutberegne sin rettsstilling i møte med forvaltningen.

3.3.2 Informasjon

Digital og fragmentarisk informasjon på norsk

Den høye digitaliseringsgraden i forvaltningen skaper utfordringer for mange innvandrerkvinner når det gjelder å nyttiggjøre seg tjenestetilbudet. Deltakerne på workshopen ga tilbakemelding om at informasjon på nett ikke

når ut i tilstrekkelig grad. De beskrev flere nettsider som en labyrint av faktabokser, og at det for mange i målgruppen er svært vanskelig å orientere seg på nettsidene. Årsakene til at det er vanskelig er både språkbarrierer og at de sammensatte problemene en ønsker hjelp med ikke kan deles inn i gitte informasjonsbokser.

Videre viste de til mangel på grunnleggende kunnskap om forvaltningsorganenes funksjon og tjenestetilbud som årsak til at flere i målgruppen ikke oppsøker digital informasjon. Slik er byråkratisk kompetanse en faktor som spiller inn på innvandrerkvinnenes søk etter digital informasjon. Deltakerne på workshopen pekte videre på lav digital kompetanse som årsak til at flere ikke kan nyttiggjøre seg digital informasjon i tilstrekkelig grad. Organisasjonene opplever at NAV og UDI forutsetter at brukerne benytter automatisk oversetter dersom de ikke forstår informasjonen.

Observasjonen underbygges av flere andre rapporter. I "JOU 2020: 4 Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning" ble det pekt på forskjellige årsaker til digital ekskludering. Utvalget fremhevet betydningen av språk og systemforståelse, og pekte på at bruk av digitale løsninger forutsetter gode kunnskaper i norsk eller engelsk. De viste også til at utfordringen med språket forsterkes når den kommer i tillegg til manglende systemforståelse og eventuell analfabetisme. Dersom brukeren mangler systemforståelse i tillegg til språk, er tolkingen og rene oversettelser ikke tilstrekkelige.²⁴

Språkbarrierer blir av de fleste pekt på som en generell årsak til at innvandrerkvinner i mindre grad kan nyttiggjøre seg av generell informasjon som gis om tjenestetilbud, rettigheter og plikter. I NIMs rapport "Videre etter vold" vises det til en intervjustudie hvor informanter fra hjelpeapparatet og frivillige organisasjoner identifiserte behov for at informasjon gis på det språket som nyankomne flyktninger snakker. Tilpasning av språk ble ansett som avgjørende for å sikre at informas-

23 JURKs årsrapport (2021), s 39

24 JOU 2020: 4, s. 38

jonen når fram. Rapporten viste til at spesielt nyankomne kvinner kan ha behov for ekstra hjelp for at de skal forstå rollen til hjelpetjenestene og hvilken bistand hjelpetjenestene kan yte.²⁵

Tillit til informasjonskanalene

Studentutvalget har også fått innspill om at flere i målgruppen kan oppleve mer tillit til eksempelvis frivillige organisasjoner og livs- og trossamfunn, hva gjelder informasjon om tjenestetilbudet og rettigheter.

Koronautvalget har også pekt på betydningen de nevnte aktørene kan ha for hensiktsmessig informasjonsformidling. I utredningen fremheves en tilbakemelding fra styreleder i Caritas, Stian Berger Røsland:

(...) Når jeg ser Helsedepartementet og Helsedirektoratet, tenker jeg i utgangspunktet at det er hensiktsmessig å gjøre som de sier, men vi må erkjenne at det ikke er alle deler av verden hvor man har den tilliten i utgangspunktet. Og da bør man forsøke å benytte andre kanaler og andre arenaer.²⁶

Tilliten til informasjon fra myndigheter blant innvandrerkvinner er åpenbart varierende. Utforming av informasjon bør imidlertid hensynta hvilke informasjonskanaler målgruppen opplever tillit til, for at informasjonen som gis er hensiktsmessig.

3.3.3 Veiledning

Mindre muntlighet og fysisk oppmøte

Deltakerne på workshopen ga innspill om at muntlig veiledning og møte med saksbehandler er viktig for flere av kvinnene de er i kontakt med. Flere har behov for forklaring av rettigheter og innhold i vedtak, og opplever bedre mulighet til å kommunisere sine interesser når de får snakke med saksbehandler muntlig.

Utstrakt bruk av skriftlig og digital saksbehandling gjør imidlertid at behovet for muntlighet ikke ivaretas. Deltakerne på workshopen beskriver at lavterskeltilbud som tidligere har gitt mulighet til å snakke med en veileder muntlig fjernes til fordel for digital veiledning. Tilbudene som gir mulighet til fysisk oppmøte har gjerne korte åpningstider som begrenser tilgjengeligheten.

Muligheten til muntlighet i saksgangen er påpekt som avgjørende for oppfyllelse av retten til kontradiksjon, og for å sikre at parten blir hørt i sin sak.²⁷ Dette er forutsetninger for at parten får ivaretatt sine interesser og rettssikkerhet. Veiledning om egen sak og prosessuelle rettigheter kan være avgjørende for oppfyllelse av retten til å bli hørt og kontradiksjon. Eksempelvis er en forutsetning for at parten får mulighet til å oppklare misforståelser i sin sak, at parten har forstått vedtaket. Retten til veiledning må derfor sees i sammenheng med de andre prosessuelle rettighetene i saksgangen.

Underforbruk av tolk og tilpasning av skriftlig språk

Innspill på workshopen og rapportene har pekt på at tolketjenester ikke blir tilstrekkelig prioritert i offentlig sektor.²⁸ Rapportene viser til underforbruk av tolk, samt bruk av ukvalifiserte tolker, og hvordan dette kan føre til at innvandrerkvinner ikke får god nok veiledning eller informasjon om deres rettigheter og tjenestetilbudet.

Deltakerne på workshopen påpekte at rettshjelpstiltakene og hjelpeorganisasjonene bruker mye tid på å forklare vedtak og gi veiledning med tolk. I praksis ender de opp med å gjøre forvaltningsorganenes veiledningsarbeid.

Praksis viser at uvitenhet om at tolketilbudet er gratis kan medføre at personer med behov for tolk takker nei.²⁹ Selv om det frarådes

25 NIM. Videre etter vold (2024), s. 29

26 NOU 2023: 16 pkt 15.3

27 NOAS (2023)

28 NOU 2014: 8

29 Ukoms rapport etter drukningstragedien i Tromsø (2021), s. 37

å bruke familiemedlemmer som tolk, hender det at ektefellen fungerer som tolk.³⁰ Dette kom også frem fra aktørene som ga innspill i workshopen. Da kan utilstrekkelig språkerfaring eller andre grunner føre til at kvinnen ikke blir presentert for all informasjonen, nyansene i informasjonen, eller alle valgmulighetene de har.³¹

Videre pekes det på at vedtakene er lange og vanskelige å forstå. Innspill på workshopen har pekt på at mange de er i kontakt med ikke har forstått innholdet i vedtaket sitt, og rettigheter og plikter i saksgangen.

I NIMs rapport *Videre etter vold* presenteres en intervjustudie om voldsutsattes erfaringer med NAV i reetableringsfasen. Blant identifiserte problemer var “begrenset bruk av tolketjenester, at dokumenter var på norsk og at dokumenter og søknadsskjemaer inneholdt vanskelig språk.”³²

Manglende kompetanse

Innspill fra workshopen og andre aktører belyser feil i veiledning som et problem. Det påpekes at feilinformasjon også gis av organisasjoner som ønsker å hjelpe.

I flere rapporter trekkes tjenestenes kompetanse frem som en forutsetning for å gi nødvendig informasjon. I NOU 2024: 13 pkt 18.4 om innspill til utl. § 53 anbefaler LDO at “hjelpeapparatet får mer kompetanse på mulighetene voldsutsatte har til å søke om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom de er utsatt for mishandling”.

Dette belyses også i NIMs rapport *Videre etter vold*:

I to tilfeller fant de også at manglende kjennskap til utlendingslovens bestemmelse trolig bidro til at familievernkontor og flyktningskonsulent anbefalte et par å utsette separasjon til den voldsutsatte hadde fått permanent oppholdstillatelse. Utvalget trekker fram instansenes man-

glende kompetanse som en utfordring i arbeidet med å forebygge partnerdrap, og anbefaler at det må stilles formelle kompetansekrav, inkludert krav til kunnskap om regler om oppholdstillatelse, hos krisesenteransatte.³³

3.3.4 Fri rettshjelp

Noen av aktørene studentutvalget har vært i kontakt med har tatt opp behovet for en bedre rettshjelpsordning for at flere innvandrerkvinner skal få realisert sine rettigheter. Lavere utdanningsnivå og lavere kompetanse om det norske systemet blant innvandrerkvinner, sammenlignet med befolkningen for øvrig, gir et større behov for rettshjelp. Språkbarrierer kan forsterke behovet.

Aktørene studentutvalget har vært i kontakt med har pekt på begrenset mulighet til fri rettshjelp i saker av stor velferdsmessig betydning for innvandrerkvinner. Dette gjelder blant annet i saker om avslag på søknad om asyl hvor antallet timer en får til rettshjelp er 4 timer. Begrensningen hensyntar ikke ekstra behov for ekstra tid grunnet språkbarrierer. Fra innspillsaktører har studentutvalget også fått tilbakemelding om at de er i kontakt med flere som ikke har fått oppnevnt advokat til tross for at de har rett på dette.

I tillegg pekes det på at flere sakstyper med stor velferdsmessig betydning ikke gir rett på fri rettshjelp. Dette er sakstyper som kan anses for å være spesielt utbredt blant innvandrerkvinner. Eksempelvis mener NOAS at det er behov for å utrede hvilke typer familieinnvandringssaker som bør gis rett til fri rettshjelp, ettersom flere tilknyttede problemstillinger er kompliserte.³⁴ JURK påpeker behovet for fri rettshjelp i saker om opphold på selvstendig grunnlag etter utl. § 53.³⁵

Flere på workshopen belyser behov for et utbredt lavterskeltilbud hvor en enkelt kan få komme i kontakt med en som kan bistå

30 Helsedirektoratet, 2011

31 Ukoms rapport etter drukningstragedien i Tromsø (2021), s. 37

32 NIM. Videre etter vold (2024), s 30

33 NIM. Videre etter vold (2024), s 44

34 NOAS' høringsssvar til NOU 2020: 5, s. 9

35 JURKs høringsssvar til NOU 2020: 5, s. 33

muntlig. Rettslig rådgivning bør være en del av tilbudet, og innspillet kobles derfor til fri rettshjelp.

3.3.5 Konsekvenser av manglende mulighet til å ivareta sine interesser

Digital og fragmentarisk generell informasjon i sammenheng med at informasjonen utelukkende gis på norsk eller engelsk fører til at informasjonen ikke treffer innvandrerkvinner godt nok. Utstrakt digital og skriftlig saks- gang, underforbruk av tolk og språktilpasning, og mangel på kompetanse i forvaltningen er faktorer som medfører utilstrekkelig veiledning for flere innvandrerkvinner.

Konsekvensene synliggjøres her gjennom interesseorganisasjoner og tjenestetilbudets erfaringer med målgruppen. De peker på at mangel på treffende rettighetsinformasjon og veiledning medfører at oppsøking av hjelp hos tjenestetilbudet uteblir, deres interesser og behov høres i mindre grad, og sentrale rettigheter og plikter i saksgangen som klagefrist blir ikke gjort kjent. Mangel på veiledning og rettighetsinformasjon kan i det videre medføre at flere i målgruppen ikke får fri rettshjelp som de har krav på. Ved innvilget fri rettshjelp vil ekstra behov for språktilpasning medføre et lavere utbytte av det satte antall timer rettshjelp.

Utredningen viser at manglende mulighet til å ivareta sine interesser og forutberegne sin rettsstilling medfører at flere innvandrerkvinner ikke får realisert sine rettigheter. I praksis betyr det at flere innvandrerkvinner ikke får det de har krav på fra tjenestetilbudet og forvaltningen. Deltakerne på workshopen belyste at realisering av hjelp og rettigheter forutsettes av at innvandrerkvinnene har tilstrekkelig informasjon og kunnskap om tjenestene. Partnerskapsutvalget viser i sin rapport til sammenhengen mellom kjennskap og tillit til hjelpeapparatet. Lite kunnskap om hjelpeapparatet medfører også lav tillit til det,

og kan slik medføre at kvinner med behov for hjelp unnlater å kontakte hjelpeapparatet.³⁶

MIRA-senteret beskriver konsekvensen av mangel på informasjon i sitt innspill til NOU 2024: 13:

“[...] Å komme til et nytt land, og kultur, mangle nettverk og språk og kunnskap om regler og rettigheter i samfunnet er i seg selv en stor belastning og stressfaktor som påvirker den psykiske helsen – som i seg selv kan utgjøre en risikofaktor for å bli utsatt for vold”³⁷

I NIMs rapport “Videre etter vold” pekes det på konsekvenser av digital informasjon og veiledning:

Blant annet kan dette være vanskelig for voldsutsatte nyankomne flyktninger, og særlig kvinner, med lav digital kompetanse. Manglende tilgang til tjenester og informasjon digitalt kan trolig også bidra til ytterligere avhengighet til for eksempel en voldelig ektefelle når den voldsutsatte ikke selv kjenner hjelpeapparatet, og heller ikke er i stand til å skaffe seg informasjonen som trengs for å oppsøke hjelp.³⁸

Uttalelsene minner om at mangel på kunnskap om systemet er en belastning som for nyan- komne innvandrerkvinner kan gjøre deres situasjon ekstra sårbar, og viser at manglende realisering av rettigheter kan medføre at flere blir i voldelige forhold.

Videre viser rapportene og innspill fra aktører at konsekvensen av at flere innvan- drerkvinner ikke får realisert sine rettigheter er sammensatte, men at de kan få svært alvor- lige konsekvenser. Det pekes på konsekvenser som manglende stabilitet i egen oppholdstil- latelse og oppholdstillatelsen til familiemed- lemmer, fysiske og psykiske helseproblemer, uteblivende ytelser fra NAV og mindre tilgang

36 NOU 2020: 17 pkt 14.3.2

37 NOU 2024: 13 pkt 18.4

38 Sener m. fl. Bedre beskyttelse for voldsutsatte flyktninger og innvandrere, s. 46

på arbeid. I tillegg kommer kvinnens sentrale plass i familien, og de konsekvensene hennes manglende rettighetsoppfyllelse får for eventuelle barn. Slik virker manglende realisering av rettigheter integreringshemmende for målgruppen. Realisering av rettigheter er en forutsetning for å redusere fattigdom og dårlig livskvalitet blant innvandrerkvinner.

Gjennomgangen av fungerende rett har vist at mangel på tilstrekkelig informasjon, veiledning og rettshjelp er en utfordring for å ivareta hensynet til rettssikkerhet og likebehandling. Utilstrekkelig tilpasning av de prosessuelle rettighetene gir i sammenheng svakere mulighet til realisering av rettigheter for flere innvandrerkvinner. Manglende realisering av rettigheter kan gi alvorlige konsekvenser, og virker integreringshemmende. På denne bakgrunn er det behov for forbedringer av ordninger knyttet til informasjon, veiledning og rettshjelp.

3.4 Studentutvalgets vurdering og forslag

3.4.1 Rettighetsinformasjon

Behov for tilpasset informasjonsformidling

På bakgrunn av studentutvalgets funn fra praksis om at dagens rettighetsinformasjon ikke treffer innvandrerkvinner i tilstrekkelig grad, foreslår studentutvalget at det bør stilles krav til forvaltningens tilpasning av informasjon. En spesiell informasjonsplikt vurderes også på bakgrunn av forpliktelser etter FN-konvensjonene og EMK, og vurderinger i NOU 2019: 5.

En spesiell informasjonsplikt kan bidra til at Norge ivaretar sine forpliktelser til å gi rettighetsinformasjon etter EMK art. 10 og FN-konvensjonene. Innføring av en spesiell informasjonsplikt vil føre til at Norge i større grad imøtegår Kvinnediskrimineringskomiteens anbefalinger om å innføre informasjonstiltak.³⁹ På bakgrunn av forpliktelsene og anbefalingene bør informasjonsplikten innebære

tilpasning av språk. Europarådet anbefaler at innvandrerkvinner som flytter til et nytt land for å bo med samlivspartner eller ektefelle, bør gis informasjon på sitt morsmål om sine rettigheter og om hvor de kan få hjelp, før de ankommer oppholdslandet.⁴⁰ Studentutvalget har vurdert nærmere at det bør gis informasjon om tjenestetilbud og rettigheter ved ankomst til Norge.

Koronautvalget pekte på utfordringer med å nå ut til innvandrerbefolkningen med informasjon under pandemien, og har vurdert tiltakene som ble innført for å nå ut i tilstrekkelig grad. Koronautvalget skriver følgende:

I en krise som berører hele samfunnet, bør myndighetene tilstrebe en kommunikasjon som tar hensyn til både aldersmessig, kulturelt og språklig mangfold.⁴¹

Studentutvalget mener at for tjenestetilbud og rettigheter av stor velferdsmessig betydning, som berører hele befolkningen, bør myndighetene tilstrebe en kommunikasjon som tar hensyn til aldersmessig, kulturelt og språklig mangfold. Hensynet bak hensiktsmessig informasjonsformidling er å unngå alvorlige konsekvenser som vist til i kapittel 3.2.5, og koronautvalgets argumentasjon har derfor overføringsverdi til begrunnelsen for at det bør innføres krav til tilpasset informasjonsformidling.

I sin rapport "Videre etter vold" ga NIM anbefalinger om at det bør innføres informasjonstiltak for å sikre at nødvendig informasjon om tjenestenes hjelpetilbud når ut til voldsutsatte. NIM anbefaler at informasjonen gjøres tilgjengelig i ulike kanaler, og på ulike språk. De pekte på en intervjustudie om nyankomne flyktninger, der informantene pekte på at samarbeid med lokale religiøse eller etniske samfunn kan være et tiltak som kan ha stor betydning for å gi nødvendig støtte for å søke og motta hjelp.⁴² Partnerskapsutvalget mener også at hjelpeapparatet må jobbe kontinuerlig

⁴⁰ NOU 2024: 13 pkt 9.2.3

⁴¹ NOU 2023: 16 pkt 15.3

⁴² NIM. Videre etter vold (2024) s. 23

³⁹ FNs kvinnediskrimineringskomité. Concluding observations: Norway (2012) avsnitt 36

med formidling av hva hjelpeapparatet er og hvordan de kan hjelpe. De legger vekt på at informasjonen må formidles og utformes på et språk og måte som voldsutsatte forstår.⁴³

Innføring av en informasjonsplikt ble vurdert i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*. Utvalget kom til at en generell informasjonsplikt ikke burde innføres. Utvalget vurderte om det skulle innføres en informasjonsplikt med formål om å gi organer for stat og kommune en plikt til å drive en aktiv kommunikasjon som ikke er begrenset til bestemte temaer eller situasjoner eller bestemte forvaltningsorganer eller adressatgrupper. Utvalget pekte på flere gode grunner til å innføre en slik generell informasjonsplikt, men la vekt på at det ikke var noe klart behov for en slik regel, og at den i tilfelle ville bli vag og gi borgerne urealistiske forventninger om sine rettigheter og forvaltningens plikter.

I sin vurdering av argumenter for en generell informasjonsplikt fremhevet utvalget at informasjon fra det offentlige kan bidra til folkeopplysning slik at enkeltpersoner og private næringsdrivende i større grad kan ivareta egne interesser og behov. Videre pekte utvalget på at en lovfestet alminnelig informasjonsplikt kan bevisstgjøre forvaltningsorganer og tjenestepersoner om at det er viktig å informere borgerne aktivt om virksomheten, og det kan legge til rette for utkrystallisering av prinsipper for god informasjons- og opplysningspraksis.⁴⁴

Til støtte for konklusjonen om å ikke innføre en generell informasjonsplikt for forvaltningen pekte utvalget på at forvaltningen allerede driver en omfattende informasjonsvirksomhet, gjennom informasjonsskriv, brosjyrer, internett og media for øvrig. De viste til at forvaltningen i praksis trolig strekker seg lengre enn det som rettslig sett er påkrevd etter kommuneloven og spesiallovgivningen.⁴⁵

Vi har gjennom utredningen sett at det er et problem blant innvandrerkvinner at de ikke

er tilstrekkelig opplyst om sine rettigheter og forvaltningstjenestenes tilbud. Manglende språkkunnskaper i norsk og engelsk, samt begrenset systemforståelse, medfører at digital informasjon ikke når ut til innvandrerkvinner i tilstrekkelig grad. Utredningen viser at innvandrerkvinner kan ha et behov for at informasjon om tjenestene rettes gjennom andre kanaler enn nettsider og brosjyrer. Aktørene som har gitt innspill har pekt på behov for muntlig informasjon på språk målgruppen forstår.

Studentutvalget er enig med forvaltningslovutvalget i at en generell informasjonsplikt kan bidra til at enkeltpersoner i større grad kan ivareta egne interesser. Studentutvalget mener at utvalget i for liten grad har synliggjort spesifikke gruppers behov for tilpasset informasjon, og at forvaltningens informasjonsarbeid ikke imøtekommer behovet per i dag. Dette på bakgrunn av behov pekt på i nevnte rapporter og tilbakemeldinger studentutvalget har fått fra informanter.

Vi mener derfor det er behov for å vurdere en spesiell informasjonsplikt som kan synliggjøre at det må gis informasjon på tilpasset måte til befolkningsgrupper som ikke kan nyttiggjøre seg den informasjonen som allerede er tilgjengelig. En spesiell informasjonsplikt kan innebære at forvaltningen må kartlegge hvilke grupper som har behov for tilpasset informasjonsformidling, og må gjennomføre tiltak som på hensiktsmessig måte når ut med informasjon om forvaltningens tjenester og relevante rettigheter og plikter.

Plassering av spesiell informasjonsplikt i lovverket

På bakgrunn av rapporter og innspill fra andre aktører er det nødvendig med tilpasset informasjon fra en rekke forvaltningsorganer. Ut fra rapportene og innspill pekes det spesielt på utlendingsforvaltningen, NAV og helsetjenestene.

Studentutvalget mener at en bestemmelse om spesiell informasjonsplikt bør innføres i forvaltningsloven. Studentutvalget mener det

43 NOU 2020:17, pkt. 14.3.2

44 NOU 2019: 5 pkt 17.2.4

45 ibid.

er nødvendig fordi en bevisstgjøring og spesi-
fikk plikt til å gi informasjon på tilpasset måte
til særskilte grupper gjelder forskjellige organ
for både stat og kommune. Studentutvalget
har undersøkt dagens lovverk, og om dagens
bestemmelser heller burde endres eller ut-
vides for å oppnå en tilstrekkelig informasjon-
splikt for forvaltningen. Etter dagens lovverk
følger det som nevnt en informasjonsplikt for
kommunale tjenester etter sosialtjenesteloven
§ 12 og kommuneloven § 4-11. Studentutval-
get har kommet til at det ikke er tilstrekkelig å
utvide disse, ettersom bestemmelsene uteluk-
kende gjelder for kommunen og at sosialtje-
nesteloven § 12 gjelder tjenester etter sosialtje-
nesteloven § 12. Dagens bestemmelser som
innebærer informasjonsplikt er ikke egnet til å
regulere de aktuelle forvaltningsorganene, et-
tersom lovene gjelder spesielle samfunnsom-
råder. Studentutvalget mener derfor at det bør
innføres en ny bestemmelse om informasjon-
splikt, og at denne bør plasseres i forvaltnings-
sloven.

Bestemmelsen kan innføres som ny fvl. §
11 bokstav f. Det ville vært hensiktsmessig å
innføre informasjonsplikten i en egen bestem-
melse i forvaltningsloven, ettersom plikten
skiller seg fra veiledningsplikten. For å unngå
flytting av alle andre bestemmelser i loven,
har studentutvalget valgt å innføre bestem-
melsen som ny fvl. § 11 bokstav e.

Informasjonsplikten innhold

Med spesiell informasjonsplikt mener studen-
tutvalget at forvaltningsorganene gis plikt til å
tilpasse sin informasjonsformidling til befolk-
ningsgrupper som har behov for tilpasning.
Studentutvalget har vurdert hvem informas-
jonsplikten skal rette seg mot og hvem den
skal gjelde for. Videre har studentutvalget
vurdert hva tilpasning av informasjonsformid-
ling skal innebære.

Studentutvalget er enig med Forvaltnings-
slovsutvalget av 2019 i at det ikke nødven-
digvis er behov for en generell informasjon-
splikt. Studentutvalget mener imidlertid at det
bør innføres en informasjonsplikt som gir for-

valtningsorganene plikt til å gi informasjon på
tilpasset måte til dem som ikke kan nyttigg-
jøre seg informasjonen fra de allmenne infor-
masjonskanalene. Etter denne utredningen har
studentutvalget funnet utfordringer knyttet til
innvandrerkvinner tilgang på rettighetsinfor-
masjon, og at informasjon derfor bør tilpasses
deler av målgruppen.

På bakgrunn av JOU 2020: 4 har studen-
tutvalget vurdert at behovet for tilpasset in-
formasjonsformidling også kan gjelde andre
befolkningsgrupper. Utredningen peker ge-
nerelt på språkbarrierer, funksjonsevne og
byråkratisk og digital kompetanse som fak-
torer som påvirker tilgangen på informasjon.
Den foreslåtte bestemmelsen om informasjon-
splikt gir derfor staten en plikt til å kartlegge
hvilke befolkningsgrupper som kan ha behov
for tilpasset informasjonsformidling ut fra
nevnte faktorer.

For vurdering av hvem informasjonsplik-
ten skal gjelde for har studentutvalget som
nevnt plassert plikten i forvaltningsloven, og
gitt forvaltningsorgan plikt til å tilpasse sin
informasjon. Gjennom utredningen er det
naturlig nok forvaltningsorgan som forvalter
rettigheter av stor velferdsmessig betydning
som fremheves. Dette gjelder spesielt utlend-
ingsforvaltningen, NAV og helsetjenestene.
Som del av bestemmelsen foreslås det derfor
en skjerpet plikt til tilpasning av informasjon
for forvaltningsorgan som forvalter rettigheter
av stor velferdsmessig betydning.

Plikten til å tilpasse sin informasjonsfor-
midling skal innebære at informasjonen for-
valtningsorganene anser hensiktsmessig å
publisere digitalt, skal tilpasses relevante be-
folkningsgrupper ut fra deres behov.

Gjennomføring av informasjonsplikten

Spesifikk regulering av hvordan informasjons-
formidling skal gjennomføres foreslås ikke,
da det må tilpasses ut fra befolkningsgruppens
behov. Kommunene og forvaltningsorganene
bør gis frihet til å utvikle formidlingsmetoder.
Arbeidet med utredningen har avdekket ulike
metoder som kan benyttes for å nå ut til inn-

vandrerkvinner.

Innspill fra aktører peker på at oppsøkende virksomhet kan være viktig for flere innvandrerkvinner. Bakgrunnen er at flere i målgruppen ikke er klar over hvor de skal innhente informasjon om tjenestetilbudet og rettigheter som er sentrale for dem. Det er viktig å nå ut til målgruppen med informasjon om hva tjenestetilbudet kan bistå med for at flere skal oppsøke tjenestetilbudet ved behov. Oppsøkende virksomhet kan bestå av informasjonsdialog på voksenopplæringssentre, frivillige organisasjoner og livs- og trossamfunn.

Myndighetene har vært bevisst behovet for oppsøkende virksomhet i sin utarbeidelse av informasjonsplikt etter sosialtjenesteloven. Etter forarbeidene til sosialtjenesteloven § 12 følger det at

I tillegg til behovet for generell informasjonsvirksomhet, peker utvalget på at det er viktig å drive oppsøkende virksomhet i forhold til spesielle grupper, f.eks. grupper med språkproblemer.⁴⁶

Under koronapandemien ble det iverksatt forskjellige informasjonstiltak rettet mot innvandrerbefolkningen for å nå ut til alle grupper i samfunnet. I kommunikasjonsarbeidet ble Imdi, kommunene, frivillige organisasjoner, tros- og livssynssamfunnene, lokale ambasadører og andre ressurspersoner involvert. Særlig mente utvalget at bruk av frivillighet og tros- og livssynssamfunn var viktig grunnet tilliten til disse.⁴⁷

Videre bør informasjon tilpasses språkbarrierer, og oversettelsestiltak bør derfor vurderes av forvaltningsorganene plikten retter seg mot. Oversettelse av informasjon til de mest brukte språkene for utenom norsk og engelsk, burde iverksettes av forvaltningsorganene for god gjennomføring av informasjonsplikten.

Bedre informasjonsformidling om rettigheter, plikter og tjenestetilbud til innvandrerkvinner er også bakgrunn for at studentut-

valget har vurdert at det bør innføres ordning for integreringskoordinator, se kapittel 4.3.2. Integreringskoordinator kan brukes til å imøtekomme spørsmål målgruppen har om ivaretagelse av sine interesser og løsning på sine problemer. Spørsmålene og problembeskrivelsene bør imøtegås med informasjon om hvordan brukeren kan gå frem for å få tilstrekkelig hjelp. Integreringskoordinatoren bør ha som oppgave å gi generell informasjon om de forskjellige forvaltningsorganene og tjenestenes rolle, og gi veiledning om hvor og hvordan brukeren bør rette sine konkrete spørsmål og problembeskrivelser.

Studentutvalgets forslag:

- Det innføres en spesiell informasjonsplikt om tilpasset informasjonsformidling i fvl. § 11 f.

3.4.2 Veiledning

Forslag etter JOU 2020: 4 om rett til utvidet veiledning bør følges opp

I JOU 2020: 4 er det foreslått en rett til utvidet veiledning. Det foreslås at rettigheten inntas i fvl. § 11 tredje avsnitt, og at rett til utvidet veiledning utløses dersom den alminnelige veiledningsplikt ikke er tilstrekkelig.⁴⁸ Studentutvalget ønsker å bygge videre på forslaget i JOUen om rett til utvidet veiledning.

Forslag i JOU 2020: 4 om rett til utvidet veiledning er nærmere utdypet i forskriftsforslag *Forskrift til forvaltningsloven for å avhjelpe digital ekskludering § 2-2 - rett til utvidet veiledning*. Av forskriftsbestemmelsen følger det at:

Den enkelte har rett til utvidet veiledning dersom veiledningen etter § 2-1 ikke er tilstrekkelig. Med utvidet veiledning menes individuelt tilpasset veiledning som er konkret og som gjør brukeren i stand til å ivareta egne interesser. Utvidet veiledning må gis i en muntlig samtale med en saksbehandler. Hvis nødvendig, gjøres dette i et personlig møte.

46 Ot.prp.nr. 29 (1990-1991) pkt 3.6

47 NOU 2023:16 pkt 15.3

48 JOU 2020:4 s. 74

Forvaltningsorganet skal vurdere om den enkelte har rett til utvidet veiledning uten ugrunnet opphold etter at den enkelte har kommet i kontakt med forvaltningsorganet. I vurderingen av om den alminnelige veiledningen er tilstrekkelig, legges det vekt på sakens art og den enkeltes behov for veiledning.⁴⁹

Vår studentgruppe mener studentutvalget i JOU 2020: 4 har gode forslag til forbedring av veiledningsplikten ved innføring av en rett til utvidet veiledning. Studentutvalget har sett nærmere på innholdet og minstekrav til utvidet veiledning og forvaltningsorganenes vurdering av behov for utvidet veiledning.

I JOU 2020: 4 sine merknader til forskriftsfesting av rett til utvidet veiledning følger beskrivelse av hvem utvidet veiledning kan gjelde for og hva utvidet veiledning skal innebære:

Bestemmelsen innfører en ny regel om rett til utvidet veiledning for personer som har særlig behov for tilrettelagt veiledning. Det gjelder eksempelvis personer som har redusert eller manglende evne til å ivareta sine rettigheter og interesser på grunn av manglende digitale ferdigheter, alder, språklige utfordringer, sykdom, funksjonsnedsettelse eller andre forhold. I forskriften utfylles innholdet i bestemmelsen. Det er personens forutsetninger som skal ligge til grunn for vurderingen. Personens ønske skal tillegges vekt, men vil ikke være avgjørende.

Utvidet veiledning vil innebære en rett til konkret og individuelt tilpasset veiledning. Den skal gis i en muntlig samtale, med personlig oppmøte ved behov. Samtalen skal gis av en saksbehandler, fortrinnsvis saksbehandler har befatning med saken. Det er ikke tilstrekkelig å henvise brukeren til nettsiden eller andre digitale løsninger hvor informasjonen står.⁵⁰

Vår utredning underbygger at veiledning gjennom muntlig samtale med mulighet til personlig oppmøte kan være et viktig tiltak for å gi god nok veiledning til innvandrerkvinner. Utbredte utfordringer knyttet til språkbarrierer og lav byråkratisk og digital kompetanse medfører at dagens veiledningstilbud ikke er tilstrekkelig. Utredningen vår har vist at flere innvandrerkvinner har behov for veiledning gjennom muntlig samtale, og for mange foreligger et behov for personlig oppmøte. Kommunikasjonsformen hensyntar de nevnte utfordringene i større grad, og legger til rette for at flere innvandrerkvinner kan ivareta sine interesser i møte med forvaltningen. Studentutvalget støtter derfor forslaget om utvidet veiledning etter JOU 2020: 4.

Vurdering av behov for utvidet veiledning bør knyttes til studentutvalgets forslag om introduksjonssamtale

Videre utdyper studentutvalget av 2020 hvordan forvaltningsorganene skal vurdere behov for utvidet veiledning, og når vurderingen skal foretas:

Retten til utvidet veiledning gjelder fortrinnsvis personer som har fremmet søknad. I unntakstilfeller må forvaltningsorganet vurdere om det er hensiktsmessig med utvidet veiledning til personer som ikke har fremmet søknad. Dette vil avhenge av sakens art. I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig å gi muntlig veiledning før søknad fremmes, slik at personen søker om tjenester vedkommende har behov for og rett på. På en del saksområder finnes det mange tjenester og det kan være vanskelig for borgerne å vite hva de bør søke.

På andre områder er utvalgets vurdering at det er svært ressurskrevende og i noen tilfeller praktisk umulig for forvaltningsorganet å yte utvidet veiledning til personer som ikke har et enkeltvedtak til behandling. Dette er fordi forvaltningsorganet ikke har forutsetninger til å vurdere den enkeltes behov for veiledning på

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ JOU 2020: 4, s. 77

tilfredsstillende måte uten at det foreligger en sak til behandling. Forvaltningsorganet plikter dermed å vurdere om den enkelte har behov for utvidet veiledning uten ugrunnet opphold så snart det er en aktuell mulighet for at det blir fattet et enkeltvedtak.⁵¹

Vårt studentutvalg har sett nærmere på innføring av en introduksjonssamtale ved ankomst til Norge, se pkt 4.3.2. Introduksjonssamtalen skal tilbys alle nyankomne, uavhengig av oppholdsgrunnlag. Introduksjonssamtalen skal foregå på språket vedkommende bruker og samtalen skal blant annet brukes til å gi grunnleggende informasjon om tjenestetilbud, kartlegging av kompetanse og behov for tolk i møte med forvaltningsorgan. Studentutvalget foreslår at introduksjonssamtalen også skal innebære vurdering av behov for utvidet veiledning. Formålet er at krav til vurdering av utvidet veiledning under introduksjonssamtalen skal bidra til at flere får tilstrekkelig veiledning i møte med forvaltningsorganene.

Studentutvalget foreslår at det utstedes bekreftelse dersom det vurderes at vedkommende har behov for utvidet veiledning. Slik kan forvaltningsorganene få beskjed før brukeren har sendt søknad, og brukeren kan motta utvidet veiledning ved behov for generell veiledning før innsendt søknad. Det understrekes at mangel på bekreftelse ikke skal ha betydning for forvaltningsorganets vurdering av behov for utvidet veiledning.

Reglene for underretting bør endres for å bedre ivareta formålet bak veiledningsplikten
God utforming av vedtak er viktig for at part i saken skal få tilstrekkelig veiledning. Tilpasset utforming av og underretning om vedtak kan i større grad oppnå veiledningspliktens formål om at parter skal settes i stand til å ivareta sine interesser i en forvaltningssak.

For å bøte på utfordring knyttet til manglende kunnskap og veiledning om sentrale

rettigheter og plikter fikk vi innspill fra deltakerne på workshopen om at oppsummering av vedtak burde gis på søkerens morsmål innledningsvis i vedtaket. Oppsummeringen burde inneholde vedtakets virkning og korte trekk av begrunnelsen, herunder sentrale rettigheter og plikter for søker. Sentrale rettigheter vil eksempelvis være klagerett og fremgangsmåte for klage.

På denne bakgrunn har studentutvalget vurdert endringer i forvaltningslovens kapittel V om vedtaket. Dagens lovverk etter forvaltningslovens kapittel V gir ikke krav til å oversette vedtak til et språk parten forstår.

Forvaltningslovutvalget av 2019 har foreslått lovendringer som endrer kravene til vedtak. Relevant for utforming av vedtak er deres forslag til ny fvl. § 8 og ny fvl. § 9. Etter forslag til ny fvl. § 8 i NOU 2019: 5 skal forvaltningsorganet bruke et språk som er klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottakeren. Utvalgets forslag til ny fvl. § 9 andre avsnitt er følgende:

2) I saker om enkeltvedtak som forvaltningsorganet selv tar opp, skal det sørge for at vedtaket med begrunnelse og sentrale dokumenter i saken blir oversatt til engelsk eller et språk som parten forstår, så langt det er nødvendig for at en privatperson som er part, kan ivareta sine interesser på rimelig måte.⁵²

Utvalget har foreslått endringer som bedre ivaretar behovet innvandrerkvinner og andre grupper kan ha for oversettelse av vedtak. Krav til oversettelse gjelder imidlertid utelukkende for saker som forvaltningsorganet tar opp selv, og begrenser dermed hvilke sakstyper kravet gjelder for. Begrensningen er nærmere utpenslet i merknaden til bestemmelsen, hvor det fremgår at kravet til oversettelse ikke vil gjelde for vedtak etter søknad.

Krav til bruk av tolk etter tolkeloven gir heller ikke krav til utforming av vedtak på et språk parten forstår. Ser en NOU 2019: 5 og

51 JOU 2020: 4, s. 77

52 NOU 2019: 5 pkt. 1.2

tolkeloven i sammenheng foreligger det ikke en klar plikt til å oversette vedtak når parten ikke forstår innholdet.

For å imøtegå funn om innvandrerkvinnens behov for oversettelse, og innspill om at deler av vedtak uansett burde oversettes for bedre tilpasning, foreslår studentutvalget endringer av forvaltningslovens § 27 om underretning. Bestemmelsen stiller krav til hvilke opplysninger som skal gis ved underretning av vedtak. Underretning gis som hovedregel skriftlig.

Oversettelse av deler av vedtaket vil være et tiltak for å i større grad sikre at innbyggerne forstår vedtakene de mottar, og får bedre mulighet til å ivareta sine interesser. Rapportene og innspill understreker viktigheten av språktilpasning for realisering av rettigheter. Oversettelse av de viktigste delene av vedtak i tilfeller hvor parten ikke kan nyttiggjøre seg informasjon på norsk eller engelsk er et minstekrav som burde stilles til forvaltningen.

Studentutvalget foreslår at oppsummering av vedtakets virkning og opplyste rettigheter og plikter skal gis på tilpasset språk når parten ikke behersker norsk eller engelsk. Hvilke rettigheter og plikter det skal gis informasjon om, følger av fvl. § 27 tredje og fjerde avsnitt. Oversettelse av oppsummering og informasjon om rettigheter og plikter må foretas ved bruk av autorisert tolk. Ettersom bestemmelsen stiller krav til oversettelse av vedtakets virkning vil det for de fleste vedtak være snakk om standardoversettelser. Eksempelvis vil virkningen av avslag på familieinnvandring være den samme i de fleste saker. Innføringen vil derfor kreve begrensede tolkeressurser.

