

Forskjellsbehandling av ukrainske flyktninger og andre flyktninger som diakonal utfordring

-statlige særordninger for ukrainske flyktninger og diakoniens respons på forskjellsbehandlingen

Vigdis Juliussen

Veileder

Professor i diakoni, religion og samfunn

Sturla Johan Stålsett

MF vitenskapelig høyskole for teologi, religion og samfunn,

AVH5070: Masteroppgave i diakoni (30 ECTS), våren 2023

Antall ord: 24.100



Forord

Det er mange som fortjener en takk for støtte og hjelp med denne oppgaven. En stor takk til veileder Sturla Johan Stålsett for faglig utfordring, nyttige perspektiver og konstruktiv veiledning underveis i oppgavens tilblivelse. Takk til gjengen med medstudenter som gjennom skjermen har delt frustrasjoner, gleder og oppmuntringer. Digitale lunsjer har vært et godt avbrekk fra hjemmekontoret. Takk også til mine svigerforeldre for korrekturlesing og heiarop. Til sist en stor takk til min kjære mann som tålmodig har vært en støtte i opp- og nedturen i skriveprosessen. Nå gleder jeg meg til å komme ut av skrivehulen og prioritere ettermiddagskaffe og søndagsturer!

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er “Forskjellsbehandling av ukrainske flyktninger og andre flyktninger som diakonal utfordring”. Temaet blir utforsket ved hjelp av en todelt problemstilling:

1. I hvilken grad og på hvilke måter skjer det forskjellsbehandling mellom ukrainske og andre flyktninger i Norge i dag?
2. Hvilke utfordringer stiller det diakonien overfor?

For å svare på problemstillingen har jeg benyttet kvalitativ metode i form av dokumentanalyse av ulike offentlige, nasjonale særordninger som er lagd i forbindelse med de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina til Norge. Oppgavens teorigrunnlag er hentet fra både jus og diakonivitenskap. Teorien jeg har brukt inneholder juridiske rammer for forskjellsbehandling og diskriminering, særlig med tanke på flyktninger, samt diakonivitenskapelig teori som omhandler migrasjon, rettferdighet og strukturell diakoni.

Oppgaven viser at det finnes en rekke særordninger fra det offentliges side som kun gjelder for ukrainske flyktninger og ikke andre flyktninger. Noen av disse ordningene gir ukrainere økte rettigheter og større valgfrihet, mens andre også gir ulemper i form av enklere tilbud begrunnet i midlertidigheten av deres opphold. Noe av forskjellsbehandlingen er eksplisitt og saklig begrunnet, mens andre ordninger virker å ha oppstått mer tilfeldig. Noe av forskjellsbehandlingen fremstår ikke bare som en ulempe for andre flyktninger, men også for nordmenn.

Oppgaven peker på at kirken, på lik linje som mange andre aktører, har bidratt med egne tilbud for ukrainske flyktninger. Diakonien barmhjertighet med nødlidende ukrainere har stått sterkt, mens kampen for rettferdighet for flyktninger som helhet ser ut til å ha blitt nedprioritert. Diakonien har ikke i tilstrekkelig grad klart å bidra til å endre strukturell maktubalanse, verken innad i kirken eller i samfunnet for øvrig. Oppgaven viser at diakonien i samarbeid med andre aktører kan bidra til å forløse sitt eget og andres potensial for å fremme likebehandling og rettferdighet.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Problemstilling	3
1.2 Bakgrunn for oppgaven.....	3
1.3 Begrepsavklaring.....	6
1.3.1 Forskjellsbehandling	6
1.3.2 Ukrainske flyktninger.....	6
2. Metode.....	6
2.1 Valg av metode.....	6
2.2 Litteratursøk	7
2.3 Datainnsamling.....	7
2.4 Utvelgelse av dokumenter	8
2.5 Dokumentanalyse	10
2.6 Etske dilemmaer	11
2.7 Metodekritikk	11
2.7.1 Reliabilitet	11
2.7.2 Validitet	12
2.7.3 Forforståelse	12
3. Teori	14
3.1 Forskjellsbehandling og diskriminering –juridiske rammer	14
3.1.1 Forskjellsbehandling	14
3.1.2 Grunnlovens relevans for innvandringsfeltet	16
3.1.3 Flyktningkonvensjonen	17
3.1.4 Diskrimineringsvern	18
3.2 Diakonal teori	19
3.2.1 Hvorfor er diakonivitenskapen relevant på flyktningefeltet?.....	20

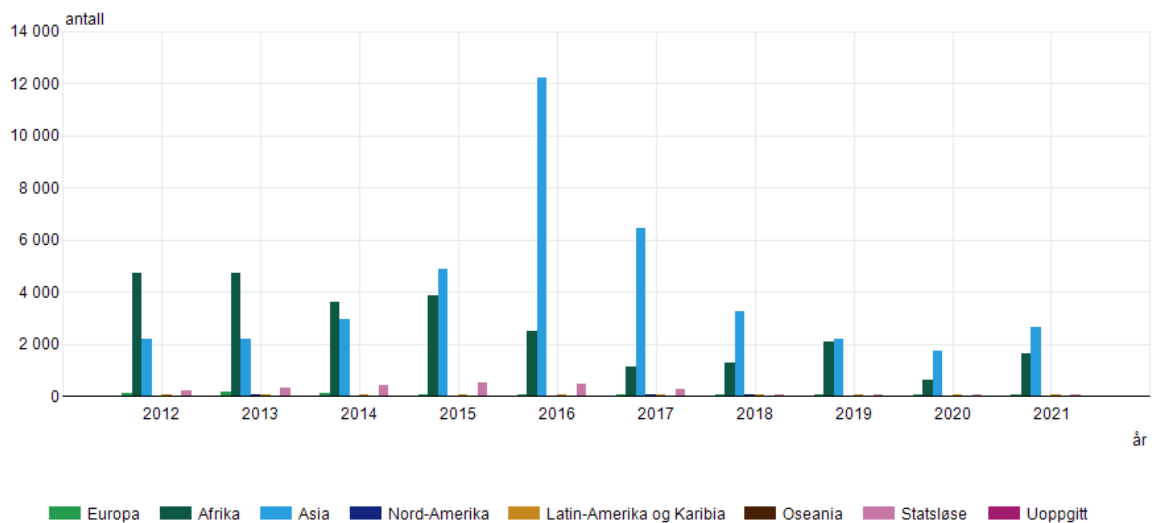
3.2.2	Metoden se-bedømme-handle	20
3.2.3	Hvorfor er migrasjon og likebehandling av flyktninggrupper et viktig diakonalt anliggende?.....	21
3.2.4	Barmhjertighet eller rettferdighet?	22
3.2.5	Velferdsgoder, omsorg og diakoniens rolle	23
3.2.6	Kirken som verdiformidler og normsender	24
3.2.7	Diakonien som håpsbærer	24
3.2.8	Diakoni som forstyrrelse	24
3.2.9	Samarbeid med andre aktører.....	25
4.	Presentasjon av funn.....	26
4.1	Hvem gjelder ordningene for?.....	26
4.2	Rettigheter eller begrensede rettigheter?	28
4.2.1	Rettigheter	28
4.2.2	Begrensede rettigheter	32
4.3	Er tiltakene tatt i bruk eller ikke?	35
4.3.1	Tiltak som er tatt i bruk	35
4.3.2	Tiltak som ikke er tatt i bruk	37
4.3.3	Uvisst om det er tatt i bruk eller ikke	38
4.4	Fordeler og ulemper med ordningene	39
5.	Drøfting	46
5.1	I hvilken grad og på hvilke måter skjer det forskjellsbehandling mellom ukrainske og andre flyktninger i Norge i dag?.....	46
5.1.1	Er forskjellsbehandlingen eksplisitt begrunnet?.....	47
5.1.2	Er forskjellsbehandlingen legitim?.....	49
5.1.3	Er forskjellsbehandlingen en ulempe for ikke-ukrainere?	50
5.2	Hvilke utfordringer stiller forskjellsbehandlingen diakonien overfor?	52
5.2.1	Hvordan har diakonien respondert på flyktningestrømmen fra Ukraina?	53