Videre foreslår studentutvalget endringer av fvl. § 27 fjerde avsnitt bokstav d. Utvalget foreslår at forvaltningsorganet plikter å gi informasjon om rettigheter og plikter som er sentrale for partens rettsstilling og velferdsbehov innenfor sakens rettsområde. Endringen foreslås for å sikre at mer informasjon av sentral karakter gis til parten. Opplysninger om

rettigheter som relaterer seg til vedtaket kan innebære viktig veiledning for parten.

Bakgrunnen for forslaget er innspill fra workshopen og andre aktører om at mange ikke er klar over relevante rettigheter som kan realiseres for å sikre sitt velferdsbehov. Dette underbygges som et generelt poeng i flere av rapportene. Uteblivende informasjon gjelder eksempelvis mulighet for opphold på selvstendig grunnlag etter fvl. § 53 ved innvilget familieinnvandringstillatelse. Videre informasjon om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap ved innvilget midlertidig oppholdstillatelse. I saker om innvilget beskyttelse er det blitt pekt på viktigheten av at parten gis informasjon om muligheten flyktninger har til å få unntak fra underholdskravet i saker om familieinnvandring. I saker om ytelser fra NAV bør det informeres om andre aktuelle ytelser og sentrale plikter.

Med innføring av nytt femte avsnitt i fvl. § 27 om oversettelse, vil endringene medføre at parten vil få informasjon om sentrale rettigheter på et språk parten behersker. Betydningen oversettelse av vedtaket kan ha for ivaretagelse av partens rettssikkerhet er et avgjørende argument for innføring av bestemmelsen. Bedre ivaretagelse av partens mulighet til å fremme sine interesser er av stor betydning for rettighetsrealiseringen. Som vist til i punkt 3.2.5, er rettighetsrealisering blant annet en forutsetning for stabil oppholdstillatelse, helsehjelp og økonomisk hjelp. Manglende rettighetsrealisering kan dermed gi alvorlige konsekvenser for flere innvandrerkvinner. Endring av regler for underretning burde derfor prioriteres.

Studentutvalgets forslag:

- Forslag etter JOU 2020: 4 om endret ordlyd i veiledningsplikten og rett til utvidet veiledning innføres.
- Introduksjonssamtalen foreslått etter kapittel 4 skal innebære en vurdering av behov for utvidet veiledning.
- Reglene etter fvl. § 27 om underretning endres. Det innføres krav til opplysninger

om sentrale rettigheter og plikter for partens rettsstilling og velferdsbehov. Videre foreslås krav til oversettelse av deler av underretningen.

3.4.3 Fri rettshjelp

Tilgjengelig rettshjelp er sentralt for realisering av rettigheter og tilstrekkelig tilgang på tjenester. Rettshjelpslovutvalget av 2020 pekte på at tilgjengelig rettshjelp er nødvendig for å gi alle mulighet til å ivareta sine rettigheter.⁵³ Videre belyser de at lovverket stadig blir mer komplisert og omfattende, og at realisering av rettigheter i større grad krever juridisk kompetanse. Samfunnet er avhengig av ordninger for rettshjelp til dem som har dårligst råd, for at rettssikkerheten skal være reell for alle. På denne bakgrunn foreslo Rettshjelpslovutvalget større endringer i dagens rettshjelpslov, herunder at flere bør omfattes av ordningen ved å endre på økonomiske vilkår og innta flere sakstyper i ordningen.⁵⁴

De foreslåtte utvidelsene av prioriterte sakstyper gjelder blant annet sossalsaker, oppheving av gjeldsordning og krav om utbetaling av lønn og feriepengar. Videre foreslår utvalget å endre bestemmelsen som åpner for skjønnsmessig vurdering av om rettshjelp skal innvilges. Utvalget ønsker å gi større rom for å få innvilget rettshjelp i saker som faller utenfor de prioriterte sakstypene.⁵⁵

På grunnlag av Rettshjelpslovutvalgets utredning, la Justis- og beredskapsdepartementet frem forslag til lov om endringer i rettshjelpsloven i 2023. Forslaget innebar en ny modell for behovsprøvd rettshjelp for å få flere personer inn under ordningen, og ble vedtatt av Stortinget i november 2023.⁵⁶ Departementet har avventet å ta stilling til utval-

gets forslag om at flere sakstyper bør inntas i ordningen.

Som videre oppfølging av Rettshjelpslovutvalgets utredning nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet en arbeidsgruppe for å vurdere hvordan en førstelinjetjeneste for rettshjelp kan se ut. Arbeidsgruppen leverte sin utredning i juni 2023. Forslaget om etablering av en landsdekkende førstelinjetjeneste for rettshjelp innebærer at alle skal få inntil en times rettslig bistand fra en advokat i nærheten av der de bor. I tillegg foreslår utvalget å opprette en nasjonal telefontjeneste og et digitalt tilbud, som skal driftes av Kontoret for fri rettshjelp. Arbeidsgruppen anbefaler at førstelinjerettshjelpen skal gis uavhengig av sakstype og behovsprøving, og uten egenandel.⁵⁷ Videre innebærer forslaget om førstelinjetjeneste at hensikten er at førstelinjen skal avklare og løse de sakene som kan løses i løpet av en time, og gi råd om hvordan sakene kan løses videre.

Studentutvalget mener at arbeidet med endringer av rettshjelpsordningen er sentralt for å bedre ivareta innvandrerkvinnens rettigheter. Studentutvalget mener at Rettshjelpslovutvalgets forslag om å innta flere sakstyper i ordningen bør følges opp videre. Videre er studentutvalget av den oppfatning at en førstelinjetjeneste for rettshjelp kan bøte på utfordringer innvandrerkvinner har i sin rettighetsrealiseringsprosess.

Studentutvalgets forslag:

- Rettshjelpslovutvalgets utredning og rapporten om utforming av førstelinjetjeneste følges opp.

⁵³ NOU 2020: 5

⁵⁴ NOU 2020: 5 pkt 2.2 og 2.4

⁵⁵ NOU 2020: 5 s. 17-19

⁵⁶ Prop. 124 L (2022–2023)

⁵⁷ Utredning fra arbeidsgruppe: Førstelinjetjeneste for rettshjelp (2023)

Kapittel 4

Tilgang til og samordning av tjenester**4.1 Innledning**

Studentutvalget har valgt å se på reglene om tilgang og gjennomføring av introduksjonsprogrammet i forbindelse med samordning og koordinerte tjenester. Studentutvalget har ved utredning funnet at retten til å delta i introduksjonsprogrammet har stor innvirkning på innvandrerkvinnens rettsstilling i samfunnet, og at introduksjonsprogrammet er et viktig virkemiddel å gi innvandrerkvinner de nødvendige verktøy for å navigere i norsk regelverk og samfunnet for øvrig. Videre har studentutvalget identifisert at samordning og samarbeid mellom tjenestetilbudet kan være av betydning for at innvandrerkvinner bedre ivaretas av tjenestene.

Følgende kapittel ser derfor på tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet og hvilken permisjonsrett innvandrerkvinner har ved deltagelse, en rett avgjørende for kvinners videre deltakelse i programmet ved graviditet. Videre presenteres reglene for samordning og samarbeid mellom tjenestene, og regler for taushetsplikt.

På bakgrunn av funn i rapporter og innspill fra aktører foreslår studentutvalget at det innføres regler om integreringskoordinator. Integreringskoordinatoren skal bidra til bedre informasjon, veiledning og samordning av tjenestene, rettet mot målgruppen. Det foreslås også endringer i integreringsloven for å gi flere tilgang på introduksjonsprogrammet.

4.2 Gjeldende rett**4.2.1 Folkerettslige forpliktelser**

Konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner, 18 des 1979

fordømmer alle former for kvinnediskriminering. Partene er enige om å føre en politikk, uten opphold og med alle egnede midler, som tar sikte på å avskaffe alle former for kvinnediskriminering, jf. Artikkel 2. Konvensjonen forplikter konvensjonspartene til å treffe de tiltak som er nødvendig for å sikre kvinners fulle utviklingsmulighet og fremgang, på lik linje med menn, se artikkel 3.

Med “diskriminering av kvinner” menes enhver “forskjellsbehandling, utestengning eller begrensning på grunnlag av kjønn som har som virkning eller formål å oppheve eller svekke anerkjennelsen, nytelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle, sivile eller ethvert annet område, uavhengig av sivilstatus og med likestilling mellom menn og kvinner som utgangspunkt”, se artikkel 1.

Konvensjonspartenes skal i sitt arbeid og nødvendige tiltak etter artikkel 3, treffe de tiltak som er nødvendig for å endre menn og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønster for å avskaffe fordommer og all annen praksis som bygger på stereotypiske kjønnsroller, eller forestillinger om at et kjønn er det andre underlegent eller overlegent, se artikkel 5 bokstav a. I relasjon til moderskapet som en samfunnsoppgave, skal arbeidet sikre en erkjennelse av at menn og kvinner har et felles ansvar for oppforstring og utvikling av sine barn, forutsatt at barna alltid kommer i første rekke, bokstav b.

Artikkel 11 understreker at kvinner ikke skal diskrimineres på grunn av ekteskap, svangenskap og fødsel. Etter artikkel 11, punkt 2, bokstav a til d skal konvensjonsparter treffe tiltak som er nødvendig for å sikre at det ikke

skjer diskriminering på grunn av svangerskap eller fødselspermisjon, herunder å innføre fødselspermisjon med lønn, eller tilsvarende sosiale ytelser, uten at dette fører til tap av tidligere stilling, ansiennitet eller sosiale goder, bokstav b. Det skal også oppmuntres til nødvendige sosiale støtteordninger som gjør det mulig for foreldre å kombinere sine familieforpliktelser med med yrkesutøvelse og deltakelse i det offentlige liv.

Artikkel 10 forplikter partene til å treffe alle tiltak som er nødvendig for å avskaffe diskriminering av kvinner slik at de kan sikres den samme rett til utdanning som menn. I lys av artikkel 10 og 11 tilligger det konvensjonspartene å treffe de nødvendige tiltak som fjerner barrierer for kvinner, slik at de kan ha lik deltakelse i utdanning som menn, også ved svangerskap og fødselspermisjon.

Lov 21. Mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven eller mrl) gjennomfører De forente nasjoners internasjonale konvensjon 18. desember 1979 om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll 6. oktober 1999, som norsk lov, jf. Mrl. § 2, kapittel 5. Ved motstrid skal bestemmelsene gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3.

4.2.2 Tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet

Lov 25. Juni 2024 nr. 54 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) har til formål å integrere innvandrere tidlig, slik at de blir økonomisk selvstendige. Loven skal også bidra til at de får “gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet”, jf. Integreringsloven § 1. Loven kommer til anvendelse for innvandrere som fikk oppholdstillatelse og kom til Norge etter integreringslovens ikrafttredelsesdato, 01.01.21.⁵⁸

Loven sonderer mellom tjenestetilbudene etter hvilket grunnlag personen har for å være

i Norge, eller etter målgrupper. Tidlig kvalifisering er rettet mot asylsøkere som bor i mottak. Denne gruppen har plikt til å delta i norskopplæring, kompetansekartlegging og kan tilbys standardiserte elementer fra introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal forberede innvandrere til deltakelse i det norske arbeidslivet og er rettet mot innvandrere mellom 18 og 55 år “som har fått innvilget oppholdstillatelse” og bosatt i avtalt kommune, jf. Integreringsloven §§ 8 og 9. Gjennom introduksjonsprogrammet skal de lære norsk og få forståelse for det norske samfunnet, opplæring og kunnskap om norsk arbeidsliv. Det skal også gis utdanning hvis de trenger det. Målet er at deltagere skal komme i jobb eller utdanning når programmet er ferdig.⁵⁹ Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er en ordning med en egen læreplan, krav til varighet og omfang og en egen prøve. Opplæringen er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet og for innvandrere mellom 18 og 67 år med grunnlag for permanent oppholdstillatelse, se integreringsloven § 26 og 27.⁶⁰

Kommunen er ansvarlig for gjennomføring av tidlig kvalifisering, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven kap. 3, 4, og 6, jf. integreringsloven § 4. Tjenestene kommunen er pliktig til å yte etter integreringsloven skal være forsvarlige. Kravet til forsvarlighet er en rettslig standard, innholdet er forankret i fagkunnskap og faglige retningslinjer som vil forandre seg med kunnskap, samfunnsutvikling og endringer i verdioppfatninger, og den er dynamisk, jf. Prop. 89 L 2019-2020 side 172. Ordlyden i bestemmelsen legger opp til at kommunen har et visst rom for skjønn ved utførelsen av sin plikt, men tjenestene må “holde tilfredsstillende kvalitet, ytes i tide og i tilstrekkelig omfang” og sees i sammenheng med de øvrige pliktene i loven.

Etter bestemmelsens fjerde avsnitt, kan kommunen “gi andre i oppdrag å utføre kom-

⁵⁹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021)

⁶⁰ Prop.89 L (2019-2020), kap. 10 s. 111

⁵⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2023)

munens oppgaver etter loven”. Bestemmelsen gir en rett til å delegere arbeidet, men ansvaret for tjenestene og innholdet i disse forblir hos kommunen, jf. Prop. 89 L (2019-2020) side 172. Integreringsloven § 4 er ment å synliggjøre kommunens kjerneansvar etter loven, men opprettholder de konstitusjonelle rammene etter Grunnlov § 49 og kommuneloven hvor kommunen selv gis rom til å vurdere hvordan arbeidet skal organiseres og utføres.

Introduksjonsprogrammet reguleres i integreringsloven kapittel 3, og integreringsloven § 8, jf. § 9 fastsetter hvem som har “rett og plikt” til å delta i introduksjonsprogrammet. Vedkommende må være mellom 18 og 55 år, være innvandrer og ha oppholdstillatelse etter § 9, og være bosatt i kommunen “etter avtale med integreringsmyndighetene”. Unntak fra bosatt-kravet følger § 8 andre avsnitt og kommunen gis diskresjonær myndighet til å tilby programmet til andre innvandrere etter tredje avsnitt. En absolutt terskel etter bestemmelsens systematikk er at “personen må ha bodd i en kommune med en oppholdstillatelse i mindre enn to år når vedtak etter § 12 treffes”.

Integreringsloven §§ 9-11 gir deltager en “rett og plikt” til å delta i introduksjonsprogrammet, kartlegge kompetanse og få karriererveiledning. Formålet med bestemmelsene er å kunne tilpasse programmet til “den enkeltes behov” og “bidra til at den enkelte kan ta informerte valg om arbeid og utdanning”. Kommunens ansvar for introduksjonsprogrammet krystalliseres i § 12, hvor de også har et ansvar etter § 13 til å sette et sluttmaal for programmet basert på grunnforutsetningene til deltakeren - tidligere utdanning. Etter § 13 kan introduksjonsprogrammet “bare forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltageren vil oppnå sitt sluttmaal med en forlengelse”. Etter integreringsloven kapittel 5 har deltageren i introduksjonsprogrammet “rett til introduksjonsstønad”, jf. § 19.

Integreringsloven § 9 første avsnitt oppstiller ulike grunnlag for at en tjenestemottaker har “rett og plikt” til å delta i introduksjonsprogrammet. De fleste grunnlag knytter

seg til personens egne forutsetninger og ikke er tilknyttet en annen persons situasjon. Integreringsloven § 9 første avsnitt bokstav f er unntaket fra bestemmelsens systematikk. Etter bestemmelsens ordlyd har den innvandrede bare rett til introduksjonsprogrammet når referansepersonen, ved familieegjenforening, har vært bosatt i en kommune “mindre enn fem år”.

Det følger av utlendingsloven § 39 at man med referanseperson mener den personen som søkeren ønsker å gjenforenes med eller etablere familieliv med.⁶¹ Bestemmelsen omhandler familieegjenforening. Innholdet er klart, en person som innvandrer til Norge har ikke rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogrammet når referansepersonen har vært bosatt i samme kommune over 5 år.

Videre er det fastsatt at introduksjonsprogrammet skal være “helårlig og på fulltid”, jf. § 14 fjerde avsnitt. I det ligger det at programmet skal gjennomføres som et “normalt arbeidsår, og at deltagerne mottar introduksjonsstønad hele året”, eller bare den tid deltageren deltar i programmet. Deltakelse skal som utgangspunkt gjennomføres som en heltidsstilling. Hensynet bak at programmet skal gjøres på fulltid, er at det skal gi deltageren en intensitet som kan være viktig for å tilegne seg språk og kulturell forståelse når man kommer til et nytt land.

Paragraf 15 gir kommunen en plikt å utarbeide en integreringsplan, jf. § 4, samtidig som det treffes vedtak etter integreringsloven § 12 - vedtak om introduksjonsprogram. Henvisning til integreringsloven § 12 inkluderer også dens tidsfrist, tre måneder. Det er dermed en frist på tre måneder for utarbeidelse av planen, etter ordlyden “samtidig”.

Integreringsplanen skal baseres på deltagerens forutsetninger, det være seg fra før personen kom til Norge eller kompetanse opparbeidet i tiden etter ankomst. Den skal ha et sluttmaal, kompetansemål og begrunne hvordan disse vil styrke den enkeltes muligheter i arbeidslivet. Planen skal utarbeides i samar-

61 Bahus (2022)

beid med deltageren. Dersom det er uenigheter mellom deltager og kommunen, avgjør kommunen integreringsplanens innhold.

Sjette avsnitt fastsetter at planen skal være dynamisk. I det ligger det at planen skal vurderes *jevnlig og ved vesentlig endring i deltagerens livssituasjon*. Planen skal ikke være et statisk instrument, men vurderes endret ved “vesentlig endring i deltagerens livssituasjon”. Integrasjonsplanen skal omfatte introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Integreringsplanen er et enkeltvedtak, *det vil også utgjøre et enkeltvedtak dersom innholdet i planen endres vesentlig*.⁶² Hva som er vesentlig må vurderes konkret, mindre endringer og tilpasninger som tidspunkter for enkeltelementer, anses ikke som enkeltvedtak, side 101.

Om integreringsplanens sluttmaal bemerker departementet at planen *bør inneholde hvilke delmaal deltagerne skal oppna på vei mot sluttmaalet*.⁶³ Delmaal skal bidra til at deltagerne når sluttmaalet om utdanning eller arbeid innenfor programmets varighet. Fristene for delmaal kan være kortere eller lengre. Fristene kan være en medvirkende faktor til at planen forblir dynamisk, ved at de gir et mer konkret grunnlag for å gjøre *jevnlige vurderinger*.

Integreringsplanen skal, i tillegg til de minstekrav som følger integreringsloven § 15, følge de krav som følger integreringsforskriften. For norskopplæringen er det satt et veiledende minimumsnivå i integreringsforskriften § 28, jf. Integreringsloven § 31, det fastsatte nivå skal vurderes ved deltakers progresjon. Vurderingen kan gi grunnlag for at nivået skal justeres i tråd med deltakers progresjon, eller manglende progresjon, integreringsloven § 15 sjette avsnitt. For samfunnskunnskap, skal deltakere gjennomføre 75 timer opplæring på et språk deltageren forstår innen et år fra deltageren får tilbud om oppstart av opplæringen. Det foreligger ikke krav til minimumsnivå ved samfunnskunnskap.

Kapittel 2 i integreringsforskriften konkretiserer de obligatoriske elementene i in-

troduksjonsprogrammet. Deltageren skal gjennomføre kurs i foreldreveiledning og livsmestring, jf. §§ 3 og 4. Foreldreveiledning er obligatorisk for de som har barn mellom 0-18 år eller venter barn. Veiledningen skal *gi informasjon og veiledning i foreldrerollen i en norsk kontekst og skape trygge foreldre som kan gi barna en god oppvekst, og dermed fremme integrering i Norge*.⁶⁴ Kommunen kan gjøre unntak fra kravene dersom kapasiteten gjør det nødvendig, men det foreligger et minimumsnivå etter § 3, sjette avsnitt. Et tilsvarende minimumskrav følger kurs i livsmestring, jf. § 4, tredje avsnitt.

4.2.3 Rett til permisjon for deltagere

Deltagere kan søke kommunen om tillatelse til fravær eller permisjon fra introduksjonsprogrammet og/eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. Integreringsloven §§ 17 og 35. Departementet kan gi forskrift om fravær og permisjoner.

Fra introduksjonsprogrammet har en gravid deltager rett til fri i forbindelse med svangerskapskontroll, når slike undersøkelser ikke med rimelighet kan finne sted utenfor programtiden. Deltager som er gravid har rett til fri i opptil ti virkedager, jf. Integreringsforskriften § 11.

Etter fødsel har moren rett til fri fra deltagelse *med introduksjonsstønad* i 20 virkedager, far har rett til fri *med introduksjonsstønad* i opptil syv virkedager, dersom han bor sammen med moren og benytter tiden til omsorg for familie og hjem, jf. § 12. Mor har rett til ammefri, jf. § 13 og kan innvilges velferdspermisjon i inntil ti virkedager for hvert kalenderår med introduksjonsstønad, jf. §§ 14. Paragraf 16 fastsetter at foreldre har rett til omsorgspermisjon i tilsammen opptil ti måneder *uten introduksjonsstønad*. 75 dager er forbeholdt henholdsvis mor og far. Benyttes ikke disse faller de bort. Det kan gjøres unntak fra dette. Kapittel 7 i integreringsforskriften, §§ 31 og 33, har lignende bestemmelser for permisjon fra opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

62 Prop. 89 L (2019-2020) pkt. 8.7.4, side 100-101.

63 Ibid., side 100-101.

64 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021)

Introduksjonsprogrammet skal gjennomføres som en heltidsjobb på fulltid, se gjennomgang til integreringsloven § 14. I kontrast til disse reglene, reguleres permisjonsrettighetene til norske statsborgere ved svangerskap og fødsel av arbeidsmiljøloven kapittel 12. Kapittelet fastsetter en rett til 12 ukers permisjon under svangerskapet, 2 ukers omsorgspermisjon for far, 6 uker fødselspermisjon og foreldrene har rett til tolv måneder foreldrepermisjon sammenlagt, jf. aml. §§ 12-1 til 12-5. Permisjonsrettighetene i de ulike reglementene viser en klar forskjell i permisjonsrettighetene om man er i en fullstidsstilling som norsk statsborger eller om man er deltager i et introduksjonsprogram.

En annen side ved permisjonsretten er rett til barnehageplass, jf. lov om 17. Juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) §16 fastsetter når barnet har rett til barnehageplass. Barn som fyller ett år i august til november har rett til barnehageplass i sin fødselsmåned, barn som fyller ett år i desember til juli, har først rett på barnehageplass i august. Barn som fyller år i desember, vil ikke ha rett til barnehageplass før de er ett år og åtte måneder.

4.2.4 Samordning og samarbeid

For å fremme et helhetlig og samordnet tjenestetilbud skal kommunen samarbeide med andre tjenesteytere “dersom samarbeid er nødvendig” for deltageren i introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 50 første avsnitt. Har deltageren individuell plan etter annen velferdstjenestelov plikter kommunen å delta i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål etter planen.

For at samarbeidsplikten skal inntre, må det være nødvendig for deltakerens helhetlige og samordnede tjenestetilbud. Ved endringsslov 143 (2020-2021) om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator), jf. Innst. 581 L (2020-2021) og Prop. 100 L (2020-2021), så lovgiver følgende om nødvendighetskriteriet i integreringsloven § 50:

Dette innebærer at kommunen må gjøre en konkret faglig vurdering av hva de har plikt til å samarbeide om, hvilke andre tjenesteytere de skal samarbeide med når det gjelder de enkelte oppgavene, og en vurdering av hvor omfattende og langvarig samarbeidet vil bli. Dette vil variere ut fra den enkelte deltakerens behov. Kommunen må selv vurdere hvilke samarbeidsaktiviteter de må gjennomføre for å oppfylle plikten til samarbeid. Samarbeidsplikten gir også kommunen plikt til å medvirke i samarbeid om utarbeidelse og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan. Pliktene gjelder kun overfor deltakere i introduksjonsprogram, og ikke de som kun deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Samarbeidet skal skje innenfor gjeldende regler om taushetsplikt.⁶⁵

Det tilligger kommunen et vidt skjønn til vurderingen av hva som er nødvendig, innenfor faglige og forsvarlige rammer.

Det er kommunens ansvar å samordne tjenestetilbudet, og bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordningen. Unntaket er hvis det er oppnevnt barnekoordinator etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2, i de tilfeller skal barnekoordinatoren sørge for samordning av tjenestetilbudet, jf. § 50 andre avsnitt.

Kommunen skal videre sørge for samarbeid med andre tjenesteytere, også utenfor de tilfeller det er nødvendig for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud for deltaker. Forutsetningen for et godt samarbeid mellom tjenesteyterne hvor det er nødvendig overfor tjenestemottaker, er at det allerede er etablert kanaler for utbytte av erfaringssetninger og kunnskap mellom tjenesteyterne. Det ligger dermed til kommunens ansvar å etablere slike kanaler.

⁶⁵ Prop.100 L (2020-2021) s. 145.

Om koordinerende tjenestetilbud i andre lovverk

Ved endringslov 11. Juni 2021 nr. 78 om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator), etter lovvedtak 143 (2020-2021), jf. Innst. 581 L (2020-2021) og Prop. 100 L (2020-2021) ble samtlige regler om samarbeid og samordning harmonisert i velferdstjenestelovgivningen, herunder integreringsloven § 50, se kapittel 4.1.2.

Forarbeidene for samordningen etter endringslov nr. 78 viser at det er et økt behov for fokus på samordning hos velferdstjenestene for å gi et helhetlig tjenestetilbud, men også for at tjenestetilbudet skal være effektivt. Med effektivitet menes det at tjenesteyterne med tilbud skal kunne oppnå sine respektive mål, unngå dobbeltbehandling og på den måten være kostnadseffektiv for staten ved at tjenesten kan konkluderes for den enkelte tjenestemottaker på et tidligere stadium.

Etter en samordning av de respektive lovverk til velferdstjenestene var lovgivers formål at disse bestemmelsene skulle være likelydende og fremme samarbeidsplikten overfor personer som “har behov for bistand fra flere instanser samtidig”.⁶⁶

Endringsloven med tilhørende forarbeider gjennomførte en rett til barnekoordinator, se nåværende helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2 a. Ordningen er en behovsprøvd tjeneste til familier med barn og unge som “vil ha behov for langvarige og sammensatte eller koordinerte helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester” etter samtykke fra foreldrene. Begrunnelsen for ordningen er at regelverket er fragmentert og vanskelig å navigere seg i, bestemmelsen retter seg mot familier i sårbare situasjoner som kan ha behov for ekstra oppfølging og veiledning.

Koordinators rolle etter helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2a er å koordinere helse- og omsorgstjenester og andre velferdstjenester. Etter andre avsnitt skal barnekoordinator sørge for “koordinering av det samlede

tjenestetilbud”, “ha oversikt over og bidra aktivt til å ivareta kommunens ansvar”, “at familien og barnet får nødvendig informasjon og helhetlig veiledning” om helse- og omsorgstjenestetilbudet, andre velferdstjenester og relevante pasient- og brukerorganisasjoner, og sørge for “fremdrift i arbeidet med individuell plan”. Helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2a, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5c fastsetter en rett til barnekoordinator. Hensynet ligger til at dette er familier i svært sårbare situasjoner.

Gjennomgangen underbygger at det kan være vanskelig å navigere seg i en fragmentert lovgivning og tjenestetilbud, særlig i en sårbar livssituasjon. For at tjenestetilbudet skal være effektivt og helhetlig kan en koordinator, som følger opp tjenestene, være et viktig bidrag.

4.2.5 Taushetsplikt og personvern

En side til samarbeidsplikt mellom ulike velferdstjenester og forvaltningsapparater er taushetsplikt og personvern. Reglene om taushetsplikt og personvern gir effektive terskler for hvilke opplysninger et organ kan innhente om tjenestemottaker og hvilke opplysninger den kan dele med andre organer. En annen side er at regelverket skal være et vern for tjenestemottakerens personlige informasjon, derfor må vedkommende få tilstrekkelig informasjon om regelverket hos tjenesteyterne for å sikre at tjenestemottaker føler seg trygg når den deler slik informasjon. I det videre gjennomgås reglene for taushetsplikt og personvern, etter forvaltningsloven, personopplysningsloven og integreringsloven.

Generelle regler om taushetsplikt finnes i forvaltningsloven §§ 13 flg, hvis ikke regulert ved lex specialis i velferdstjenestenes respektive lovgiving. Reglene om personvern er regulert i personopplysningsloven, jf. Europaparlamentets personvernforordning, EU 2016/679. Personvernforordningen får anvendelse på all behandling av “helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger av “fysiske personer” og på ikke-automatisert

⁶⁶ Se R-35-00, kapittel 3.13.2.1, og lovvedtak 143 (2020–2021)

behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register”, jf. Forordningens art. 1 og 2.

Taushetsplikten

Forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt fastsetter at *enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om 1) noen personlige forhold.*

Etter andre avsnitt regnes personlige forhold som all informasjon som kan røpe et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Men at en opplysning gjelder en enkeltperson er ikke tilstrekkelig til at opplysningen gjelder et personlig forhold. At der er tale om en personopplysning etter personversforordningen art. 4, er ikke tilsvarende et personlig forhold etter forvaltningsloven § 13. Slike opplysninger skal behandles etter reglene i personopplysningsloven. Personlig forhold omfatter opplysninger om private forhold som det er vanlig å ville holde for seg selv – som opplysninger om fysisk eller psykisk helse, seksuell legning, følelsesliv og visse opplysninger knyttet til familie og hjem.⁶⁷

Etter Justisdepartementets veileder⁶⁸ skal det i en vurdering om opplysningene er omfattet av taushetsplikten vektlegges om opplysningene *åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.*⁶⁹

Forvaltningsloven §§ 13 a flg. lovfester begrensninger i taushetspliktens rekkevidde, hvor det *ikke er behov for beskyttelse*, eller det er behov *ut fra private eller offentlige inter-*

esser. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, har oppsummert innholdet i forvaltningsloven § 13 b slik:

Forvaltningsloven § 13 b første ledd fastsetter begrensninger i taushetsplikten der private eller offentlige interesser tilsier at opplysningene må kunne deles med andre. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter, eller at de brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at opplysningene gjøres tilgjengelige for andre tjenestepersoner i organet eller etaten i den utstrekning det trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, for statistikk, for utrednings- og planoppgaver eller for revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen selv.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd regulerer også adgangen til å dele opplysninger med andre forvaltningsorganer. Opplysningen kan som nevnt brukes for å oppnå det formål den er innhentet for. I noen tilfeller vil det innebære at opplysninger må deles med andre. I tillegg er det adgang til å gi andre organer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet, og ellers de opplysninger som er nødvendige for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag. Videre kan et forvaltningsorgan anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller kontrollorganer, når det er ønskelig av allmenne hensyn, eller når forfølgning av lovbrudd har en naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver. Loven åpner også for deling av informasjon etter lov om Oppgaveregisteret, og der et forvaltningsorgan gir et forvaltningsorgan en

⁶⁷ NOU 2019: 5, pkt 19.3.1.

⁶⁸ Justisdepartementets rettleiar til offentleglova (2006)

⁶⁹ NOU 2019: 5 punkt 19.3.1

annen EØS-stat opplysninger som forutsatt i tjenesteloven.⁷⁰

Etter bestemmelsen innhold er det flere tilfeller hvor forvaltningsorganet kan hente inn eller dele taushetsbelagte opplysninger fra andre forvaltningsorganer om personlige forhold, forutsetningen er at det foreligger legitime interesser og formål bak innhenting.

Personvern

Etter personopplysningsloven er en *personopplysning* enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, jf. Personvernforordningen art. 4 nr. 1. For behandling av slike personopplysninger, kreves det et behandlingsgrunnlag, et rettslig grunnlag for at behandlingen skal være lovlig. Behandlingsgrunnlaget kan være etter EUs lovgivning, nasjonal lovgivning eller samtykke, se personvernforordningen kapittel 2.

Personvernforordningen kapittel II fastsetter generelle regler for behandling av personopplysninger. Kapitlet gir faste bestemmelser som må tolkes i tråd med de *prinsipper for behandling av personopplysninger*, jf. personvernforordningen artikkel 5.

Utgangspunktet for lovlig behandlingsgrunnlag fremgår av artikkel 6. Etter artikkel 6 nr. 3 skal behandlingsgrunnlaget etter art. 6 nr. 1 bokstav c og e, hvor det forutsettes at behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige eller behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesser eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, fastsettes i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett, som den behandlingsansvarlige er underlagt. Behandlingsgrunnlaget må derfor fastsettes ved lov eller tilsvarende rettsakt som er bindende etter nasjonalstatens konstitusjonelle rammer eller praksis.

Skal behandlingen brukes til et annet formål enn det som opplysningen ble samlet inn for, behøver behandlingsansvarlig samtykke, jf. Art. 6 nr. 4. Regler om samtykke er gitt i artikkel 7 og 8. Det grunnleggende ved vurderingen om det foreligger samtykke, er at *anmodningen om samtykke fremlegges på en måte som gjør at den tydelig kan skilles fra nevnte andre forhold, i en forståelig og lett tilgjengelig form og på et klart og enkelt språk*, jf. Artikkel 7 nr. 2. I vurderingen om det er gitt frivillig samtykke er om det er blitt gjort betinget av samtykke til behandling av personopplysninger som ikke er nødvendig for å oppfylle nevnte avtale. Dette er i tråd med prinsippene for behandling av personopplysninger jf. Artikkel 5, nr. 1 bokstav b og c.

Enkelte behandlinger av «særlige kategorier av personopplysninger» er forbudt, jf. Artikkel 9 nr. 1. De «særlige kategorier» anses som spesielt sensitive da de kan gi anledning for diskriminering og forfølgelse. Ved behandling av slike kategorier fastsetter artikkel 9 nr. 2 de tilfeller hvor det er lovlig, hvis premiss at vilkårene i artikkel 9 nr. 2 bokstav a til j er oppfylt. Bokstav a fastsetter at det kan skje hvor den registrerte har *gitt uttrykkelig samtykke til behandling av slike personopplysninger for ett eller flere spesifikke formål*. Etter bokstav b kan det skje hvor behandlingen er *nødvendig for at den behandlingsansvarlige eller den registrerte skal kunne oppfylle sine forpliktelser og utøve sine særlige rettigheter på området arbeidsrett, trygderett og sosialrett* i den grad dette er tillatt i henhold til lovgivning.

At et samtykke er uttrykkelig er ikke nærmere definert i forordningen utover det som fremkommer av artikkel 7. I den forstand at personopplysningene i disse tilfeller er ansett særlig sensitive kan det påfalle behandlingsansvarlig å gjennomføre særlige tiltak ved innhenting av samtykket, som fastsetter at den registrerte forstår hvilke opplysninger og til hvilket formål opplysningene hentes inn. Det være tolk, veiledningstimer eller lignende, det avgjørende må være at samtykkets grunnlag er *forståelig og lett tilgjengelig form og på*

⁷⁰ NOU 2019: 5 side 274-275.

et klart og enkelt språk, jf. Artikkel 7 nr. 2 og at samtykket må kunne påvises i ettertid.

Integreringsloven §§ 41 og 42.

Integreringsloven § 41 fastsetter at offentlige organer kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver i forbindelse med:

- a. tiltak for å gi asylsøkere kjennskap til norsk språk og samfunnsliv
- b. tiltak for å gi innvandrere kunnskap og ferdigheter for å kunne delta i det norske samfunnslivet
- c. gjennomføring av prøver for dokumentasjon av norskkunnskaper og samfunnskunnskap
- d. bosetting av innvandrere
- e. utbetaling av tilskudd for tiltak som nevnt i bokstav a, b og d

Bestemmelsen kommer også til anvendelse når personen har fått statsborgerskap etter å hatt en midlertidig oppholdstillatelse når det nødvendig for å samarbeide med andre tjenester etter § 50, jf. § 41 andre og tredje avsnitt. Bestemmelsen gjelder også de tilfeller hvor private utfører oppgaver på vegne av stat, fylkeskommune eller kommune.

Paragraf 42 fastsetter begrensninger i taushetsplikten, hvor personopplysningene nevnt i § 41 kan innhentes fra utlendingsmyndighetene og folkeregistermyndighetene uten hinder av lovbestemt taushetsplikt. Samme gjelder barnevernstjenestene når hensynet til barnets beste gjør det nødvendig. Samme gjelder utveksling mellom offentlige organer når det er nødvendig for å utføre de oppgaver nevnt i § 41 første avsnitt bokstav a til e. Unntaket gjelder ikke taushetsplikt etter helsepersonelloven. Etter integreringsloven § 44 kan et organ pålegge de opplistede organer å utlevere personopplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt for utføre organets offentlige oppgaver etter loven.

Integreringsforskriften kapittel 9 regulerer videre behandling av personopplysninger. Kapittelet fastsetter hvem som kan innhente opplysninger, fra hvilke aktører, hvordan opplysningene skal behandles, hvilke personopplysninger som er relevante for formålene etter integreringsloven § 41, og opplysninger som er relevante etter de særlige tiltak som integreringsloven regulerer, herunder deltakelse i introduksjonsprogram eller opplæring i språk og samfunnskunnskap. Integreringsforskriften §§ 56 til 59 gir regler om hvem som er behandlingsansvarlig etter formålet for behandlingen og §§ 60 og 61 fastsetter prosedyre for lagring og sletting av personopplysningene.

4.3 Fungerende rett

4.3.1 Tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet

Tilgang til introduksjonsprogrammet

Studentutvalget har ved utredningen erfart en del kritikk mot innvandrerkvinner tilgang til introduksjonsprogrammet. Integreringsloven § 9 første avsnitt bokstav f, knytter kvinnes rett til introduksjonsprogrammet til deres referanseperson. Når kvinners rett til introduksjonsprogrammet er tilknyttet hvor lenge deres referanseperson har vært bosatt i kommune, under fem år, kan disse kvinners rettsstilling komme skjevt ut. Referanseperson er den personen som søkeren ønsker å gjenforenes med eller etablere familieliv med, også kalt oppholdstillatelse ved familiegjennforening.

Kritikken er at innvandrerkvinner hvor referansepersonen har vært bosatt i en kommune i over fem år, og derfor omfattes av unntaket i integreringsloven § 9 bokstav f, bare blir integrert i den grad deres referanseperson 1) har kunnskap og kompetanse til å integrere familiemedlemmet ved familiegjennforening, og 2) ønsker å integrere familiemedlemmet. En annen side til problembeskrivelsen i punkt 1, i relasjon til referansepersonens kunnskap og kompetanse, er faren for at det oppstår myter om norske samfunnsforhold. Med

myter menes en utbredt forestilling om norske samfunnsforhold som ikke svarer til virkeligheten, en slik myte kan være at barnevernet er “farlig og tar barna til alle innvandrere”.⁷¹

Et siste forhold, belyst i Chelaghmas masteravhandling “Innvandrerkvinneres rettssikkerhet”⁷², omhandler kvinners rettssikkerhet. Chelaghma viser her til NRKs artikkel fra 2019 titulert “Utenlandske kvinner leveres på døra til krisesenteret”. Artikkelen formidler krisesentrene erfaringer om at norske menn leverer sine utenlandske partnere på døra “når de er ferdig med dem”. Krisesenteret i Skien kunne her opplyse at de alene mottar rundt ti kvinner årlig som er kastet ut av sine ektefeller, av disse er en stor andel fra Thailand og Filippinene. Ektefellen, eller referansepersonen, i flere av disse tilfellene norsk, har vært bosatt i samme kommune i over 5 år. En erfaring fra et krisesenter viser at problemet med “konedumping” kan være svært omfattende ved at én mann har fått navnet “leverandøren”, han har på noen få år levert fire kvinner til krisesenteret.

En side av problemstillingen er at det burde være strengere oppfølging ved slik praksis hos enkeltindivider hos UDI. En annen side er at i slike tilfeller hvor referansepersonen er norsk, og fastboende i en kommune har kvinnene ikke rett på introduksjonsprogrammet etter integreringsloven § 9 første avsnitt bokstav f. Med det har de ikke rett eller tilgang på programmets innhold etter integreringsloven § 14, særlig her ville kurs i livsmestring eller arbeids- eller utdanningsrettede elementer vært relevante, jf. første avsnitt bokstav c og d. De har hatt svært liten eller ingen kontakt og erfaring med norsk samfunn, interesseorganisasjoner og kan ha et lite nettverk. Ikke engang en engangssamtale med norske myndigheter

etter visum for familieinnvandring ble innvilget, jf. Utlendingsloven kapittel 6.

Ytterligere en side til realitetene bak integreringsloven § 9 første avsnitt bokstav f, er grunnlaget for familieinnvandring etter utlendingsloven § 40 a. Bestemmelsen fastsetter at det er et krav for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 40, oppholdstillatelse for ektefeller, at referansen har “arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år”. Bestemmelsen er tilført fordi det var ønskelig å stramme inn asylpolitikken i Norge og omhandler i hovedsak de som kommer til Norge på grunnlag av familiegjengenforening, se utlendingsloven § 40 a, første avsnitt, bokstav a til f.

Samtlige deltagere i studentutvalgets workshop erfarer at søknader om familieinnvandring til UDI er tidkrevende. Etter en simulert utfylling av UDIs “Guide til ventetid i familieinnvandringssaker”⁷³ kan en person fra Iran (brukt som eksempelland i UDIs venteguide) ha ventetid på minimum 12 måneder før søknaden blir behandlet av UDI. Begynner søknadsprosessen sent og referansepersonen bor i samme kommune i hele perioden, vil den innvandrende med søknad om oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjengenforening falle utenfor målgruppen etter integreringsloven § 9 første avsnitt bokstav f.

Gjennomføring av introduksjonsprogrammet

Deltageren skal ved gjennomføring av introduksjonsprogrammet innom en rekke områder, jf. Integreringsloven § 14. Det skal gjennomføres helårlig og på heltid, og foretas jevnlig evaluering av målsettingen fastsatt i integreringsplanen, jf. §§ 14 og 15 sjette avsnitt. Det stilles følgelig krav til gjennomføring, men at disse skal vurderes individuelt for deltagerens kompetanse og fremgang.

Deltagere på studentutvalgets workshop og innspill fra ulike forvaltningsorganer fremhever at flere deltakere ville hatt stor nytte av en mer individualisert gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Særlig hos innvandrerkvinner med unge barn ser de at en for-

71 Se rapporten “Myter eller realiteter - møter mellom innvandrere og barnevernet”, gjennomført på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i perioden 2013-2017 ved NTNU Samfunnsforskning - mangfold og inkludering, med Berit Berg som prosjektleder.

72 Chelaghma (2022)

73 Utlendingsdirektoratet (u.å.)

pliktelse på heltid er vanskelig å forene med omsorgsforpliktelsene kvinnene har.

Ved at kvinnene ikke har en rett, eller mulighet, til å gjennomføre programmet på deltid, forteller aktører studentutvalget har hatt kontakt med at det er en større sannsynlighet for at innvandrerkvinnene ikke gjennomfører i introduksjonsprogrammet. Dette er problematisk sett i lys av de folkerettslige forpliktelsene Norge har etter kvinnekonvensjonen, se kapittel 4.1.1.

En annen side av gjennomføringen av introduksjonsprogrammet er det stigma enkelte kvinner føler de møter, særlig hos kvinnene som har høyere utdanning og som føler programmet mister relevans med sin progresjon. Likestilling, Inkludering og Nettverk (LIN) forteller om kvinner med høyere utdanning som ønsker et mer intensivt introduksjonsprogram, slik at de kan raskere komme seg ut i jobb. Etter integreringsloven, jf. Integreringsplanen § 15 sjette avsnitt, har lovgiver i utgangspunktet tatt høyde for at slik tilpasning skal kunne skje, jf. kapittel 4.1.2 ovenfor, aktørene forteller at dette ikke alltid skjer for de som ønsker en slik intensivering.

Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet

Gjeldende rett etter integreringsforskriften, jf. integreringsloven skiller seg særlig fra den rett kvinner har til permisjon ved svangerskap og fødsel etter arbeidsmiljøloven kapittel 12. Det er påpekt av bidragsgivere til utredningen at gjeldende rett i integreringsloven med forskrift kan i verste tilfelle føre til at mor mister retten til introduksjonsprogrammet, i de tilfeller hun overskrider tidsrammene for permisjon, fastsatt i forskrift.

Ulike aktørers bidrag til studentutvalgets utredning viser til at disse bestemmelsene er egnet til å gjøre livssituasjonen vanskelig for innvandrerkvinner, og ikke er integreringsfremmede. Disse personene peker spesielt på manglende harmonisering av permisjonsreglene og rett til barnehageplass for innvandrerkvinner med midlertidig oppholdstilla-

telse som deltar i introduksjonsprogrammet, se 4.1.3.

Permisjonsordningen er kortere for innvandrerkvinner enn for norske statsborgere som omfattes av arbeidsmiljølovgivningen. Kombinert med barnets rett til barnehageplass, som er lik for begge grupper tilfelle, viser erfaringene til studentutvalgets bidragsgivere at disse kvinnene vil prioritere omsorgsforpliktelsene for barnet, bli hjemme med barnet og miste sin plass i introduksjonsprogrammet.

En problemstilling knytter seg til fars rolle og rett til permisjon etter integreringsforskriften §§ 12 og 16. Integreringsforskriften § 12 fastsetter at når far eller annen omsorgsperson er deltager i introduksjonsprogrammet, har denne personen bare rett til 7 dager permisjon ved barnets fødsel. Integreringsforskriften § 16 fjerde avsnitt, hvis tilfellet begge foreldre er deltager i introduksjonsprogrammet, fastsetter at 75 dager av permisjon i anledning fødsel eller svangerskap er forbeholdt henholdsvis mor og 75 dager faren. Benytter ikke faren seg av denne tiden, faller retten bort. Det foreligger ikke lignende bestemmelser etter arbeidsmiljølovens regler, og reglene må forstås som en særregulering for innvandrere etter integreringsloven.

Etter bestemmelsen intensjon skal de fremme farens deltakelse i barnets tidlige stadier og bidra mer til mors velvære og hjemmestell etter fødselen. Studentutvalgets bidragsgivere har vist til at dette ikke hjelper med en lovfestet trussel for å miste rettigheter. Det bør gjennomføres andre tiltak for at faren blir mer delaktig i mor og barnets liv etter fødselen.

Samtaler og kurs etter integreringsforskriften § 3 er løftet opp som fordelaktig. Det er samtidig løftet fram at slike kurs bør være tilgjengelige for innvandrede familier selv etter introduksjonsprogrammet er ferdig. Tidlig engasjement og tilknytning hos faren, mellom far og barn, har også vist seg å være forebyggende for vold i nære relasjoner. En rett til lengre fødselspermisjon for far og len-

gre rett til foreldrekurs, er løftet fram som bidragsgivende til løse problematikken.

4.3.2 Samarbeidsplikt og koordinator.

En gjentakende barriere samtlige av referansegruppene, personene og deltagere i studentutvalgets work-shop har poengtert er velferdstjenestenes manglende tilgjengelighet, gjennomsiktighet og koordinering. Studentutvalget erfarer etter utredningen at denne barrieren er gjennomgående i hele Norge.

Etter integreringsloven § 50 skal kommunen samarbeide og samordne tjenestetilbudet etter integreringsloven med andre forvaltningsorganers tjenestetilbud og arbeid, det er videre gitt rett til å dele visse opplysninger som begrenser taushetsplikten etter integreringsloven §§ 41 og 42, jf. Integreringsforskriften kapittel 9. Det tilligger kommunen en viss frihet hvordan dette arbeidet skal organiseres, og mange kommuner har valgt å inkludere i flyktningtjenesten stillinger som flyktningkonsulent eller koordinator. Referansegruppen er svært positive til en slik tjeneste, og viser til at innvandrerkvinner, og innvandrere generelt, har gode erfaringer og tillit til personene i disse stillingene.

Problemstillingen ved slike flyktningkonsulenter i integreringssammenheng er todelt, for det første er tjenesten kun tilgjengelig for flyktninger, jf. utlendingsloven kapittel 4. Den andre problemstillingen omhandler at dette ikke er en lovpålagt tjeneste. Det er opp til kommunen om en slik stilling skal opprettes. Det er ikke en likeartet praksis rundt denne stillingen i alle kommunene. I ulikhetene ligger det at flyktningkonsulentene kan være tilknyttet ulike organer ut fra kommunens organisering, eller ha ulike oppgaver og ansvarsområder, eller om kommunen faktisk har stillinger som flyktningkonsulent. Det fører til at det oppstår en ulik praksis og innvandrere vil få et tjenestetilbud ut fra hvor de har bodd seg. Det kan resultere i at de blir integrert i den grad kommunen tilbyr den nødvendige oppfølging eller de tjenestetilbud som innvandrere behøver for integrering.

En annen side til flyktningkonsulenter eller koordinatorene som stilling er den tillit innvandrere har til personen og den generelle tilgjengeligheten til forvaltningsorganene. Både innvandrerkvinner og de organisasjonene som arbeider mot målgruppen erfarer at digitaliserte informasjonstjenester ikke er tilstrekkelige for å ivareta tjenesteytneres veilednings- og informasjonsplikt. De er heller ikke tilstrekkelig for at disse kvinnene kan ivareta sine egne rettigheter og plikter se kapittel 3.2.2. Digitalt utenforskap kommer særlig på spissen for innvandrerkvinner, delvis på grunn av deres bakgrunn og erfaring med statlige aktører i sitt hjemland og delvis på grunn av deres språklige kompetanse og kunnskap om norsk byråkrati.

Videre erfarer referansegruppene i sin helhet at det avgjørende for disse kvinnene er ikke hvilket forvaltningsorgan de oppsøker, men heller den menneskelige interaksjonen og relasjonen de har med vedkommende saksbehandler. Krisesenteret i Tromsø erfarer særlig at kvinnene de har møtt oppsøker de som er "snill", "har snille øyne" eller er "forståelsesfull". Overordnet ser studentutvalget at de personer som gir sin tid og forsøker å forstå disse kvinnene blir avgjørende for hvor de oppsøker assistanse for å fastsette sine rettigheter og plikter.

En siste side til tilgjengelighet er tilbud om veiledning og informasjon etter fullført introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet skal fullføres helårlig og på fulltid over en gitt periode, jf. Integreringsloven §§ 13 og 14. Studentutvalget erfarer at referansegruppene opplever gjennomføringen som hektisk i en periode med mange nye inntrykk og ukjente samfunnsstrukturer. De forteller at innvandrerkvinnene i liten grad gjør seg forstått med alle sider av sine rettigheter og plikter eller omfanget av Norges tjenestetilbud. Det er først når disse situasjonene oppstår at kvinnene har behov for å ha en person eller sted de vet kan gi nødvendig informasjon og veiledning.

Flere av organisasjonene studentutvalget har vært i kontakt med ønsker et slikt sted eller en slik rolle som innvandrerkvinnene føler de kan oppsøke når disse ulike situasjonene oppstår. Særlig rettshjelpsorganisasjonene erfarer at de må bruke mye tid på veiledning fremfor saksbehandling ovenfor innvandrerkvinner, og innvandrere generelt. Alle organisasjoner studentutvalget har vært i kontakt med erfarer at de går langt utenfor sine roller ved veiledning, oppfølging og støtte. Kort sagt i studentutvalgets work-shop:

“om ikke vi får disse kvinnene til krisesenteret, hvem ellers, og det hadde gått skikkelig ille med den voldsutsatte kvinnen om hun hadde dratt hjem.”

Krisesenteret i Tromsø og JURK har i den anledning understreket et behov for en introduksjonssamtale, uansett oppholdstillatelse eller situasjon. Introduksjonssamtalen skal gi grobunn for tillit og tilhørighet, hvor kvinnene får informasjon om forvaltningen, integreringsprogram og de rettslige virkemidler som foreligger for kvinner som opplever vold i nære relasjoner, særlig krisesenteret som tjenestetilbud. Avgjørende for et slikt tiltak, og for å fremme tillit, er at samtalen skjer en plass kvinnen har tilknytning og kan henvende seg ved senere anledning. Introduksjonssamtalen har til hensikt at innvandrerkvinner ikke havner i slike situasjoner hvor hun frykter for at sine personlige samtaler og møter med velferdstjenestene skal deles, det er derfor avgjørende at disse inkluderer tolketjenester, reglene om taushetsplikt og særlige tjenestetilbud for kvinner, herunder krisesenter.

4.3.3 Taushetsplikt og personvern

JURK forteller om erfaringer med begrensede tolkningstjenester for innvandrerkvinner i møte med forvaltningsorganisasjoner og situasjoner hvor tolketjenesten er kvinnens partner eller barn. Overordnet knytter problem-

beskrivelsen seg til kvinnens anledning til å prate fritt om situasjonen i hjemmet eller andre helseplager hun ønsker at skal være privat.

En annen side til tolketjenestene studentutvalget opplever at samtlige i referansegruppen har erfart, er de sosiale tilknytningene tolken har til kvinnens sosiale gruppe. Enten det er at tolken kan legge føringer for samtalen, går utenfor sin rolle som tolk eller at kvinnen frykter at tolken skal dele innholdet av samtalen i deres gruppe. Et resultat av dette er at flere rapporterer at mange kvinner ikke ønsker at tolken skal være fra samme område eller ha samme dialekt, da de frykter at deres informasjon og erfaringer vil bli delt.

Problembeskrivelsen knytter seg til at forvaltningens taushetsplikt og forbudet om behandling og deling av særlige personopplysninger blir underkommunisert, hvor kvinnen frykter at det hun deler fortrolig i disse møtene vil bli rapportert hjem. En annen side er at forvaltningen generelt er for dårlig til å benytte seg av tolk i de tilfeller det er nødvendig, og når de anvender tolk underkommuniserer tolkelovens regler om taushetsplikt⁷⁴, jf. Strl. §§ 209-210.⁷⁵

Disse erfaringene vil forhåpentligvis avhjelpes av tolkeloven § 4 som fastsetter et forbud mot å bruke barn som tolk. En underkommunisert taushetsplikt og reglene i tolkeloven om taushetsplikt, jf. Strl. §§ 209-210, vil muligens best avhjelpes gjennom øvrige tiltak, det være holdnings- og kompetansekampanjer hvor forvaltningen blir klar over og kommuniserer tydelig sin plikt i disse møtene. Velferdstjenestene må kommunisere at de individuelle og personlige velferdstjenestene er nøyaktig til det formål som beskrevet, individuelle og personlige.

⁷⁴ Lov 11. Juni 2022 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven), § 15

⁷⁵ Lov 20. Mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven), §§ 209-210

4.4 Studentgruppens vurdering og forslag

Etter en gjennomgang av gjeldende rett og vurdering av de erfaringer gruppens bidragsgivere har delt gjennom personlige møter og work-shop, har studentutvalget vurdert at bredere tilgang til og mer fleksibel gjennomføring av introduksjonsprogrammet er egnede tiltak for å fremme innvandrerkvinneres rettssstilling i Norge. Videre mener studentutvalget at en økt samarbeidsplikt og oppfølging av tjenestetilbudet gjennom en integreringsskoordinator, kan avhjelpe problematikken som knytter seg til de vanskeligheter innvandrerkvinner har i å ivareta sine rettigheter og plikter, som kan oppstå under tiden de mottar et tjenestetilbud etter integreringsloven og etter denne tid.

Forslagene gjøres generelle, både for menn og kvinner, men gjøres med innvandrerkvinner for øye. Bakgrunnen er erfaringer som viser at for å sikre innvandrerkvinneres rettssstilling er det ikke tilstrekkelig å bare arbeide mot kvinnes integrering. Bidragsgivere til utredningen har vektlagt at tiltak har best mulig virkning for kvinners rettssstilling når arbeidet rettes mot begge kjønn, kapittel 4.2.1.

4.4.1 Tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet

Tilgang til og gjennomføring av introduksjonsprogrammet er sentralt for innvandrerkvinneres rettssstilling og kunnskap om sine rettigheter og plikter. Gjennomgangen har videre vist at reglene om tilgang til introduksjonsprogrammet har direkte virkning særlig for innvandrerkvinner som gruppe. Manglende gjennomføring av introduksjonsprogrammet og kunnskap om det norske språk og samfunn, er i stor grad bidragsgivende til kvinnes sårbarhetsfaktorer, hemmende for integrering og kvinnes rettssstilling i det norske samfunnet.

Studentutvalget vurderer i kapittel 4.3.1 tilgangen til introduksjonsprogrammet etter integreringsloven § 9 første avsnitt, bokstav f, en mulig individuell tilpasning av introduks-

jonsprogrammets gjennomførelse og innhold, og harmonisering av rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet med arbeidsmiljøloven eller barnehageloven.

Tilgang til introduksjonsprogrammet

Integreringslova § 9 første avsnitt, bokstav f gir en "rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet" til de som har "oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e. Retten er forutsatt at referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om "familiegjenforening".

Studentutvalget vurderer fem års-grensen til å være unødvendig og potensielt skadelig for integrering. Formålet med integreringsloven er at:

"innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet."⁷⁶

Formålet tilsier at en tidsbegrensning ikke bør eksistere, men at ved familiegjenforening får familiemedlemmet "rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet" uavhengig av referansepersonens botid.

Det at en persons "rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet" utledes fra en annens persons rett og boforhold er ikke et integreringsfremmende tiltak. Nødvendigheten av å klassifisere og begrense familieinnvandring på en effektiv måte er en annen side enn det forhold at referansepersons boforhold i et tidsperspektiv skal være avgjørende.

Studentutvalget vurderer at en slik tidsgrense kan være skadelig for integrering. Dette knytter seg til, som tidligere nevnt, at det gjenforente familiemedlems integrering blir knyttet til referansepersonen. Har referansepersonen bodd i kommunen i mer enn 5

⁷⁶ Integreringsloven § 1

år vil referansepersonen bli ansvarlig for at gjenforent familiemedlem blir introdusert til det norske samfunnet. En slik konsekvens fremmer ikke at vedkommende “integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendig”, jf. integreringsloven § 1. Selv om en person ved familiegjennforening er økonomisk avhengig av referansepersonen, er det i samfunnets interesse at personen blir en aktiv ressurs i samfunnet, gjennom selvstendig arbeidsskattgivende inntekt og samfunnsdeltakelse.

En annen side av denne problematikken, som vist til i kapittel 4.2.1, er hvilken grad referansepersonen er integrert, om referansepersonen har fullført integreringsprogram eller språkundervisning. Momentet er ikke en faktor i vurderingen ved integreringsloven § 9 bokstav f, iht. integreringsloven kan introduksjonsprogrammet avsluttes før sluttmålet er nådd, jf. integreringsloven § 18. Er dette realitetene, vil også det gjenforente familiemedlems introduksjon kunne bli mangelfull. Et annet spørsmål er i hvilken grad referansepersonen ønsker å integrere den familiegjennforente et moment, som vist ovenfor.

Konsekvensene av mangelfull integrering, herunder manglende informasjon om norske handlemåter, rettigheter og plikter i møte med staten, er at myter vil kunne oppstå framfor at personen er kjent og komfortabel med realitetene. Krisesenteret i Tromslø, IMDi og deltakere i studentutvalgets works-shop, har påpekt at mange innvandrerkvinner som omfattes av integreringsloven § 9 bokstav f, kommer fra land hvor det ikke eksisterer en like omfattende statlig velferdstjeneste, hvor møte med statlige aktører ikke er ønskelig eller at dette er noe som gjøres sammen med familien patriarkalske overhode.

Integrering har en side til at personen skal bli kjent med norsk kultur, En annen side er at integrering kan bidra til at innvandrere kan bryte med sine kulturelle normer, hvor disse er barrierer for innvandrerkvinnens utvikling. En person som kommer fra et voldelig hjem, og som ikke er kjent med norske regler om helsehjelp, krisesentre og taushetsplikt, vil

ha en betraktelig vanskeligere prosess med å bryte seg ut av slike situasjoner enn en som har blitt introdusert for disse velferdsinstitusjonene. Selv i situasjoner hvor personen er kjent med reglene er familiebrudd på grunn av mishandling og vold i nære relasjoner vanskelig. Usynlige terskler på grunn av manglende informasjon burde ikke være en bidragende faktor.

Overordnet skal det være Norges forpliktelse å integrere nye innvandrere, det skal ikke være avhengig av referanseperson og hens ønske eller kvalifikasjoner til å kunne integrere personer ved familiegjennforening.

Studentutvalgets forslag:

- Utvalget mener å endre Integreringslova § 9, første avsnitt, bokstav f, slik at retten ikke er avhengig referansepersonens etablering i en kommune.

Gjennomføring av introduksjonsprogrammet
Integreringslova §§ 13 og 14 setter rammene for “sluttmål og varighet av introduksjonsprogrammet” samt “innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet”.

Etter integreringslova § 13 “sluttmål og varighet av introduksjonsprogrammet” er det fastsatt klare tidsrammer og frister for introduksjonsprogrammet. Programmet “skal vare” og kan forlenges “inntil” gitte rammer etter gitte vilkår.

Utvalget erfarer gjennom bestemmelsens ordlyd, og etter referansegruppens innspill, at en slik lovpålagt sperre gir introduksjonsprogrammet en for snever ramme. Det er flere individuelle aspekter som kan være faktorer for læring, disse er i stor grad repetert både av referansegruppen til studentutredningen og bakgrunnsliteraturen⁷⁷, se kapittel 1.6.4.

Utvalget ser et behov for en mer individuell tilnærming til introduksjonsprogrammets tidsramme. Innvandrere er en sammensatt gruppe, og enkelte vil kunne ha et større behov for tilrettelegging, for å kunne sette seg inn i språk, samfunn og kultur. En klar tids-

⁷⁷ Berg & Paulsen (2015)

ramme for en slik rett vil være stressende og kunne påvirke læringspotensial, resultat og integrering.

Behovet for individuell tilpasning kommer særlig på spissen med utdanningsnivå og kjønnsforskjeller, innvandringsbakgrunn, erfaringer og traumer. Utvalget erfarer fra bakgrunnsliteraturen og referansegruppen at flere kvinner som innvandrer til Norge har lavere utdanningsnivå enn menn, og har derfor større behov for grunnleggende informasjon og tilpasning. Videre har innvandrerkvinner ofte flere omsorgsoppgaver i hjemmet, som kan påvirke muligheten til deltakelse i programmet under de rammer oppstilt i integreringsloven § 13.

Introduksjonsprogrammet skal sørge for at innvandrere blir bedre kjent med det norske samfunnet, og raskt integreres gjennom språk- og samfunnslæring for å komme seg inn i arbeidslivet. Målet er at de skal bli en aktiv ressurs i det norske samfunn. Dette hensynet sammen med at gjennomføring av introduksjonsprogrammet er tjent med en viss intensitet for at kvinnene skal best mulig få nytte av det de lærer, viser at en mer individualisert plan for gjennomføring av programmet bør være unntaket, ikke hovedregelen. Med individualisert plan vises det til tiden og gjennomføring, jf. integreringsloven §§ 13 og 14, ikke introduksjonsprogrammets innhold.

Hensynet og formålet taler for at introduksjonsprogrammet skal ha en viss intensitet, men at det bør åpnes for en viss skjønnsmessig nyansering ved gjennomføringen, hvor den ansvarlige kan tillate en gjennomføring av introduksjonsprogrammet på deltid, etter en viss stillingsprosent. Det vil i slike tilfeller også påvirke introduksjonsstøtten og tidsrammen for gjennomføring. Introduksjonsstøtten blir satt til tilsvarende prosent av hundre prosent deltakelse, og tidsrammen for gjennomføring blir tilsvarende utvidet med samme prosent som deltidsdeltakelsen i prosent.

Studentutvalgets forslag:

- Å endre integreringsloven § 14 fjerde avsnitt, med henvisning til integreringsloven §§ 13 og 20, med det formål at flere innvandringskvinner har kapasitet til, og vil gjennomføre introduksjonsprogrammet.

Rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet

Som belyst av studentutvalget i kapittel 4.1.3 og 4.2.1, foreligger det markante forskjeller i kvinners rett til permisjon etter integreringsloven med forskrift og etter arbeidsmiljølovgivningen. Disse forskjellene understreker en forskjellsbehandling av de med oppholdstillatelse og norske statsborgere, og kan stå i et problematisk forhold til bestemmelser i likesstillings- og diskrimineringsloven kapittel 2 og FNs kvinnekonvensjon.

Internasjonal konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering artikkel 1 nr. 2, gjennomført i norsk rett som vedlegg til likestilling- og diskrimineringsloven, fastsetter at konvensjonen ikke kommer til anvendelse for "tiltak overfor ikke-statsborgere" som innebærer "forskjellsbehandling, utestengning, begrensning eller begunstiggelse". Altså, konvensjonen kommer ikke til anvendelse ved forskjellsbehandling mellom en konvensjonsstats egne statsborgere og utlendinger, jf. Diop mot Frankrike, sak 2/1989.⁷⁸ Ikke-statsborgere forstås også som de med midlertidig oppholdstillatelse i de tilfeller de gis med begrensede rettigheter, jf. A.M.M mot Sveits.⁷⁹ Det er innenfor statens handlingsfrihet å gjennomføre strukturelle forskjeller mellom statsborgere og ikke-statsborgere.

På den andre siden er en rekke av de tiltak integreringsforskriften gjennomfører, ment å 1) få ektemann, hvis premiss har likeartet oppholdstillatelse som partner, mer aktiv i barnets oppdragelse og husholdet i barnets tidlige stadier, 2) få mor integrert raskere i samfunnet. En utrygg og stresset mor vil ha vansker

⁷⁸ CERD/C/39/D/2/1989

⁷⁹ CERD/C/84/D/50/2012

med å gjennomføre introduksjonsprogrammet, særlig om det er et spedbarn hjemme, om hun i det hele tatt faktisk velger å gjennomføre programmet.

I norsk kultur er det fastsatt en rett for at mor skal være hjemme i en viss tidsperiode. Det er både av hensyn til mor og barnet, samt familielivet. Selv den rett til permisjon som norske statsborgere har, er kritisert for å være for kort.⁸⁰ Særlig de tidlige dagene hvor barnet er nyfødt har lovgiver fastsatt at det er viktig at mor, far og barnet skal kunne være sammen og skape rutiner og bidra med omsorg, jf. omsorgspermisjonen i aml. § 12-3. Om hensynet bak bestemmelsene i integreringsforskriften er at foreldre som innvandrere skal integreres i norsk praksis og verdisyn om omsorgsoppgaver, kommer forskriften til kort ved de rettigheter til permisjon som den fastsetter.

Faren, som deltager i et introduksjonsprogram, har bare rett til 7 dager omsorgspermisjon, og det er videre fastsatt at om han ikke anvender 75 dager av de ti månedene foreldrene har rett til av omsorgspermisjon, kan resultatet være at begge foreldrene mister retten til disse dagene. Dette fremmer ikke mors adgang til å være deltager i et introduksjonsprogram, mor blir i slike tilfeller satt i en umulig situasjon å velge mellom barnet og integrering. Det er ikke oppsiktsvekkende fra et omsorgsperspektiv, at moren i disse tilfellene velger å bli hjemme med barnet framfor å fullføre introduksjonsprogrammet.

Den strukturelle forskjellen kan avhjelpes med at familien gis rett til barnehageplass. Etter barnehageloven § 16, har barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, rett på plass fra august. Barn som fyller år i september til november, har rett på plass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år. Følgelig har et barn som er født i desember til juli, ikke rett til barnehage før august måned etter det har fylt ett år. I det verste tilfellet, hvor et barn er født av en kvinne i introduksjonsprogrammet i desember, har foreldrene bare permisjon til

oktober, og ikke rett til barnehage før august måned påfølgende år. Barnet er da 1 år og 10 måneder, mor har ikke rett til permisjon og vil ha det vanskelig å delta i introduksjonsprogrammet i 10 måneder etter permisjonen.

Studentutvalgets forslag:

- Farens rett til omsorgspermisjon utvides til to uker.
- Foreldrepermisjon fra introduksjonsprogrammet utvides til 12 måneder, tilsammen, og likestilles med rett til permisjon etter arbeidsmiljøloven § 12-5
- En særegen rett til barnehageplass til foreldre som deltar i et introduksjonsprogram, som inntreffer når foreldrepermisjonen er gjennomført. Se kapittel 6.3.

4.4.2 Samarbeidsplikt

Samarbeid og samordning av velferdstjenestene har det formål at det skal gi et mer helhetlig og forsvarlig tjenestetilbud, samtidig er det egnet å effektivisere tilbudet ved at brukers helhetlige behov blir sett og møtt, se kapittel 4.1.4. Dette kan være kostnadsbesparende for staten ved at de tjenestemottakerne som ikke er i arbeid, kommer seg raskere tilbake i arbeid og blir i den grad økonomisk selvstendige fra statens ytelser. Samtidig vil brukeren bli en bidragsytende til staten gjennom skatteinntektene.

Hensikten med samarbeid og samordning av forvaltningstjenestene er sammenfallende med formålsparagrafen i integreringsloven § 1. Innvandrere skal integreres tidlig i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige, dette fører til at de blir bidragere til staten. En langsom og ineffektiv integreringssprosess vil ikke gagne samfunnet eller innvandreren, samme problematikk kan oppstå om de ikke får de nødvendige tjenestetilbud, tilstrekkelig informasjon om tjenestene eller sine rettigheter og plikter, se kapittel 3.3.

Studentutvalget vurderer i kapittel 4.3.2 innledningsvis stillingsmodell og kostnadsbesparelse ved integreringskoordinator, deretter innholdet integreringskoordinators arbeid.

⁸⁰ Schjelderup (2017)

Sistnevnte del deles inn i ansvar og gjennomføring og deretter koordinatorens tjenester.

Ankomst til et nytt land, uansett grunnlag for oppholdstillatelse, er vanskelig. Det foreligger språkbarrierer, tidvis store kulturelle og samfunnsrettslige forskjeller, holdt opp mot de erfaringene disse kvinnene kanskje har gjort på før eller på veien til Norge som kan være traumatiske. I skrivende stund har studentutvalget, ved gjennomgangen av gjeldende rett for integreringslovgivningen, funnet og vurdert innholdet i 21 nettsider, det være lovgiving, forskrift, forarbeider og veiledere. Flere følger om man skal ta sideliggende rettigheter og plikter innvandrerkvinnen må gjennomgå ved integreringsprosessen. Disse kildene fastsetter innholdet i obligatoriske eller skjønnsmessige plikter, som er avgjørende for denne personens rettsstilling.

Situasjonen skal avhjelpes med et introduksjonsprogram, i de tilfellene innvandrerkvinnen har rett til dette programmet, se kapittel 4.3.1. På den andre siden erfarer, referansegruppene til studentutvalget, at kvinnene i den første perioden ved ankomst til Norge, i liten grad tilegner seg de samfunnskapelige elementene av introduksjonsprogrammet. Det er først når behovet eller situasjonen oppstår, at de har behov for denne veiledningen. Det er følgelig et behov for informasjon ved ankomst, ved gjennomføring av introduksjonsprogrammet og mulige etterfølgende situasjoner hvor det er behov for bistand. Spørsmålet er hvordan en slik bistand skal gjennomføres i norsk rett.

Studentutvalget har ved gjennomgang av norsk lovgivning, stillingsmodellen barnekoordinator gjennomført ved endringslov 11. Juni 2021 nr. 78 og de tilbakemeldinger interesseorganisasjoner, forvaltningsorganer og andre yrkesgrupper har gitt studentutvalget, vurdert at samordning ved regulering i lov av flyktningkonsulenter i flyktningstjenesten på et overordnet plan kan være den mest fordelaktige løsningen for å fremme innvandrerkvinnens rettsstilling i Norge, ved siden

av å utvide adgangen til introduksjonsprogrammet, se kapittel 4.3.1.

Studentutvalget har formulert dette som en rett til integreringskoordinator innenfor integreringslovens systematikk og tiltak. En koordinator kan avhjelpe navigering i et fragmentert lovverk og forvaltningsbyråkrati, avhjelpe forvaltningsorganenes informasjonsplikt, se kapittel 3.3.1, og sørge for at det er en mer sammenfallende praksis i kommunenes integreringstjenester i hele Norge, se kapittel 4.2.2.

Studentutvalget vurderer videre at de økonomiske kostnadene ved en slik stilling, kan inntjenes gjennom dens positive effekt. Uføretrygd er estimert av regjeringen i 2023 til å utgjøre en kostnad på 118 milliarder kroner⁸¹, og samme år er det estimert at 9,7 milliarder kroner ble utbetalt i sosiale stønader, så utgiftspostene er store. SSB og NAV fastsetter at 370 950 personer vil være uføre ved utgangen av 2024.⁸² Av 150 000 personer som mottok sosial stønad i 2023, er det 54 779 som har sosial stønad som hovedinntekt.⁸³ Innvandrere som mottok sosialhjelp i 2023 økte med 25 % og utgjorde 80 577 av de som mottok stønaden i 2023.

Tallene viser at det er et stort antall innvandrere som er potensielle arbeidstakere. Et forenkelt regnestykke viser at innvandrere utgjør ca 53% av mottakere av sosial stønad og, med et stort forbehold, kan utgjøre 5,1 milliarder av de sosiale stønadene som blir utbetalt. Samme gruppe kan ha en skattegivende inntekt på 3-5 milliarder kroner per år.⁸⁴ Det foreligger ingen rene tall eller studier for området, eller langtidseffektene, men i et lengre perspektiv kan det antas at flere innvandrere integrert i det norske samfunnet og økonomisk selvstendige vil gagne samfunnet, og

81 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022)

82 NAV (2024)

83 Statistisk sentralbyrå (2024) og NTB nyheter (2024)

84 Gitt årlig inntekt på 450 000 - 675 000 per år.

kan forsvare at en særlig stilling blir opprettet for å sikre dette målet.

Rett og plikt til koordinator

Etter innspill og de behov de ulike aktører studentutvalget har vært i kontakt med, har studentutvalget vurdert integreringskoordinatorens tjenester og ansvarsområder til å være tredelt.

For det første skal koordinatoren ha en lovpålagt plikt å tilrettelegge for *gjennomføring av introduksjonsprogrammet og gjennomføre en introduksjonssamtale*, og det skal foreligge en tilsvarende rett og plikt hos tjenestemottaker ved denne siden av koordinatorens oppgaver.

For det andre skal integreringskoordinatoren tilby en behovsprøvd ordning hvor tjenesteyter har *rett til koordinator når det foreligger et behov for samordning og samarbeid av tjenester fra flere instanser samtidig for å sikre et helhetlig og samordnet tilbud*, jf. integreringsloven § 50.

Sist skal det ligge til integreringskoordinator *en generell informasjon- og veiledningsplikt*. Det være seg å bistå med kontakt- eller informasjonsutveksling, nødvendig informasjon, eller enkel bistand ved å fylle ut nødvendige søknadsskjema eller å fremskaffe nødvendig dokumentasjon for å motta eller bli vurdert for ulike offentlige ytelser eller hjelpetiltak, samtykkeregulert bistand.

Se nedenfor om integreringskoordinatorens tjenester om innholdet i tredelingen.

Studentutvalget har vurdert integreringskoordinatorens rolle og arbeid å være knyttet til individet, som søker koordinatorens bistand eller som deltager i et introduksjonsprogram, ikke til familien som en helhet. Tjenestetilbud som er innenfor integreringskoordinators mandat er individuelle. Det skal oppnevnes tolk, ved behov, i møter mellom integreringskoordinator og deltager eller innvandrere som bruker disse tjenestene. Det er ikke tillatt å bruke referanseperson, jf. utlendingssloven kap. 6 eller barn i tolketjenestene, jf. tolkeloven § 4.

Studentutvalgets forslag:

- Integreringskoordinators tjenester skal være individuelle og det skal brukes tolk når det er nødvendig, etter tolkelovens bestemmelser.

Ansaret for og gjennomføringen av stilling som integreringskoordinator

Endringslov 11. Juni 2021 nr. 78, jf. integreringsloven § 50 har tillagt kommunen ansvaret for å “bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal ivareta samordning” eller gjennom at “kommunen skal samordne tjenestetilbudet. Det følger videre av integreringsloven at det er kommunen som har ansvaret for tidlig kvalifisering, introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 3 første avsnitt.

Etter studentutvalgets erfaringer knytter behovet for en koordinator seg ikke bare til det situasjonsbetingede behovet som oppstår ved nødvendige koordinerte tjenester. Behovet knytter seg til at innvandrerkvinnene har et behov for en fast plass og persongruppe de kan forholde seg til i integreringsprosessen og ved mulige etterfølgende omstendigheter. Stillingen kan følgelig ikke oppfylle dette behovet ved å bli oppnevnt etter omstendighetene, integreringskoordinator må være en fast stilling med fast tilhørighet.

En annen side til dette behovet er tillit og tilgjengelighet. Referansegruppene understreker at de erfaringene innvandrerkvinnene gjør seg under deltakelse i introduksjonsprogrammet eller i møte med tjenesteytere, er at innvandrerkvinnene har en større tillit til disse stillingene. Aktørene forteller studentutvalget at det avgjørende for kvinnes tillit er at disse personene har vist forståelse, og de kan, eller tar seg tiden til å møte dem fysisk. Økt tillit til forvaltningen kan motvirke at det befester seg myter i gruppen, samt nære tilliten til forvaltningen og de prosesser som eksisterer i den norske staten.

Tilbakemeldingene og erfaringene studentutvalget har fått om stillingene flyktningkon-

sulent og programansvarlig hos voksenopplæringen, viser at personene som innehar disse stillingene nyter stor tillit blant innvandrerkvinner. Studentutvalget ser derfor at en naturlig plassering av stillingens tilholdssted er ved introduksjonsprogrammets lokaler, eller hos voksenopplæringen.

Til tilgjengelighet ligger det også at stillingen må være fysisk tilgjengelig for oppmøte. Behovet knyttes til disse kvinners sårbarhet for digitalt utenforskap, se kapittel 3.2.2 og JOU 2020: 4 Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning. Samtlige av studentutvalgets referansegrupper understreker at den økte digitaliseringen av forvaltningen er en barriere, og fare for disse kvinnenes rettssikkerhet. De møter ofte kvinner som har få eller ingen digitale kunnskaper, dårlige språkkunnskaper i norsk og engelsk og liten erfaring i møtet med forvaltningen. Møtet med en digital forvaltning med veiledning og informasjon langt inn i en undermeny, gjør deres tilgang og oversikt over rettigheter og plikter illusorisk. Situasjonen vil avhjelpes betraktelig ved en integreringskoordinator som kan bistå i kartlegging, informasjon, veiledning og videre henvisning, ved å være fysisk tilgjengelig og kunne møte fysisk på et fast tilholdssted.

Studentutvalgets forslag:

- Det skal opprettes en stilling som integreringskoordinator etter integreringsloven i hver kommune i landet.
- Stillingen skal være under kommunens ansvar.
- Stillingen skal være tilknyttet introduksjonsprogrammets administrasjon, være en fast stilling tilknyttet en person/personalgruppe og ha tilgjengelige åpningstider for fysisk oppmøte.

Introduksjonskoordinatorens tjenester

Integreringsloven retter seg mot alle deltagere i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt de som har rett på tidlig kvalifisering. Integrerings-

koordinatorens tjenester skal rette seg mot alle innvandrere i kommunen. Tjenestene og innholdet i integreringskoordinatorens tjenester, sonderer mellom de som er *deltagere* i introduksjonsprogrammet og *innvandrere* i kommunen som sådan. Videre gjennomgang av integreringskoordinatorens tjenester og ansvarsområder vil bruke tilsvarende benevnelse for målgruppen, om det omhandler alle innvandrere i kommunen eller bare deltagere i introduksjonsprogrammet.

Overordnet er koordinatorens lovpålagte plikt, oppfølging av introduksjonsprogrammet og gjennomføring av en introduksjonssamtale. Deltaker i introduksjonsprogrammet benevnes som *deltagere*, integreringskoordinators oppfølging av deltagere er en lovpålagt plikt. Introduksjonssamtalen skal gjelde alle *innvandrere* som ankommer en kommune. Gruppen konkluderer med at enkelte rettigheter og plikter følger alle *innvandrere* som ankommer en kommune, og enkelte rettigheter og plikter følger alle *deltagere* i et introduksjonsprogram.