5.2.2 Forskjellsbehandler kirken flyktninger?.....	54
5.2.3 Diakonalt samarbeid.....	56
6. Konklusjon	57
6.1 Oppsummering av oppgavens innhold	57
6.2 I hvilken grad og på hvilke måter skjer det forskjellsbehandling mellom ukrainske og andre flyktninger?.....	58
6.3 Hvilke utfordringer stiller forskjellsbehandlingen diakonien overfor?	59
6.4 Oppgavens relevans for praksis.....	60
6.5 Utblikk til videre forskning	60
7. Litteratur	62

1. Innledning

Krig, konflikt, klimaendringer, forfølgelse og alvorlige menneskerettighetsbrudd er hovedårsakene til at mennesker flykter fra sine hjemsted (FN, 2022). I perioden 2012-2021 har de fleste som har flyktet til Norge hatt bakgrunn fra Asia, mens flyktninger med opprinnelse i Afrika utgjør nest flest (Statistisk sentralbyrå, 2022). Man ser av tabellen at det kom mange flyktninger i 2016 og dels i 2017, men at for de øvrige årene i perioden kom det under 6000 i året.

07113: Innvandringer, etter landbakgrunn og år. Flukt, Personer.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 1: Innvandringer grunnet flukt, etter landbakgrunn og år. Statistisk sentralbyrå, 2022. Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/07113/chartViewColumn/>

I løpet av 2022 endret imidlertid bildet seg, og plutselig var det svært mange flyktninger fra Europa som søkte om beskyttelse i Norge. Russlands angrep på Ukraina 24.februar 2022 førte til en flyktningestrøm fra Ukraina til andre europeiske land. Til Norge kom det i 2022 over 36.000 asylsøkere fra Ukraina, hvor i overkant av 33.000 personer fikk innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 6). Til sammenligning fikk 4.772 flyktninger innvilget opphold i Norge i 2021, noe som også inkluderer 3.468 overføringsflyktninger (Flyktningehjelpen, 2022). Med andre ord, krigen i Ukraina har ført til en mangedobling av flyktninger som har søkt om beskyttelse i Norge, sammenlignet med situasjonen de siste årene. Dette har naturligvis satt det norske mottaksapparatet under press, samtidig som bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner har vist et stort engasjement for å hjelpe ukrainske flyktninger.

Engasjementet som har vært, og fortsatt er, for å hjelpe ukrainske flyktninger har fått flere til å stille spørsmål til hvorfor ikke flyktninger fra nasjonaliteter blir behandlet på samme måte. Generalsekretær i Røde Kors, Bernt G. Apeland, skrev i en kronikk publisert av NRK 26.9.22 at den solidariteten det norske folk har vist ukrainere, også har en bakside når den ikke kommer andre flyktninger til gode (Apeland, 2022). Han peker på at det skjer en gjennomgående forskjellsbehandling av ulike grupper flyktninger i Norge, med både statlig og kommunal godkjennelse. Videre forklarer han at frivillige i Røde Kors på nært hold blir vitne til en rangering av mennesker, og viser til at private aktører iverksetter tiltak kun for én gruppe flyktninger, for eksempel at ukrainske flyktninger fikk reise gratis kollektivt i flere store byer, mens andre flyktninger fikk betale dersom de var på bussen uten billett. Han peker på at kommuner kun bosetter flyktninger med en spesiell nasjonalitet, i dette tilfellet ukrainere, og at statlige myndigheter utlyser tilskudd som kommer kun én bestemt gruppe til gode, og henviser til IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) sin utlysning av integreringstilskudd våren 2022 som var øremerket tiltak rettet mot ukrainske flyktninger.

Også innen akademia har det blitt stilt spørsmål ved forskjellsbehandlingen som foregår mellom ukrainske og andre flyktninger. Sosialantropolog Heidi Mogstad ved Chr. Michelsens institutt og doktorgradsstipendiat i sosiologi ved Nonash University i Australia Henrik Kjellmo Larsen spør i en kronikk publisert i Aftenposten 28.4.22 om nærhet legitimerer forskjellsbehandling av flyktninger (Mogstad og Larsen, 2022). I likhet med generalsekretæren i Røde Kors, fremhever også Mogstad og Larsen at det er svært positivt at både myndigheter, private aktører og enkeltpersoner i Norge har vist et stort engasjement for å hjelpe ukrainere som kommer til Norge. De påpeker imidlertid at denne solidariteten står i sterk kontrast til hvordan Europa og Norge behandler flyktninger fra andre deler av verden. De peker på at de samme politikerne både innvilger kollektiv beskyttelse for ukrainere, samtidig som bidrar til å legitimere militariserte kontroller rundt overfylte flyktningeleirer hvor det oppholder seg syrere og afghanere. De trekker frem at nærhet, både kulturelt, geografisk og politisk, gjentakende blir brukt som argument for hvorfor Norge skal prioriterer å hjelpe flyktninger fra Ukraina. Videre peker de på noen av de verste eksemplene hvor forskjellsbehandlingen begrunnes med at ukrainske flyktninger tilhører middelklassen og “ser ut som oss”. Mogstad og Larsen påpeker at likhet og nærhet ikke bør sammenblandes, og at “likheten” i det å være mennesker med håp, drømmer og bekymringer betyr mer enn at man kler seg likt. De trekker også inn Flyktningkonvensjonens krystallklare utgangspunkt: flyktninger skal ikke bli diskriminert på grunn av rase, religion eller nasjonalitet.

Forskjellsbehandling kan dreie seg om positiv særbehandling, og noen ganger er det både nødvendig og legitimt at visse grupper gis fordeler (Haugen, 2018, s. 118). Dette trenger ikke å være problematisk, det spørs hva konsekvensene blir for dem som ikke nyter godt av særordningene. Inkluderende fellesskap og kamp for rettferdighet er begge hovedelementer i diakonien (Den norske kirke, 2020). I denne oppgaven søker jeg å finne ut hvordan kirken møter samfunnsutfordringer som utfordrer tanken om fellesskap og rettferdighet knyttet til forskjellsbehandling av ulike flyktninggrupper. Diakonivitenskapen bidrar med kritiske perspektiver for å utfordre eksisterende praksis, på lik linje med at praksis utfordrer diakonivitenskapen (Nordstokke, 2011, s. 35). Med bakgrunn i dette vil jeg undersøke hvordan forskjellsbehandling av ulike grupper flyktninger påvirker diakonien, og omvendt. For å finne ut av dette vil jeg bruke følgende todelte problemstilling:

1.1 Problemstilling

- 1. I hvilken grad og på hvilke måter skjer det forskjellsbehandling mellom ukrainske og andre flyktninger i Norge i dag?*
- 2. Hvilke utfordringer stiller det diakonien overfor?*

1.2 Bakgrunn for oppgaven

Russland annekterte Krim-halvøya i 2014 og det har vært en åpen konflikt mellom Russland og Ukraina siden da (FN, 2023). 24. februar 2022 iverksatte Russland en storskala invasjon av Ukraina og konflikten tok en ny vending. I skrivende stund er det ingenting som tyder på at krigen går mot en slutt, og det kommer fortsatt nye flyktninger til Norge fra Ukraina. Det er naturligvis umulig å forutsi hvor mange som kommer til Norge, men anslaget myndighetene operer ut fra er et "middelsscenario" hvor man regner med at det kommer ca. 40.000. Utlendingsdirektoratet skisserer tre mulige scenarier: lavt anslag regner med opptil 20.000 fordrevne, middels anslag regner med 30.000-50.000 og høyeste anslaget er at det kan komme opptil 120.000 fordrevne fra Ukraina til Norge i 2023 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 13).

Gruppen fordrevne fra Ukraina består i stor grad av kvinner, barn og eldre, og utgjør dermed en annen demografisk sammensetning enn asylsøkere som kommer fra andre land, hvor majoriteten er relativt unge menn (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s.13). I all hovedsak har fordrevne fra Ukraina blitt innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter

utlendingsloven § 34 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022a). Denne bestemmelsen åpner for personer gis opphold på grunnlag av gruppetilhørighet i en massefluktsituasjon. Oppholdstillatelsen gis for ett år av gangen og kan fornyes inntil tre år. Det legges til grunn at ukrainske flyktninger er i Norge midlertidig og at de returnerer til Ukraina når forholdene tilsier det (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 12).

De høye ankomstene har medført at myndighetene ved Utlendingsdirektoratet (heretter omtalt som UDI) og politiet har måttet skalere opp sine tjenester for å registrere og behandle asylsøknader og drifte mottak, og at kommunene har bosatt mange flyktninger, både fra Ukraina og andre land. I 2022 ble det i norske kommuner bosatt i overkant av 31.000 flyktninger (både fra Ukraina og andre land). Dette er like mange som har blitt bosatt de siste fem årene til sammen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 6).

På grunn av økt press på forvaltningen er det laget en rekke spesialordninger for ukrainske flyktninger (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 10-11). Disse ordningene legger til rette for å behandle flyktninger fra Ukraina annerledes enn andre flyktninger. Dette gjelder blant annet integreringsloven som har fått et helt nytt kapittel, 6A som gjelder personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Det ble også gjort tilpasninger i andre lover, utarbeidet nye forskrifter på enkelte områder og ellers laget ordninger tilpasset flyktningsituasjonen.

I Norge står prinsippet om likebehandling sterkt i forvaltningen og det finnes lovverk i form av nasjonale lover og internasjonale konvensjoner ratifisert av Norge som både forbyr diskriminering og usaklig forskjellsbehandling. I tillegg reiser forskjellsbehandlingen noen etiske spørsmål omkring likebehandling og rettferdighet. Kamp for rettferdighet er en av diakoniens grunnpilarer og innebærer blant annet at diakonien ikke bare skal engasjere seg i enkeltmenneskers liv, men også arbeide for strukturell rettferdighet (Den norske kirke, 2020, s. 15).

Migrasjon har lenge vært og er fortsatt i dag et av de store globale samfunnsproblemene, som også utfordrer diakonien (Fretheim, 2023, s. 105). I sin ferske bok om forholdet mellom samfunnsutfordringer og bibelbruk, fremholder Kjetil Fretheim at Bibelen har mange fortellinger hvor migrasjon er sentrale temaer (Fretheim, 2023). Allerede kort tid etter skapelsen blir Adam og Eva forvist fra Edens hage (1. Mos. 3). Mange av de personene vi kan lese om i Bibelen, levde nomadiske liv. Blant annet Jesus som gjennom hele sitt virke var på vandring mot Jerusalem (Luk. 9, 51). Det finnes mange fortellinger i både Det gamle og Det

nye testamentet hvor farer, nød, uvisshet, mangel på mat og drikke er sentrale temaer. Ukrainske flyktninger har flyktet i en annen tid, men det er likevel mange paralleller mellom dagens flyktningssituasjon og flyktningehistoriene i Bibelen. De aller tydeligste likhetene er kanskje følelsen av å være en fremmed og å leve i uvisshet om hvordan livet fremover vil se ut. I Bibelen trekkes ofte gjestfrihet og imøtekommenhet frem som svar på disse problemene (Fretheim, 2023, s. 106). På en spørreundersøkelse gjort av OsloMet blant ukrainske flyktninger svarer de fleste at de er svært takknemlige for den velkomsten og hjelpen de har fått i Norge, både av myndigheter og av det norske folk (Hernes et al., 2022, s. 8). Dette tyder på at både myndigheter og det norske folk har vært imøtekommende og vist vilje for å legge til rette for de behov som har oppstått i en kaotisk første fase etter ankomst til Norge.