Studentutvalgets forslag:

- Integreringskoordinatorens tjenester skal rette seg mot *innvandrere* i kommunen som en helhet, den generelle oppgaven, mot *deltagere* i introduksjonsprogrammet og de *innvandrere* som har behov for koordinering av velferdstjenestene hvis nødvendig.

Introduksjonsprogrammet

Koordinerende tjenestetilbud etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-2 og 7-2a omfatter det å koordinere det samlede tjenestetilbud. En naturlig forståelse av en slik rolle er at koordinator har en plikt til å aktivt samordne eller gjennomføre en tjeneste som har mange sider eller elementer som skal virke sammen for å gi et resultat. Koordinering og gjennomføring av introduksjonsprogrammet skal være overfor alle deltagere i introduksjonsprogrammet.

Integreringskoordinatoren skal ha ansvar for oppfølging av deltagerens gjennomføring

av introduksjonsprogram. Ved oppfølging vises det til integreringsplanens innhold, hold opp mot innholdet og omfanget av introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven §§ 14 og 15.

Integreringskoordinator skal i arbeidet med integreringsplanen være i tråd med gjeldende rett etter integreringsloven og følge Integrerings- og mangfoldsdirektoratets veileder for integreringsplanen.⁸⁵ Lovgivers intensjon om at integreringsplanen skal ha delmål i planen, skal følges opp. Delmålene kan fange opp livsendringer og livssituasjonen til deltageren i programmet og integreringsprosessen lettere, ved at manglende gjennomføring kan antyde at personlige forhold eller andre forutsetninger skal revidere planens innhold.⁸⁶

En annen konsekvens av å gjøre en slik prosess formell, er at man lettere kan unngå at *interne informater* fra samme miljø deler en annen deltagers kontakt med introduksjonsprogrammets personell til deltagerens familie. Med interne informanter eller “tystere”, fra samme miljø menes det at andre deltagere i programmet deler *bekymringer* med familien eller miljøet til en innvandrerkvinnne om hennes kontakt med programmets eller skolens ledelse. Det knytter seg ofte til sosiale eller religiøse koder som foreligger for et gitt miljø, enten det er kulturelle koder for familieforhold, religiøse eller sosiale hierarkier. Dette fra erfaringene til voksenopplæringen i Oslo. Ved at samtlige deltakere skal ha jevnlike møter om fremdrift i integreringsplanen vil det ikke fremstå som ekstraordinært at man deltar på slike møter, og dermed ikke et relevant forhold å informere videre om.

Integreringskoordinator skal ha ansvar for omfanget av introduksjonsprogrammet, også gjennomføring av introduksjonsprogrammet, jf. integreringsloven § 14 fjerde avsnitt. Etter studentutvalgets forslag skal gjennomføringen kunne tilpasses bedre til deltagerens behov og kapasitet etter omstendighetene. Det vil være

opp til integreringskoordinator å fastsette om slike omstendigheter foreligger

Studentutvalgets forslag:

- Integreringskoordinatoren har en plikt til å følge opp deltagerens gjennomføring av introduksjonsprogrammet, herunder innholdet i integreringsplanen.

Introduksjonssamtale

En av koordinatorens oppgaver skal være å samle og koordinere tjeneste- og informasjonselementene ved integrering. Informasjonselementene, herunder introduksjonssamtale, skal gjelde overfor alle nyankomne innvandrere i en kommune.

Formålet med introduksjonssamtalen er å sikre at grunnleggende informasjon om tjenestetilbudet gis og at kontakt med tjenestetilbudet oppnås. Introduksjonssamtale foreslås for å bøte på utfordringer knyttet til at flere innvandrerkvinner mangler kunnskap om at de kan få hjelp med utfordringer og velferdsmessige behov fra tjenestetilbudet, og kunnskap om hvor de kan henvende seg. Formålet er at introduksjonssamtalen skal bidra til kjennskap og tillit til integreringskoordinator, som videre kan sikre at de som har behov for videre oppfølging blir sett. Tiltaket foreslås med bakgrunn i fungerende rett om informasjon etter kapittel 3.2.2.

Introduksjonssamtalen skal være en introduksjon til forvaltningsapparatets tjenestetilbud. JURK og Krisesenteret i Tromsø har fremmet at en introduksjonssamtale må tydeliggjøre hvor og hvem innvandrerkvinner kan henvende seg til ved senere situasjoner, slik at de får et referansepunkt i forvaltningsapparatet. Avgjørende for JURK og Krisesentrene i Norge er at innvandrerkvinner får en introduksjon til rettshjelpsapparatet og krisesenterets tilbud. Innvandrerkvinnene skal vite at det eksisterer lavterskel tjenestetilbud som kan bistå dem ved behov.

En skriftlig oversikt over relevante tjenestetilbud på tilpasset språk er fremhevet som et hensiktsmessig lavterskeltiltak. Med

⁸⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2024)

⁸⁶ Prop. 89 L (2019–2020), Kapittel 14 Merknader til de enkelte bestemmelsene, til § 15, og punkt 8.7.4.1 Integreringsplan

tilpasset språk menes at informasjonen bør gis på det språk innvandreren behersker. Tiltaket fremheves derfor i merknad til bestemmelsen om introduksjonssamtale.

I tillegg til å bruke introduksjonssamtalen til informasjonsformidling, foreslår studentutvalget at introduksjonssamtalen skal inneholde kartlegging av kompetanse, behov for tolk, utvidet veiledning og videre oppfølging av integreringskoordinator. Kartlegging av kompetanse følger av integreringsloven § 10 og må gjennomføres for dem som har rett på introduksjonsprogrammet.

Videre foreslås det at introduksjonssamtalen brukes til kartlegging av behov for tolk. Kartleggingen foreslås på bakgrunn av innspill om underforbruk av tolk, og at regelverket etter tolkeloven ikke praktiseres slik det skal av alle forvaltningsorgan. Integreringskoordinator skal vurdere om tolk er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, jf. tolkeloven § 6. Det foreslås at integreringskoordinator utsteder bekreftelse dersom det foreligger behov for tolk, og at forvaltningsorganet må bruke tolk ved fremvisning av bekreftelse fra integreringskoordinator. Det understrekes at mangel på bekreftelse ikke skal ha betydning for om forvaltningsorganet skal bruke tolk eller ikke.

Videre foreslås det at introduksjonssamtalen skal innebære kartlegging av behov for utvidet veiledning, se kapittel 3.3.2 om rett til utvidet veiledning. Formålet er at krav til vurdering av utvidet veiledning under introduksjonssamtalen skal bidra til at flere får tilstrekkelig veiledning i møte med forvaltningsorganene. I likhet med vurdering av tolk skal det utstedes bekreftelse dersom det vurderes at vedkommende har behov for utvidet veiledning. Det understrekes at mangel på bekreftelse ikke skal ha betydning for at forvaltningsorganets vurdering av behov for utvidet veiledning.

Introduksjonssamtalen skal tilbys alle nyankomne, uavhengig av oppholdsgrunnlag. Et av formålene med introduksjonssamtalen er at den skal bidra til å fange opp behov som ellers blir oversett, og at kontakt med tjenestetilbudet skal oppnås for dem som ikke allerede var klar over at de kunne ha behov for kontakt. En rett og plikt til introduksjonssamtale for alle vil innebære at noen av dem som ikke har utfordringer med å navigere i tjenestetilbudet også må gjennomføre en samtale. Ettersom at kartlegging av kompetanse etter introduksjonsloven § 10 inntas som en del av introduksjonssamtalen, vil økning i antall møter bero på antall nyankomne innvandrere som ikke har rett på introduksjonsprogram. Studentutvalget vurderer det som avgjørende å nå ut med informasjon om tjenestetilbudet til deler av gruppene som ikke har rett på introduksjonsprogrammet. En behovsprøvd rett og plikt til introduksjonssamtale vil i praksis ta lengre tid og ressurser enn gjennomføring av introduksjonssamtale med noen av de nyankomne innvandrerne som strengt tatt ikke har behov for informasjon gjennom introduksjonssamtale.

Introduksjonssamtalen skal bidra til at flere innvandrerkvinner blir kjent med tjenestetilbudet og får grunnleggende kunnskap om at apparat som kan bistå med forskjellige utfordringer eksisterer. Videre skal introduksjonssamtalen bidra til bedre oppfølging hos forvaltningsorganer med vurdering av behov for tolk og utvidet veiledning. Introduksjonssamtalen gir grunnlag for videre oppfølging av integreringskoordinatoren. Introduksjonssamtalen skal være et tiltak for en bedre og mer effektiv integreringsprosess, og som sørger for at flere innvandrerkvinner med behov for oppfølging blir fanget opp. Integreringslovens formål ivaretas dermed i større grad med innføring av en introduksjonssamtale.

Studentutvalgets forslag:

- Integreringskoordinatoren skal gjennomføre en introduksjonssamtale med alle nyankomne innvandrere i sin kommune

Samordning og samarbeid

Integreringskoordinatorens øvrige oppgaver skal knytte seg til de tilbakemeldinger studentutvalget har fått om innvandrerkvinnens rettsstilling ved situasjoner og behov som oppstår etter introduksjonsprogrammet og den kompetansen de tilegner seg under introduksjonsprogrammet, omtalt i kapittel 4.2.1. Oppsummert erfarer referansegruppen at innvandrerkvinnene har problemer med å navigere i forvaltningsapparatet, få de nødvendige tjenestetilbud de trenger, eller oppfylle pliktene de har etter vedtakenes innhold.

Studentutvalget har vurdert at det er hensiktsmessig å tilføre koordinatorens rolle en plikt å tilby koordinerende tjenester hvor det foreligger et behov hos tjenestemottaker, etter hol. §§ 7-2 og 7-2a. En slik tjenestemodell kan avhjelpe at innvandrere havner utenfor arbeidslivet eller kan komme seg raskere ut i arbeidslivet, se innledning ovenfor.

Det foreligger ikke beregninger for statens nytte eller kost av at flere kommer ut i arbeid, eller hvordan en koordinator som stillingsmodell kan bidra til å løse problemstillingen, men studentutvalget oppfordrer til en videre utredning av dette området. På den andre siden er det tenkelig at en integreringskoordinator som er kjent med de utfordringer, barrierer, opplevelser og traumer som kan være relevante ved en innvandrers situasjon, kan effektivisere kartlegging og oppfølging av det tjenestebehovet personen har.

Integreringskoordinator skal være ansvarlig for samarbeidet og samordningen av brukerens tjenesteytelser med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og når dette kan bidra til å løse oppgavene som kommunen er pålagt.

Et slikt tjenestetilbud kan avhjelpe at innvandrerkvinner, og brukere i tilsvarende

situasjoner, 1) henvender seg til feil forvaltningsorgan, 2) får nødvendig assistanse og oppfølging av sine rettigheter og plikter, 3) effektivt får løst problemstillinger eller overkommer barrierer og 4) at det oppstår myter rundt myndighetenes praksis i Norge ved at de får henvendt seg til riktig forvaltningsorgan og får den informasjon og samordning de behøver.

Innvandrerkvinner og innvandrere i Norge er en sammensatt gruppe med ulike behov, derfor skal integreringskoordinatorens koordinering og samordning av langvarige tjenestetilbud være behovsprøvd. Mange innvandrere vil kunne vedlikeholde sine rettigheter og plikter på egen hånd, og tjenestetilbudet skal være en ytelse i de tilfeller bruker ikke vil få de forsvarlige tjenesteytelsene uten bistand. En ubetinget rett til koordinering av tjenestetilbudet og velferdstjenester kan gi kommunen ved integreringskoordinator en uforholdsmessig stor arbeidsmengde.

Behovsprøvingen skal være en individuell, konkret vurdering av brukerens behov og forutsetninger. Utgangspunktet vil være at jo større og mer kompleks saken er, jo større er behovsgrunnlaget for en koordinator til å samordne tjenestetilbudet, med de rettigheter og plikter som tillegges bruker. På den andre siden kan enkelte brukere ha behov for koordinering av tjenester på bakgrunn av brukerens forutsetninger og kompetanse til å navigere i forvaltningsapparatet. Språkbarrierer og andre sårbarhetsfaktorer vil være avgjørende faktorer i denne vurderingen. Tvilen skal komme personen til gode, for at et slikt tjenestetilbud og modell skal kunne være egnet til å fremme innvandrerkvinnens rettsstilling.

Foreligger det et slikt behov, har integreringskoordinator en plikt å tilby et slikt tjenestetilbud. Tilbudet knytter seg til velferdstjenester som sådan, og de vedtak innvandrerkvinnen, eller brukeren får eller har behov for etter disse tjenestetilbud.

Studentutvalgets forslag:

- Det skal tilligge integreringskoordinatorens tjenester en behovsprøvd plikt til å bistå innvandrere med samordning og samarbeid hvor det foreligger et behov for koordinerte tjenester. Integreringskoordinatoren er ansvarlig for denne tjenesten.

Informasjons- og veiledningsplikt

Studentutvalget foreslår videre at integreringskoordinatoren skal ha en generell informasjons- og veiledningsplikt overfor innvandrere i en kommune. Informasjons- og veiledningsplikten er ikke behovsprøvd slik koordinerende tjenester er, se ovenfor. Grunnlaget knytter seg til hva brukeren har anledning til å tilegne seg av informasjon og kunnskap under introduksjonsprogrammet eller ved å ikke ha deltatt i programmet, se kapittel 4.3.1. Problem beskrivelsen knytter seg til norsk lovgivnings fragmentariske utforming og brukerens forutsetninger for å navigere seg i forvaltningsapparatet, se overfor koordinatorens plikt å samarbeide og samordne tjenestetilbudet.

Integreringskoordinatorens informasjons- og veiledningsplikt vil fremme innholdet av ny forvaltningslov § 11 f, se kapittel 3.3.1, ved at integreringskoordinator har anledning til å gjøre seg kjent med innvanderernes forutsetninger og effektivt tilpasse informasjonsformidlingen.

De økonomiske konsekvensene ved en generell informasjons- og veiledningsplikt anser studentutvalget for å være positiv. Forvaltningsloven fastsetter en informasjons- og veiledningsplikt, og at denne tillegges særlig integreringskoordinator forsterker gjennomførelsen av en slik lovpålagt oppgave, og kan lette forvaltningsorganets arbeid.

Informasjons- og veiledningsplikten kan hindre at det skjer en dobbeltbehandling eller omstendelig saksbehandling. Søknader korrekt levert, i innhold og til riktig organ, ved første behandling kan resultere i at saksbehandlingen blir mer effektiv, og dermed mer kost-

nadsbesparende.⁸⁷ En annen side at korrekte og relevante dokumenter kommer inn til forvaltningsorganet ved behandling av vedtaket, er at tjenestemottaker kan lettere forsone seg med vedtakets innhold ved at begrunnelsen skjer på bakgrunn av korrekt og relevant informasjon.

Integreringskoordinatorens informasjonsplikt er en plikt for å sikre at innvandreren får den "nødvendige informasjon om tjenestetilbudet", og skal gjelde alle de tjenestetilbud tjenestemottakeren kan ha behov for. I de tilfeller koordinator ikke har tilstrekkelig eller rett fagkompetanse til å gi god nok informasjon om de ulike tjenestetilbud som kan være aktuelle, må koordinator sørge for at informasjon blir gitt av andre.⁸⁸ Informasjonsplikten gjelder også for relevante organisasjoner for tjenestemottaker. Dette kan være å bistå tjenestemottaker i kontakt med eller informasjonsutveksling med relevante organisasjoner, innenfor taushetsplikten. Slike organisasjoner og møteplasser kan være verdifulle plattformer for tjenestemottaker, eller oppleves som støttende. Tjenestemottaker gis mulighet til å snakke med andre personer som er i lignende situasjon eller kommer fra lignende bakgrunn og kan bidra med at innvandrerkvinner skaper seg et nettverk.⁸⁹

Informasjonsplikten betyr ikke at det foreligger en plikt for koordinator å følge opp og sikre at tjenestemottaker får nødvendig oppfølging i de konkrete tjenester eller vedtakets innhold. Informasjonsplikten gjelder informasjon om de tjenestetilbud bruker kan få eller har behov for i sin situasjon. Plikten kan også bidra til at staten kan kartlegge informasjonsbehovet etter forvaltningslov § 11 f, se kapittel 3.3.1, ved at integreringskoordinator får erfaring og innsikt i hvilke tjenestetilbud som ikke når frem til potesielle tjenestemottakere.

Integreringskoordinatorens veiledningsplikt kan være å veilede tjenestemottaker i

⁸⁷ Se NOU 2019:5, punkt 17.3.1, for tilsvarende betraktninger.

⁸⁸ Prop.100 L (2020–2021), kapittel 7.5.2.6, side 94.

⁸⁹ Berg & Paulsen (2015)

kontakt med de ulike tjenesteytelsene i forvaltningen eller aktuell kursing som kan være relevant for brukeren. Dette kan være å gi nødvendig kontaktinformasjon eller, i tråd med tjenestemottakerens ønske, selv ta kontakt med eller henvide videre til disse. En annen side av veiledningsplikten kan være å bistå i "å fylle ut nødvendige søknadsskjemaer eller å fremskaffe dokumentasjon som vil være nødvendig for å motta eller bli vurdert for ulike offentlige ytelser eller hjelpetiltak.⁹⁰ Veiledningen skal skje gjennom muntlig samtale og personlig oppmøte, se kapittel 3.3.2.

Integreringskoordinatorens rolle gjennom samordning, samarbeid, informasjons- og veiledningsplikt kan gi koordinatoren en viss skjønnsmessig adgang til å foreta de tiltak den ser er nødvendig for tjenestemottakeren, som kan fremme dens rettsstilling og mulighet til å bli selvstendig i det norske samfunnet. Dette er i tråd med det mellomromsarbeidet presentert av Andersen ved Istanbul-konferansen.⁹¹ Mellomromsarbeidet har som grunnsetning at det ikke skal foreligge for mye styring av stillingens innhold og arbeidsmetode. Det avgjørende er formålet, etter studentutvalgets mandat, at innvandrerkvinnenes rettsstilling styrkes, ved at de kan bli mer selvstendige ved integreringsprosessen.

Studentutvalgets forslag:

- Integreringskoordinatoren skal ha en generell veilednings- og informasjonsplikt overfor alle innvandrere i kommunen.

Gjennomføring i lov og forskrift

Lovendring og tilskudd foreslås tilført som en generell rett og plikt, med innvandrerkvinnens rettssikkerhet og rettsstilling for øyet. Studentutvalget finner det lovteknisk hensiktsmessig å gjennomføre en generell rett og plikt, etter-

som en nærmere oppfølging av både menn og kvinner kan være forebyggende for vold i nære relasjoner og andre konflikter, ved at endringen skal legge til rette for en mer helhetlig og gjennomført integrering av innvandrere.

Endringer og tilskudd av lovtekst foreslås å gjennomføres ved lovvedtak, lovendring og i forskrift ved endring eller nye delkapitler i integreringsforskriften. Gjennomføringsmetoden er valgt av den grunn at integreringsskoordinator som konsept er ment å avhjelpe en allerede fragmentert lovgivning i norsk rett, hvor det allerede foreligger innarbeidede lovverk med tilhørende forskrifter er det uhensiktsmessig å tilføre ny forskrift eller lov.

Studentutvalget har videre vurdert veiledere som uhensiktsmessig for å bedre innvandrerkvinnens rettsstilling. Veiledere og rundskriv er ofte mindre tilgjengelig for lek-menn enn de bestemmelser gjennomført i lov og forskrift. Konklusjonen underbygges av tilsvarende funn gjort av utvalget bak NOU 2024: 13. Utvalget bekrefter her at:

Rundskrivet er ikke lett tilgjengelig for den alminnelige brukeren, særlig for bestemmelsens målgruppe som ofte er innvandrere med forholdsvis kort botid i Norge og uten inngående kunnskap om norsk språk og regelverk.⁹²

Selv om rundskrivet ikke er bindende, gir det uttrykk for en "fast og etablert forvaltningsspraksis". Utvalget framholder at *en forskriftsbestemmelse kan presisere og synliggjøre momenter som inngår i vurderingen av hva som er mishandling i utlendingslovens forstand. Dette kan gi de utsatte økt forutberegnelighet og styrke deres rettsvern*. Videre er forskrift enklere åpen for endring av departement eller kommunen etter det mandat lovhjemmel delegerer etter sin ordlyd.

⁹⁰ Ibid, side 94-95.

⁹¹ <https://www.nkvts.no/tv/istanbulkonferansen-hvordan-forstar-vi-volden-og-hva-gjor-vi-med-den/#bolk2> minutt 20 og Andersen (2019) "Mellomromsarbeid – om barnehusrådgiveres arbeidspraksiser" i Vold i nære relasjoner.

⁹² NOU 2024: 13, punkt 18.5.10, om Utlendingsdirektoratets rundskriv UDI 2010-009.

Studentutvalgets forslag:

- Integreringskoordinator som stilling, og dens tjenester, gjennomføres ved lov og forskrift.

4.4.3 Taushetsplikt og personvern

Integreringsloven § 41 gir offentlige organer adgang til å behandle personopplysninger og “særlige kategorier” av personopplysninger, jf. personvernforordningen art. 6, 9 og 10. Behandling av slike opplysninger forutsetter at det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er listet opp i § 41, første avsnitt, bokstav a til e. Det foreligger en alminnelig taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, med de begrensninger som følger integreringsloven kapittel 7 og 8.

Studentutvalget vurderer denne adgangen som nødvendig for at disse organene skal kunne utføre arbeidet de er tillagt. Formålet med behandlingen er å fremme integrering og å kunne gi tilstrekkelig tilpasning etter behovene tjenestemottaker har. Særlige kategorier personopplysninger kan ofte være nødvendige for å kunne gjøre en slik tilpasning.

Det avgjørende er at tjenestemottaker etter integreringsloven og integreringskoordinatorens tjenester får tilstrekkelig informasjon om personvernets og taushetsplikts rekkevidde og innhold, jf. kapittel 4.1.5. Studentutvalget vurderer at det må foreligge en plikt for tjenestetilbydere å kommunisere dette uttrykkelig i tråd med personvernforordningen art. 7 nr. 2. Det kan gjøres gjennom skriftlige eller muntlige tolketjenester når tjenestemottaker ikke behersker norsk eller engelsk, nærmere om innholdet i dette i merknad til integreringsforskrift § 77, kapittel 6.3.

Integreringsloven § 42 angir begrensninger i taushetsplikten overfor utlendingsmyndighetene kan innhente personopplysninger fra tjenesteytere etter integreringsloven uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, se kapittel 4.1.5. Denne retten aktualiserer seg ofte i spørsmål om innvandreren har gyldig oppholdstillatelse.

Studentutvalget vurderer begrensningen å være en barriere for innvandrerkvinnens rettsstilling. Flere av disse kvinnene kan være i situasjoner som kan være problematiske for oppholdstillatelsens grunnlag. Et eksempel kan være at vedkommende skal søke om fortsatt oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag ved skilsmisse og har avsluttet samboerskapet på grunn av vold i nære relasjoner. Problem beskrivelsen aktualiserer da “bo sammen” vilkåret i utledningsloven § 40. For nærmere utredning om problembeskrivelsen, se utledningsloven kapittel 6 om familiegienforening §§ 40 og 53 og NOU 2024: 13 Lov og frihet.

Faren er at kvinnene ikke vil ta kontakt eller oppsøke tjenester for å komme ut av en vanskelig eller voldelig situasjon i frykt for å miste oppholdstillatelsen. Et unntak i begrensningen fastsatt i § 42 vil ikke lette de barrierer som foreligger etter utlendingsloven kapittel 6 og “bo sammen”-vilkåret, men vil lette innvandrerkvinnens mulighet og frihet til å kunne få veiledning om sin rettsstilling uten frykt for myndighetenes inngrep. Det er derfor avgjørende for innvandrene tillit til integreringskoordinatoren og for at stillingen skal ha den funksjonen tiltenkt, at integreringskoordinatoren ikke skal kunne dele opplysninger med utlendingsmyndighetene. Studentutvalget håper og ser videre at utredningsarbeidet i NOU 2024: 13 vil kunne endre situasjonen etter utlendingsloven kapittel 6.

Ved integreringskoordinatorens tjenesteytelser er det avgjørende at kvinnene, og mennene, føler de har en person og plass å henvende seg til med sine problemstillinger uten frykt for at det kan få innvirkning på deres oppholdstillatelse. Et unntak fra integreringsloven § 42 ved integreringskoordinatorens tjenester, har ikke til formål å skjule innvandrere som ikke har gyldig oppholdstillatelse, men at disse tjenestemottakerne kan bedre fastsette sin rettsstilling og handlingsalternativer før et eventuelt møte med utlendingsmyndighetene.

Studentutvalget har ment at stillingen skal fostre en tillitsbro mellom de nye medborgerne i samfunnet og de offentlige etater, stu-

dentutvalget mener derfor at det er imperativt at tjenestemottakere har tillit til at all informasjon delt med integreringskoordinator forblir hos integreringskoordinator. Unntak til taushetsplikten må i så tilfelle kun gjelde om det foreligger uttrykkelig samtykke fra tjenestemottaker.

Studentutvalgets forslag:

- Tjenesteytere skal gi tilstrekkelig informasjon til tjenestemottakere etter integre-

ringslovens tjenester om personvernets og taushetsplikts grenser. Dette skal sikres med bruk av tolk når det er nødvendig.

- Tjenestetilbudet ved integreringskoordinator skal være unntatt begrensningen i § 42.

Kapittel 5

Utredning før lovforslag og andre tiltak**5.1 Innledning**

Et godt grunnlag for beslutninger er viktig for å unngå beslutninger som ikke er gjennomførbare, som gir uønskede virkninger, eller sløser med samfunnets ressurser.⁹³ Da er det også sentralt at utredningsinstruksen og tilhørende veiledning legger best mulig til rette for å sikre gode utredningsprosesser.

Studentutvalget har hatt i oppdrag å kartlegge hvilke krav som gjelder for utredning av konsekvenser for innvandrerkvinner ved offentlige vedtak. Videre står det i mandatet at studentutvalget kan vurdere 1) om det er behov for nye regler i utredningsinstruksen, nye instruksjoner eller endringer i eksisterende veiledningsmateriell, og 2) kravene til utredning av innvandrerkvinner behov og rettigheter i sammenheng med initiativer for å fremme menneskerettslig vurderinger og barnerektighetsvurderinger.

Gruppen har vurdert at det er behov for endringer i gjeldende utredningsinstruks, samt en lov for å tydeliggjøre pliktene i utredningsinstruksen for at de skal realiseres. Studentutvalget vil her gjennomgå gjeldende rett, hvordan dette praktiseres, og så gjøre rede for vurderingene våre.

5.2 Gjeldende rett**5.2.1 Utredningsplikt**

Det er ikke lovfestet noen generell utredningsplikt, men Grunnloven kan i visse tilfeller forplikte myndighetene til å utrede og begrunne offentlige tiltak. Grl. § 112 om miljø og § 104 om barnets beste kan innebære utredningsplikter. I flere av grunnlovsbestemmelsene vil

det også ligge indirekte krav til utredning som kan være relevante, for eksempel Grl. § 98 som angir at mennesker ikke må utsettes for «uforholdsmessig forskjellsbehandling», eller Grl. § 82 om regjeringens generelle opplysningsplikt som det er omstridt hvorvidt kanskje inneholder en viss utredningsplikt.

5.2.2 Folkerettslige forpliktelser

Etter EMDs praksis kan man innfortolke et krav til prosesser med grundige vurderinger. Praksis har vist at grundige, nasjonale beslutningsprosesser som vurderer tiltak opp mot forholdet til menneskerettighetene, er avgjørende for hvilken grad av skjønnsmargin som innrømmes statene av domstolen. Manglende vurderinger har ført til innskrenkelse i skjønnsmarginen⁹⁴ mens grundige vurderinger har ført til større skjønnsmargin av domstolen.⁹⁵

FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (CEDAW eller kvinnekonvensjonen), ble ratifisert av Norge 5. mai 1981, og trådte i kraft 3. september samme år. CEDAW-komiteen har skrevet generelle anbefalinger til konvensjonen. Disse er ikke bindende på samme måte som konvensjonen, men er skrevet for å utdype innholdet i konvensjonen og veilede statene som skal gjennomføre forpliktelsene etter konvensjonen.

I generell anbefaling nr. 28, om kjerneforpliktelsene til medlemsstater i henhold til artikkel 2 i konvensjonen, skriver komiteen

⁹⁴ Se *Hirst v. The United Kingdom* (74025/01) og *Lindheim and others v. Norway* (13221/08 og 2139/10)

⁹⁵ Se *Animal Defenders International v. The United Kingdom* (48876/08)

⁹³ Regjeringen, om utredningsinstruksen, 18.10.2024

at partene må identifisere kvinner som rettighetsbærere, med særlig vekt på grupper av kvinner som er særlig marginaliserte og kan være utsatt for ulike former for interseksjonell diskriminering.⁹⁶ Komiteen nevner spesifikt kvinner som ikke er statsborgere, og migrant-er, flyktninger, asylsøkere og statsløse.

CEDAW-komiteen skriver om kjerneforpliktelsene til medlemsstater i henhold til artikkel 2 i konvensjonen, at:

Under article 2, States parties must address all aspects of their legal obligations under the Convention to respect, protect and fulfil women's right to non-discrimination and to the enjoyment of equality. The obligation to respect requires that States parties refrain from making laws, policies, regulations, programmes, administrative procedures and institutional structures that directly or indirectly result in the denial of the equal enjoyment by women of their civil, political, economic, social and cultural rights. (...) ⁹⁷

I sammenheng med denne utredningen, kan vi forstå dette som at Norge må sikre tiltak eller strukturer som bidrar til at innvandrerkvinnens rettigheter ivaretas på lik linje som norskfødte borgere og innvandrermenn.

Konvensjonen er tydelig på at kvinner skal ha rett, på lik linje som menn, til å delta i landets politiske og offentlige liv, herunder i utformingen og gjennomføringen av samfunnsstyringen (jf. art. 7(b)). I generell anbefaling nr. 28, utdyper komiteen at partene må sikre at kvinner kan delta aktivt i utviklingen, gjennomføringen og monitoreringen av politikken som skal eliminere diskriminering mot kvinner.⁹⁸

Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 (Istanbulkonvensjonen) omtaler også at partene til konvensjonen må ta hensyn til kjønn i sitt arbeid for

å etterleve konvensjonen og sikre likestilling. Artikkel 6 lyder:

Partane forpliktar seg til å ta omsyn til betydinga av kjønn ved gjennomføring og evaluering av verknaden av føresegnene i denne konvensjonen, og til å fremje og gjennomføre politiske tiltak for likestilling mellom kvinner og menn og styrking av kvinnene si stilling på ein effektiv måte.

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (ICERD eller rasediskrimineringskonvensjonen), ble ratifisert 3. juli 1970 og trådte i kraft 5. september samme år. I FNs rasediskrimineringskomités generelle anbefaling nr. 32 fra 2009⁹⁹, skriver de at tiltak bør utarbeides og gjennomføres med [...] *prior consultation with affected communities and the active participation of such communities*.

I denne utredningen kan vi forstå dette som at innvandrerkvinner ikke bare skal høres, men bør også involveres aktivt i de prosesser som angår dem.

5.2.3 Utredningsinstruksen og relevante veiledere

Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) gjelder ved utredning av tiltak som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer¹⁰⁰. Instruksens formål er som følgende:

1-1 Formål

Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter.

Videre er det et formål at Norges del-

96 CEDAW/C/GC/28, avsnitt 26

97 CEDAW/C/GC/28, avsnitt 9

98 CEDAW/C/GC/28, avsnitt 27

99 CERD/C/GC/32

100 Regjeringen, om utredningsinstruksen, 18.10.2024

takelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig og effektiv måte. Instruksen skal også legge et godt grunnlag for tilstrekkelig utredning av forholdet til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene.

Instruksen oppstiller noen minimumskrav til utredninger, herunder seks sentrale spørsmål som skal besvares i utredningen:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Dette innebærer at utredninger som angår innvandrerkvinner direkte eller indirekte i utgangspunktet skal vurdere problemer, tiltak, prinsipielle spørsmål og virkninger for denne gruppen.

Forvaltning av instruksen

Finansdepartementet har ansvar for å forvalte instruksen, men har delegert det operative forvaltningsansvaret til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Dette ansvaret innebærer å “fortolke, informere og veilede om instruksen, samt å vurdere behov for endringer i instruksen”.¹⁰¹ Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet gir veiledning om bestemmelsene i den delen av instruksen som gjelder lover og forskrifter, og Utenriksdepartementet har ansvar for bestemmelsene om EØS- og Schengen-saker.¹⁰²

Veiledere

Utredningsinstruksen har to tilhørende veiledere: “Veileder til utredningsinstruksen”

¹⁰¹ NIM, 2021. Om synliggjøring av krav til menneskerettslige vurderinger i utredningsinstruksen og veileder til utredningsinstruksen.

¹⁰² Regjeringen, om utredningsinstruksen, 18.10.2024

og “Veileder i samfunnsøkonomiske analyser”. Førstnevnte skal:

øke forståelsen av kravene i utredningsinstruksen, og den gir anbefalinger om hvordan disse kan oppfylles. Innholdet i veilederen er ikke bindende på samme måte som utredningsinstruksen, men den kan fylle ut og forklare innholdet i instruksen.¹⁰³

Sistnevnte skal:

gi en grunnleggende innføring i metoden for samfunnsøkonomiske analyser og være en støtte for dem som skal gjennomføre slike analyser.¹⁰⁴

Innholdet i Veileder til utredningsinstruksen er ikke bindende på samme måte som utredningsinstruksen, men utfyller og forklarer innholdet i instruksen.¹⁰⁵

Ellers finnes også veiledere for utredninger innenfor sektor- eller temaspesifikke områder.¹⁰⁶ Særlig relevant for denne utredningen, er veilederen “Konsekvenser for likestilling” (Barne- og likestillingsdepartementet¹⁰⁷, 2010). Denne veilederen nevnes i studentutvalgets mandat. I mandatet heter det:

Barne- og likestillingsdepartements veileder til utredningsinstruksen Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv. peker på en del spørsmål som offentlige beslutningstakere bør være oppmerksom på når det vedtas f.eks. lover og forskrifter, og som kan ha betydning for innvandrerkvinner.

¹⁰³ DFØ (2024). Veileder til utredningsinstruksen.

¹⁰⁴ DFØ (2024a). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

¹⁰⁵ PRE-2024-10-18-2492

¹⁰⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (u.å.)

¹⁰⁷ Per dags dato, heter departementet Barne- og familiedepartementet, etter navneendring i 2019. Veilederen som nevnes er fra 2010.

Lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse.¹⁰⁸

Involvering av dem som er berørt av tiltaket

Utredningsinstruksen og dens veileder er tydeligere på at de som er berørte skal involveres i utredningsprosessen. Dette omfatter berørte myndigheter og andre som er berørt av tiltaket. Instruksens veileder definerer dette nærmere¹⁰⁹:

Med berørte myndigheter menes

- statlig forvaltning
- fylkeskommunal forvaltning
- kommunal forvaltning

Med andre som er berørt av tiltaket, menes

- enkeltpersoner eller grupper i samfunnet
- privat og offentlig næringsvirksomhet
- organisasjoner og andre berørte grupper som er identifisert

Etter instruksens punkt 3-3 om høring, skal offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger normalt legges ut på høring, hvor høringen skal være åpen for innspill fra alle. Høring kan unnlates dersom den “ikke vil være praktisk gjennomførbar, kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller må anses som åpenbart unødvendig”. En slik unnlattelse skal være skriftlig og begrunnet og følge saken. Veilederen påpeker at i slike tilfeller, bør det vurderes om det er mulig å sette kortere høringsfrist fremfor å unnlate høring.

Tidlig involvering

Berørte grupper skal involveres tidlig i utredningsprosessen “så langt dette er hensiktsmessig”, jf. instruksens punkt 3-1. I instruksens veileder står det at innspill fra berørte

kan bidra til problembeskrivelse, alternative løsninger og virkninger av tiltak – og at dette er med å skape økt kvalitet og legitimitet i den videre prosessen og for tiltakene man ender opp med å utrede.

Bred involvering

Utredningsinstruksen omtaler bred involvering. Dette nevnes som nyttig for å skape et godt beslutningsgrunnlag. I veilederen står det i kapittel 3.1.1:

Bred involvering er sentralt for å få frem mangfoldet i utredningen, slik at man til slutt kan trekke de beste konklusjonene. For eksempel kan interesseorganisasjoner ha særskilt fagkompetanse som kan være nyttig, selv om de ikke er direkte berørt av tiltaket.

Dokumentasjon av vurderinger

Utredningsinstruksen beskriver i liten grad hvordan vurderinger skal dokumenteres. Instruksen nevner kun at beslutninger skal begrunnes skriftlig ved fravikelse av instruksen, jf. punkt 1-4, og ved unnlattelse av høring, jf. punkt 3-3. I minimumskravene til utredning, jf. punkt 2-1, står det at utredningen skal besvare seks sentrale spørsmål. Instruksen sier ikke noe nærmere om skriftlige begrunnelser for vurderinger knyttet til besvarelsen av spørsmålene.

Utredningsinstruksens veileder omtaler i større grad dokumentasjon og begrunnelser. I kapittel 2.1.2 om hvordan de seks sentrale spørsmålene i utredninger skal besvares, står det:

Vi minner om at det er viktig å dokumentere forutsetninger, metoder og datakilder på en enkel og oversiktlig måte, for å sikre en transparent og etterprøvbar utredning.¹¹⁰

I sammenheng med dokumentasjon av berørte aktørers innspill, lyder veilederen:

¹⁰⁸ Justis- og beredskapsdepartementet (2000)

¹⁰⁹ DFØ (2024b). Veileder til utredningsinstruksen, kapittel 3.1.1 Hvordan gjennomføre tidlig involvering.

¹¹⁰ Se instruksens veileder, kapittel 2.1.2.

Det er viktig at synspunkter fra berørte grupper dokumenteres og blir behandlet på en balansert måte i problembeskrivelsen.¹¹¹

Det omtales ikke nærmere hva dette betyr.

Instruksen viser i punkt 4-1 til at lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (lovteknikkboka). Lovteknikkboka beskriver også mer rundt begrunnelser og dokumentasjon, se særlig punkt 6 om Høringsinstansenes syn og punkt 7 om Departementets vurderinger (s. 35-36):

Om vurdering av internasjonale forpliktelser, står følgende i instruksens veileder:

Norges internasjonale forpliktelser skal vurderes og beskrives i utredningen i tilfeller der dette er relevant. Dette gjelder blant annet forpliktelser som følger av menneskerettighetskonvensjoner, handels-, miljø- og klimaavtaler og tilslutning til andre internasjonale konvensjoner (som WTO-regelverket).¹¹²

Høringsfrister

Utredningsinstruksen omtaler frister for høringsinnspill i punkt 3-3 om høringer. Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger normalt legges ut på høring som er åpen for innspill fra alle. Om høringsfrist i disse tilfellene, lyder instruksen (vår utheving):

(...) Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er.

Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.

Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.(...)

Vurdering av likestillingshensyn

Tidligere versjon av utredningsinstruksene nevnte sju eksempler på vesentlige konsekvenser som kunne være aktuelt å vurdere. Likestilling var ett av punktene. 19. februar 2016 ble utredningsinstruksene revidert for å forenkles og "gjøre obligatoriske krav tydeligere".¹¹³ Her et utdrag hvor daværende finansminister Siv Jensen, som svar på et skriftlig spørsmål i Stortinget, utdypet hva endringen betydde for utredning av likestillingskonsekvenser av saker:

Revideringen av instruksene har ikke ført til endringer i kravet om å utrede mulige konsekvenser for likestilling, der dette er relevant. Utredningsinstruksene av 24. juni 2005 listet opp sju eksempler på vesentlige konsekvenser som kunne være aktuelt å vurdere, uten at denne opplistingen var verken uttømmende eller obligatorisk. Likestilling var ett av punktene. Den nye veilederen til utredningsinstruksene er fastsatt av Direktoratet for økonomistyring (DFØ), som har fått delegert ansvaret for å forvalte instruksene. I veilederen nevnes likestillings- og diskrimineringshensyn som et eksempel på viktige prinsipielle spørsmål. DFØs veileder viser til at sektorveiledere gir utdypende veiledning på enkeltområder. [...] BLDs veileder til utredningsinstruksene fra 2010 med tittelen «Konsekvenser for likestilling» gjelder fortsatt."