Å kjempe for rettferdighet for dem som av ulike årsaker er dårlig stilt, er et diakonalt kjerneområde (Johannesen, 2011, s. 215). Dette innebærer ikke bare å være gjestfri og invitere inn, men viser til menneskers gjensidige ansvar for hverandre og innebærer å stille seg ved siden av våre medmennesker (Jordheim, 2009, s.19). Diakonien har en rolle som samfunnsaktør ved å delta i den offentlige debatten med en kritisk røst for å påpeke hvor urett skjer, og samtidig være konstruktiv ved å jakte på de gode løsningene (Fretheim, 2023, s. 156). Samtidig som ukrainske flyktninger er godt fornøyde med den velkomsten de har fått, kan man med et kritisk blikk også se at mye av det gode som har blitt gjort for ukrainere ikke nødvendigvis kommer flyktninger fra andre land til gode. Det store bildet viser ikke bare at “vi” fra Norge har tatt godt imot “de” fra Ukraina; det viser også at det er skapt et skille mellom flyktninger fra Ukraina og andre land. I en verden som stadig preges av nye samfunnsutfordringer, nå ved en stor flyktningestrøm innad i Europa, må kirken stadig tolke både menneskelivet og verden omkring oss på nytt. Dette medfører at samfunnsutfordringer også er kirkelige og diakonale utfordringer (Fretheim, 2023, s. 160).

Diakonivitenskapen er mer enn teologiske perspektiver og bibelhenvísninger om migrasjon og urettferdighet. Det er et tverrfaglig fagområde som ikke bare inkluderer ulike fagområder, men også setter disse i spill med hverandre (Nordstokke, 2011, s. 35). I denne oppgaven vil jeg ved hjelp av både jus og diakonivitenenskap undersøke hvordan forskjellsbehandlingen mellom ukrainske flyktninger og andre flyktninger kommer til uttrykk, og drøfte hvordan dette kan tolkes i lys av juridiske og diakonale perspektiver. Masseflukten fra Ukraina er et relativt nytt fenomen, og den forskningen som er gjort på dette feltet er naturligvis begrenset. Med denne oppgaven tar jeg derfor sikte på å komme med et kritisk diakonivitenenskapelig bidrag til debatten om forskjellsbehandling av flyktninger fra ulike land.

1.3 Begrepsavklaring

1.3.1 Forskjellsbehandling

Med forskjellsbehandling menes handlinger som har som formål eller effekt at en person eller en gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 28). Forskjellsbehandlingen kan være både direkte og indirekte. Jeg vil greie videre ut om begrepet forskjellsbehandling i teorikapitlet.

I begrepet forskjellsbehandling ligger det en viss grad av sammenligning. I denne oppgaven dreier sammenligningen seg om ordninger rettet mot flyktninger fra Ukraina og ordninger rettet mot flyktninger fra andre land. Oppgaven er likevel ikke en ren sammenligningsoppgave, og fokuset vil derfor primært være ordninger for ukrainske flyktninger.

1.3.2 Ukrainske flyktninger

Ifølge FNs flyktningkonvensjon (1951) defineres flyktninger som personer som har flyktet fra det landet han er borger i fordi han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning (Flyktningkonvensjonen, 1951, art. 1 A (2)). Ukrainske flyktninger forstås i denne oppgaven som personer som har flyktet fra Ukraina på grunnnet Russlands invasjon. Begrepet “ukrainske fordrevne” er brukt om det samme.

2. Metode

2.1 Valg av metode

Etter at jeg hadde utarbeidet problemstillingen måtte jeg bestemme hvilken metode som var hensiktsmessig for å besvare problemstillingen. Ved empirisk forskning kan man benytte kvalitativ eller kvantitativ metode. Kvantitativ metode søker å kartlegge utbredelsen av bestemte fenomen (Johannesen et al., 2016, 28). Ofte benyttes spørreskjema for å innhente opplysninger og statistikk kan være en egnet fremstillingsmåte. Et alternativ er kvalitativ metode, som brukes for å undersøke om det er spesielle mønstre, eller kvaliteter, ved materialet. Denne metoden får frem mer nyansert og detaljert informasjon og er særlig aktuell dersom man skal forske på fenomener som ikke er så godt kjent, eksempelvis fordi det er

forsket lite på, eller når vi ønsker å få fyldigere informasjon om fenomener (Johannesen et al., 2016, s. 28). Jeg kom frem til at kvalitativ metode egnet seg best for min oppgave. Hvordan ukrainske flyktninger blir behandlet sammenlignet med andre flyktninger er det gjort begrenset med forskning på siden det er et relativt nytt fenomen. Jeg ville undersøke de ulike ordningene som gjelder for ukrainske flyktninger i Norge for å se om det fantes mønstre som kunne være relevante for å besvare problemstillingen. For å få tak i slik informasjon vurderte jeg det som mest hensiktsmessig å innhente data som gav detaljer om ordningene og som kunne få frem ulike nyanser. Både intervju, observasjon, analyse av tekst, visuelle uttrykk, audio- og videoopptak eller internett er eksempler på kvalitativ metode (Thagaard, 2018, s. 12). Et fellestrekk for disse metodene er at det er tekst vi analyserer, enten om det er ferdig tekst som er innhentet, eller om man transkriberer muntlig informasjon til tekst for så å analysere (Thagaard, 2018, s. 13). Jeg valgte å benytte dokumentanalyse av ordninger initiert av staten. Begrunnelsen for dette og hvordan jeg gikk frem vil jeg komme tilbake til senere i dette kapitlet.

2.2 Litteratursøk

For å finne ut hva som var gjort av tidligere forskning på ukrainske flyktnings situasjon i Norge benyttet jeg litteratursøk. I første fase gjennomførte jeg brede søk på databaser som Oria, Idunn og Nora for å få en oversikt over hva som hadde blitt skrevet om temaet. Jeg benyttet søkeord som “flyktning”, “refugee”, “Ukraina”, “Ukrainian”, “asylmottak”, “asylumseekers”. Jeg avgrenset søkene til å gjelde artikler og bøker.

Jeg søkte også etter litteratur fra ulike migrasjonsforskningsgrupper ved ulike høyskoler og universiteter, som OsloMet og NTNU.

Underveis i mitt litteratursøk oppdaget jeg at det var noen tidsskrifter som gikk igjen, og jeg har derfor søkt etter litteratur også i enkelte tidsskrift slik som Tidsskrift for samfunnsforskning og Nordic Journal on Migrant reserch.

2.3 Datainnsamling

Da jeg begynte mitt forskningsprosjekt ønsket jeg både å analysere dokumenter fra offentlige instanser, og deretter å intervju diakoner som arbeidet med flyktninger for å finne ut om de opplevde at flyktninger fra ulike nasjonaliteter ble forskjellsbehandlet og hvordan dette kom til uttrykk i diakonalt arbeid. Det var nyttig å kunne endre forskningsdesign da jeg etter noe tid konkluderte med at det ville være for ressurskrevende å skulle forske på både offentlige dokumenter som viste til formelle ordninger, og til diakoners egen opplevelse av et fenomen

som indirekte berørte dem. Det var uklart for meg hvordan jeg kunne trekke sammen så ulik informasjon til å bli et godt og relevant svar på min problemstilling innenfor oppgavens rammer. Jeg besluttet derfor å kun benytte meg av dokumentanalyse av offentlige dokumenter. Siden kvalitative metoder er fleksible i form av at man kan endre fokus underveis etter som man får mer kunnskap om feltet, var det uproblematisk for min datainnsamling å endre det til å kun omfatte dokumentanalyse (Thagaard, 2018, s.27).

2.4 Utvelgelse av dokumenter

Ved å bruke dokumentanalyse var mitt mål å samle inn data for å få frem viktige sammenhenger, og brudd, gjennom å studere innholdet i tekstene. Dokumenter som foreligger uten egeninnsats fra forskeren gir informasjon om et bestemt forhold på et bestemt tidspunkt i en gitt situasjon og sier noe om forfatterens formål med teksten (Johannesen et al, 2016, s. 97). For mitt vedkommende vil dette si at dokumentene jeg benyttet ga meg informasjon om offentlige, nasjonale ordninger i tiden fra invasjonen i februar 2022 og frem til jeg avsluttet min datainnsamling i midten av mars 2023.

Systematikk er en viktig del av kvalitativ forskning. Systematikk i denne sammenhengen handler om fremgangsmåter i forskningsprosessen, og er basert på at forskeren har et reflektert forhold til de avveininger som gjøres i prosessen. Dette er nødvendig for å få en helhetlig forståelse av de sosiale fenomenene som det forskes på og for at fremgangsmåten skal være forståelig for andre (Thagaard, 2018, s. 14). Behovet for system var årsaken til at jeg etter hvert besluttet å innhente data fra offentlige, nasjonale ordninger for ukrainske flyktninger i Norge. Staten la rammer for hvordan kommuner og også til en viss grad frivillige organisasjoner skulle agere på flyktningestrømmen fra Ukraina. Jeg vurderte det som mer oversiktlig å se på nasjonale ordninger som er felles for ukrainske flyktninger i hele landet, enn hvordan den enkelte kommune organiserte sine tjenester. Oppgavens omfang og tidsbegrensning gjorde at jeg ikke hadde kapasitet til å innhente en tilstrekkelig mengde data fra ulike kommuner og frivillige organisasjoner til å få et helhetlig og tilstrekkelig representativt bilde av disse sektornes behandling av ukrainske flyktninger.

For å finne informasjon om hvilke nasjonale, offentlige ordninger som fantes for ukrainere i Norge benyttet jeg meg av nettsider som www.stortinget.no , www.regjeringen.no , www.udi.no (Utlendingsdirektoratet) og www.imdi.no (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).

På regjeringens nettside benyttet jeg deres dokumentsøk. Her brukte jeg søkeordet “Ukraina” og filtrerte søket til å gjelde lover og regler. Jeg valgte ut det som omhandler ukrainske flyktninger og deres tilknytning til Norge. Jeg valgte å utelukke blant annet dokumenter som omhandlet spesielle evakueringer av medisinsk karakter eller territorielle forhold omkring Ukraina og EU/resten av Europa. Eksempelvis tok jeg ikke med dokumenter med følgende titler: “restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet” og “Revidert instruks om medisinsk evakuering av ukrainske borgere mv. fra naboland innen rammen av EUs ordning for sivil beredskap (UCPM)”.

På regjeringens nettside brukte jeg også søkeordene “ukrainske flyktninger” uten å avgrense det til lover og regler og fikk da 165 treff. Av disse vektla jeg å se på mer formelle dokumenter som pressemeldinger, og ikke nyhetssaker. Flere av disse pressemeldingene inneholdt også informasjon om ulike etater som har ansvar for å følge opp ordningene, for eksempel at Statens vegvesen følger opp forskrifter om førerkort, at Mattilsynet følger opp regler om import av ukrainske kjøledyr og at UDI har ansvar for iverksettelse av midlertidig kollektiv beskyttelse.

På regjeringens nettside fant jeg både høringsnotatet *Forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* og høringssvarene fra ulike instanser (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). Høringsnotatet var av stor interesse for mitt videre arbeid, da det oppsummerer norske myndigheters forståelse av situasjonen, samt hvilke regler som er lagd spesielt i forbindelse med masseflukt fra Ukraina. Her er også en oversikt over de midlertidige lovendringene som Stortinget vedtok 7. juni 2022 (Midlertidig endringslov som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, 2022). Selv om dette gjaldt lovendringer innen ulike sektorer, var alle samlet i én proposisjon som ble vedtatt samlet. Det er her verdt å nevne at lovendringene jeg viser til er datert 7. juni 2022, mens høringsnotatet er datert 17. januar 2023. Dette er fordi de midlertidige lovendringene som ble vedtatt 7. juni 2022 trådte i kraft 15. juni 2022 og oppheves 1. juli 2023. Siden det ser ut til at det er nødvendig å videreføre enkelte eller flere av lovendringene, må det skje et nytt lovvedtak, som altså har vært på høring med bakgrunn i høringsnotatet datert 17. januar 2023. Saken er i skrivende stund fortsatt under behandling.

UDI har en egen nettside som omhandler lover og regler, www.udiregelverk.no. Her finnes det en egen side kalt “Ukraina -informasjon om regelverk”. Her fant jeg informasjon om

midlertidig kollektiv beskyttelse, asylmottak og utsatt iverksettelse av returer til Ukraina (UDIc, 2022).

2.5 Dokumentanalyse

Da jeg hadde samlet inn dataene jeg ville bruke noterte jeg i kortform i et skjema hva ordningene omfattet. Eksempelvis “Enklere registrering” og “Rett, men ikke plikt til introduksjonsprogram”. Dette hjalp meg å få ut essensen av de ulike lovhjemlene og andre bestemmelsene. Videre lagde jeg tre kolonner bortover i skjemaet for hvert punkt, henholdsvis “fordeler”, “ulemper” og “begrunnelse”. Dette hjalp meg å få oversikt over dataene. Jeg skrev i stikkordsform hva som var fordelene eller ulempene med bestemmelsen, sett fra flyktingenes side. Grunnen til at jeg forsøkte å ta ukrainske flyktingers perspektiv, var fordi jeg ønsket å undersøke spenningene mellom det som er rimelig å anta er i ukrainske flyktingers interesse og det som er i norske myndigheters interesse. I kolonnen “begrunnelse” skrev jeg ned hvilken lovhjemmel temaet hørte hjemme i, hvilken begrunnelse norske myndigheter har lagt til grunn ifølge høringsnotat, samt innspill fra hørings svar som jeg hentet fra regjeringens nettside. Videre brukte jeg dette notatet som utgangspunkt for ulike typer kategoriseringer og koder for å finne sammenhenger og brudd.