Disse prinsipielle spørsmålene står fremdeles i instruksens veileder, som ble revidert samtidig med instruksene i 2024:

Prinsippspørsmål kan for eksempel gjelde den enkeltes personvern og integritet, rettssikkerhet, samvittighets- og livssynsspørsmål, likestillings- og diskrimineringsspørsmål eller tiltak som særskilt berører urfolk, minoriteter eller barn.

¹¹¹ Se instruksens veileder, kapittel 2.1.2

¹¹² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024b)

¹¹³ Dokument nr. 15:749 (2015-2016), Skriftlig spørsmål fra Anette Trettebergstuen (A) til barne- og likestillingsministeren.

Spørsmålet nå er om denne eksempellisten er tilstrekkelig for å sørge for at man vurderer likestillingskonsekvenser for relevante grupper, og hva som eventuelt bør gjøres for å styrke innvandrerkvinneres rettigheter.

5.3 Fungerende rett

5.3.1 Kjønnsnøytral lovgivning, interseksjonalitet og likestillingshensyn

I kvinnekomiteens avsluttende bemerkninger til den tiende periodiske rapporten fra Norge (2023¹¹⁴), bemerker komiteen blant annet at norsk lovgivning i stor grad er kjønnsnøytral. Komiteen er bekymret for at dette usynliggjør problemene som kvinner er særlig utsatt for, og at problemene med direkte og indirekte diskriminering av kvinner derfor ikke adresseres tilstrekkelig. Komiteen er særlig bekymret for dette når det gjelder kvinner som kan møte interseksjonelle former for diskriminering. Videre er komiteen bekymret for endringen som ble gjort i utredningsinstruksen i 2016, hvor likestillingshensyn ble tatt ut av utredningsinstruksen. Denne endringen omtales nærmere i kapittel 5.1.3.

Slik nøytralitet kan også synes i noen offentlige utredningers vurderinger. Eksempelvis kan man se til NOU 2019: 5 om ny forvaltningslov, hvor de vurderte lovfesting av en generell informasjonsplikt. I kapittel 17.2.4 gjør utvalget en vurdering av hvorvidt en slik plikt skal lovfestes eller ikke. Utvalget viser ikke at de har vurdert andre alternativer, eksempelvis det å lovfeste en slik plikt overfor grupper med særlig behov. Studentutvalget vurderer at det ved (tilsynelatene) mangel på vurderinger, er risiko for at det ikke i tilstrekkelig grad er vurdert hvilket behov disse gruppene har og hvordan lovgivningen kan virke for grupper det bør tas særlig hensyn til. Se nærmere beskrivelser av problemene rundt manglende vurderinger og dokumentasjon av vurderinger i kapittel 5.2.4.

På denne bakgrunn har studentutvalget vurdert hvorvidt og eventuelt hvordan man bør tydeliggjøre at det må vurderes hvordan tiltak imøtekommer eller bidrar til utfordringer kvinner speiselt møter, samt interseksjonelle former for diskriminering. Se nærmere vurderinger av tiltak i kapittel 5.3.1.

5.3.2 Manglende utredning og manglende involvering av innvandrerkvinner

Flere kilder peker på, eller viser til klare tegn på, manglende utredning av hvordan problemstillinger og forslag til tiltak som angår innvandrerkvinner kan virke for denne gruppen, samt manglende tiltak for involvering av innvandrerkvinner i disse utredningene. Konsekvensene av manglende utredning og manglende involvering kan være et lovverk og andre tiltak som ikke tar høyde for den særegne posisjonen som ulike grupper kan befinne seg i. Manglende involvering vil kunne bety manglende involvering både før, underveis og mot slutten av utredningsprosesser.

Et eksempel på dette er en problemstilling vi omtaler i kapittel 4.2.1. Referansegruppen har fortalt om en problemstilling knyttet til permisjonsretten fra introduksjonsprogrammet. Regelverket som gjelder norske statsborgere og personer som gjennomfører introduksjonsprogrammet er så forskjellige at det oppleves som om myndighetene hverken har vurdert hvordan ikke har hørt hvordan regelverket vil påvirke innvandrerkvinner. Konsekvensen av hvordan regelverket er utformet er at kvinnene kan miste rett til introduksjonsprogrammet dersom hun ikke returnerer til programmet etter endt foreldrepermisjon etter integreringsforskriften § 16, og grunnlaget for dette er enten at hun a) ikke har barnehageplass eller b) ikke er klar for å forlate barnet til en annens omsorg etter 10 måneder. Studentutvalget vurderer dette som en uheldig konsekvens siden introduksjonsprogrammet er ansett som et viktig verktøy for å komme inn i det norske samfunnet, og for innvandrerkvinnens rettsstilling.

114 FNs kvinnediskrimineringskomité. (2023). Concluding observations: Norway (UN Doc. CE-DAW/C/NOR/CO/10).

Vi vil ikke slå fast at denne manglende harmoniseringen i lovverket ikke ville oppstå dersom regelverket var utredet mer helhetlig med tanke på flere grupper i befolkningen, eller dersom gruppen saken gjelder ble involvert tidligere eller mer gjennomgående. Samtidig er det rimelig å anta at ved mer grundig utredning og ved involvering av relevante personer – eller representanter for gruppen, som er vant til å forholde seg til gjeldende lovverk – med kjennskap til innvandrerkvinner hverdag, kunne identifisert fallgruven ved en slik bestemmelse da den ble utformet, og bidratt til utformingen av alternativer som i større grad kunne unngått veldig uheldige negative konsekvenser.

5.3.3 Utrede for smalt

I workshop med referansegruppen trakk noen frem, og flere sa seg enig i, at tiltak også bør berøre menn. Referansegruppen beskrev hvordan det er en mulig fallgrube at når man diskuterer styrking av kvinners rettigheter, så diskuterer man kun forslag for å bedre nå ut til kvinner. Dersom man også utreder tiltak som retter seg mot menn eller både kvinner og menn, kan man finne tiltak som angriper situasjonen mer helhetlig og gjør det lettere for kvinnene i deres hverdag å realisere eksisterende rettigheter.

Utvalget ble gjort oppmerksom på ulike tiltak som allerede er utprøvd med denne hensikt. Eksempelvis fortalte referansegruppen om et prosjekt hvor målet var å nå ut med informasjon om AIDS både til kvinner og menn, etter å ha sett at informasjonstiltak overfor kvinner kun hadde nytte frem til et visst punkt. Et annet eksempel fra referansegruppen var et prosjekt hvor målet var å forhindre vold mot kvinner ved å benytte svangerskapsperioden til å avdekke vold, samt til å inkludere mennene som omsorgsperson, og slik skape god endring i hjemmet.

Studentutvalget vurderer at disse og liknende tiltak bør undersøkes nærmere for å vurdere hvordan man kan sikre systematikk i hvordan nå ut innvandrer menn såvel som in-

nvandrerkvinner, og hvilke arenaer dette kan foregå på. I sammenheng med denne utredningen, løftet referansegruppen noen problemstillinger som burde undersøkes videre for å styrke innvandrerkvinneres rettigheter. Dette var blant annet hvordan kan:

- menn få samme informasjonen som kvinner får
- menn bli med i de diskusjonene om de ulike problemene innvandrerkvinner møter
- svangerskapsperioden brukes til å avdekke vold og skape god endring i hjemmet
- menn få bedre tilgang på nødvendige hjelpetjenester og rettigheter, slik at de får det bedre og deres stress, traumer og andre problemer ikke går utover kvinner

Noen forklarte også problemene med at tiltak ikke i tilstrekkelig grad er rettet mot menn, og virkningen dette kan få for kvinner. Tiltak som øker kvinners forståelse av egne rettigheter og muligheter er viktig. Men uten tiltak rettet mot menn – både med tanke på kvinners rettigheter og menns egne behov, sett at de også kan bære med seg vanskelige opplevelser og følelsene dette kan medbringe – er det risiko for at menn blir værende i gamle tanke- og handlingsmønstre og det kan skape større avstand mellom mennene og kvinnene. Dette kan føre til at mennene føler på ulike vanskelige følelser og kan reagere blant annet ved å utøve kontroll. Dette kan i større grad forhindres dersom menn også inkluderes når man vurderer tiltak.

I møte med Helsesenteret for papirløse migranter, ble det tydelig for studentutvalget hvordan det er nødvendig å vurdere tiltak som berører andre sentrale aktører rundt innvandrerkvinner, da deres kompetanser om kvinners rettigheter eller andre tema, kan påvirke deres møter med kvinnene og i hvilken grad de er i stand til å veilede kvinnene best mulig. Dette ble også klart i møte med Assia Chelaghma, hvor tolketjenester var et sentralt tema.

5.3.4 Manglende vurderinger og dokumentasjon av vurderinger

Ulike lovforslag har mottatt kritikk fra flere hold knyttet til manglende vurderinger og dokumentasjon av vurderinger, herunder menneskerettslige vurderinger. Sivilombudet påpekte i 2015, i sammenheng med forslaget om å gi lovhjemmel til straffegjennomføring i annen stat, at utredningen hadde flere mangler.¹¹⁵ Forslaget hadde ikke omtalt de utfordringene som kan oppstå ved at man overfører mennesker til stater der andre forhold er straffbare enn i Norge, og der andre straffeprosessuelle regler gjelder. Det var uklart hvem som var i målgruppen for overføring og hvilke saksbehandlingsregler som skulle gjelde ved overføring. Sivilombudet påpekte også svakheter ved den menneskerettslige vurderingen av forslaget i høringsnotatet. Vurderingen drøftet ikke om tiltaket var nødvendig for å oppfylle formålet, eller om det var foretatt en rimelig interesseavveining mellom samfunnshensyn og hensynet til individuelle rettigheter.¹¹⁶ Liknende problemstillinger ble senere påpekt av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

I 2021 skrev NIM brev til DFØ om synliggjøring av krav til menneskerettslige vurderinger i utredningsinstruksen og veileder til utredningsinstruksen. Bakgrunnen for dette var at NIM så behovet for å løfte dette etter erfaringer og insikter de hadde gjort seg knyttet til håndteringen av menneskerettighetene under koronapandemien. I brevet skriver NIM at i EMDs vurderinger av konvensjonskrenkelser, særlig i forholdsmessighetsvurderinger, løftes ofte frem betydningen av “grundige, nasjonale beslutningsprosesser som vurderer tiltak opp mot forholdet til menneskerettighetene”.¹¹⁷ NIM trekker frem følgende eksempel:

¹¹⁵ Sivilombudet (2015) med kritiske merknader til forslag om å gi lovhjemmel til straffegjennomføring i annen stat.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ NIM, 2021. Om synliggjøring av krav til menneskerettslige vurderinger i utredningsinstruksen og veileder til utredningsinstruksen.

Se for eksempel *Animal Defenders International v. The United Kingdom* (48876/08), der EMD uttaler at “in order to determine the proportionality of a general measure, the Court must primarily assess the legislative choices underlying it”, og at “[t]he quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect.” (para. 108).

Grundige vurderinger, begrunnelser og avveininger, er avgjørende for hvilken skjønnsmargin som innrømmes statene av domstolen. Mangler har i EMDs praksis ført til innskrenkelse i skjønnsmarginen - se blant annet *Hirst v. The United Kingdom* (74025/01) og *Lindheim and others v. Norway* (13221/08 og 2139/10). Grundige vurderinger har derimot ført til større skjønnsmargin av domstolen - se for eksempel *Animal Defenders International v. The United Kingdom* (48876/08).¹¹⁸

Manglende vurderinger av tiltak knyttet til innvandrerkvinner er omtalt i Assia Chelaghmas (2022) masterprosjekt. Oppgaven pekte blant annet på manglende vurdering av bo-sammen kravet etter utl. § 40 (3). Spesifikt kommenterte hun på manglende vurdering av kravets virkning og forhold til folkerettslige forpliktelser i forarbeidene. Videre peker hun på at det ikke ble klargjort hvordan ulike adskillelser skulle vurderes og hvilke andre typetilfeller som kunne gi grunnlag for å gjøre unntak. Chelaghma skrev om hvilke konsekvenser dette fikk i denne sammenheng (vår utheving):

“Dette førte til at viktige spørsmål om hvordan bestemmelsen skal praktiseres, **i stor grad ble overlatt til forvaltnings-skjønn**. I utlendingsforskriften ble det **kun gjort unntak for personer som må flytte for å kunne motta dagpenger, til tross for at lovgiveren uttrykte et ønske**

¹¹⁸ Eksempler fra NIM (2021), i brev til DFØ 25.06.2021.

om en videre unntaksadgang, særlig ved fornyelsestilfeller”. (s. 36)

5.3.5 Utilstrekkelig høringsfrist

I workshopen studentutvalget arrangerte kom det opp fra et par organisasjoner at høringsfrister noen ganger kan være altfor korte. Se kapittel 5.1.2 for beskrivelse av frister. Dette kan gjøre det vanskelig for relevante høringsinstanser å gi innspill hvis de er i en travel periode, eksempelvis grunnet perioder med høy saksbehandling, frister for å søke om offentlige midler, og prosjektfrister. Høringsinstansene som kommenterte dette temaet, opplevde at høringsfrister med lengre tid ofte var nyttig for å være i stand til å svare og å svare så grundig som de skulle ønske.

Dette er også kritisert fra generelt hold, uavhengig av tema. Eksempelvis har Sivilombudet tidligere gitt medhold i klage på Helsedepartementets utstrakte bruk av forkortede høringsfrister.

Advokatforeningen har ved flere anledninger og over mange år kritisert departementene for korte høringsfrister, og Generalsekretær i Den Norske Advokatforening Merethe Smith har tidligere omtalt dette som et demokratiproblem. Problemet Advokatforeningen peker på er at høringer altfor ofte ikke har fulgt det normalfristen skal være. I 2013 så de også at minstefristen på seks uker ble brutt i 20% av forslagene regjeringen sendte på høring.¹¹⁹ Dette ble særlig problematisert i sammenheng med tre ukers høring på hjemmel om det inngripende tiltaket portforbud under koronapandemien i 2021.

Dette er også kritisert av jusstudentene ved rettshjelptilbudet Jussformidlingen i Bergen. De har pekt på at dette handler om borgernes rettssikkerhet, og mener at endelige lovvedtak ikke har den samme demokratiske legitimiteten som forslag som går gjennom “en ordentlig høringsrunde”.¹²⁰ De peker eksempelvis på flere andre forslag under koro-

napandemien, hvor høringsfristen var på én dag.¹²¹

Naturressurskommunene, en paraplyorganisasjon for kommunenettverk med over 220 kommuner, som er vertskap for ulike typer naturressurser, har også skrevet om hvordan høringsfrister fra regjeringen oppleves som korte og at høringsperioden legges i feriene.¹²² Dette kan gjøre det vanskelig å få behandlet forslagene i kommunestyret eller formannskapet. Dette gjør at kommunene opplever å ikke være i stand til å gi innspill i saker som angår kommunene.

5.4 Studentgruppens vurdering og forslag

5.4.1 Spesifikk benevnelse av innvandrerkvinner i utredningsrammeverk

Studentutvalget vurderer at det er behov for tiltak som bedre sikrer at innvandrerkvinner blir hørt og at meningene deres blir tatt på alvor og gitt behørig vekt i utformingen av lovverk og tiltak som angår dem. Konsekvensene av manglende involvering er beskrevet i kapittel 5.2.1.

Studentutvalget vil foreslå en ny bestemmelse som gir myndighetene, samt offentlige utvalg, ekspertgrupper og andre som utfører oppdrag på vegne av myndighetene, en involveringsplikt ved offentlige utredninger og utforming av beslutninger som angår innvandrerkvinner direkte og indirekte. I disse prosessene skal myndighetene høre synspunktene fra et representativt utvalg innvandrerkvin-

¹²¹ Se Høring - Forslag til forskrifter om unntak fra reglene om fysisk møte mv. i aksjeloven og allmennaksjeloven, samvirkeloven, selskapsloven og stiftelsesloven med hjemmel i koronaloven; Høring - midlertidig forskrift om forenklinger og tiltak innenfor justissektoren for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19; eller Høring – forslag til midlertidig forskrift om straffegjennomføring i medhold av lov 24. mars 2020 om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av Covid-19 mv. (koronaloven).

¹²² Naturressurskommunene (2021) om korte høringsfrister.

¹¹⁹ Mathisen (2013) i Advokatbladet.

¹²⁰ Nyberget & Øyre (2023) i Jussformidlingen.

ner og involvere representanter som kan fremme disse synspunktene i videre dialoger om problemforståelse og løsninger. Ved behov skal myndighetene igangsette oppsøkende arbeid og sikre nødvendig tilrettelegging, slik at denne høringen og involveringen gjøres mulig. Gruppens synspunkter skal gis behørig vekt, og dersom myndighetene beslutter å ikke ta til følge disse uttalte interessene fra gruppen, skal vurderingen rundt dette begrunnes skriftlig. Denne begrunnelsen bør beskrive en vurdering av konsekvensene det kan ha å ikke ta til følge innvandrerkvinnenes synspunkter, og hvorfor beslutningen fattes slik likevel.

Et stort spørsmål i denne utredningen har vært hvorvidt studentutvalgets forslag skulle omtale innvandrerkvinner eksplisitt. Som beskrevet i kapittel 5.2.1, er kvinnekomiteen bekymret for at Norges lovgiving i stor grad er kjønnsnøytral. Studentutvalget velger å tenke at denne bekymringen er verdt å vurdere også i konteksten av utredninger. Fordelene med å angi kvinner, eller innvandrerkvinner spesifikt, kan være at man tydeliggjør at man skal undersøke og adressere de problemene som denne gruppen kan være særlig utsatt for.

Det fremgår per i dag ingen krav i CEDAW eller utredningsinstruksen som eksplisitt nevner innvandrerkvinner. Slik studentutvalget ser det, fremgår det likevel en klar plikt til å utrede konsekvenser for og til å involvere innvandrerkvinner, i utformingen av politikk, lovverk og diverse tiltak som angår dem. Dette kommer blant annet frem i utredningsinstruksens veileder, som skriver om tidlig involvering av berørte parter, samt CEDAW og kvinnekomiteens generelle anbefalinger til partene om hvordan konvensjonen bør forstås.

Det kan finnes grunnlag for en særegen bestemmelse/endring som angår innvandrerkvinner. Lovgivning og andre tiltak ovenfor spesielle grupper kan være legitimt dersom det er positiv særbehandling og et tidsbegrenset tiltak for å realisere likestilling. Dette fremkommer blant annet av kvinnekonvens-

jonen¹²³, raseriksimineringskonvensjonen¹²⁴, og implisitt av grl. § 98 og likestillings- og diskrimineringsloven. En tilsvarende bestemmelse finnes også i Istanbulkonvensjonen¹²⁵ og i konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter.¹²⁶

Etter studentutvalgets syn er det behov for tiltak som sikrer tilstrekkelig vurdering av virkningene av lovverk og andre tiltak som gjelder innvandrerkvinner. Presisering av konkrete grupper er ikke unikt i utredningssammenheng.

Høsten 2024 ble revidert utredningsinstruks og instruksens veileder fastsatt. Spesielt relevant for denne utredningen, er endringene i veilederen som omhandler presiseringer i kapittel 2 – spesifikt endringene for å synliggjøre virkninger for klima, barn, samiske rettigheter og distriktshensyn. Resolusjonen omtaler ikke disse presiseringene, og heller ikke vurderingene bak dem.¹²⁷

Etter søknad om innsyn til Finansdepartementet 14. november 2024, har studentutvalget kun fått innsyn i brev fra Barneombudet angående benevnelsen av barn, tilsendt 22. november 2024. Andre dokumenter ble unntatt offentlighet etter offentleglova § 15, “for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar”. Se innsynskravet i vedlegg 7.1 og Finansdepartementets svar på innsynskravet i vedlegg 7.2. Per dato for levering av denne rapporten, venter studentutvalget enda på svar på gruppens klage på avslag og forespørsel om merinnsyn, sendt til departementet 28. november 2024.

Uten begrunnelser for disse presiseringene, er det vanskelig å vurdere om disse begrunnelsene ville gitt grunnlag for videre overførbare vurderinger av hvilke andre grupper som eventuelt burde omtales eksplisitt. Studentutvalget velger å tolke denne endringen som et forsøk på å styrke ivaretagelsen

123 CEDAW art. 4(1)

124 ICERD art. 1(4)

125 Istanbul-konvensjonen art. 4(4)

126 CRPD art. 5(4)

127 PRE-2024-10-18-2492

av noen grupper og problemstillinger, som 1) ikke nødvendigvis er i samme posisjon som andre til å fremme og få gjennomslag for sine rettigheter, og 2) hvor det er større risiko for mindre treffende, og potensielt skadelige eller rettighetskrenkende, tiltak og utredningsprosesser.

I 2016 ble en liknende spesifisering fjernet fra utredningsinstruksen – konsekvenser for likestilling. Flere i referansegruppen og LDO har påpekt dette som en uheldig endring. Les mer om endringen og begrunnelsene for endringen i kapittel 5.1.3 under “Vurdering av likestillingshensyn”.

Studentutvalget har kommet frem til at forslaget om en involveringsplikt bør forankres et annet sted enn i instruksen og dens veileder. Studentutvalget ønsker ikke hyppige endringer og reverseringer i instruksen, og instruksens veileder er ikke like bindende som instruksen eller lov. Studentutvalget ønsker derfor å lovfeste en plikt som angår involvering av disse kvinnene i utredningsprosesser, da dette vil være rettslig bindende og gi innvandrerkvinner sterkere rettigheter – og samtidig gi myndighetene sterkere plikter overfor disse kvinnene – i utredningssammenheng.

Studentutvalget har utredet behovet for en presisering i utredningsrammeverket overfor innvandrerkvinner spesifikt, men mener at det i forbindelse med en eventuell regel bør vurderes om det er andre grupper som har behov for et tilsvarende vern. Dette har to grunner. Den ene grunnen er at benevnelse av en relativt spesifikk gruppe er sjeldent i særlovene. Den andre er at det er grunn til å anta at også andre grupper i samfunnet har behov for en tydeligere sikring for deres involvering i utredning av tiltak som angår dem.

Integreringsloven kunne være et mulig alternativ, grunnet innvandrerkvinnens status. Samtidig mener studentutvalget at en form for involveringsplikt overfor innvandrerkvinner bør forstås i lys av det verdigrunnlaget som foreligger i likestillings- og diskrimineringslovens (ldl.), fremfor integreringslovens, formålsbestemmelse. Studentutvalget men-

er at disse utredningene ikke først og fremst skal gjennomføres i sammenheng med eller med fokus på hvorvidt tiltak vil ha en integreringsfremmende effekt, jf. integreringsloven § 1. Studentutvalget mener at utredninger som angår innvandrerkvinner først og fremst skal bidra til at innvandrerkvinner står i posisjon til å nyte sine rettigheter på lik linje med alle andre i samfunnet¹²⁸, hvor det i ldl. § 1 heter at “Med likestilling menes likeverd, like muligheter og like rettigheter”.

I vurdering av hvorvidt man så skal angi innvandrerkvinner spesifikt i en bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven, trekker studentutvalget på innspill fra referansegruppen og møter som har fremhevet betydningen av at utredninger ivaretar et helhetlig og interseksjonelt perspektiv. Internseksjonalitet i denne sammenheng vil si at de som utreder en problemstilling og mulige anbefalinger, må huske at ulike sider av en persons eller gruppes identitet kan bidra til forsterket og/eller annen diskriminering eller vanskeligheter. Et eksempel på dette kan være at en person er 1) innvandrer, 2) kvinne, og 3) har funksjonssnedsettelse. Hver av momentene kan hver for seg og sammen ha virkninger for hvilke forutsetninger og muligheter en person eller gruppe har i ulike situasjoner. Samtidig som det å nevne innvandrerkvinner spesifikt kan bidra til å fremme deres behov, kan det føre til at andre aspekter ved disse kvinnes liv forglemmes.

Grupper omfattet av ldl. § 1 er i særlig risiko for at ulike tiltak får utilsiktede konsekvenser dersom offentlige utvalg eller myndigheter ikke kjenner til eller husker hvilke sider av saken som er viktige å utrede og hensynta ved utredning og utforming av tiltak som gjelder disse gruppene.

Med dette har studentutvalget vurdert at det er grunnlag i utredningen for å anbefale en ny bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven som omfatter gruppene angitt i ldl. § 1. Selv om det finnes grunnlag for å innføre en spesiell plikt overfor innvan-

¹²⁸ jf. CEDAW art. 9

drerkvinner, hvilket kan utgjøre et midlertidig spesialtiltak, jf. CEDAW artikkel 4 (1), men er studentutvalget at en noe mer helhetlig tilnærming bør forsøkes først. Dette kan bidra til å unngå fragmenterte utredninger og lovverk ved å ivareta et interseksjonelt hensyn, sett at det finnes ulike sider ved personers identitet som kan bidra til at tiltak får uheldige negative konsekvenser.

Studentutvalgets forslag:

- Likestillings- og diskrimineringsloven tilføres en ny bestemmelse, § 24 a. Bestemmelsens plassering i loven viser til at myndighetenes likestillingsarbeid også gjelder utredningsarbeid.

5.4.2 Tidlig involvering av berørte grupper

Vurdering av endringer i utredningsinstruksen
Studentutvalget vurderer at dersom ulike viktige problemstillinger, eksempelvis som punktene beskrevet i kapittel 5.2.3, blir identifisert tidlig nok, kan de bli del av utredningsprosessen og få den plassen det vil være hensiktsmessig at de får. Dette kan skape en mer treffsikker og helhetlig tilnærming når samfunnet skal finne gode løsninger på ulike problemer. Studentutvalget opplevde selv at møter med ulike aktører var svært nyttig, og skulle gjerne fått innspill i flere runder av prosessen med denne utredningen.

Studentutvalget vil vise til GRIEVO for et eksempel på hvordan involvering av sivilsamfunnet kan bidra med verdifulle erfaringer om hvordan lovverket virker i praksis. GRIEVOs evalueringsrapport¹²⁹ om lovmessige og andre tiltak kommenterer utlendingsloven § 53 (1b), også kjent som mishandlingsbestemmelsen, som gir kvinner som er kommet hit på familiejenforening mulighet til å få oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag dersom de er utsatt for grov eller gjentatt vold som har påvirket kvinnens livskvalitet. GRIEVO viser til sivilsamfunnets bekymring for at det er en

høyere terskel i praksis for alvorligheten av volden, enn det som er ment å ligge i bestemmelsen. Dette kan gjøre at innvandrerkvinner blir værende i voldelige forhold. Denne problemstillingen blir også tatt opp i NOU 2024: 13 og undersøkelsen etter drukningstragedien i Tromsø.¹³⁰ GRIEVO uttrykker bekymring for at innvandrerkvinner også opplever ytterligere kriterier fra UDI, som økonomisk uavhengighet, og at dette skaper en barriere for å komme ut av voldelige forhold.

Studentutvalget har ikke vurdert denne bestemmelsen i seg selv, men vil fremheve at slike gap mellom lov og praksis bør motvirkes. For å motvirke utilsiktede negative konsekvenser av lovverket og gap mellom lov og praksis, bør myndighetene lytte til aktører og personer som på ulike måter kan informere om mulige fallgruver med lovverket.

Studentutvalget vurderer at tidlig nok involvering kan bidra til at utredninger blir enda mer treffsikre i undersøkelse av problemstillinger og at tiltak oppleves som treffende for de som berøres av saken.

Punkt 3-1 i utredningsinstruksen handler om tidlig involvering. Den lyder i dag:

Berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig.

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt regelverk planlegges og utvikles i EU, skal ansvarlig departement involvere andre berørte departementer og andre aktører i dette arbeidet, jf. kapittel 5.

Før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat først forelegges berørte departementer.

Studentutvalget mener at disse formuleringene i utredningsinstruksen bør endres. Studentutvalget vil først vise særlig til punktets første avsnitt om at de berørte departementene skal involveres så tidlig som mulig,

¹²⁹ Se GRIEVOs evalueringsrapport (2022), GRE-VIO/Inf(2022)30.

¹³⁰ Ukom (2021).

mens andre som berøres av tiltaket skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Utredningsinstruksens veileder definerer “andre som er berørt av tiltaket” som; enkeltpersoner eller grupper i samfunnet; privat og offentlig næringsvirksomhet; og organisasjoner og andre berørte grupper som er identifisert. Studentutvalget vil påpeke at dette er de som gjerne vil kjenne direkte effekt av eventuelt nytt lovverk og nye tiltak i sin hverdag.

Formuleringen i 3-1 første avsnitt setter ulike terskler for tidlig involvering og gir større rom for skjønn når det gjelder involvering av berørte. Studentutvalget vurderer at formuleringen gir for stort handlingsrom, og at tidligst mulig involvering med lik terskel for berørte departementer og andre berørte er hensiktsmessig av følgende grunner (tatt fra utredningsinstruksens veileder):

Innspill fra berørte som involveres tidlig i utredningsprosessen, kan gi bidrag til blant annet problembeskrivelsen, alternative løsninger og virkninger av tiltak. På den måten kan det skapes økt kvalitet og legitimitet i den videre prosessen og for tiltakene som man ender opp med å utrede. Man bør derfor tidlig vurdere hvilke myndigheter og andre berørte som bør involveres i utredningsarbeidet.

I veilederens kapittel 3.1.1, står det videre:

Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig. Tidlig involvering av dem som er berørt av tiltaket, vil bidra til at man i en tidlig utredningsfase får nyttige innspill som vil øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. For eksempel kan tidlig involvering bidra til økt kunnskap om problemets omfang og hvilke tiltak som er relevante for å løse problemet. Det er enklere å innarbeide innspill fra en høring på et tidlig tidspunkt enn ved den senere høringen (jf. instruksens punkt 3-3).

Studentutvalget foreslår derfor en endring av utredningsinstruksens punkt 3-1 første og

tredje avsnitt, for å sette lik terskel for tidlig involvering av berørte departementer og andre berørte.

Studentutvalget vil påpeke at instruksens punkt 3-1 tredje avsnitt nevner at før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat først forelegges berørte departementer. Her nevnes ikke andre berørte grupper. Grunnet nytten av tidlig involvering, som instruksens veileder skriver om, vil studentutvalget foreslå at utkast til mandat også forelegges berørte grupper. Dette kan løses på ulike måter rent praktisk, eksempelvis gjennom en åpen høring hvor forslaget også sendes ut til relevante høringsinstanser for å sikre at de får vite om høringen.

Å involvere berørte aktører allerede ved utforming av mandat, kan bidra til å belyse problemets omfang, og slik være nyttig for utformingen av et treffsikkert mandat som skaper en utredningsprosess som fokuserer “der skoen trykker” i enda større grad. Sett at dette vil kunne utgjøre en stor endring fra dagens praksis ved utforming av mandat, vil studentutvalget legge terskelen for slik involvering av andre berørte til “så langt dette er hensiktsmessig”. Gruppen mener at myndighetene skal forstå dette som en lav terskel, for å anerkjenne nytten det kan ha å få innspill til hva som skal utredes. Instruksen nevner ingen innspillsfrist for departementet ved foreleggelse av mandatet. Gruppen vil derfor si at andre berørte skal sikres samme frist som de aktuelle departementene – for å unngå forsinkelser i prosessen sammenliknet med i dag, utover den tiden det tar å behandle innspill.

Vurdering av tidlig involvering i studentutvalgets forslag til ny ldl. § 24 a

Studentutvalget vil også foreslå at konseptet om tidlig involvering inntas i den nye bestemmelsen i likestillings- og diskrimineringsloven, ldl. § 24 a. Dette har samme formål som endringene i utredningsinstruksen, se øvrige begrunnelser i kapittel 5.3.2. Plikten om å “involvere” er valgt med omhu, fremfor en plikt om å “konsultere” eller “høre”. Grunnet det

særlige diskrimineringsvernet til grupper omfattet av ldl. § 1, mener studentutvalget at det også er formålstjenlig dersom myndighetenes plikt etter ldl. § 24 a innebærer både tidlig og kontinuerlig involvering. Betegnelse "involvering" og "kontinuerlig involvering" markerer at det å høre gruppene som omfattes i den aktuelle saken, ikke skal være noe forbigående eller en engangsprosess, men utgangspunktet for en aktiv utveksling av synspunkter mellom de aktuelle gruppene og myndighetene, om utviklingen av politiske linjer, programmer og tiltak i alle sammenhenger som er relevante for de aktuelle gruppene liv. Den nye bestemmelsen skal derfor forstås og omtales som en involveringsplikt.

Kontinuerlig involvering kan eksempelvis innebære involvering ved utforming av oppdragsmandater, metodisk rigg ved undersøkelses- og høringsprosesser, i selve høringsprosessen, i senere dialoger om utforming av konkrete forslag, og før endelig beslutning om hvilke forslag som fremlegges. Kontinuerlig involvering skal ha som formål å bidra til å sikre treffsikker problemforståelse og tiltak. Det bør finnes effektive mekanismer for dette, som er tilpasset for å kunne involvere de relevante gruppene som er aktuelle i en konkret sak.

For å sikre at involveringsprosessene retter seg mot gruppene bestemmelsen har som hensikt å gjelde, må myndighetene sikre nødvendig tilrettelegging og eventuelt oppsøkende arbeid for å høre og involvere et representativt utvalg fra gruppen. Se nærmere ordlydfortolkning av "representativt utvalg" i merknad til ldl. § 24 a i kapittel 6.4. De som er ansvarlige for høringen skal gi gruppen forståelig og tilstrekkelig informasjon og sikre andre nødvendige forutsetninger for at de som skal høres får medvirke reelt i høringen og den videre prosessen. Oppsøkende arbeid kan organiseres på mange ulike måter, og myndighetene kan engasjere andre aktører til å gjennomføre dette arbeidet. Oppsøkende arbeid kan være viktig blant annet for å muliggjøre høring av grupper eller personer i en gruppe som ikke

nås tilstrekkelig gjennom tradisjonelle høringsskanaler og organisasjoner. Oppsøkende arbeid og nødvendig tilrettelegging kan også ha sammenheng med geografisk beliggenhet, funksjonsnedsettelse, språk eller andre forhold som kan fungere som barrierer for å bli hørt og aktivt involvert. "Andre forhold" skal her tolkes bredt, for å føre til en inkluderende praksis der alle i samfunnet får mest mulig like forutsetninger til å delta i demokratiet og samfunnsutviklingen.

Studentutvalgets forslag:

- Utredningsinstruksens punkt 3-1 første avsnitt endres slik at det er samme terskel for å så tidlig som mulig involvere berørte departementer og andre som er berørt av tiltaket.
- Utredningsinstruksens punkt 3-1 tredje avsnitt endres slik at andre som er berørt av tiltaket også skal forelegges utkast til mandat, så langt dette er hensiktsmessig.
- Utredningsinstruksens veileder skal oppdateres for å være i tråd med forslaget i punktet ovenfor.
- Ny ldl. § 24 a skal forstås og omtales som en involveringsplikt, hvilket innebærer tidlig og kontinuerlig involvering av gruppene omfattet av ldl. § 1.

5.3.3 Bred involvering av berørte grupper

Ett av innspillenestudentutvalget fikk, dreide seg om problemstillinger og løsninger for å styrke innvandrerkvinnens rettigheter, som retter seg mot andre grupper og aktører enn innvandrerkvinner som primærmålgruppe. I workshopen ble det blant annet klart at utredninger og tiltak bør også rette seg mot mennene rundt kvinnene, for å tilrettelegge for mer helhetlige løsninger. Dette inkluderer ikke bare menn, men også ansatte i helsetjenester som er tett på kvinnene og andre sentrale aktører i primærmålgruppens liv. Se nærmere beskrivelse i kapittel 5.2.3.

I møte med en Helsesenteret for papirløse migranter, såvel som i kunnskapsgjennom-

gangen, kommer det for eksempel klart frem at helsepersonell har varierende kompetanse på tema som i stor grad kan påvirke hvilken informasjon og tilgang innvandrerkvinnene får til sine rettigheter og plikter. Noen fremhever at det trengs heving av kulturell kompetanse, mens andre fremhever at god kommunikasjonskompetanse kan være vel så viktig, om ikke enda viktigere. Juridisk kompetanse løftes også frem av flere som en stor mangel. Studentutvalgets opplevelse bekrefter betydningen av å snakke med ulike aktører som møter på innvandrerkvinner og ulike aktører rundt disse kvinnene. Det har gitt ulike perspektiver, både på problembeskrivelsen og mulige løsninger.

Studentutvalget skulle gjerne hatt flere innspill og mer kunnskap om hvordan menn påvirkes av mangelen på inkludering i tiltak for å styrke innvandrerkvinnens rettigheter, samt innvandrere generelt sin tilgjengelighet på rettigheter og nødvendige tjenester. Etter studentutvalgets syn bør utredninger vurdere tiltak som angriper problemstillinger helhetlig nok til å også vurdere tiltak som retter seg mot de gruppene i befolkningen som i stor grad kan være med å påvirke realiseringen av innvandrerkvinnens rettigheter. Studentutvalget mener at når man skal undersøke store spørsmål, kan bred involvering gi et mer helhetlig bilde av mulige og nødvendige tiltak.

Bred involvering omtales per i dag ikke i utredningsinstruksen. Instruksens veileder derimot, omtaler både hvordan dette kan gjennomføres og hva som er nytten av det. Her fra kapittel 3.1.1 (vår utheving):

For å sikre bred involvering bør man vurdere høringsformer som åpner for innspill fra alle som er interessert i å komme med innspill. Departementene kan legge ut forhåndsvurderingen på regjeringen.no, mens underliggende virksomheter kan benytte eget nettsted. Det bør fremgå av høringsnotatet om den aktuelle høringen gjennomføres som en tidlig involvering eller som en ordinær høring etter instruksens punkt 3-3. (...) **Bred involvering er**

sentralt for å få frem mangfoldet i utredningen, slik at man til slutt kan trekke de beste konklusjonene. For eksempel kan interesseorganisasjoner ha særskilt fagkompetanse som kan være nyttig, selv om de ikke er direkte berørt av tiltaket. (...)

Involvering av interesseorganisasjoner nevnes også av FNs rasediskrimineringskomité. I komitéens avsluttende bemerkninger til Norges kombinerte 23. og 24. periodiske rapport (2019), har komiteen anbefalt følgende i avsnitt 32 (vår utheving):

I forbindelse med utarbeidelse av konvensjonspartens neste periodiske rapport og arbeidet med å følge opp komiteens foreliggende bemerkninger, anbefaler komiteen at parten **viderefører konsultasjonen og styrker dialogen med frivillige organisasjoner som arbeider for å fremme menneskerettigheter, særlig dem som arbeider for å bekjempe rasediskriminering.**

En mulig måte å styrke denne dialogen, er ved å fremheve bred involvering av berørte grupper. Studentutvalget mener at mer helhetlige tilnærminger i utredningssammenheng kunne vært nyttig for å få nødvendige innsikter. Dette innebærer eksempelvis også å hensynta at man i høringen noen ganger bør gjennomføre aktive tiltak for å involvere aktører som ikke normalt engasjerer seg i nasjonale høringsrunder, men som har mye verdifull kunnskap om lokalmiljøet der de legger ned innsatsen sin.

I møter og workshopen har studentutvalget fått innspill om at det kan være lokale forskjeller, for eksempel avhengig av om kommunen er stor eller liten, som påvirker hva som er mulige nyttige tiltak og hvordan disse kan gjennomføres. Geografi må også hensyntas i utredninger og utforming av tiltak. Her kan eksempelvis lokale frivillige og andre ressurspersoner som er i eller tett på innvandrermiljøene, være nyttige å koble på utrednings- og implementeringsarbeid for å sikre at

eventuelle tiltak blir treffsikre og får ønsket virkning. Slike personer, og innvandrerkvinner selv, kan bidra med kunnskap om hvilke problemer som må adresseres og hvilke kanaler eller arenaer dette kan gjøres gjennom. Gruppen viser da til øvrige problemstillinger i kapittel 5.3 hvor studentutvalget ser at det finnes et behov for å tenke mer helhetlig rundt utredningsprosessen og aktuelle tiltak.¹³¹

Studentutvalget har med dette kommet frem til at bred involvering også bør omtales direkte i instruksens.