Det er verdt å merke seg at de avgrensningene jeg har gjort gjennom utvalg av temaer som ble analysert, bærer preg av at jeg har lett etter ordninger som gjelder spesifikt for ukrainske flyktinger. Derfor vil det være en del rettigheter som både ukrainske flyktinger og flyktinger fra andre land har, som ikke er tatt med her. Noen få av disse mer generelle ordningene er likevel tatt med, fordi jeg vurderte de som spesielt relevante i den massefluktsituasjonen som har oppstått.

I mitt materiale valgte jeg å inkludere de midlertidige bestemmelse som er lagd i tilknytning til opplæringsloven, pasient- og brukerrettighetsloven, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven, integreringsloven, samt noen ordninger som ikke er lovfestet. Noen av disse endringene er forskriftsfestet slik som forlenget anerkjennelse av ukrainske førerkort. Andre har jeg ikke funnet noen hjemmel for verken i lov eller forskrift, som ordningen med å være medhjelper i helsetjenesten eller innførsel av ukrainske kjæledyr. Jeg har valgt å utelate de midlertidige bestemmelsene som er nedfelt i plan- og bygningsloven, husleieloven, barnehageloven og barnevernloven. Dette fordi flere av dem handler om forhold som mer indirekte har betydning for ukrainske flyktinger, eksempelvis hvilke krav som stilles til bygg som benyttes til både innkvartering og barnehage.

2.6 Etiske dilemmaer

Ved å forske på hvordan forskjellsbehandlingen mellom ukrainske flyktninger og andre flyktninger kommer til syne, kan man hevde at denne oppgaven føyer seg inn i rekken av oppmerksomhet rettet spesielt mot ukrainske flyktninger, og dermed reduserer andre flyktninger til nettopp “noen andre”. For personer i sårbare livssituasjoner, kan det å bli forsket på føre til ytterligere belastning, og den forskning som kan være en fordel for én gruppe kan være til ulempe for en annen (Thagaard, 2018, s. 60). I slike tilfeller er det avgjørende at forskningen legges opp på en slik måte at dette problematiseres og tas med i vurderingen av oppgavens vinkling. Denne oppgavens mål er ikke å argumentere isolert for at spesialordninger for ukrainere er verken legitime eller illegitime, men å se på hvordan disse ordningene medfører fordeler for noen, som oftest ukrainske flyktninger eller norske myndigheter, og ulemper for andre, stort sett flyktninger fra andre land enn Ukraina. Det som er et gode for noen, kan også bidra til å skape et skille mellom de som får del i godene og dem som ikke får det. Disse utfordringene er relevante også for diakonien, som bygger på blant annet rettferdighet og likeverd. Når disse temaene diskuteres er det verdt å påpeke at målet er å løfte alle flyktninger slik at alle får ta del i like *gode* ordninger, ikke at målet er å redusere ordningene for ukrainske flyktninger, slik at alle behandles likt, men *dårligere*.

2.7 Metodekritikk

Selv om man har valgt kjente samfunnsvitenskapelige metoder for å undersøke de fenomener man ønsker dypere innsikt i vil det alltid kunne være svakheter med metodene man har valgt. Dette rett og slett fordi man aldri vil få den sanne virkeligheten uten at alle det gjelder er involvert i forskningen, og alle deler den samme forståelsen, noe som er menneskelig umulig. Svakheterne i samfunnsvitenskapelig forskning kan dreie seg om at man ved å velge å fokusere på noe utelater noe annet, eller at man som forsker aldri kan være fullstendig objektiv, men er farget av egen forforståelse. Senere i dette underkapitlet vil jeg gjøre rede for min forforståelse knyttet til denne oppgaven.

2.7.1 Reliabilitet

For at forskning skal være troverdig og ha verdi for videre forskningsarbeid, er det nødvendig å vurdere reliabiliteten. Reliabilitet handler om vurderingen av forskningens pålitelighet, at den er utført på en troverdig måte. I kvalitativ forskning skal forskningen være gjort slik at

dersom noen andre bruker de samme metodene så skal de i teorien kunne komme frem til de samme resultatene (Thagaard, 2018, s. 187). Forskerens tolkning av dataene vil imidlertid påvirke forskningsresultatet. For å kunne vurdere en oppgaves reliabilitet må forskeren forklare hva som er gjort i de ulike fasene av prosessen. Prosessen bør være “gjennomsiktig”, det vil si at man beskriver trinn for trinn hvordan prosessen har vært, slik at andre kan vurdere hvilke fremgangsmåter som er brukt for å komme frem til resultatet (Thagaard, 2018, s. 188). Tidligere i dette kapitlet har jeg gjort rede for fremgangsmåtene jeg har benyttet i prosessen med å innhente data og systematisere dem, dette for å vise andre hvilke avveininger jeg har gjort underveis og hvordan jeg har gått frem underveis. Fordelen med dataene jeg har bruk er at de er allment tilgjengelig og derfor er mulig å få tak i og studere også for andre forskere. Samtidig kan det være at noen andre ville vurdert mine avgrensinger av materiale og tatt med, eller utelatt, andre ordninger enn jeg gjorde. Dette kan naturligvis påvirke hvilket resultat man kommer frem til. Jeg mener likevel at de avgrensinger jeg har gjort er adekvate for å skaffe data som er relevant for å svare på problemstillingen.

2.7.2 Validitet

Validitet handler om at dataene som er brukt til å utvikle et resultat er relevante og om de tolkninger man kommer frem til kan sies å være gyldige. Forskere må spørre seg hvor godt dataene representerer fenomenet og hvorvidt egne tolkninger er mer relevante enn alternative tolkninger (Thagaard, 2018, s. 189). En av formene for vurdering av validitet er begrepsvaliditet, som handler om relasjonen mellom de konkrete dataene og fenomenet man undersøker (Johannessen et al., 2016, s. 66). Jeg valgte tidlig i prosessen å avgrense materialet mitt til å gjelde statlige ordninger. Denne seleksjonen gir et bilde av eventuell forskjellsbehandling fra øverste nivå på myndighetenes side, men utelater informasjon om andre aktørers behandling av ukrainske flyktninger. Grunnen til at jeg gjorde denne avgrensingen er at offentlige myndigheter i enda større grad er forpliktet til likebehandling enn private aktører. I dette tilfelle kunne det likevel vært interessant å innhente data også fra kommuner, enkeltpersoner og organisasjoner som har vist et stort engasjement for ukrainske flyktninger. Ved å se på mindre formelle ordninger enn de statlige jeg har valgt, kunne jeg kanskje fått et enda mer helhetlig bilde av om det skjer forskjellsbehandling og eventuelt på hvilken måte.