Studentutvalgets forslag:

- Utredningsinstruksens punkt 2-1 om minimumskrav til utredning eller punkt 2-2 om omfang og grundighet tilføres at utredningen skal ha et interseksjonelt perspektiv.
- Utredningsinstruksens punkt 3-1 om tidlig involvering tilføres at involveringen skal være bred.

5.4.4 Tilstrekkelig beskrivelse av vurderinger

Dette punktet gjelder manglende vurderinger i forhold til folkerettslige forpliktelser, samt beskrivelse av vurderinger generelt. Som beskrevet i kapittel 5.2.4, er det mangler i vurderinger og dokumentasjon av vurderinger. Dette gjelder ulike vurderinger, men også menneskerettslige vurderinger spesifikt.

På bakgrunn av dette undersøkte studentutvalget nærmere hvilke krav som finnes til dokumentasjon av vurderinger i nasjonale utredninger, samt vurdert hvorvidt det er nødvendig med tiltak for å sikre grundigere beskrivelser av vurderinger av lovverk og tiltak og deres virkning opp mot deres forhold til menneskerettighetene.

Vurdering av folkerettslige forpliktelser

Etter siste revidering i utredningsinstruksens, omtaler nå instruksens folkerettslige, herunder menneskerettslige, forpliktelser i utredningsinstruksens formål. Endringer i utredningsinstruksens ble sist nylig fastsatt ved kongelig

resolusjon 18. oktober 2024. Endringene trådte i kraft 1. november samme år. Endringer angikk i hovedsak kapittel 5 om EØS- og Schengen-saker og punkt 3-3 om høringer. Formålet med endringene var å styrke arbeidet med EØS- og Schengen-saker og å forenkle og forbedre instruksens.¹³²

En ytterligere, og her svært relevant endring i instruksens, er tilføyselsen av et siste avsnitt i instruksens formålsbestemmelse:

Instruksens skal også legge et godt grunnlag for tilstrekkelig utredning av forholdet til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene.

Denne endringen omtales slik i resolusjonen:

NIM (Norges institusjon for menneskerettigheter) har påpekt behovet for å forankre plikten til å utrede menneskerettslige problemstillinger i utredningsinstruksens, senest i brev til DFØ datert 18. april 2024 (tilgjengelig på nhri.no).

Det er vurdert som viktig og hensiktsmessig å trekke fram at instruksens skal legge et godt grunnlag for tilstrekkelig utredning av forholdet til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene. Det foreslås å først anvende det noe videre «folkerettslige forpliktelser» slik at det i tillegg til å fange opp menneskerettslige forpliktelser også omfatter andre relevante folkerettslige forpliktelser. Det understrekes at vurderinger av forholdet til Grunnloven og folkerettslige forpliktelser kun vil være nødvendig der det er relevant, ikke i alle saker.

Grunnet denne nylige endringen, har studentutvalget valgt å ikke legge frem endringsforslag knyttet til vurderinger av menneskerettslige forpliktelser, men mener at det vil være hensiktsmessig å gjennomføre følgeforskning

¹³¹ Se særlig kapittel 5.3.1 og 5.3.3.

¹³² PRE-2024-10-18-2492

eller annen evaluering, for å undersøke hvorvidt endringen fører til grundigere vurderinger av folkerettslige, herunder menneskerettslige, forpliktelser og om andre tiltak bør gjennomføres.

Dokumentasjon av vurderinger generelt

Studentutvalget opplever at lovteknikkboka er mer konkret, forklarende, og derfor hjelpsom, sammenliknet med utredningsinstruksens veileder, når det kommer til veiledning for dokumentasjon av vurderinger.

At utredningsinstruksens veileder er lite konkret, har også kommet frem i møte med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Studentutvalget er bekymret for om dette kan bidra til manglende vurderinger. For ordens skyld, eksisterer det en sektorveileder fra 2010, fra det daværende Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, kalt Konsekvenser for likestilling: Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv. Denne beskriver hvordan dokumentasjon av vurderinger rundt likestillingskonsekvenser bør skje. En slik veileder er derimot mindre forpliktende enn om et dokumentasjonskrav kom frem av instruksens, lovteknikkboka som instruksens viser til i punkt 4-1, eller en særlov.

Studentutvalget ønsker at dokumentasjon av vurderinger av likestillingskonsekvenser som kan ramme innvandrerkvinner, skal hjemles et mer forpliktende sted. Gruppen ønsker også at dokumentasjon av vurderinger skal gjelde alle betydelige offentlige tiltak, herunder offentlige utredninger, Stortingsmeldinger, handlingsplaner og andre tiltak som kan lage virkninger for innvandrerkvinner. Dette er viktig, med instruksens veileder sine ord, “for å sikre en transparent og etterprøvbart utredning”.

Vurdering av hvor dette bør reguleres og innhold

Studentutvalget har vurdert om det vil være hensiktsmessig eller ikke å endre utredningsinstruksens, instruksens veileder, eller

lovteknikkboka. Som skrevet i kapittel 5.3.1, henger denne vurderingen sammen med hvor en bør regulere noe som bidrar til at innvandrerkvinner eller grupper som representerer dem skal bli hørt i sammenheng med utredninger som angår dem.

Studentutvalget ønsker å samle tiltak for dokumentasjon av vurderinger i den nye bestemmelsen i ldl. § 24 a. Grundige vurderinger burde gjelde alle grupper i samfunnet. Samtidig har grupper som ellers er vurdert å ha behov for et særlig diskrimineringsvern, også har ekstra behov for en styrket dokumentasjonsplikt rundt vurderinger av beslutninger og tiltak som angår dem.

Involveringsplikten etter ldl. § 24 a skal derfor innebære en skjerpet plikt til dokumentasjon av vurderingen, dersom myndighetene i sin beslutning ikke tar til følge de uttalte interessene til grupper omfattet av § 1 som er aktuelle i den konkrete saken. For ordlydsfortolkning av “de uttalte interessene”, se merknad til § 24 a i kapittel 6.4. Denne presiseringen er viktig for at ikke regelen skal gjelde andre aktørers uttalelser om hva som vil være til det beste for de aktuelle gruppene. Dette har en sammenheng med det paradigmeskiftet som har kommet med CRPD. Dette paradigmeskiftet omtales i NIMs veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger slik i kapittel 8.3:

Paradigmeskiftet innebærer at tilnærmingen til funksjonshemmede endres fra en medisinsk eller helse- og omsorgsfokusert tilnærming til en rettighetstilnærming. Dette innebærer for eksempel at en må spørre eller kartlegge hva personen ønsker, og ikke hva som er til personens «beste». Paradigmeskiftet markerer en klar dreining fra å behandle personer med funksjonshemminger som «objekter» til å behandle dem som «subjekter» og rettighetsbærere.

En slik tilnærming vil også gjøre seg gjeldende i utrednings- og beslutningsspørsmål omfattet av § 24 a, da denne tilnærmingen kan

bidra til å gi de berørtes stemmes behørig vekt i beslutninger som angår dem.

Plikten inntreffer ikke kun ved motstrid mellom myndighetenes beslutning og de uttalte interessene til de aktuelle gruppene, men også dersom myndighetene ikke tar til følge de aktuelle gruppenes innspill. Dette kan være hensiktsmessig for å tydeliggjøre viktigheten av å ta på alvor innspillene som kommer fra dem som berøres direkte av saken. Eksempelvis har Opplæringslovutvalget (NOU 2019: 23) under utvalgets vurdering av dagens regler for helsesykepleier og skolehelsetjeneste i kapittel 40.3, gitt en begrunnelse som vil ivareta plikten etter denne bestemmelsen. Her har ikke utvalget gått direkte imot elevers innspill, men velger en annen løsning enn det som ville falt seg naturlig ut fra elevenes innspill, og baserer seg da på begrunnelsen elevene hadde for å ville snakke med helsesykepleier:

Utvalget tar elevenes innspill om tilgang til helsesykepleier på alvor og har derfor vurdert om hensynet til elevene kan ivaretas på andre måter enn gjennom detaljstyring av skolehelsetjenesten. Utvalget foreslår derfor en styrking av rådgivningen om sosiale og personlige forhold ved at elevene skal ha god tilgang på slik rådgivning og at de skal kunne få rådgivning om slike forhold fra andre enn sine lærer (se kapittel 42.6).

Studentutvalgets forslag:

- Forslag til ny bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven skal inkludere et avsnitt som krever dokumentasjon av vurderinger, samt bruken av innspill fra berørte grupper.
- Endringen av utredningsinstruksens formålsbestemmelse, ved kongelig resolusjon 18. oktober 2024, bør følges opp med følgeforskning eller annen form for evaluering, for å undersøke hvorvidt endringen fører til grundigere vurderinger av folkerettslige, herunder menneskerettslige, forpliktelser og om andre tiltak bør gjennomføres.

- Ny ldl. § 24 a fjerde avsnitt skal inneholde en plikt til å gi behørig vekt til de uttalte interessene til grupper omfattet av § 1 i utformingen og beslutningen i saken, samt en skjerpet plikt for til dokumentasjon av vurderingen dersom myndighetene i sin beslutning ikke tar til følge de uttalte interessene til grupper omfattet av § 1.

5.4.5 Tilstrekkelig høringsfrist

På bakgrunn av dagens regler for høringsfrister, omtalt i kapittel 5.1.2, og opplevelsene om høringsfrister, omtalt i kapittel 5.2.5, vurderer studentutvalget at det er behov for å sette andre rammer for høringsfrister.

Studentutvalget vil utvide tiden noe, men også fremheve det studentutvalget vurderer som en uheldig del av praksis – at høringsfrister i for stor grad ikke følger normalregelen på tre måneder, har kortere høringsfrist enn minsteferien på seks uker, legges i ferier eller kort tid etter, og at unntakstilstand som koronapandemien fører til så korte høringsfrister som én dag.

Studentutvalget ser det som en veldig uheldig praksis at dagens regler ikke etterleves i tilstrekkelig grad. Dette problemet spisset seg til i koronapandemien. Koronakommisjonen, gjennomgikk myndighetenes håndtering av pandemien. Kommisjonen har omtalt innvandrerbefolkningen som en av gruppene pandemien rammet skjevt. Manglende involvering var en del av hvorfor. Etter studentutvalgets syn, kan det å prøve andre rammer for høringsfrister være et tiltak som kan gjøre det lettere for flere organisasjoner som jobber for disse kvinnes sak å bidra i høringsrunder.

Høringer er del av hvordan rettsstaten ivaretar grunnleggende hensyn til rettssikkerhet og demokrati, og kan bidra til reduserte utilsiktede konsekvenser ved iverksettelse av tiltak. Når samfunnet møter unntakstilstand, slik som en pandemi vil kunne være, må dette ikke medføre vilkårlighet i forvaltningen. Koronakommisjonen pekte også på dette, og vektla at høringer, involvering og gode nok frister bør være et mål også under en krise.

Studentutvalget er usikre på om det vil være hensiktsmessig med en eventuell regulering av sanksjoner ved brudd på grensen for høringsfrister. Dette ble foreslått i 2023 av Nyberget, kontormedarbeider og tidligere saksbehandler ved Jussformidlingen ved UiB og Øyre, leder av rettspolitisk utvalg. Studentutvalget fant dette kort tid før levering av arbeidet med utredningen, og hadde derfor ikke tid til å utrede spørsmålet selv, i lys av andre endringer som her er foreslått med utgangspunkt i et likestillings- og diskrimineringsperspektiv for å styrke innvandrerkvinnens rettigheter. Grunnet kritikken og skildringen av konsekvensene ved korte høringsfrister beskrevet i kapittel 5.2.5, vil studentutval-

get likevel oppfordre til at senere utvalg undersøker dette temaet nærmere.

Studentutvalgets forslag:

- Utredningsinstruksens punkt 3-3 om høring tilføres at det skal tas hensyn til fellesferier. Kortest mulig høringsfrist endres fra seks uker (30 virkedager) til 40 virkedager, en økning med 25%.
- En utredning av eventuelle sanksjoner og sanksjonsbestemmelser ved manglende ivaretagelse av reglene i utredningsinstruksen, og særlig reglene om høringsfrister, bør gjennomføres.

Kapittel 6

**Forslag til endringer i lovverket og merknader
til de enkelte lovforslagene****6.1 Forvaltningsloven****6.1.1 Endringer i forvaltningsloven**

Lov 10. Februar 1967 nr. 10 om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) endres slik:

§ 27 fjerde avsnitt, ny bokstav d skal lyde:

Rettigheter og plikter som er sentrale for partens rettsstilling og velferdsbehov innenfor sakens rettsområde.

§ 27 nytt femte avsnitt skal lyde:

Når parten ikke behersker norsk eller engelsk, skal en oppsummering av vedtakets virkning og informasjon om partens rettigheter og plikter etter tredje og fjerde avsnitt gis på det språk parten benytter. Underretningen skal opplyse om tolkerettigheter.

Behov for oversettelse skal undersøkes av forvaltningsorganet som behandler saken.

Merknad til fvl. § 27 nytt fjerde avsnitt bokstav d:

Alternativet innføres for å bedre ivareta partens behov for informasjon om sin rettsstilling, muligheter for endring av rettsstilling og rettigheter som er sentrale for ivaretagelse av partens velferdsbehov.

Med “sentrale” menes rettigheter og plikter som relateres til virkningen av vedtaket, og som vil være av betydning for de fleste som opplever rettsvirkningen vedtaket gir. Med ordlyden “innenfor sakens rettsområde” avgrenses forvaltningsorganets plikt til å gi informasjon til rettsområdet forvaltningsorganet arbeider med.

For å illustrere hvilke rettigheter og plikter som kan være aktuelle kan det pekes på sakstyper innenfor utlendingsrettens område. Eksempelvis bør et vedtak med innvilgelse av midlertidig oppholdstillatelse også inneholde informasjon om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Videre bør det opplyses om mulighet for opphold på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53. Ved innvilgelse av beskyttelse er det viktig at parten gis informasjon om mulighet for flyktninger til å få unntak fra underholdskravet i søknad om familieinnvandring for familiemedlemmer, og gjeldende søknadsfrist. Dette er eksempler på rettighetsinformasjon som bør gis i vedtak på utlendingsrettens område. I saker om ytelser fra NAV bør det informeres om andre aktuelle ytelser og sentrale plikter.

Merknad til fvl. § 27 femte avsnitt

Paragrafen angir forvaltningsorganets plikt til underretning av partene. Det foreslås å legge til *nytt femte avsnitt*.

Endringen innebærer at forvaltningsorganet plikter å tilpasse sin underretning om vedtak til partens språk. Formålet med endringen av fvl. § 27 er å bidra til at flere forstår vedtak i sin sak, slik at partene i større grad kan ivareta sine rettigheter og interesser i møte med forvaltningen.

Med ordlyden *ikke behersker norsk eller engelsk* menes at parten ikke kan forstå innholdet i vedtaket og aktuelle rettigheter og plikter. Ordlyden er inspirert av NOU 2014:8. Forvaltningsorganet må gjøre seg kjent med partens språkkompetanse. Forvaltningsorganet kan gjøre seg kjent med partens språk-

kompetanse gjennom beskjed fra parten om ønsket språk på oppsummering. Innmelding av ønsket språk kan innføres som en funksjon på forvaltningsorganets nettside.

Oversettelse av oppsummering og informasjon om rettigheter og plikter må foretas ved bruk av autorisert tolk. Ettersom bestemmelsen stiller krav til oversettelse av vedtakets virkning vil det for de fleste vedtak være snakk om standardoversettelser. Eksempelvis vil virkningen av avslag på familieinnvandring være den samme i de fleste saker.

Nytt femte avsnitt andre setning forplikter forvaltningsorganet til å informere om tolkerettigheter i sin underretning til personer som ikke behersker norsk eller engelsk. Det er avgjørende at informasjonen gis på det språk parten benytter. Plikten inntas for at parten skal gjøres oppmerksom på mulighet til tolk dersom parten ikke forstår begrunnelsen.

6.1.2 Lovforslag i forvaltningsloven

Lov 10. Februar 1967 nr. 10 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Ny fvl. § 11 f skal lyde:

Forvaltningsorganet skal legge til rette for at alle kan få tilgang på informasjon om forvaltningsorganets tjenester, herunder rettigheter og plikter organet forvalter. Forvaltningsorganet skal tilpasse sin informasjonsformidling ut fra relevante befolkningsgruppers språkbarrierer, byråkratiske kompetanse og funksjonsevne.

Formålet med informasjonsplikten er å nå ut med informasjon om tjenestene og innbyggernes rettigheter og plikter, for at innbyggerne kan ivareta sine rettigheter og interesser i møte med forvaltningen.

Plikten til tilpasset informasjonsformidling er skjerpet for forvaltningsorgan som forvalter rettigheter av stor velferdsmessig betydning. Staten har ansvar for å kartlegge hvilke befolkningsgrupper som har behov for tilpasset informasjonsformidling. Tilpasset in-

formasjonsformidling skal spesielt rettes mot innvandrerkvinner.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om utstrekningen av informasjonsplikten og om hvordan informasjonsplikten skal gjennomføres.

Merknad til ny fvl. § 11 f

Paragrafen gir forvaltningsorgan en plikt til tilpasset informasjonsformidling for å legge til rette for at alle kan få tilgang på informasjon om forvaltningsorganets tjeneste. Informasjonsplikten innebærer at det spesifikt skal gis informasjon om rettigheter og plikter organet forvalter.

Første avsnitt andre setning innebærer plikt til “tilpasset informasjonsformidling”. Med “tilpasset informasjonsformidling” menes at forvaltningsorganet må tilrettelegge sin informasjonsformidling ut fra relevante befolkningsgruppers særskilte behov. Med “relevante befolkningsgrupper” menes grupper som utgjør bestemte deler av befolkningen som er i målgruppen for forvaltningsorganets tjenester. Særskilte behov skal vurderes ut fra befolkningsgruppers språkbarrierer, byråkratiske kompetanse og funksjonsevne, nærmere omtalt i kapittel 3.3.1.

Tilpasset informasjonsformidling kan gjennomføres ved tilpasning av språk, oppsøkende virksomhet og bruk av nøkkelpersoner. Videre kan tilpasset informasjonsformidling gjennomføres ved at integreringskoordinatoren gir informasjon om forvaltningsorganet etter *ny integreringslov § 3a, jf. integreringsforskriften § 73*.

Andre avsnitt angir paragrafens formål.

Tredje avsnitt innebærer en skjerpet informasjonsplikt for forvaltningsorgan som forvalter rettigheter av stor velferdsmessig betydning. Skjerpet plikt innebærer at aktuelle forvaltningsorgan har en særskilt plikt til å tilpasse sin informasjonsformidling.

Tredje avsnitt andre setning gir staten en kartleggingsplikt. Kartlegging skal gjøres ut fra vurdering av befolkningsgruppers språkbarrierer, byråkratiske kompetanse og funks-

jonsevne, som vist til i første avsnitt. Paragrafen foreslås med bakgrunn i utredning av innvandrerkvinnens rettigheter og hvordan rettighetene bedre kan ivaretas. Bakgrunnen for at en spesiell informasjonsplikt foreslås er at utredningen viser at innvandrerkvinner er en befolkningsgruppe som har begrenset nytte av generell informasjon, og at det derfor bør gjennomføres særskilte tiltak for å nå ut til målgruppen. Studentutvalget har vurdert at behovet for tilpasset informasjonsformidling også kan gjelde andre befolkningsgrupper, nærmere omtalt i kapittel 3.3.1. Bestemmelsen gir derfor staten en plikt til å kartlegge hvilke befolkningsgrupper som kan ha behov for tilpasset informasjonsformidling.

6.2 Integreringsloven

6.2.1 Endringer i integreringsloven

Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) endres slik:

§ 3 nytt tredje avsnitt skal lyde:

Kommunen skal sørge for at det er en integreringskoordinator tilknyttet kommunens tjenestetilbud for tidlig kvalifisering etter kapittel 3, introduksjonsprogram etter kapittel 4 og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter kapittel 6. Integreringskoordinator skal arbeide mot øvrige offentlige tjenesteytere.

§ 9 første avsnitt, bokstav f skal lyde:

f. Oppholdstillatelse etter utlendingsloven kapittel 6 som familiemedlem til personer som nevnt i bokstav a til e

§ 14 tredje og fjerde avsnitt skal lyde:

Innholdet for øvrig skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte sluttmålet etter § 13. *Integreringskoordinator skal følge opp deltagerens behov for tilpasning og gjennomføring av fastsatte slutt mål etter integreringsplanen.*

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid. *Når det er nødvendig som følge av deltagerens livssituasjon, skal*

integreringskoordinator vurdere om introduksjonsprogrammet kan gjennomføres på deltid.

Merknad til § 3 nytt tredje avsnitt

Paragrafen angir hvem som er ansvarlig for å opprette og følge opp stillingen som integreringskoordinator. Avsnittet er nytt og er nærmere omtalt i kapittel 4.3.2 under *Ansvar for og gjennomføringen av stilling som integreringskoordinator*.

Tredje avsnitt, første setning angir at kommunen er ansvarlig for at det opprettes en stilling som integreringskoordinator tilknyttet kommunens tjenestetilbud, som tjenesteyter etter integreringsloven kapittel 3, 4 og 6.

Tredje avsnitt, andre setning angir integreringskoordinatorens øvrige arbeidsområde, mot de øvrige tjenesteytere i den norske stat. Med tjenesteyter menes kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere, private tjenesteytere som utfører oppgaver på vegne av slike tjenesteytere, barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 19 og skole som får statstilskudd etter privatskolelova § 6-1.

Formålet med bestemmelsen er å fastsette en likeartet praksis om integreringstjenester og stillinger ansvarlig for disse tjenestene i alle Norges kommuner. Bestemmelsen er ment å favne vidt. Intensjonen er at integreringskoordinatorens mandat og arbeidsoppgaver skal være rettet mot de kommunale tjenestetilbudene, og de øvrige forvaltningssorgan og tjenester som eksisterer i Norge og berører integreringskoordinatorens arbeid med integrering.

Avsnittet må leses i tråd med § 3 andre avsnitt. Avsnittet fastsetter at “opplæring og tjenester som kommunen yter etter denne loven, skal være forsvarlige”, integreringskoordinatoren er underlagt de tjenester kommunen skal yte etter integreringsloven og tjenesten må være forsvarlig. Nærmere om forsvarlighet som rettslig standard er nærmere omtalt i Merknad til § 3, Prop. 89 L (2019-2020) Integreringsloven (ny lov), side 172-173.

Merknad til § 9 første avsnitt, bokstav f

Paragrafen angir hvem som har rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet. Første avsnitt, bokstav f, tilsvarende formuleringen i gjeldende bokstav f, men rekkevidden av bestemmelsen er utvidet ved at siste avsnitt er foreslått slettet. Avsnittet er nærmere omtalt i kapittel 4.3.1 under Tilgang til introduksjonsprogrammet.

Første avsnitt, bokstav f, fastsetter at innvandrere som kommer til Norge ved familiegjenforening har en rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogrammet, uavhengig om referansepersonen har vært bosatt i en kommune i mindre enn fem år før det søkes om familiegjenforening.

Endringens formål er at flere innvandrere skal ha tilgang til introduksjonsprogrammet slik at de kan integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, jf. Integreringsloven § 1.

Merkand til § 14 tredje og fjerde avsnitt

Paragrafen angir innholdet i og omfanget av introduksjonsprogrammet. Etter tredje og fjerde avsnitt skal integreringskoordinator følge opp deltagerens sluttmaal etter integreringsplanen, og behov for tilpasning og gjennomføring. Bestemmelsen er delvis endret og koordinatorens ansvar er nytt og er nærmere omtalt i kapittel 4.3.1 under Gjennomføring av introduksjonsprogrammet, og 4.1.2 om integreringsplan og innhold i introduksjonsprogram.

Tredje avsnitt, siste setning, fastsetter at det er integreringskoordinator som skal følge opp tilpasning og gjennomføring av sluttmaal etter integreringsplanen. Ansaret knytter seg til integreringsplanens delmaal og sluttmaal.

Formålet er å fastslå deltagerens forutsetninger og progresjon, og tilpasse disse etter deltagerens situasjon. Videre kan oppfølgingen være et virkemiddel for å oppdage personlige eller sosiale utfordringer hos deltagerne. Et eksempel her er at endringer i oppmerksomhet, oppmøte eller gjennomføring av delmaal kan gi indikasjoner på at

deltageren har det vanskelig hjemme, og kan derfor være et virkemiddel for å avdekke vold i nære relasjoner.

Fjerde avsnitt, siste setning, gir integreringskoordinator en plikt å vurdere om introduksjonsprogrammet kan gjennomføres på deltid hvor deltagerens livssituasjon gjør det nødvendig. Formålet med avsnittet er å åpne for at gjennomføring av programmet kan gjøres deltid. Bestemmelsens ordlyd er generell, men er særlig ment å fange opp det behov som oppstår når en deltager har særlige omsorgsoppgaver hjemme, og kan fremme innvandrerkvinnens rettsstilling, anledning til å gjennomføre introduksjonsprogrammet og dermed bli økonomisk selvstendige.

At vurderingen skal foretas når det er nødvendig etter deltagerens livssituasjon, underbygger at gjennomføring på deltid er unntaket til hovedregelen om at programmet skal gjøres helårlig og på fulltid. Det sagt skal ikke terskelen legges for høyt, det avgjørende formål er at tilpasningen kan gjøre at deltageren gjennomfører programmet, fremfor konsekvensen at deltager avslutter programmet.

Vurderingsmomenter for hvilke livssituasjoner som nødvendiggjør tilpasset gjennomføring kan være deltagerens livssituasjon hjemme, omsorgsoppgaver, dødsfall i nære relasjoner og sorg, og arbeid som kan kombineres med gjennomføring av programmet. Enkelte kvinner kan ha svangerskapsrelaterte utfordringer, som kan gi grunnlag for tilpasset gjennomføring. I likhet med andre helsesituasjoner eller utfordringer som kan også være grunnlag for tilpasning av gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Vurderingen skal være konkret, i tråd med formålet om at introduksjonsprogrammet helst skal gjennomføres, og hvor reelt det er at deltageren er i stand til å gjennomføre introduksjonsprogrammet ved en slik tilretteleggelse.

6.2.2 Lovforslag til integreringsloven

Lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)

Integreringsloven § 3a Integreringskoordinator

For deltagere i program eller øvrige tjenestetilbud etter loven her, foreligger det en rett og plikt til integreringskoordinator.

For innvandrere bosatt i kommunen skal integreringskoordinator tilby informasjon og veiledning om aktuelle tjenestetilbud. Kommunen skal tilby integreringskoordinator til innvandrere med behov for langvarige og koordinerte tjenester.

Integreringskoordinator skal gjennomføre introduksjonssamtale med alle innvandrere som har fått innvilget oppholdstillatelse.

Integreringsloven § 42 kommer ikke til anvendelse ved integreringskoordinatorens tjenester etter denne lov og tilhørende forskrift.

Kongen i statsråd kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilken kompetanse og hvilke oppgaver koordinatoren skal ha.

Merknad til § 3a:

Paragrafen angir integreringskoordinatorens plikter. Paragrafen er ny og er nærmere omtalt i kapittel 4.3.2 under Introduksjonskoordinator, *Introduksjonskoordinatorens tjenester*. Det nærmere innholdet i integreringskoordinatorens tjenester og kompetanse kan fastsettes ved forskrift.

Bestemmelsen sonderer mellom de tjenester som skal tilbys alle innvandrere bosatt i en kommune og de innvandrere som er deltager i et introduksjonsprogram. Enkelte tjenesteelementer er generelle og skal tilbys alle uansett behov, andre er behovsprøvd eller forutsetter deltagelse i introduksjonsprogrammet.

Formålet med paragrafen er å krystallisere de plikter en integreringskoordinator har, og den rett innvandrer i en kommune eller deltagerprogrammet har til integreringskoordinatorens tjenester.

Første avsnitt fastsetter en rett og plikt til integreringskoordinator ved deltagelse i introduksjonsprogrammet, eller andre tjenestetilbud etter integreringsloven. Rettigheten er forutsatt en deltakelse i program og tjeneste etter integreringsloven, og gjelder ikke generelt.

Ordlyden *andre tjenestetilbud* gir ikke en utbetinget rett til integreringskoordinator, det er paragraf 3a som regulerer innholdet og rekkevidden i integreringskoordinatorens tjenester.

Med en rett og plikt er det to sider. Kommunen ved integreringskoordinator har en plikt å tilby koordinatorens tjenester. Innvandrere som deltar i program eller andre tjenestetilbud etter integreringsloven har en rett til koordinator, men også en plikt til å møte opp til de veiledningstimer for å fastsette innhold og gjennomføring. Bestemmelsen underbygger ny integreringslov §14, se kommentar til § 14 tredje og fjerde avsnitt.

Andre avsnitt angir pliktene en integreringskoordinator har overfor alle innvandrere bosatt i kommunen, tjenesten er todelt.

Andre avsnitt, første setning, gir integreringskoordinator en generell informasjons- og veiledningsplikt overfor innvandrere i kommunen. Informasjons- og veiledningsplikten er omtalt nærmere i kapittel 4.3.2 om informasjons- og veiledningsplikt, tjenesten skal være generell og alltid være tilgjengelig for innvandrere i kommunen. Det konkrete innholdet i plikten spesifiseres ved forskrift.

Andre avsnitt, andre setning, fastsetter et behovsprøvd tjenestetilbud i de tilfeller innvandrere som tjenestemottaker har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Ved slike tjenester skal koordinator utforme en individuell plan for tjenestemottaker, kartlegge fremdrift, sikre nødvendig oppfølging og fremdrift i ytelsene. Det er når tjenestemottaker har behov for velferdstjenester fra flere forvaltningssorganer, en slik stilling vil være aktuell, men integreringskoordinator kan også være aktuell i andre tilfeller. For eksempel når det er behov for et langvarig tjenestetilbud med mulige endringer, fra sosial stønad til uføretrygd.

Ved tjenestetilbudet er ikke integreringskoordinator ansvarlig for at tjenestemottaker får medhold i de vedtak den ønsker, men å koordinere de vedtak og tjenestetilbud som foreligger. Koordinator som stilling er ikke en stilling som saksbehandler.

Kravet om atplikten skal gjelde ved behov for «langvarige» tjenester innebærer ikke at behovet skal være varig, men at det skal strekke seg over et visst tidsrom. Helse- og omsorgsdepartementet legger til grunn at dette vilkåret i praksis ikke har vært tolket restriktivt, og at det fortsatt bør tolkes slik at det fanger opp de som har et reelt behov for individuell plan og en koordinator.¹³³ Ordlyden skal tolkes likeartet etter integreringsloven.

Tredje avsnitt gir en plikt å gjennomføre introduksjonssamtale med alle innvandrere som har fått innvilget oppholdstillatelse, som ankommer kommunen. De nærmere rammene og innholdet av introduksjonssamtalen fastsettes i forskrift, nærmere omtalt i kapittel 4.3.2 og merknad til integreringsforskriften § 72. Det avgjørende er at introduksjonssamtalen er noe alle innvandrere, uansett type oppholdstillatelse, skal gjennomgå.

Fjerde avsnitt fastsetter integreringskoordinatorens relasjon til utlendingsmyndighetene, innholdet spesifiseres i merknad til integreringsforskriften § 77.

6.3 Integreringsforskriften

6.3.1 Endringer i integreringsforskriften

Forskrift 15. Desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven (integreringsforskriften) endres slik:

§ 11 andre avsnitt skal lyde:

En deltager som er gravid har under svangerskapet rett til fri fra deltagelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad i *opptil 12 uker*.

§ 12 skal lyde:

Etter fødselen har moren rett til fri fra deltagelse i introduksjonsprogram med introduksjonsstønad etter integreringsloven kapittel 5 *inntil 6 uker*.

I forbindelse med fødselen har faren rett til fri fra deltagelse i introduksjonsprogram med

introduksjonsstønad i *to uker*, dersom han bor sammen med moren og benytter tiden til omsorg for familie og hjem. Bor foreldrene ikke sammen, kan farens rett utøves av en annen som bistår moren under svangerskapet.

Endring til § 16

Alternativ 1:

§ 16 første, fjerde og femte avsnitt skal lyde:

Etter fødsel har foreldre som deltar i introduksjonsprogram, rett til omsorgspermisjon i til sammen opptil *tolv måneder* i barnets første leveår. Tar ikke begge foreldrene omsorgen for barnet, kan retten til den som ikke tar omsorgen utøves av en annen som tar omsorgen for barnet.

[fjerde og femte avsnitt strykes]

Alternativ 2:

§ 16 fjerde, femte og ny sjette [nytt fjerde] avsnitt skal lyde:

[fjerde og femte avsnitt strykes]

Der begge foreldrene deltar i introduksjonsprogram har barn rett til barnehageplass etter foreldrepermisjonen er ferdig, senest to måneder etter. I tilfellet barnet ikke får barnehageplass utvides mors permisjonsrett tilsvarende tid til barnet har barnehageplass. Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.

Merknad til § 11 andre avsnitt

Paragrafen angir retten til svangerskapspermisjon fra introduksjonsprogrammet og lengden på denne. Avsnittet er likelydende med någjeldende § 11 andre avsnitt, men er harmonisert med den rett som følger arbeidsmiljøloven § 12-2. Paragrafen er nærmere omtalt i kapittel 4.2.1 og 4.3.1.

Merknad til § 12

Paragrafen fastsetter moren og farens rett til fødselspermisjon fra introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen har samme innhold som någjeldende § 12, men er harmonisert med bestemmelsen i arbeidsmiljøloven §§ 12-3 og 12-4. Paragrafen er nærmere omtalt i kapittel

¹³³ Prop.91 L (2010–2011, s. 367.

4.2.1 og 4.3.1.

Merknad til § 16 første, fjerde og femte avsnitt

Paragrafen angir foreldrenes rett til omsorgspermisjon, når én eller begge foreldrene er deltager i introduksjonsprogrammet. Någjeldende fjerde og femte avsnitt foreslås strykes, og omtales nærmere i kapittel 4.3.1.

Alternativ 1, *første avsnitt* har samme innhold som någjeldende § 16 første avsnitt, men tidsperioden er harmonisert med arbeidsmiljøloven § 12-5 første avsnitt.

Alternativ 2, *nytt fjerde avsnitt* opprettholder gjeldende tidsramme i første avsnitt til ti måneder, men fastsetter en rett til barnehageplass etter fullført foreldrepermisjon etter forskrift til integreringsloven.

Fjerde avsnitt kommer til anvendelse når begge foreldre deltar i et introduksjonsprogram, og fastsetter at barnet har rett til barnehageplass det øyeblikket foreldrepermisjonen er ferdig, og senest to måneder etter. Mors permisjonsrett utvides tilsvarende tid barnet ikke har barnehageplass.

Studentutvalget har vurdert en to måneders periode som en tilstrekkelig tidsramme for kommunen å områ seg og finne barnehageplass. Det avgjørende er at mor, som deltager i introduksjonsprogrammet, har trygge rammer rundt seg, slik at hun kan fullføre programmet etter foreldrepermisjonen.

6.3.2 Forslag til integreringsforskriften

Forskrift 15. Desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven (integreringsforskriften):

Nytt kapittel 12 skal lyde:

Kapittel 12 Integreringskoordinator og introduksjonssamtale

§ 71 Formål

Formålet med integreringskoordinator og introduksjonssamtale er at innvandrere skal integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige, etter integreringsloven § 1.

Integreringskoordinator skal bidra til at innvandrere til Norge får en helhetlig og samordnet integrering til norsk språk, arbeid og samfunnsliv.

Integreringskoordinator skal bidra til at innvandrere ivaretar sine rettigheter og plikter i møte med forvaltningen. Integreringskoordinator skal bistå bruker med å orientere seg hos velferdstjenestene og bidra til at bruker får nødvendig informasjon og helhetlig veiledning om tjenestetilbudet.

§ 72 Introduksjonssamtale

Alle med innvilget oppholdstillatelse har rett og plikt til individuell introduksjonssamtale. Integreringskoordinator har ansvar for å gjennomføre introduksjonssamtale med nyankomne innvandrere tilflyttet sin kommune, uavhengig av type oppholdstillatelse.

Introduksjonssamtalen skal gjennomføres

- a) innen tre måneder etter ankomst til kommunen
- b) med tolk når vedkommende ikke forstår norsk eller engelsk

Introduksjonssamtalen skal innebære

- a) formidling av grunnleggende informasjon om aktuelle tjenestetilbud
- b) kartlegging av innvandrers kompetanse
- c) kartlegging av behov for utvidet veiledning
- d) kartlegging av behov for tolk
- e) behov for videre oppfølging fra integreringskoordinator

Integreringskoordinator skal utstede bekreftelse dersom det foreligger behov for tolk eller behov for utvidet veiledning. Forvaltningsorganet må bruke tolk ved fremlagt bekreftelse fra integreringskoordinator. Forvaltningsorganet må tilby utvidet veiledning ved fremlagt bekreftelse fra integreringskoordinator. Mangel på bekreftelse kan ikke vektlegges i forvaltningsorganets vurdering av behov for tolk eller utvidet veiledning.

§ 73 Informasjons- og veiledningsplikt

Integreringskoordinator skal sørge for at det gis nødvendig informasjon og helhetlig veiledning om aktuelle tjenestetilbud til dem som tar kontakt med integreringskoordinatoren.

Informasjonsplikten til integreringskoordinator omfatter

- a) nødvendig informasjon om alle tjenestetilbud vedkommende kan ha behov for. Dersom integreringskoordinator ikke har tilstrekkelig fagkompetanse til å gi informasjon om de ulike tjenestetilbud som kan være aktuelle, må koordinator sørge for at informasjonen blir gitt av andre,
- b) nødvendig informasjon om relevante organisasjoner som arbeider med integrering, og andre relevante aktører.

Veiledningsplikten innebærer

- a) henvisning til relevante velferdstjenester og organisasjoner
- b) å veilede vedkommende i deres kontakt med velferdstjenestene og relevante organisasjoner ved behov
- c) å fylle ut nødvendige søknadsskjemaer eller å fremskaffe nødvendig dokumentasjon for å motta ulike offentlige ytelser eller hjelpetiltak ved behov

Informasjon og veiledning skal være tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn.

§ 74 Gjennomføring av integreringsprogrammet og integreringsplanen

Integreringskoordinator er ansvarlig for gjennomføring og oppfølgingen av innholdet i introduksjonsprogrammet. Det faglige ansvar og vurderinger tilknyttet fagområdene tilhører fagstillingen. Integreringskoordinator kan ikke overstyre fagansvaret, men kan initiere samtaler for å sikre at deltagers program er tilpasset den enkeltes behov.

Integreringskoordinator skal være med i prosessen for å fastsette deltagerens del- og

sluttmål i introduksjonsprogrammet. Oppfølging skjer med jevnlige møter, ett møte skal senest være 2 måneder etter at deltageren har begynt introduksjonsprogrammet.

§ 75 Koordinering og samordning av tjenestetilbudet

Ved tilbud om koordinering av tjenestetilbudet har integreringskoordinator ansvaret for at tjenestetilbudet er samordnet og at tjenesteyterne samarbeider når vedkommende har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Integreringskoordinator bør etablere systemer og rutiner som skaper flyt i koordinatoransvaret også ved fravær og ved ferieavvikling.

Integreringskoordinator skal utforme en individuell plan for tjenestemottaker når det ikke foreligger en slik plan etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 og helse- og omsorgstjenesteloven § 7-1. Integreringskoordinator skal i individuell plan kartlegge

- a) Tjenestemottakers behov
- b) Hvilke tjenester som er aktuelle
- c) Aktuelle tiltak, og
- d) Tidsperspektiv for tjenestene og fremdrift i planen

§ 76 Meldeplikt for UDI

UDI er pålagt å melde til kommunen, ved integreringskoordinator, når det er innvilget en oppholdstillatelse, etter integreringsloven § 44.

§ 77 Integreringskoordinators opplysning- og taushetsplikt

Integreringskoordinator har taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13. Integreringskoordinator skal hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om brukers saksforhold eller personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være integreringskoordinator.

Integreringsloven § 41 gjelder tilsvarende for tjenester koordinator har en rett eller plikt å tilby. Øvrige tjenester krever samtykke, jf. Personvernforordningen artikkel artikkel 6

nr. 1 bokstav a og 7. Integreringsforskriften kapittel 9 gjelder tilsvarende for integreringskoordinatorens tjenester, se forskrift §§ 58 flg.

Integreringsloven § 42 kommer ikke til anvendelse ved integreringskoordinatorens tjenester, jf. Integreringsloven § 3a og denne forskrift.

Integreringskoordinator har taushetsplikt overfor utlendingsmyndighetene, med mindre det foreligger uttrykkelig samtykke fra bruker av integreringskoordinatorens tjenester, jf. Personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav a.

§ 78 Begrensninger i integreringskoordinatorens opplysning- og taushetsplikt

Taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger om en avdød person gis videre dersom vektige grunner taler for dette. I vurderingen av om opplysninger skal gis, skal det tas hensyn til avdødes antatte vilje, opplysningenes art og de pårørende og samfunnets interesser

Personopplysninger kan gis som ikke kan identifisere den registrerte.

Integreringskoordinator har plikt å melde fra til barnvernet om slike forhold nevnt i barnevernsloven § 13-2 første avsnitt, bokstav a til e.

Merknad til § 71

Paragrafen fastslår hvilke formål integreringskoordinatoren skal ivareta etter forskriften kapittel 12. Bestemmelsen oppsummerer de funn studentutvalget har funnet ved utredningen, som er nødvendig for å fremme innvandreres, særlig innvandrerkvinner, rettsstilling gjennom en mer helhetlig integrering. Bestemmelsen må leses som en helhet.

Formålet med at “innvandrere skal integreres i det norske samfunnet og blir økonomiske selvstendige” er et spill av integreringsloven § 1. Avsnittet krystalliserer at integreringskoordinator skal arbeide mot dette formål.

Andre avsnitt underbygger hovedformålet, integrering, men viser til de hensyn at integre-

ringsprosessen vil være mer effektiv og nyte større tillit, dersom innvandrere er trygg, får den nødvendige oppfølging og opplæring de trenger for å kunne bli bidragsgivende borgere i det norske samfunnet. Bestemmelsen har en side til det fragmentariske lovverket i Norge, som kan være svært vanskelig å navigere som ny i landet.

Tredje avsnitt fastsetter i lys av formålet om økonomisk selvstendighet, at de med nødvendig informasjon og veiledning kan ivareta de rettigheter og plikter som tilligger dem fra statens side, og på sikt kan bli selvstendige i møte med forvaltningen.

Merknad til § 72

Paragrafen gir alle personer med innvilget oppholdstillatelse rett og plikt til introduksjonssamtale. Introduksjonssamtalen skal innebære grunnleggende informasjon om aktuelle tjenestetilbud og kartlegging av forskjellige behov. Nærmere beskrivelse av innholdet følger. Introduksjonssamtalen skal sørge for at alle nyankomne gjøres kjent med tjenestetilbudets funksjon.

Første avsnitt andre setning gir integreringskoordinatoren ansvar for å gjennomføre introduksjonssamtale med alle nyankomne innvandrere, tilflyttet sin kommune. Informasjon om tilflyttede med nylig innvilget oppholdstillatelse reguleres av forskriftens § 76, om UDIs meldeplikt til kommunen.

Andre avsnitt gir krav til gjennomføring av introduksjonssamtale. *Andre avsnitt bokstav b* innebærer at det skal brukes tolk når vedkommende ikke behersker norsk eller engelsk. Terskelen for bruk av tolk under introduksjonssamtalen skal være lav.

Tredje avsnitt gir krav til innholdet i introduksjonssamtalen.

Tredje avsnitt bokstav a har en side til ny fvl. § 11 bokstav f om plikt til tilpasset informasjonsformidling. Integreringskoordinatorens informasjonsformidling om aktuelle tjenestetilbud kan bidra til det aktuelle forvaltningsorgans oppfyllelse av sin plikt til tilpasset informasjonsformidling. Informasjon om

grunnleggende tjenestetilbud bør innebære et skriv med liste over sentrale velferdstjenester og forvaltningsorgan. Skrivet må gis på språk som vedkommende forstår.

Tredje avsnitt bokstav b innebærer krav til kartlegging av kompetanse. Kartleggingen skal minst omfatte hvilke språkkunnskaper og hvilken utdanning, arbeidserfaring og annen relevant kompetanse personen har. For dem som har rett til introduksjonsprogram, svarer kartleggingen til deres rett og plikt til kartlegging etter integreringsloven § 10.

Tredje avsnitt bokstav c har sammenheng med foreslått rett til utvidet veiledning etter ny fvl. § 11 tredje avsnitt. Vurdering av behov for utvidet veiledning skal gjennomføres ved introduksjonssamtale. Dersom integreringskoordinatoren vurderer at personen har behov for utvidet veiledning skal bekreftelse utstedes. Vedkommende kan vise bekreftelse til aktuelt forvaltningsorgan for å motta utvidet veiledning, og bekreftelsen skal gi mulighet til å motta utvidet veiledning i en situasjon med behov for generell veiledning.

Tredje avsnitt bokstav d innføres for å sikre riktig bruk av tolk i forvaltningen. Integreringskoordinator skal foreta en vurdering av om tolk er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, jf. tolkeloven § 6. Ved vurdering av at tolk er nødvendig skal integreringskoordinatoren utstede bekreftelse, som vedkommende kan vise i sin kontakt med forvaltningsorgan. Manglende bekreftelse fra integreringskoordinator skal ikke vektlegges i forvaltningsorganets vurdering av bruk av tolk.

Tredje avsnitt bokstav e gir krav til vurdering av behov for videre oppfølging av integreringskoordinator.

Merknad til § 73

Paragrafen spesifiserer integreringskoordinatorens informasjons- og veiledningsplikt. Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i kapittel 3.3.1, 3.3.2 og 4.3.2. Bestemmelsen konkretiserer innholdet til ny integreringslov § 3a, se merknad til bestemmelsen ovenfor.

Informasjons- og veiledningsplikten etter § 73 kan videre benyttes av forvaltningsorgan til å oppfylle sin informasjonsplikt etter *ny fvl. § 11 f*, ved at integreringskoordinator kan avhjelpe statens kartleggingsplikt gjennom sitt arbeid og kjennskap til befolkningsgruppen, nærmere omtalt i merknad til ny forvaltningslov § 11 f ovenfor.

Tjenesten er samtykkebasert, det er en plikt å tilby informasjon og veiledning, men tjenesten skal være oppsøkende og videre innhenting av personopplysninger ved tjenesten krever skriftlig samtykke, jf. Personvernforordningen, nærmere om det i kapittel 4.1.5 og 4.3.3.

Det utgangspunkt andre og tredje avsnitt i paragrafen opplister, er ikke uttømmende for integreringskoordinatorens informasjons- og veiledningsplikt. Integreringskoordinator har i sitt veilednings- og informasjonsarbeid rom for å utøve et visst skjønn. Det tilligger dette skjønn at koordinator har et bredt mandat til å vurdere hvilket behov eller andre tjenester vedkommende kan nytte seg av, og som kan bidra til dens rettsstilling. Studentutvalget mener at slikt mellomromsarbeid, nærmere omtalt i kapittel 4.3.2 og Lotte C. Andersen, *Mellomromsarbeid - om barnehusrådgiveres arbeidspraksiser*, Vold i nære relasjoner

Forståelser, konsekvenser og tiltak, Universitetsforlaget, 2019, s. 178-194, gir integreringskoordinator den nødvendige fleksibilitet til sin stilling, som kan sikre innvandrerkvinnens rettsstilling.

Andre avsnitt angir bestemmelsen utgangspunktet for integreringskoordinatorens informasjonsplikt. Plikten gjelder de tilfeller hvor vedkommende, som ønsker informasjon om tjenestetilbud, oppsøker integreringskoordinator. Integreringskoordinator har et ansvar å gi vedkommende veiledning i kontakt med forvaltningsorganet eller organisasjonen, veiledningen kan omfatte kontaktinformasjon, eller at integreringskoordinator selv kontakter relevante organer eller organisasjoner.

Med “nødvendig informasjon” menes det at integreringskoordinator skal gi informasjon

om ytelsen på slik måte at vedkommende kan utnytte denne informasjonen videre i sin kontakt med forvaltningsorganet. Informasjonen skal være relevant for det tjenestetilbud som vedkommende ønsker og svare til det behov personen har.

Relevante organisasjoner viser til interesseorganisasjoner, pasient- og brukerorganisasjoner, eller andre foreninger som er relevante for vedkommendes livssituasjon. Hensikten er at vedkommende kan komme i kontakt med andre som har lignende erfaringer eller en organisasjon som har særlig kompetanse på området. Slike møter kan medvirke til at vedkommende føler seg sett, får innblikk i prosess og erfaringer, og kan skape nettverk gjennom felles erfaringer.

Tredje avsnitt oppstiller utgangspunktet for innholdet i veiledningsplikten. Bestemmelsen er i stor grad overlappende med de tjenester som foreligger med informasjonsplikten, men krever en større grad av aktivitet hos integreringskoordinator.

Med henvisning menes ikke bare å få informasjon om et organ eller organisasjon, men det å bli vist til rett person, sted og instans. Integreringskoordinator er ansvarlig for å opprette kontakt med tjenesten eller organisasjonen.

Med veiledning tilligger det å gi opplysninger eller vise hvordan noe skal gjøres, det er noe mer enn ren informasjon. En aktuell form for veiledning er å legge til rette for hvordan borgerne enkelte kan søke om goder eller tillatelser, men må avgrenses til mer omfattende hjelp, som saksbehandling og rettshjelp.¹³⁴

Veiledningsplikten skal utformes konkret, etter den enkeltes behov og gjøres direkte med vedkommende som ønsker veiledningen. Formålet er å sikre at digitalt utenforskap ikke medfører at vedkommende får en svakere rettsstilling, problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel 3 om veiledning og JOU 2020: 4 kapittel 3 om digital ekskludering. Veiledningen kan skje gjennom konkret infor-

masjon om innholdet i og aktuelle rettsregler som angår søknaden eller være mer omfattende, utfylling og innhenting av relevant informasjon til søknaden.

Merknad til § 74

Paragrafen fastsetter integreringskoordinatorens ansvar etter integreringsloven §§ 14 og 15 og forholdet til øvrige fagansvarlige i introduksjonsprogrammet. Bestemmelsen angir videre integreringskoordinatorens oppfølgingsplikt av del- og sluttmålene til deltager, samt tilretteleggelse gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, nærmere omtalt i kapittel 4.3.1 og kapittel 6.2, merknad til § 14.

Første avsnitt avgrenser integreringskoordinatorens ansvar mot det arbeid fagansvarlig er ansvarlig for. Integreringskoordinatoren har ansvaret for oppfølging og gjennomføring, ikke innholdet i introduksjonsprogrammet. Nærliggende er integreringskoordinators ansvar for å sikre at programmet er tilpasset deltagerens behov, hvis ikke tilfellet skal koordinator initiere samtaler med fagansvarlig for å sikre slik tilpasning.

Andre avsnitt angir integreringskoordinatorens ansvar for oppfølging av deltagerens del- og slutt mål. Dette skal gjøres gjennom et fast møte senest 2 måneder etter at deltageren har startet introduksjonsprogrammet, integreringskoordinator skal deretter følge opp med jevnlig møter hvor det er behov.

Formålet er at møtet skal gi integreringskoordinator en innsikt i hvordan oppsatt programinnhold fungerer for deltakeren. Deltagere av programmet er ulike og har ulike forutsetninger, hvor jevnlig møtene skal være kan vurderes konkret. Hensynet ligger til integreringskoordinators arbeidsmengde og at ressursene til koordinator blir brukt hvor det er nødvendig.

Merknad til § 75

Paragrafen utfyller ny integreringslov § 3a, *integreringskoordinator*. Bestemmelsen tilsvarer det innhold i merknad til integreringslov § 3a og er nærmere omtalt i kapittel 4.3.2 om

¹³⁴ NOU 2019: 5, kapittel 17.3.2.1.

samordning og samarbeid.

Første avsnitt konkretiserer at integreringsskoordinator har ansvaret for samordning og samarbeid av tjenestetilbudet. Til dette ansvaret ligger det at koordinator skal sørge for at det foreligger enkle systemer og rutiner som kan fremme samordning og samarbeid mellom tjenesteyterne. Slikt arbeid må skje innenfor taushetsplikten og personopplysningslovens rammer, for å sikre at vedkommendes personlige- og personopplysninger er trygge og at tjenestemottaker har tillit til at slike opplysninger ikke blir spredd.

Koordinator må også sørge for at ytelsene er samordnet og yterne kan samarbeide selv ved sykdom, annet fravær, eller ferie. Det kan gjøres gjennom å skape klare systemer, rutiner og veiledere som medarbeidere eller et vikariat kan overta, om behovet oppstår.

Andre avsnitt oppstiller de overordnede krav til den individuelle plan integreringsskoordinator skal utforme når det er behov for langvarige og koordinerte tjenester. Listen er ikke uttømmende, men veiledende for planens innhold, og kan bidra til integreringsskoordinatoransvar om sikre rutiner ved fravær.

Merknad til § 76

Paragrafen fastsetter en meldeplikt for UDI til integreringsskoordinator og kommunen om når det er innvilget en ny oppholdstillatelse for en innvandrere som har eller skal bosette seg i kommunen.

Formålet med bestemmelsen er at kommunen, ved integreringsskoordinator, kan hurtigere tilby introduksjonssamtale og starte introduksjonsprogrammet der det er aktuelt.

Merknad til § 77

Paragrafen sementerer den alminnelige taushetsplikten etter forvaltningsloven og anvendelsen av personopplysninger etter personvernforordningen, jf. Personopplysningsloven. Bestemmelsen er ny, men innholdet knytter seg til og fastsetter integreringsskoordinatorens plikter etter gjeldende rett, nærmere omtalt i kapittel 4.1.5 og 4.3.3.

Første avsnitt fastsetter den alminnelige taushetsplikt etter forvaltningslov § 13 og plikt ved behandling av personopplysninger etter personvernforordningen.

Andre avsnitt angir rammene for hvilke personopplysninger integreringsskoordinator kan innhente i sin rolle, ved lovpålagte tjenestetilbud og hvilke tjenester som krever samtykke fra tjenestemottaker. De lovpålagte tjenestetilbud er omtalt i integreringsforskriften §§ 72 og 74, tjenestetilbud som krever samtykke er omtalt i §§ 73 og 75.

Tredje og fjerde avsnitt krystalliserer integreringsskoordinatorens taushetsplikt overfor utlendingsmyndighetene. Det foreligger en absolutt taushetsplikt om sitt arbeid med innvandrere mot utlendingsmyndighetene, med mindre tjenestemottaker gir uttrykkelig samtykke.

Formålet med *tredje og fjerde avsnitt* er å understøtte den tillit studentutvalget mener er nødvendig for integreringsskoordinator som stilling. Stillingen skal være avskåret fra de konsekvenser et vedtak fra utlendingsmyndighetene kan ha for tjenestemottaker. Stillingen er i stor grad et informasjons- og tjenestetilbud, innvandrere skal føle at de kan oppsøke denne personen med alle spørsmål uten frykt for at det kan få konsekvenser for deres oppholdstillatelse.

Det er kun hvor tjenestetilbudet inkluderer tjenester fra utlendingsmyndighetene integreringsskoordinator kan dele nødvendige opplysninger med disse. *Fjerde avsnitt* krever at det foreligger uttrykkelig samtykke i slike tilfeller.

Hva som ligger til uttrykkelig samtykke er ikke konkretisert etter personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a. Studentutvalget fastsetter at det avgjørende er at integreringsskoordinator kan vise til i et skriftlig samtykke: at tjenestemottaker gjøres forstått om hvilke opplysninger som deles, hvorfor de deles, og hvilke virkninger det kan ha for tjenestemottakeren. Kan ikke tjenestemottaker norsk eller engelsk på et minimumsnivå, A1 jf. Integreringsforskriften § 26, skal samtykkegrunn-

laget oversettes skriftlig til tjenestemottakers morsmål, eller muntlig om tjenestemottaker ikke har tilstrekkelig lesekunnskaper.

Merknad til § 78

Paragrafen angir begrensninger i taushetsplikten og når personopplysninger kan deles. Det kan gjelde ved død og når de opplysningene ikke er sjenerende for etterlatte og når personopplysningene ikke kan identifisere den registrerte.

Andre avsnitt vil ikke være personopplysninger som sådan, men understøtter at de opplysningene integreringskoordinator har, som kan anonymiseres, kan deles med andre organer. Et eksempel her er opplysninger som kan anonymiseres og brukes for statistiske formål.

Tredje avsnitt gir en videre begrensning i taushetsplikten når det gjelder barnets beste. Avsnittet viser til barnevernsloven § 13-2 første avsnitt, og den opplysningen i bestemmelsen a til e. Grunnlaget for en slik begrensning, er at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at forhold i familien som gir grunn til å tro at barnets omsorgssituasjon er i fare skal kunne skje.

6.4 Likestillings- og diskrimineringsloven

6.4.1 Lovforslag i likestillings- og diskrimineringsloven

Lov 16. juni nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)

Ny ldl. § 24a skal lyde:

§ 24a Offentlige myndigheters involveringsplikt

Offentlige myndigheter skal kontinuerlig involvere befolkningsgrupper omfattet av § 1 ved utredning og utforming av statlige, fylkeskommunale og kommunale beslutninger. Utredningen skal sikre et godt beslutningsgrunnlag og unngå utilsiktede konsekvenser i

et interseksjonelt likestillings- og diskrimineringsperspektiv.

Det endelige beslutningsgrunnlaget skal bygge på kunnskap fra høringer med et representativt utvalg personer i den berørte befolkningsgruppen. Ved behov skal myndighetene igangsette oppsøkende arbeid og sikre nødvendig tilrettelegging.

I saker av generell karakter som kan antas å ville påvirke hele samfunnet på samme måte, skal grupper som kan rammes i et likestillings- og diskrimineringsperspektiv, konsulteres i vurderingen av om og eventuelt hvordan saken vil berøre dem.

De uttalte interessene til grupper omfattet av § 1 skal gis behørig vekt i utformingen og beslutningen i saken. Dersom myndighetene i sin beslutning ikke tar til følge de uttalte interessene til grupper omfattet av § 1, gjelder en skjerpet plikt til dokumentasjon av vurderingen.

Brudd på reglene etter denne bestemmelsen kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Merknad til lovforslag § 24 a

Paragrafen fastslår at offentlige myndigheter har en plikt til å involvere relevante grupper ved utredninger og utforming av statlige, fylkeskommunale og kommunale beslutninger.

Plasseringen av §24 a til etter § 24, følger av at bestemmelsen skal forstås som del av myndighetenes aktivitets- og redegjørelsesplikt i likestillingsarbeidet, jf. ldl. § 24.

Første avsnitt angir at offentlige myndigheter har en plikt til å involvere befolkningsgrupper omfattet av § 1 ved utredning og utforming av statlige, fylkeskommunale og kommunale beslutninger.

Med “myndighet” menes statlige, kommunale og fylkeskommunale forvaltningsorganer som utøver offentlig myndighet, samt offentlige utvalg, ekspertgrupper og andre grupper nedsatt av og gitt oppdrag av de ovennevnte forvaltningsorganene.

Å “kontinuerlig involvere” markerer at det å høre gruppene som omfattes i den aktuelle saken, ikke skal være noe forbigående eller en engangsprosess, men utgangspunktet for en aktiv utveksling av synspunkter mellom de aktuelle gruppene og myndighetene, om utviklingen av politiske linjer, programmer og tiltak i alle sammenhenger som er relevante for de aktuelle gruppenes liv.

Første avsnitt andre setning henviser til formålet med involveringen, som er å bidra til at utredningen sikrer et mer helhetlig beslutningsgrunnlag og unngår utilsiktede konsekvenser i et interseksjonelt likestillings- og diskrimineringsperspektiv.

Andre avsnitt fastslår at beslutningsgrunnlaget skal bygge på kunnskap fra høringer med et representativt utvalg personer i den berørte befolkningsgruppen. Dette innebærer at såvel som å bygge på eksisterende kunnskap, skal myndighetene innhente synspunktene fra denne gruppen. Med “innhenting av synspunktene fra et representativt utvalg” menes at de ansvarlige myndighetene må finne måter å høre synspunktene fra mange nok enkeltpersoner, i spørsmål de har relevant erfaring til å svare på, eller å finne nylige undersøkelser som beskriver dagens situasjon hvor den aktuelle gruppen har gitt innspill som besvarer spørsmålene i den konkrete saken.

I sammenheng med § 24 a *første avsnitt* og gitte merknader om betegnelsen “involvere”, skal det å høre synspunktene fra et representativt utvalg etter *andre avsnitt* også innebære involvering av personer og aktører som representerer mange av disse stemmene, i videre dialog om problemforståelse og utforming av forslag. Slike personer og aktører kan ha andre forutsetninger enn de ansvarlige myndighetene for å se svarene fra det representative utvalget i sammenheng med nyttige forslag som angår rammeverk- og systemendringer. Slik kontinuerlig involvering skal også sees i sammenheng med å ivareta forpliktelsen etter § 24 a *fjerde avsnitt*, om å gi behørig vekt til de aktuelle gruppene i den konkrete saken.

I *andre avsnitt andre setning* angis et krav til å gjennomføre oppsøkende arbeid og nødvendig tilrettelegging ved behov. “Ved behov” og “nødvendig tilrettelegging” skal ses i sammenheng med plikten etter første og andre avsnitt, og innebærer en vurdering av hvilke metoder som er nødvendig overfor den aktuelle gruppen, for å høre og involvere et representativt utvalg fra gruppen. Nærmere om en slik vurdering, se kapittel 5.3.1.

Tredje avsnitt angir at myndighetene ikke selv kan foreta en vurdering av om gruppen berøres av saken. Dette betyr at myndigheten ikke på egen hånd kan vurdere at en sak er av generell karakter og at saken ikke vil kunne ramme grupper omfattet av ldl. § 1 på en annen måte enn resten av samfunnet. Dette innebærer at den aktuelle myndigheten skal tidlig i prosessen konsultere grupper omfattet av ldl. § 1, og om hvordan de aktuelle gruppene eventuelt vil påvirkes av saken. Uttalelser fra gruppene omfattet av ldl. § 1 og som er aktuelle i den konkrete saken, skal vektlegges som det grunnleggende hensynet i vurderingen av om og hvordan en sak berører og har virkninger for gruppen.

Fjerde avsnitt angir at de uttalte interessene til grupper omfattet av § 1 skal gis behørig vekt i utformingen og beslutningen i saken. Hva som vil være behørig vekt i en sak, vil bero på en helhetsvurdering av sakens natur og virkninger av saken ovenfor gruppen. Se merknad til tredje avsnitt for hvilken vekt som skal gis til gruppens uttalelser om sakens virkning.

Fjerde avsnitt andre setning angir at myndighetene har en skjerpet plikt til dokumentasjon av vurderingen dersom myndighetene i sin beslutning ikke tar til følge de uttalte interessene til grupper omfattet av § 1. Med “de uttalte interessene” menes synspunkter som kommer direkte fra gruppene som saker berører eller fra aktører som representerer gruppene ved å videreformidle gruppens uttalelser. Formålet med avsnittet er å i større grad sikre at grupper med et diskrimineringsvern ikke utsettes for lovverk og andre tiltak som fører til strukturell

diskriminering, samt å styrke transparensen rundt utformingen og beslutninger ved tiltak som angår disse gruppene.

En skjerpet plikt til dokumentasjon av vurderingen innebærer at myndighetene skal begrunne sine valg mer eksplisitt enn i sammenhenger hvor denneplikten ikke inntreffer. Dette innebærer også en skjerpet vurdering av hvordan det å ikke ta til følge de uttalte interessene til de aktuelle gruppene, vil kunne få virkninger knyttet til Norges evne til å etterleve Grunnlovens og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene. Terskelen for denne skjerpedeplikten er lagt til når myndighetene ikke tar til følge hva de aktuelle gruppene omfattet av § 1 har uttalt.

Femte avsnitt angir at brudd på reglene etter § 24 a kan gi grunnlag for ugyldighet i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Prinsippene for virkningen av saksbehandlingsfeil er uttrykt i forvaltningsloven (lov 10. februar 1967) § 41 og gjelder også ved brudd på saksbehandlingsregler i andre lover. avsnittet har derfor ikke selvstendig rettslig betydning, men er del av bestemmelsen for å synliggjøre mulige virkninger av brudd på involveringsplikten.

Femte avsnitt innebærer at brudd på reglene etter *første til fjerde avsnitt* kan lede til ugyldighet. Terskelen for ugyldighet vil bero på en konkret helhetsvurdering. Det må først vurderes om feilen «kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», jf. fvl. § 41. Ved helhetsvurderingen må det blant annet ses hen til feilens art, relavans og virkninger, og om det er gjort andre feil i saksforberedelsen.

Ugyldighet vil kunne bli resultatet dersom høringer og kontinuerlig involvering ikke er gjennomført, og grupper omfattet av ldl. § 1 har uttalt at saken vil påvirke dem, mens brudd på reglene om dokumentasjon av vurderinger i *fjerde ledd* neppe vil lede til ugyldighet, med mindre beslutningen også lider av andre feil, eksempelvis mangel på konsultasjon etter *tredje ledd*, sett at ldl. § 24 a gjelder ved siden

av, og ikke i stedet for, saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.¹³⁵

Diskrimineringsvernet ovenfor gruppene omfattet av ldl. § 1 skal også virke beskyttende i saker som omfatter eventuelt brudd på myndighetenes involveringsplikt. I helhetsvurderingen skal derfor uttalelser fra gruppene omfattet av ldl. § 1 og som er aktuelle i den konkrete saken, vektlegges som det grunnleggende hensynet i vurderingen av hvilken virkning feilen kan ha eller har hatt.

6.5 Utredningsinstruksen

6.5.1 Endringer i utredningsinstruksen

Instruks 19. februar nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

Punkt 2-1 andre avsnitt, skal lyde:

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte. *Virkninger for enkeltpersoner og definerte grupper skal utredes i et interseksjonelt perspektiv.*

Punkt 3-1 første og nytt tredje avsnitt skal lyde:

3-1 Tidlig og bred involvering

Berørte departementer og andre som er berørt av tiltaket skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen.

(...)

Før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat først forelegges berørte departementer, og andre som er berørt av tiltaket så langt dette er hensiktsmessig.

Punkt 3-3 andre avsnitt skal lyde:

Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn 40 virkedager. Høringsfristen skal ta hensyn til fellesferier, for å gi tilstrekkelig tid til å sende innspill. Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal

¹³⁵ Gauslaa, Jon. Karnov lovkommentar til Sameloven - samel 1987, note 2 til § 4-9 1. ledd, Lovdata.no.

tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.

Merknad til punkt 2-1

Endringen til utredningsinstruksens punkt 2-1 om minimumskrav til utredninger innebærer et tillegg i andre avsnitt om at virkninger for enkeltpersoner og definerte grupper skal utredes i et interseksjonelt perspektiv. Dette betyr at utredninger må være brede og omfattende nok til at problemforståelsen og utformingen av forslag viser forståelse for at ulike sider av menneskers liv og identitet kan hver for seg og sammen få ulike konsekvenser. Diskusjon av slike virkninger skal diskuteres, for å sikre helhetlige utredninger hvor utredningen ikke utilsiktet skaper fragmentasjon eller hull i lovverket.

Merknad til punkt 3-1

Endringen til utredningsinstruksens punkt 3-1 om tidlig involvering innebærer en endring av tittel for å også nevne at involveringen skal være bred, samt endring av terskler for tidlig involvering. Disse endringene har som formål å øke sjansene for at relevante perspektiver kommer tidlig nok med til at utredningens fokus blir treffsikkert så raskt som mulig.

Å skrive bred involvering eksplisitt inn i utredningsinstruksen henviser til utredningsinstruksens veileder, hvor både tidlig og bred involvering nevnes. Dette har som formål å unngå fragmenterte utredninger, hvor deler av problemstillingen ikke belyses uten at dette er gjort som et bevisst valg.

Første avsnitt endres slik at terskelen for tidlig involvering blir lik for berørte departementer og andre som er berørt av tiltaket. Med “berørte myndigheter” menes statlig forvaltning, fylkeskommunal forvaltning, og kommunal forvaltning, jf. utredningsinstruksens veileder kapittel 3.1 om tidlig involvering. Med “andre som er berørt av tiltaket” menes enkeltpersoner eller grupper i samfunnet, privat og offentlig næringsvirksomhet, samt organisasjoner og andre berørte grupper som er identifisert, jf. utredningsinstruksens veileder

kapittel 3.1 om tidlig involvering. Terskelen for tidlig involvering i punkt 3.1 har før vært ulik, hvor berørte departementer skulle involveres så tidlig som mulig, jf. første setning, og andre som er berørt av tiltaket skulle involveres tidlig “så langt dette er hensiktsmessig”, jf. andre setning.

Tredje avsnitt endres slik at andre som er berørt av tiltaket også skal forelegges utkast til mandat, så langt dette er hensiktsmessig. Dette innebærer en utvidelse av *tredje avsnitt*, fra dagens bestemmelse som kun nevner foreleggelse ovenfor berørte departementer. Terskelen for foreleggelse av mandat ovenfor andre berørte legges ved “så langt dette er hensiktsmessig”, hvor terskelen for tidlig involvering ligger per i dag. Myndighetene skal forstå dette som en lav terskel, for å anerkjenne nytten det kan ha å få innspill til hva som skal utredes. Utredningsinstruksen nevner ingen innspillsfrist for departementet ved foreleggelse av mandatet, men andre berørte skal i praksis sikres samme innspillsfrist som de aktuelle departementene.

Merknad til punkt 3-3

Endringen til omtale av virkedager fremfor uker, innebærer at kun mandag til fredag skal være tellende ved fastsettelse av høringsfristen. Endringen av 6 uker (30 virkedager) til 40 virkedager, innebærer en økning fra en minstetid på høringsperioder med 25%.

Fellesferier, høytider og ‘røde dager’ i Norges land, skal tas sterkt hensyn til ved fastsettelse av høringsfrist. Jul, påske og sommerferie gjelder særlig. Dersom høringsperioden faller innenfor de ukene der de ulike fylkene har høst- og vinterferie, skal dette også tas hensyn til, av hensyn til familier der forsørgere muligens har tatt ferie for å tilbringe tid med barna sine. Med “ta sterkt hensyn til” menes at høringsperioden ikke *skal* telle disse fridagene. Å ta hensyn vil bety at høringsperioden ikke *bør* telle disse fridagene.

Unntakstilstander, slik man så i koronapandemien, skal ikke gå utover rettssikkerheten i landet. Som Koronakommisjonen

pekte på i sin vurdering av regjeringens håndtering av pandemien, bør høringer, involvering og gode nok frister være et mål også under en krise.

6.6 Evaluering av studentutvalgets forslag

6.6.1 Generelt

Studentutvalget mener at endringene omtalt i kapittel 6 må evalueres om noen år for å undersøke etterlevelsen, virkningen av tiltaket ved etterlevelse, samt eventuelle endringer som bør gjøres for å best mulig ivareta innvandrerkvinner rettigheter og velferdsbehov. Virkningene bør analyseres med et kort- og langtidsperspektiv.

Sentralt for evalueringen skal være å finne ut hvordan regelverket oppleves og har forbedringspotensiale, sett fra personer som er innvandrerkvinner eller uttaler seg på bakgrunn av arbeid med innvandrerkvinner, og andre aktører som berøres av regelverket i sitt daglige liv. Evalueringen bør på en passende måte sikre bred og kontinuerlig involvering, og høre synspunktene fra et representativt utvalg innvandrerkvinner, samt berørte fagpersoner, myndigheter og andre aktører, for dypere innsikt i hvordan reglene virker i praksis.

En definitiv årsakssammenheng mellom forslagene og praksis kan vanskelig bevises. Uttalelser fra innvandrerkvinner og de aktuelle aktørene som representerer innvandrerkvinner i utredningssammenheng om hvordan de

opplever at reglene etterleves vil derfor være av avgjørende betydning i evalueringen og eventuell utforming av videre tiltak.

6.6.2 Nærmere om utredning før lovforslag og andre tiltak

Endringene i kap 6.4 og 6.5 har som formål at myndighetenes beslutningsgrunnlag skal bidra til lik tilgang på rettigheter i samfunnet, jf. grl. § 98, CEDAW artikkel 4(1) og ICERD art. 1(4), og likestillings- og diskrimineringsloven. Dersom evalueringen viser at disse endringene ikke fungerer etter formålet, må det vurderes tiltak som bedre kan oppfylle formålet.

Evalueringen angående utredningsinstruksen og ldl. § 24 a må ta for seg arbeidsmåten i utredningsprosessen, samt virkningene av igangsatte tiltak som følge av disse utredningsprosessene. Utlendingsdirektoratet (UDI) har lagd en rapport som kan fungere som et eksempel på en slik evaluering¹³⁶, foruten at denne ikke ville oppfylt kravene etter ldl. § 24 a. Studentutvalget mener at de ansvarlige for utarbeidelsen av en slik evaluering må følge reglene etter ldl. § 24 a, da dette i høyeste grad er en utredning som vil angå innvandrerkvinner. Dette betyr at involvering av andre berørte myndigheter ikke vil være tilstrekkelig etter ldl. § 24 a første og andre ledd.

¹³⁶ Se UDIs "Rapport 2020: Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendings- og statsborgerregelverket".

Kapittel 7

Administrative og økonomiske konsekvenser**7.1 Langsiktig gevinst ved integrerings- og likestillingsfremmende tiltak**

Studentutvalget foreslår tiltak som skal bidra til økt realisering av rettigheter for innvandrerkvinner. Studentutvalget foreslår derfor prosessuelle og organisatoriske regelendringer, herunder regler om rettighetsinformasjon, veiledning, rettshjelp, samordning, samarbeid og utredningsprosessen. I tillegg foreslår studentutvalget regelendringer om tilgang på introduksjonsprogrammet.

Endringene er begrunnet i at flere innvandrerkvinner skal få oppfylt sine krav etter eksisterende regler, med et fokus på regler som knytter seg til velferdsordningene og oppholdstillatelser. Regler om velferdsordninger og oppholdstillatelser er innført for at alle innbyggerne i Norge skal gis mulighet til å bidra til samfunnet og ha tilstrekkelig livskvalitet. Realisering av rettigheter er integreringsfremmende, som videre bidrar til at flere får muligheten til å delta i samfunnet. Studentutvalgets forslag er dermed et bidrag til at flere innvandrerkvinner skal få mulighet til å bidra. Deltakelse gjennom arbeid og forhindring av dårlig livskvalitet er avgjørende for samfunnsøkonomisk gevinst.

Kostnadene ved økt oppfølging og integrering kan ses i ulike perspektiv. I et kort perspektiv vil utgiftene vise seg i neste års statsbudsjett eller gjennom en regjeringssperiode og virke uforholdsmessig store. De større og mer positive effektene vil først bli synlige om man ser kostnader og inntjening i et lengre perspektiv, gjennom en persons livstid eller generasjoner.

Gevinsten av tiltak for å ivareta likestilling er ikke nødvendigvis lett å beregne, men finnes helt klart der.¹³⁷ Selv om konsekvensene av likestillingstiltak lettere kan tallfestes, kan man måle gevinstene av slike tiltak etter andre parametre som deretter kan tallfestes.¹³⁸

7.2 Konsekvenser av endringer relatert til rettighetsinformasjon og veiledning

Forslag knyttet til spesiell informasjonsplikt, utvidet veiledningsplikt og tilpasning av underretning vil medføre økte kostnader for forvaltningen vurdert isolert. Som nevnt i 7.1 vil den samlede kostnadseffekten være sentral, og virkningene sett i et lengre perspektiv være avgjørende.

Kravet til oversettelse av vedtakets virkning og rettigheter og plikter etter fvl. § 27 tredje og fjerde ledd, er bevisst valgt av hensyn til forvaltningens ressurser. Vedtaksvirkningen vil i de fleste saker være den samme for alle vedtak. Det samme gjelder opplysninger om rettigheter etter fvl. § 27 tredje og fjerde ledd. Endringen gir dermed rom for standardoversettelser, og medfører ikke at det må brukes tolk i hver enkelt sak. Endringen medfører slik en effektiv form for oversettelse av viktig informasjon for partene i saken.

I tillegg til fordelene oversettelse av underretning gir for partens rettssikkerhet, vil forståelig informasjon i vedtakene kunne bidra til at færre ressurser må brukes til veiledning om vedtak. Videre at forslagene vil være kost-

¹³⁷ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2010).

¹³⁸ Ibid.

nadsbesparende ved at det vedtas flere materielle riktige vedtak.

Økte utgifter til veiledning, oversettelse av underretning og informasjonsformidling for forvaltningen vil imidlertid kunne effektivisere rettshjelpstiltakene og hjelpetiltakenes bistand, ettersom at de kan bruke mindre tid på oppgaver som tilhører forvaltningen.

7.3 Konsekvenser av forslag om tilgang og samordning av tjenester

Det foreligger ikke et nøyaktige anslag på kost og nytteeffekter ved innføring av ytterligere tjenesteelementer for å fremme integrering, men det foreligger rapporter som forteller om konsekvensene når det er manglende oppfølging for innvandrerkvinner, herunder drukningsrapporten etter tragedien i Tromsø. Konsekvensene for manglende oppfølging i dette tilfellet, var et en kvinne ikke så annen utvei fra sin situasjon enn å drukne seg selv og sine barn. Rapporten viser de ytterste konsekvensene for manglende tiltak og utenforskap, død. I et kostnadsperspektiv er slike ulykker kostbare, det kreves kostnader for etterforskning og for å ivareta familien og andre nærstående, samt mulige kostnader for å evaluere hva som gikk galt. I beste tilfelle vil en evaluering av hendelsesforløpet kunne føre til endringer hos de aktuelle forvaltningsorganene, men overordnet er det ikke tale om integrering. Problemstillingen tas på etterskudd, som en konsekvens av et hendelsesforløp, det er ikke tale om integrering i den forstand at tiltakene skal sikre at nye medborgere blir en bidragsyter til samfunnet.

Med et livstidsperspektiv menes de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved at noen ikke kommer seg i arbeid i hele sin arbeidsdyktige periode og hvilke konsekvenser det har for statens skatteinntjening mot kostnadene for sosiale ytelser.

Et grovt overslag med utgangspunkt i de tall SSB publiserte i 2023, se kapittel 4.3.2, vil kostnaden sosiale stønader alene utgjøre 204 milliarder i en tidshorisont på 40 år, dette

uten justering ved inflasjon eller folketrygdens grunnbeløp. Ved at slike utgifter snus til et skatteinntjenende grunnlag for staten, kan det være en betydelig innsparing i det lange samfunnsøkonomiske perspektiv. Velferdstjenester som kan fremme en slik omvending, vil i et livstidsperspektiv spare kommunen og staten utgifter, samtidig vil den også kunne motvirke ringvirkningene som oppstår i et generasjonsperspektiv.

I et generasjonsperspektiv menes kostnadene for personen selv, og konsekvensene av at omsorgspersoner må bruke mye tid og energi i møtet med forvaltningen, virkningen det har på mentale helse, og virkningene det har for vedkommendes omsorgsoppgaver.

Økonomiske ytelser, som sosial stønad, er ikke tilstrekkelig for å kunne leve komfortabelt og trygt i Norge. Dette kan resultere i at barn som vokser opp i hjem under fattigdomsgrensen kan falle utenfor samfunnets normale løp, ved at de ikke har omsorgspersoner hjemme som har energi, tid eller økonomi til å utføre sine omsorgsoppgaver. Konsekvensene kan da få ringvirkninger gjennom generasjoner og ikke bare i den enkeltes liv.