2.7.3 Forforståelse

Når man går inn i et forskningsfelt har man alltid med seg en forforståelse. Bevisst eller ubevisst har alle mennesker en forståelse av hvordan ulike fenomener henger sammen, hvordan verden fungerer. En slik forståelse er helt nødvendig for å forstå virkeligheten. Den

dannes gjennom tidligere erfaringer og kunnskap, og forskeres forforståelse i et forskningsprosjekt kan påvirke hva forskeren observerer og hvordan det blir tolket og vektlagt (Johannesen et al, 2016, s. 34).

Da jeg utarbeidet temaet for oppgaven, var jeg av den oppfatning at ukrainske flyktninger nyter godt av mange særordninger som flyktninger med annen opprinnelse ikke får ta del i. Forforståelsen min bar også preg av at jeg synes Norge har vist seg fra en lite imponerende side i møte med flyktninger det siste tiåret. Fra et diakonalt ståsted har jeg vært skuffet over at nordmenn ikke har engasjert seg mer for rettferdighet og verdighet for mennesker på flukt. Da Russland invaderte Ukraina var jeg spent på hvordan Norge ville reagere, og det viste seg raskt at det var stor vilje og bredt engasjement for å hjelpe de som flyktet. Dette gledet meg, samtidig som jeg ble opprørt over at nordmenn ikke har vist den samme hjertevarmen overfor andre flyktninger. Jeg gikk i gang med denne oppgaven med en tanke om at ukrainske flyktninger hadde mange flere muligheter enn andre flyktninger, fordi det oppsto mange tilbud til denne gruppen, og fordi de har en kultur og et levesett som er likere nordmenns enn det mange andre flyktninger har.

Det er ingen som har full oversikt over et fenomen eller et område, og allerede når man innhenter data vil forskerens forforståelse prege hvilke data som tas med videre i forskningen (Johannesen et al., 2016, s. 35). Dette gjelder også i denne oppgaven, hvor jeg tidlig valgte å avgrense oppgaven til å handle om nasjonale, offentlige ordninger. En forskers oppmerksomhet må være selektiv for å få frem det han eller hun vurderer som relevant (Johannesen et al., 2016, s. 35). Siden oppgavens omfang satte noen begrensninger på hvor mye data jeg kunne håndtere, er det nødvendig å nevne at alle ordningene og tiltakene som er iverksatt av kommuner, organisasjoner og andre sammenslutninger av engasjerte mennesker ville gjort oppgaven fyldigere og vist et enda mer korrekt bilde av virkeligheten. Enkelt sagt kan vi si at i prosessen fra virkelighet til datamateriale vil det være noe som velges vekk og forsvinner fra det videre arbeidet med forskningen, og som dermed kan anses som en slags svakhet, fordi man ikke inkluderer alle tilgjengelige data på et område.

Når man undersøker sosiale fenomener, vil det man forsker på være meningsbærende (Johannesen et al., 2016, s. 35). I denne oppgaven gir dette seg utslag i at jeg som forsker har min egen oppfatning av hvordan situasjonen er, og hva som er gode og mindre gode ordninger. Samtidig vil dataene jeg har analysert være preget av hvilken forståelse lovgiverne (politikere og administrasjon) har hatt når ordningene ble lagd. Et spørsmål som har blitt stilt i media er i hvilken grad nordmenns forståelse av ukrainere som “like oss” har påvirket hvordan Norge har håndtert masseflukten fra Ukraina (se eksempel i innledningskapitlet).

Hvordan en gruppe mennesker oppfattes av andre har betydning for hvilke tilbud som anses som hensiktsmessige og hvordan mennesker engasjerer seg i andres nød.

På samme måte som noe velges vekk mellom virkelighet og datamateriale vil det også være noe som velges vekk mellom analyse og resultat/konklusjon. Samfunnsvitenskapelige fenomener er komplekse, og ut fra hvilke “briller” forskeren har på seg, avhengig av både forforståelse, problemstilling og metode, vil resultatene bli ulike, selv om to forskere benytter samme datamateriale (Johannesen et al., 2016, s. 36). Det betyr at dersom noen andre hadde benyttet mitt datamateriale, kunne resultatene blitt annerledes enn det som fremkommer i denne oppgave.

3. Teori

I dette kapitlet vil jeg først gjøre rede for relevant teori og litteratur knyttet til juridiske rammer for forskjellsbehandling og diskriminering. Jeg vil blant annet gi en presentasjon av lovverk som omhandler forskjellsbehandling, det ulovfestede likhetsprinsippet og beskrive hvilke vilkår som må oppfylles for at forskjellsbehandling skal være lovlig. Videre vil jeg presentere hvordan Grunnloven og FNs Flyktningkonvensjon regulerer asyl- og flyktningfeltet. Deretter vil jeg presentere diakonifaglig teoretisk rammeverk, herunder blant annet diakonivitenskapens relevans for flyktningfeltet, skjæringspunktet mellom barmhjertighet og rettferdighet, kirken som verdiformidler, diakonen som forstyrrelse og hvordan diakonien kan samarbeide med andre aktører.