Studentutvalget fastholder at de økonomiske kostnadene ved innføring av en introduksjonskoordinator vil inntjenes gjennom dens positive effekt i et lengre perspektiv. Som vist i studentutredningen kapittel 4 utgjør innvandrere en betydelig andel av de som mottar sosiale stønader fra NAV per 2023. Sosial stønad er et kortsiktig vedtak som ikke har en positiv samfunnsøkonomisk virkning i et lengre tidsperspektiv. Integreringsfremmede tiltak gjennom oppfølging, trygghet og en bredere tilgang til introduksjonsprogrammet, kan fremme at denne gruppen kommer i jobb og vil i et lengre perspektiv ha positiv effekt. Slike virkninger kan ikke ses i en tidsramme på 4, 10 eller 20 år, virkningene må sees i et livs- og generasjonsperspektiv.

7.4 Konsekvenser av forslag om utredning før lovforslag

Samtidig som den nye plikten etter ldl. § 24 a de foreslåtte endringene i utredningsinstruksen kan stille nye krav til etterlevelse av plikter ved utredninger, forventes det at disse forslagene vil legge til rette for mer effektiv ressursbruk og potensielt ha store positive økonomiske konsekvenser. Dette vil på lang sikt øre til sparte økonomiske og menneskelige kostnader, både blant innvandrerkvinner og deres barn og i forvaltningsorganer på nasjonalt, kommunalt og tjeneste-nivå.

Forslagene knyttet til ny bestemmelse i likestillings- og diskrimineringsloven (ldl. § 24 a), samt endringene i utredningsinstruksens punkt 3-1 og 3-3, antas å kunne medføre noe lengre saksbehandlingstid og sakskostnader. Samtidig vil forslagene ha en forebyggende effekt ved å føre til et langt bedre beslutningsgrunnlag dersom tiltakene virker etter sin hensikt – altså at de bidrar til mer treffsikker og helhetlig problemforståelse og utforming av lovverk og andre tiltak. Dette kan skape ringvirkninger som gir langsiktig gevinst.

Bedre utredningsprosesser som grunnlag for offentlige myndigheters beslutninger, kan motvirke at innvandrerkvinner settes i vanskelige situasjoner der de ikke er i stand til å leve et fritt og verdig liv på lik linje som andre i befolkningen. Utredninger vil også bedre hensynta hvordan forslag som antas å gjelde befolkningen generelt, kan påvirke ulike grupper på ulike måter i positiv og negativ forstand.¹³⁹

I et generasjonsperspektiv kan dette gi bedre oppvekstvilkår og forutsetninger for enda flere barn av innvandrerkvinner, eksempelvis dersom mer treffsikre beslutninger i samfunnet har bidratt til å utjevne sosiale helseforskjeller og sosioøkonomisk ulikhet.¹⁴⁰ Ved treffsikre løsninger, vil samfunnet se færre sosiale problemer på lang sikt, hvilket kan medføre færre og mindre komplekse utredninger i senere tid eller at utredninger i større grad kan sette seg innovative mål fremfor reparerende mål fordi samfunnet står overfor vanskelige utfordringer.

¹³⁹ DFØ. (2024a).

¹⁴⁰ Syse m.fl. (2022).

Kilder

Lover

- Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven).
- Lov 17. Juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven eller mrl).
- Lov 25. Juni 2024 nr. 54 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).
- Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).
- Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
- Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- Lov 11. juni 2021 nr. 79 om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).
- Endringslov 143 (2020-2021) om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator), jf. Innst. 581 L (2020-2021) og Prop. 100 L (2020-2021)

Endringslov 11. Juni 2021 nr. 78 om endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator), etter lovvedtak 143 (2020-2021), jf. Innst. 581 L (2020-2021) og Prop. 100 L (2020-2021)

Forskrifter

- Forskrift 15. desember 2020 nr. 2912 til integreringsloven (integreringsforskriften).
- Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

Internasjonale kilder

Konvensjoner

- Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, New York 7. mars 1966 (rasediskrimineringskonvensjonen).
- Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950 (den europeiske menneskerettskonvensjon/EMK).
- Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. New York 13. desember 2006 (CRPD).
- Konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, New York 18. desember 1979 (CEDAW).

Uttalelser fra FN-komiteene

- FNs kvinnediskrimineringskomite. (2010). General recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. (UN Doc. CEDAW/C/GC/28). <https://www.refworld.org/legal/general/cedaw/2010/en/77255>
- FNs kvinnediskrimineringskomite. (2012). Concluding observations: Norway (UN Doc. CEDAW/C/NOR/CO/8). <https://www.icj.org/wp-content/up->

- loads/2012/03/Concluding-Observations-CEDAW-Norway-2012-eng.pdf
- FNs kvinneskredskrimineringskomité. (2017). Concluding observations: Norway (UN Doc. CERD/C/GC/32). <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/02/Concluding-observations-fra-CE-DAW-komit%C3%A9en-Norges-9.-periodiske-rapport-2017.pdf>
- FNs kvinneskredskrimineringskomité. (2023). Concluding observations: Norway (UN Doc. CEDAW/C/NOR/CO/10). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/064/97/pdf/n2306497.pdf>
- FNs rasediskrimineringskomite. (2009). The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination (UN Doc. CEDAW/C/GC/32). <https://www.refworld.org/legal/general/cerd/2009/en/70344>
- FNs rasediskrimineringskomite. (2019). Avsluttende bemerkninger til Norges kombinerte 23. og 24. periodiske rapport*. (CERD/C/NOR/CO/23-24). <https://www.regjeringen.no/contentassets/099c01568a0e4ecaa8ac606847fd7542/cerd-concluding-observations-norsk-oversettelse-02012019.pdf>
- EU-forordninger og -direktiver**
- Forordning (EU) 2016/679. Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF [personvernforordningen/GDPR].
- Avgjørelser og uttalelser fra internasjonale organer**
- Animal Defenders International v. The United Kingdom (48876/08) [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-119244%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-119244%22]})
- Hirst v. The United Kingdom (74025/01)
- Lindheim and others v. Norway (13221/08 og 2139/10)
- Diop mot Frankrike, sak 2/1989. https://www.worldcourts.com/cerd/eng/decisions/1991.03.18_Diop_v_France.htm
- A.M.M mot Sveits. <https://lovdata.no/pro/#document/UNHR/avgjorelse/cerd-2012-50>
- Norges offentlige utredninger (NOU)**
- NOU 2014: 8 *Tolkning i offentlig sektor - et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*
- NOU 2020: 5 *Likhet for loven — Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelpsloven).*
- NOU 2020: 17 *Varslede drap? — Partnerdrapsutvalgets utredning.*
- NOU 2024: 13 *Lov og frihet — Negativ sosial kontroll, æresmotivert vold, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, psykisk vold og ufrivillig utenlandsopphold – juridiske problemstillinger og forslag til regelverkssendringer.*
- Proposisjoner**
- Ot.prp. nr. 75 (1993–94) *Om lov om endringer i forvaltningsloven m v.*
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*
- Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).*
- Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator).*
- Prop. 124 L (2022–2023) *Endringer i rettshjelpsloven (ny modell for økonomisk behovsprøving).*
- Prop. 156 L (2020–2021) *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven).*
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Ot.prp. nr. 75 (1993–94) s. 59 *Om lov om endringer i forvaltningsloven.*

Avgjørelser, uttalelser og vedtak

PRE-2024-10-18-2492. *Fastsetting av endringer i utredningsinstruksen. Finansdepartementets uttalelse* ved Statsråd Trygve Slagsvold Vedum 18. oktober 2024.

Rundskriv

Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R-35-00. *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV.*

Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU)

JOU 2020: 4 *Borgernes rettigheter i møte med det digitale samfunn og offentlig forvaltning.*

Litteratur og andre referanser

Andersen, L. C. (2019, 8. august). ”Mellomromsarbeid – om barnehusrådgiveres arbeidsspraksiser” i *Vold i nære relasjoner*: <https://doi.org/10.18261/9788215032320-2019-10> (lastet ned 20. November 2024)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022). *Økte kostnader på 40 milliarder.* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/budsjett-pengene-i-folketrygden/id2930068/#:~:text=Totalt%20ansl%C3%A5s%20utgiftene%20til%20uf%C3%B8retrygd,mot%20363%20900%20i%202022.>

Bahus, V. B. (2022, 13. juli). *Referanseperson*. Store norske leksikon. <https://snl.no/referanseperson>

Barne- og likestillingsdepartementet. (2010). *Veileder til utredningsinstruksen: Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.* Veileder.

Chelaghma, A. (2022). Innvandrerkvinner rettssikkerhet: En rettsdogmatisk, retts-sosiologisk og rettspolitisk studie av den rettslige og faktiske posisjonen til innvan-

drerkvinner på familieinnvandring med ektefelle, med hovedvekt på utlending-sloven § 40 (3), § 53 (1) b og § 62. *Kvinneverettslig skriftserie* nr. 111/2022, Avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD). Universitetet i Oslo. https://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/kvinneverett/publikasjoner/skriftserien/111_chelaghma.pdf

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024a). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.* Veileder.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024b). *Veileder til utredningsinstruksen.* Veileder.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (u.å.). *Andre veiledere til utredninger.* <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/andre-veiledere-til-utredninger> Hentet 4. november 2024

Gauslaa, Jon. Karnov lovkommentar: Sameloven - samel 1987, note 2 til § 4-9 1. ledd, Lovdata.no (hentet 8. desember 2024).

Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo.

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO). GREVIO/Inf(2022)30 – GREVIO’s (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention). <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-30-report-norway-eng-pour-publication/1680a923f8>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021). *Foreldreveiledning.* <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/foreldreveiledning/#foreldrekurs-etter-unntaksbestemmelsen> Hentet 1. desember 2024

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021). *Introduksjonsbrosjyre – Velkom-*

- men til introduksjonsprogrammet!* Norsk. https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/velkommet-til-introduksjonsprogrammet-2021/imdi_introduksjonsbrosjyre_norsk.pdf
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023). *Juridisk veileder til integreringsloven*. Veileder.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2024, 14. oktober). *Integreringsplan, norskplan og integreringskontrakt etter integreringsloven*. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/introduksjonsprogrammet/integreringsplan-og-integreringskontrakt-etter-integreringsloven/> Hentet 1.desember 2024
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2000). Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov og forskriftsarbeid. Veileder.
- Kale E. Språk for følelser hos legen? (2018). Avlest 24.5.2021. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/hn/migrasjonshelse/sprak-for-folelser-hos-legen/>.
- Kongshavn, T., Aarseth, S., og Martmann-Moe, K. 2012. Allmennlevers bruk av tolk. Utposten. Nr. 5, s.25-28. Avlest 24.5.2021. Tilgjengelig fra: <https://www.utposten.no/asset/2012/2012-05-25-28.pdf>
- Larsen, T. L. & Tønnesen, I. (2023). Førstelinjetjeneste for rettshjelp. Utredning fra arbeidsgruppen nedsatt av Justis- og beredskapsdepartementet.
- Legeforeningen. *Bruk av tolk*, Avlest 24.5.2021. Tilgjengelig fra: <https://www.legeforeningen.no/contentassets/27de0132c8914844b43093f4f3b4f82b/bruk-av-tolk.pdf>.
- Mathisen, G. (2013). Regjeringen lover bedre tid til høringsvar. Advokatbladet. <https://www.advokatbladet.no/regjeringen-lover-bedre-tid-til-horingssvar/106250>
- Naturressurskommunene. (2021). Uakseptable korte høringsfrister undergraver demokratiet. <https://naturressurskommunene.no/artikler/uakseptable-korte-horingsfrister-undergraver-demokratiet>
- NAV. (2024). Liten økning i antall uføretrygdede 2. kvartal 2024. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/liten-okning-i-antall-uforetrygdede-2.kvartal-2024>
- NIM. (2023). *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger – Kilder, tolkning, metode*. Veileder. Norges institusjon for menneskerettigheter.
- NIM. (2024). *Videre etter vold? – Retten til vern og støtte i reetableringsfasen for voldsutsatte kvinner med innvandrerbakgrunn*. Norges institusjon for menneskerettigheter.
- NOAS. (2023). *“Rikets tilstand”*. <https://noas.no/riketstilstand/2023-2/rettssikkerhet-i-une/> (lastet ned 25.11).
- NTB nyheter. (2024, 26. november). Flere innvandrere mottar sosialhjelp. Dagsavisen.no. Hentet 1.desember 2024 fra <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2024/11/26/flere-innvandre-re-mottar-sosialhjelp/#:~:text=Antall%20mottakere%20av%20sosialst%C3%B8nad%20var,25%20prosent%20fra%20%C3%A5ret%20f%C3%B8r.>
- Nyberget, C. F. & Øyre, E. R. 2023. Høringsinstituttet uthules av korte frister. *Jussformidlingen*. <https://jussformidlingen.no/wp-content/uploads/2023.pdf>
- Regjeringen. (2024, 18. oktober). *Utredningsinstruksen*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredningsinstruksen/id3060944/> (Hentet 31. oktober).
- Schjelderup, H. C. (2017). Må øke barselpermisjonen for kvinnen. Sykepleien.no. <https://sykepleien.no/meninger/innsjutt/2017/03/ma-oke-barselpermisjonen-kvinnen>
- Sivilombudet. (2015). Sivilombudsmannen har kritiske merknader til forslag om å gi lovhjemmel til straffegjennomføring i annen stat. Hentet 6.des. 2024 fra: <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/sivilombudsmannen-kritiske-merknad->

- er-forslag-a-gi-lovhjemmel-straffegjennomforing-annen-stat/
- Statistisk sentralbyrå. (2024). Økonomisk sosialhjelp. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp> Hentet 1. desember 2024
- Stortinget. (2016). Dokument nr. 15:749 (2015-2016) – Skriftlig spørsmål fra Anette Trettebergstuen (A) til barne- og likestillingsministeren. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=65026>
- Syse, A., Grøholt, E. K., Madsen, C., Aarø, L. E., Strand, B. H., og Næss, Ø. E. (2022, 16. september). Sosiale helseforskjeller i Norge, i Folkehelse rapporten - Helsetilstanden i Norge.. <https://www.fhi.no/he/folkehelse rapporten/samfunn/sosiale-helseforskjeller/?term=>
- Ukom. (2021, 9. juni). Undersøkelse etter drukningstragedien i Tromsø. Ukom.no. ISBN 978-82-8465-016-6 <https://ukom.no/rapporter/undersokelse-etter-drukningstragedien-i-tromso/innledning>
- Utlendingsdirektoratet. (2020). Rapport 2020: Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendings- og statsborgerregelverket. https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/effektrapport-2020.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (u.å.). Guide til ventetid i familieinnvandringsaker. udi.no. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/guide-til-saksbehandlingstid-i-familieinnvandringsaker/>

Brev

- NIM. (2021). Om synliggjøring av krav til menneskerettslige vurderinger i utredningsinstruksen og veileder til utredningsinstruksen. NIMs ref. 21/119. Norges institusjon for menneskerettigheter. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/06/Vedrorende-krav-til-menneskerettslige-utredninger.pdf>

Vedlegg

Vedlegg 1 - Spørsmål til Assia

Hei igjen,

Her kommer en liten oversikt over spørsmål og punkter vi har tenkt på. Vi har valgt å spisse utredningen rundt rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet for innvandrerkvinner. Foreløpig har vi i utredninger og rapporter sett utfordringer knyttet til rettighetsinformasjon, veiledning, samordning mellom tjenestene og manglende kunnskap i tjenestene. Vi ønsker å høre hva du tenker om problembeskrivelsen og hvilke løsninger som kan være relevante. Mer spesifikt har vi følgende spørsmål:

Hva er årsakene til at rettighetene og tilbudene i mindre grad når ut til innvandrerkvinner?

Hvilke regelendringer og tiltak kan bøte på utfordringer knyttet til rettighetenes og tilbudenes tilgjengelighet for innvandrerkvinner?

Hvilke utfordringer har du spesifikt sett som tolk?

Når blir det gjennomført eller avgjort at det skal være tolk, er terskelen for høy?

Burde det være bredere praksis om anvendelse av tolk eller språktjenester ved "alminnelige beskjeder"?

Vi planlegger en workshop med forskjellige aktører som jobber med innvandrerkvinner. Har du tanker om hva vi burde bruke workshopen til, og hvilke spørsmål vi burde fokusere for å komme frem til mest mulig treffsikre tiltak for tilgjengelighet.

Vedlegg 2 - Invitasjon til workshop

Hei,

Jeg kontakter dere på vegne av en gruppe som tar faget Lovgivningslære ved UiO denne høsten. På oppdrag fra JURK skal vi skrive en utredning om styrking av innvandrerkvinnens rettslige posisjon i det norske samfunnet. Vi har valgt å fokusere på rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet for innvandrerkvinner.

Målet med utredningen er å foreslå hensiktsmessige tiltak, blant annet gjennom lovendringer. Til dette ønsker vi å invitere forskjellige aktører som arbeider med målgruppen til en workshop, og vi lurte på om en representant fra dere har mulighet til å delta.

Formålet med workshopen er å diskutere problembeskrivelsen og løsninger sammen. Vi ønsker å lære mer om utfordringene dere ser, høre mer om deres tanker om tiltak og hva som er viktig å tenke på ved utarbeiding av lovforslag på området. Vi ønsker å få til en god samtale for å finne konkrete forslag til endring, og at workshopen blir nyttig for alle som deltar.

Workshopen finner sted 17. oktober¹ kl. 08.30-10.30 på Domus Juridica.

Utredningen vil inngå i fakultetets serie; Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU). Oppdragsgiverne i faget er interesseorganisasjoner og offentlig forvaltning. Målet med utredningen er at det skal ha en verdi for JURK og andre aktørers videre arbeid med styrking av innvandrerkvinnens rettigheter, spesielt styrking av rettigheter knyttet til rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet. Dere kan lese mer om oppdraget og se tidligere publiserte utredninger her: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/mandater/jou-2024-styrking-av-innvandrerkvinnens-rettigheter.html>

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/jou/>

Vi kommer til å sende ut konkrete punkter og spørsmål for samtalen, og tar gjerne imot skriftlige innspill i forkant. Vi ber om tilbakemelding om deres deltakelse så fort som mulig, og senest innen 8.oktober. Ser frem til å høre fra dere!

Med vennlig hilsen,
(Navn Navnesen)
Tlf: xx xx xx xx

1 Opprinnelig dato var 17. oktober, dette ble endret til 18. oktober etter tilbakemelding fra en aktør om at flere trolig var opptatt på et arrangement den 17. oktober.

Vedlegg 3 - Spørsmål og info til workshop 18. oktober 2024

Hei,

Her følger en tentativ plan for workshopen på fredag. Gjennom spørsmålene kan dere se litt på hva vi ønsker tilbakemelding på. Les gjerne gjennom og gjør dere opp tanker om aktuelle punkter for deres virksomhet. På forhånd, tusen takk!

Vi gleder oss til å samles på fredag for å høre deres innspill.

DEL 1 - VIKTIGSTE PROBLEMER OG LØSNINGER

Forklaring til spørsmålene under: Vi vil først vite hva som er viktigst sett fra deres erfaring.

Spørsmål

- Hva er de største utfordringene/barrierene for at eksisterende rettigheter og tjenester ikke når ut til innvandrerkvinner?
- Hva er de viktigste endringene/løsningene/tiltak som bør gjøres for å hjelpe på disse utfordringene/barrierene?

DEL 2 - OM TILGJENGELIGHET

Forklaring til spørsmålene under: Basert på NOUer, ulike rapporter og forskning vi har gått gjennom som bakgrunnsresearch, har vi hittil sett for oss å fokusere på hvordan rettighetene og tjenestene når ut til/er tilgjengelig for innvandrerkvinner, og utredningsarbeid bak lovverket. Under tilgjengelighet har vi valgt å fokusere på veiledning, rettighetsinformasjon, samordning mellom tjenestene og kompetanse i tjenestene, for videre arbeid med våre forslag og anbefalinger i JOUen. Dette er fordi det kan se ut som om en del av problemene innvandrerkvinner har i møte med forvaltningen, kan ha sammenheng med disse temaene.

Spørsmål om tilgjengelighet

- Hva er deres opplevelse av utfordringer/barrierer for innvandrerkvinner knyttet til:
 1. Veiledning og rettighetsinformasjon, f.eks. tolk og andre nødvendige tjenester
 2. Samordning mellom tjenestene,
 3. Kompetanse i tjenestene
 - F.eks har vi i noen rapporter lest at manglende kunnskap om oppholdstillatelser er et problem på noen krisesentre, eller om manglende kunnskap om minoriteter i helsetjenester.
- Har dere noen erfaringer med tiltak som har funket bra, eller har dere opplevelser med aktører/tjenester som er gode på å sikre god praksis på temaene i punkt 1-3?
- Har dere sett tiltak/møtt aktører som er særlig dårlige på dette?
- Har dere tanker om løsninger/tiltak for å hjelpe på temaene i punkt 1-3?

DEL 3 - LOVTEKST OM TILGJENGELIGHET

Forklaring til spørsmålene under: Vi skal gjennom utredningen utarbeide lovforslag for å forbedre rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet overfor innvandrerkvinner. Vi skal også se på lovforslag for å forbedre utredningsinstruksen.

Spørsmål om tilgjengelighet

- Har dere tanker om hvilke lovforslag vi burde se nærmere på? Lovendringer knyttet

- til veiledning, rettighetsinformasjon, samordning og kompetanse i tjenestene.
- Ser dere at det er nødvendig at innvandrerkvinner får flere rettigheter, materielle rettighetsbestemmelser, som kan løse problematikken eller er det et større behov for å belyse og presisere forvaltningens plikter gjennom flere lovbestemmelser?
 - a. f.eks. Har vi vurdert en samordningsbestemmelse.

DEL 4 - OM UTREDNINGSARBEID BAK LOVVERKET

Forklaring til spørsmålene under: I rapportene og utredningene vi har sett på til nå, er det blitt pekt på problemer knyttet til mangler i utredningsarbeidet bak lovverket. Det pekes på at lovverkets konsekvenser overfor innvandrerkvinner ikke utredes tilstrekkelig. Se Utredningsinstruksen her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Spørsmål om utredningsarbeid

- Har dere tanker om utredningsarbeidet og utredningsinnstruksen som ligger til grunn for lovgivningsarbeid i dag?
 - a. Ivaretar utredningsinnstruksens minimumskrav og omfang, punkt 2-1 og 2-2, ulike segmenter og grupperinger i samfunnet, herunder innvandrerkvinner.
 - b. Ivaretar utredningsinnstruksen Norges internasjonale forpliktelser, særlig Istanbul-konvensjonen og FNs rasediskrimineringskonvensjon?

KORT OM UTREDNINGEN OG WORKSHOPPEN

Arrangørene av workshoppen er en gruppe som tar faget Lovgivningslære ved UiO denne høsten. På oppdrag fra JURK skal vi skrive en utredning om styrking av innvandrerkvinneres rettslige posisjon i det norske samfunnet. Vi har hittil valgt å fokusere på rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet for innvandrerkvinner.

Målet med utredningen er å foreslå hensiktsmessige tiltak, blant annet gjennom lovendringer. Til dette ønsker vi å invitere forskjellige aktører som arbeider med målgruppen til en workshop. Vi er veldig takknemlige for at dere vil delta på denne workshoppen!

Formålet med workshoppen er å diskutere problembeskrivelsen og løsninger sammen. Vi ønsker å lære mer om utfordringene dere ser, høre mer om deres tanker om tiltak og hva som er viktig å tenke på ved utarbeiding av lovforslag på området. Vi ønsker å få til en god samtale for å finne konkrete forslag til endring, og at workshoppen blir nyttig for alle som deltar.

Utredningen vil inngå i det Juridiske Fakultetets serie; Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU). Oppdragsgiverne i faget er interesseorganisasjoner og offentlig forvaltning. Målet med utredningen er at det skal ha en verdi for JURK og andre aktørers videre arbeid med styrking av innvandrerkvinneres rettigheter, spesielt styrking av rettigheter knyttet til rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet.

Dere kan lese mer om oppdraget og se tidligere publiserte utredninger her:

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/mandater/jou-2024-styrking-av-innvandrerkvinneres-rettighete.html>

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/jou/>

Vedlegg 4 - Powerpoint workshop 18. oktober 2024

**SAMMEN
ENDRER VI
NORGE**

VELKOMMEN TIL
RADIKAL WORKSHOP

VELKOMMEN

KJØREPLAN

08:30 – 08:40	Velkommen: Introduksjon av prosjekt og deltakere
08:40 – 08:55	Del I - Viktigste problemer og løsninger
08:55 – 09:30	Del II - Om tilgjengelighet
09:30 – 09:40	10 min pause
09:40 – 09:45	Fortsettelse: konklusjon og tanker summert fra del II, om nødvendig.
09:45 – 10:10	Del III - Drømmeloven
10:10 – 10:20	Del IV (hvis tid) utredning
10:20 – 10:30	Vi slutter av work-shop - siste tanker som kan deles kort?

Dagens fokus: LØSNINGER OG TILTAK

DEL 3

Drømmeloven

FORMÅL

**KOMPETANSE I
TJENESTENE**

MÅLGRUPPE

DRØMMELOVEN

**SAMORDNING
AV/MELLOM
TJENESTENE**

**VEILEDNING OG
RETTIGHETSINFORMASJON**

DEL 1

Sentrale problemer og løsninger

Sentrale problemer og løsninger

Hva er de største utfordringene/barrierene for at eksisterende rettigheter og tjenester ikke når ut til innvandrerkvinner?

Hva er de viktigste endringene/løsningene/tiltak som bør gjøres for å hjelpe på disse utfordringene/barrierene?

Del 2

Tilgjengelighet

Tilgjengelighet

Hva er deres opplevelse av utfordringer for innvandrerkvinner knyttet til:

1. Veiledning og rettighetsinformasjon, f.eks. tolk og andre nødvendige tjenester
2. Samordning mellom tjenestene,
3. Kompetanse i tjenestene

Har dere tanker om løsninger og tiltak for å hjelpe på temaene i punkt 1-3?

DEL 4

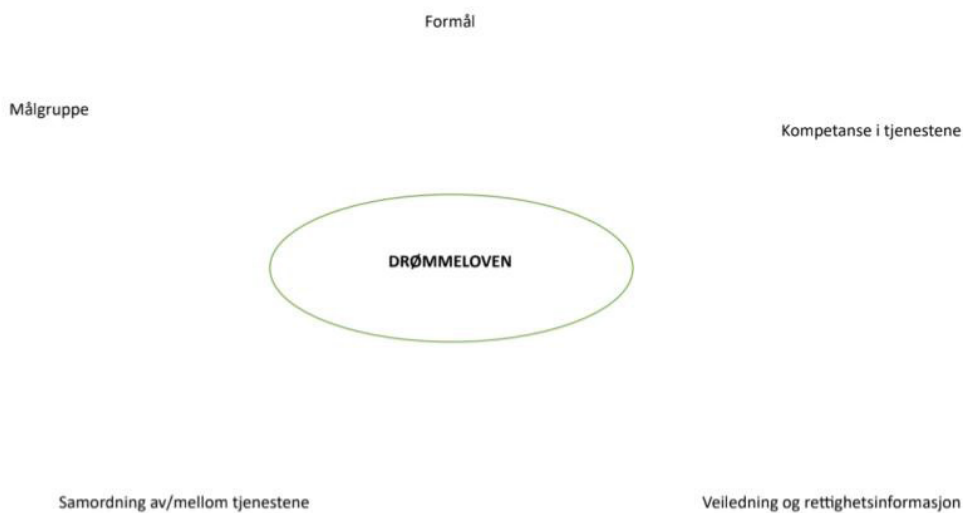
Utredning

Utredning

Ivaretar utredningsinnstruksens minimumskrav og omfang, punkt 2-1 og 2-2, ulike segmenter og grupperinger i samfunnet, herunder innvandrerkvinner.

Ivaretar utredningsinnstruksens Norges internasjonale forpliktelser, særlig Istanbul-konvensjonen og FNs rasediskrimineringskonvensjon?

Vedlegg 5 - Notatark for gruppediskusjon



Vedlegg 6.1 - Spørsmål sendt til ulike aktører, versjon 1

Hei,

Jeg kontakter dere på vegne av en gruppe som tar faget Lovgivningslære ved UiO denne høsten. På oppdrag fra JURK skal vi skrive en utredning om styrking av innvandrerkvinneres rettigheter, og hvordan rettighetene ivaretas. Vi har valgt å fokusere på hvordan dagens rettigheter og tjenester når ut til/er tilgjengelige for innvandrerkvinner. Se mer om utredningen nederst i mailen.

Vi vil gjerne stille dere noen få spørsmål, som innspill til utredningen. Vi ber om at e-posten videresendes til relevant mottaker. Vi er takknemlige for både korte og lange svar, og ber om innspill senest 23.oktober. Si fra om det passer bedre å ta en prat over telefon. Vi vil oppsummere svarene, men ved direkte sitering fra ditt innspill, vil vi gi deg anledning til sitatssjekk før publisering. Om ønskelig kan du reservere deg fra å navngis i utredningen, vi vil da referere dine svar som "tilbakemeldinger/betenkninger fra ansatte i din arbeidsplass"

Ser frem til å høre fra deg :-)

Spørsmål til deg

Vi har valgt å fokusere på hvordan rettighetene og tjenestene når ut til/er tilgjengelig for innvandrerkvinner, og utredningsarbeid bak lovverket. Under tilgjengelighet har vi valgt å fokusere på veiledning, rettighetsinformasjon, samordning mellom tjenestene og kompetanse i tjenestene, for videre arbeid med våre forslag og anbefalinger i JOUen.

På bakgrunn av valgte temaer, har vi flere spørsmål vi ønsker innspill på. Om dere tenker på andre temaer og punkter som er relevant for utredningen, tar vi med glede imot innspill på det i tillegg.

- 1) Er rettigheter, deres tjeneste og øvrige velferdstjenester som retter seg mot innvandrerkvinner i tilstrekkelig grad tilgjengelige for kvinnene?
- 2) Hva er eventuelt de største utfordringene/barrierene for at eksisterende rettigheter og tjenester ikke når ut til innvandrerkvinner i tilstrekkelig grad?
- 3) Hvilke endringer og tiltak kan innføres for å avhjelpe utfordringene og barrierene?
- 4) Hva er deres opplevelse av utfordringer/barrierer for innvandrerkvinner knyttet til:
 - Veiledning og rettighetsinformasjon, f.eks. tolk og andre nødvendige tjenester
 - Samordning mellom tjenestene,
 - Kompetanse i tjenestene (f.eks har vi i noen rapporter lest at manglende kunnskap om oppholdstillatelser er et problem på noen krisesentre, eller om manglende kunnskap om minoriteter i helsetjenester.)
- 5) Har dere noen erfaringer med tiltak som har funket bra for å sikre god praksis på temaene i punkt 1-3?
- 6) Har dere tanker om løsninger og tiltak for å hjelpe på temaene i punkt 1-3?
- 7) Er det noe i lovgivning, forskrift, veiledning eller annet som kan tydeliggjøres eller endres, for å i større grad nå ut til innvandrerkvinner?

Vi er spesielt takknemlige for forslag til løsninger og tiltak!

Kort om utredningen

Målet med utredningen er å foreslå hensiktsmessige tiltak, blant annet gjennom

lovendringer. Til dette har vi invitert forskjellige aktører som arbeider med målgruppen til en workshop. Vi ønsker også å invitere jurister på felt som er pekt på som særlig relevante i kunnskapsgrunnlaget vi har fått som utgangspunkt for prosjektet.

Utredningen vil inngå i fakultetets serie; Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU). Oppdragsgiverne i faget er interesseorganisasjoner og offentlig forvaltning. Målet med utredningen er at det skal ha en verdi for JURK og andre aktørers videre arbeid med styrking av innvandrerkvinnens rettigheter, spesielt styrking av rettigheter knyttet til rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet. Dere kan lese mer om oppdraget og se tidligere publiserte utredninger her:

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/mandater/jou-2024-styrking-av-innvandrerkvinnens-rettighete.html>

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/jou/>

God søndag videre

Med vennlig hilsen,

Ingeborg Christensen, Leon Bell og Kristina Haga Kjøraas,

Tlf til Kristina: [xx xx xx xx]

Vedlegg 6.2 - Spørsmål sendt til ulike aktører, versjon 2

Heihei!

Jeg kontakter deg på vegne av en gruppe som tar faget Lovgivningslære (Lovlab) ved UiO denne høsten. På oppdrag fra JURK skal vi skrive en utredning om styrking av innvandrerkvinnens rettslige posisjon i det norske samfunnet. Vi har valgt å fokusere på hvordan dagens rettigheter og tjenester når ut til/er tilgjengelige for innvandrerkvinner. Se mer om utredningen nederst i mailen.

Vi vil gjerne spørre deg noen få spørsmål, som innspill til utredningen. Veldig takknemlige for både korte og lange svar! Ber om innspill senest 21.oktober. Ser frem til å høre fra deg :-)

Spørsmål til deg

Vi har valgt å fokusere på rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet for innvandrerkvinner, herunder temaene veiledning; rettighetsinformasjon, samordning mellom tjenestene og kompetanse i tjenestene. Om du tenker på noe annet som er relevant for utredningen, tar vi med glede imot innspill på det i tillegg/i stedet!

1) Hva skal til for at eksisterende rettigheter og velferdstjenester i større grad når ut til innvandrerkvinner?

Er det et behov for flere materielle rettighetsbestemmelser? Vi har hittil bl.a. vurdert en samordningsbestemmelse.

Er det et større behov for å belyse og presisere forvaltningens plikter gjennom lovverk eller forskrift? Herunder forskriftsfeste veiledere som er retningsgivende for partenes rettigheter og plikter.

Eller er andre tiltak mer hensiktsmessige?

2) Har du tanker om utredningsarbeidet og utredningsinnstruksen som ligger til grunn

for lovgivningsarbeid i dag, og eventuelle forbedringspunkter?

Ivaretar utredningsinnstruksens minimumskrav og omfang (punkt 2-1 og 2-2) ulike segmenter og grupperinger i samfunnet, herunder innvandrerkvinner?

Ivaretar utredningsinnstruksens Norges internasjonale forpliktelser, særlig Istanbul-konvensjonen og FNs rasediskrimineringskonvensjon?

Kort om utredningen

Målet med utredningen er å foreslå hensiktsmessige tiltak, blant annet gjennom lovendringer. Til dette har vi invitert forskjellige aktører som arbeider med målgruppen til en workshop. Vi ønsker også å invitere jurister på felt som er pekt på som særlig relevante i kunnskapsgrunnlaget vi har fått som utgangspunkt for prosjektet. Vi vil oppsummere svarene, men ved direkte sitering fra ditt innspill, vil vi gi deg anledning til sitatssjekk før publisering.

Utredningen vil inngå i fakultetets serie; Jusstudentenes offentlige utredninger (JOU). Oppdragsgiverne i faget er interesseorganisasjoner og offentlig forvaltning. Målet med utredningen er at det skal ha en verdi for JURK og andre aktørers videre arbeid med styrking av innvandrerkvinnens rettigheter, spesielt styrking av rettigheter knyttet til rettighetenes og tjenestenes tilgjengelighet. Dere kan lese mer om oppdraget og se tidligere publiserte utredninger her: <https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/mandater/jou-2024-styrking-av-innvandrerkvinnens-rettigheter.html>

<https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/JOU-jus5502/jou/>

God søndag videre

Med vennlig hilsen,

Kristina Haga Kjøraas, Ingeborg Christensen og Leon Bell

Tlf til Leon: [xx xx xx xx]

Vedlegg 7.1 - Innsynskrav til Finansdepartementet

Leon Oliver Bell

Thu 11-14, 11:48

postmottak@fin.dep.no

📧 Reply all | ▾

You forwarded this message on 2024-11-26 09:12

Hei,

Jeg er del av en studentgruppe på Universitetet i Oslo. Vi har en skoleoppgave hvor del av oppgaven er å dypdykke i utredningsinstruksen og veilederen, og endringer gjennom årene. Mtp. endringene som ble fastsatt i oktober, finner jeg resolusjonen fra 18.okt 2024 ([LINK](#)) og arbeidsgruppens rapport fra 2021 om departementenes EØS-arbeid ([LINK](#)).

Jeg forsøker å finne flere begrunnelser, særlig bak endringene i veilederen, som nå synliggjør virkninger for klima, barn, samiske rettigheter og distriktshensyn. Finnes slike saksdokumenter? Jeg ber i så fall om innsyn.

Jeg ønsker også innsyn i utkast til endret instruks og justert veileder, og saksdokumenter som begrunner disse endringene, som ble forelagt for departementene høsten 2022, og februar/mars 2024 (ref. min utheving i avsnittet nedenfor, som er utdrag fra resolusjonen 18.okt 2024):

"Arbeidsgruppens forslag til endringer i instruks og veileder ble sendt på høring 1. oktober 2021, med høringsfrist 3. januar 2022. Om lag 40 offentlige og private aktører innga høringssvar. Forslaget ble også diskutert i Koordineringsutvalget for EØS-saker 28. januar 2022. Tema for møtet var hovedsakelig høringer i EØS-saker og innretningen av arbeidet i EØS-spesialutvalgene. I etterkant av møtet kom det innspill fra Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet. Basert på innspillene som kom inn i høringen og i etterkant av Koordineringsutvalgsmøtet, er det gjort justeringer i arbeidsgruppens forslag, hovedsakelig i veiledningsteksten, men det er foreslått justeringer også i flere av punktene i instruksen. **Utkastet til endret instruks og justert veileder ble forelagt alle departementene høsten 2022. Oppdatert utkast til endret instruks ble forelagt på nytt i februar/mars 2024.**"

På forhånd, tusen takk!:-)

Med vennlig hilsen,

Leon Bell

Vedlegg 7.2 - Finansdepartementets svar

Leon Oliver Bell

Deres ref

Vår ref
24/5824-Dato
22. november 2024**Svar på innsynskrav - endringer i utredningsinstruksen**

Finansdepartementet (FIN) viser til e-post 14. november 2024, hvor du ber om innsyn i saksdokumenter med ytterligere begrunnelser for endringene i utredningsinstruksen og veileder. Det fremgår at du også ber om innsyn i «*utkast til endret instruks og justert veileder, og saksdokumenter som begrunner disse endringene, som ble forelagt for departementene høsten 2022, og februar/mars 2024*» med henvisning til et utdrag fra resolusjonen 18. oktober 2024.

Vi har foretatt søk, og har funnet følgende saksdokumenter som er omfattet av innsynskravet:

- Departementsforeleggelse av forslag til revisjon av instruks og veiledning med vedlagte utkast. Dokumentene er sendt fra FIN til øvrige departementer. Dokumentene unntas fra offentlighet etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd andre punktum. Meroffentlighet etter offentleglova § 11 er vurdert.
- Departementenes svar på departementsforeleggelsen. Dokumentene unntas fra offentlighet etter offentleglova § 15 første ledd andre punktum. Meroffentlighet etter offentleglova § 11 er vurdert.
- Interne dokumenter unntas etter offentleglova § 14 første ledd. Meroffentlighet etter offentleglova § 11 er vurdert.
- Korrespondanse mellom departementet og DFØ er unntatt offentlighet etter offentleglova § 15 første ledd første punktum og § 15 tredje ledd, jf. første ledd første punktum. Meroffentlighet etter offentleglova § 11 er vurdert.
- Sak 22/6154 «Innspill til endring av veileder til utredningsinstruksen» dokument 1-3. Innsyn innvilges og dokumentene følger vedlagt.

Postadresse
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo
postmottak@fin.dep.noKontoradresse
Akersgata 40
www.fin.dep.noTelefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 807Avdeling
FinansavdelingenSaksbehandler
Lars Hansson
41624430

- Sak 22/5983 «Forespørsel om møte om utredningsinstruksen» dokument 2-5. Innsyn innvilges og dokumentene følger vedlagt.

Departementet gjør oppmerksom på at vi hadde en høring om saken høsten 2021. For nærmere informasjon, se denne lenken på regjeringen.no: [Høring - Forslag til endring i utredningsinstruksen - regjeringen.no](#).

Dette avslaget kan påklages til Kongen i statsråd innen tre uker etter at det er mottatt. En eventuell klage sendes Finansdepartementet som saksforberedende organ. Retten til å klage til Sivilombudet gjelder ikke for avgjørelser truffet av Kongen i statsråd.

Med hilsen

Ingvild Melvær Hanssen (e.f.)
avdelingsdirektør

Lars Hansson
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

UNIVERSITETET I OSLO