3.1 Forskjellsbehandling og diskriminering –juridiske rammer

3.1.1 Forskjellsbehandling

Ingen mennesker må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling, ifølge Grunnloven § 98, andre ledd. Det regnes som forskjellsbehandling når handlinger har som formål eller effekt at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 28). Det skilles mellom direkte og indirekte forskjellsbehandling. Direkte forskjellsbehandling går ut på at noen behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en lik situasjon, på grunn av eksempelvis etnisitet, herunder nasjonal opprinnelse, språk eller hudfarge. Indirekte forskjellsbehandling foreligger når en tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlatelse av handling,

gjør at noen blir dårligere stilt enn andre, for eksempel på grunn av de nettopp nevnte faktorene (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017 §§ 6-8). Lik behandling som får ulike konsekvenser kan for eksempel være at det for de fleste urbane ukrainere ikke er noe problem å benytte seg av digitale selvbetjeningsløsninger hos norske offentlige instanser, mens det for en flyktning fra rurale deler av Syria er nødvendig å møte fysisk opp på et offentlig kontor, med tolk, i kontorets begrensede åpningstid. I utgangspunktet står begge personene fritt til å benytte seg av effektive digitale løsninger, men de har ulik forutsetning for å få det til, og dermed blir virkningen av likebehandlingen svært ulik. Manglende hensyn til ulike forutsetninger kan i noen tilfeller begrunnes i at tilrettelegging for reell likebehandling ville være for praktisk og økonomisk krevende. Begrunnelsen i seg selv kan være rasjonell, men hvor stor vekt den skal gis må vurderes ut fra hvor krevende det faktisk er og hvor stor den økonomiske byrden faktisk blir (NOU 2009: 14, s. 38). For eksempel hadde det blitt svært ressurskrevende å skulle saksbehandle alle søknader om asyl fra Ukraina på individuelt grunnlag. Med tanke på at det ligger en midlertidighet i bunn av vurderingen av å gi ukrainske fordrevne kollektiv beskyttelse, er det kanskje rimelig at man heller har valgt å gi kollektiv beskyttelse. Ordningen er ikke ment å vare lenge og danner ikke grunnlag for permanent opphold (UDI, 2023a).

I Norge finnes det i tillegg et ulovfestet likhetsprinsipp som gjelder offentlig forvaltning. Dette betyr at like tilfeller skal behandles likt av forvaltningen, med mindre relevante hensyn begrunner forskjellsbehandlingen. Forvaltningen står ofte ovenfor skjønsmessige vurderinger og da kan det være nødvendig å forskjellsbehandle. Forvaltningen står relativt fritt til å vektlegge hensyn, ut fra hvilke prioriteringer som er rimelig å følge i det enkelte tilfelle (jusinfo.no, 2023).

Noen ganger er det snakk om lovlig forskjellsbehandling. For at forskjellsbehandling skal være lovlig må den for det første ha et saklig formål, for det andre være nødvendig for å oppnå formålet og for det tredje ikke være uforholdsmessig inngripende overfor de som forskjellsbehandles (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 9). Kravet til legitimitet betyr at forskjellsbehandlingen må være saklig og rimelig begrunnet. Begrunnelsen for å forskjellsbehandle må være innenfor lovens område. I tilfellet det er snakk om i denne oppgaven, offentlig myndighetsutøvelse i form av egne nasjonale regler for personer fra Ukraina, stilles det med andre ord krav til at det er legitime målsetninger, eksempelvis at kapasiteten i helsetjenesten ikke skal kollapse. Når det vurderes hvorvidt forskjellsbehandling er forholdsmessig og nødvendig for å oppnå formålet, må det gjøres en totalvurdering av hvordan behandlingen påvirker motstridende interesser, hensyn og behov.

Forskjellsbehandlingen kan også dreie seg om positiv særbehandling. Dette kan være tillatt dersom særbehandlingen bidrar til å fremme en lovs formål og det er rimelig forhold mellom forholdet man ønsker å oppnå og hvor inngripende den egne behandlingen er for dem som kommer i en dårligere posisjon. Det er også et krav at særbehandlingen avsluttes når man har oppnådd det som var formålet (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 11).

Av de lovendringene som har blitt gjort i forbindelse med høye ankomster av flyktninger fra Ukraina er det i noen tilfeller snakk om eksplisitt forskjellsbehandling, slik som når det ble vedtatt å innvilge ukrainske fordrevne midlertidig kollektiv beskyttelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022b). I andre tilfeller er det snakk om implisitt forskjellsbehandling. Dette for eksempel når regjeringen innvilget ekstra støtte til universiteter og høyskoler for å få flere studieplasser for flyktninger (Kunnskapsdepartementet, 2022). Ordningen gjelder for alle flyktninger, men er en engangsbevilgning på grunn av store ankomster av ukrainske fordrevne. I dette tilfellet er det snakk om en positiv særbehandling som også kom andre flyktninger til gode, men som kun gjelder de som da var kommet til Norge innen et gitt tidspunkt, da ordningen ikke er tenkt videreført for andre senere.

I tilfellene denne oppgaven dekker vil det i tillegg være særlig relevant å vurdere behovet for menneskerettslig beskyttelse for den enkelte, opp mot samfunnets og myndighetenes behov for å behandle ulikt (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 29). Det må også tas stilling til om forskjellsbehandlingen gjelder like tilfeller. Det vil være et spørsmål hva like tilfeller betyr. Det kan tenkes at de som har fått opphold på individuelt grunnlag og de som har fått det på kollektivt grunnlag, ikke stiller likt nok i noen vurderinger, mens i andre kan det å være flyktning i ett nytt land anses som grunn nok til å vurdere tilfellene som like. I vurderingen av om forskjellsbehandlingen er ulovlig må det også vurderes hvorvidt den er knyttet til et diskrimineringsgrunnlag, for eksempel kjønn, alder, religion eller nasjonalitet. I denne oppgaven er det nasjonalitet som er det mest relevante diskrimineringsgrunnlaget. Vurderingen av hvorvidt forskjellsbehandlingen er lovlig munner altså ut i om det samlet sett fremstår rimelig å forskjellsbehandle.

3.1.2 Grunnlovens relevans for innvandringsfeltet

Grunnloven gir ingen regulering av asyl eller innvandring til Norge, men andre bestemmelser i loven kan likevel gi sterke føringer for praksis på innvandringsfeltet. I 2014 ble Grunnloven tilført et nytt kapittel, kapittel E om menneskerettigheter. Her finner vi blant annet bestemmelser om legalitetsprinsippet (§113) og forbud mot diskriminering (§98).

Legalitetsprinsippet innebærer at styresmaktene må ha grunnlag i lov for å gripe inn overfor et enkeltmenneske. Diskrimineringsforbudet i § 98 slår fast at alle er like for loven og at ingen må utsettes for saklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

I Grunnloven §93 andre ledd finner vi forbud mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Dette betyr i praksis at det gjennom Grunnloven er et absolutt forbud mot å returnere personer til land hvor de har reell fare for å bli utsatt for denne type behandling (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 23). Gjennom medias dekning av krigen i Ukraina har det kommet frem at det har vært flere tilfeller der sivile ukrainere har blitt utsatt for umenneskelig og nedverdiggende behandling av russiske styrker, eksempelvis i det som blir omtalt som Butsja-massakren (Årtun og Hotvedt, 2022).

3.1.3 Flyktningkonvensjonen

FNs Flyktningkonvensjon (1951) er et svært viktig avtaleverk for anerkjennelse av flyktninger. I 1952 ratifiserte Norge denne konvensjonen, som betyr at Norge har forpliktet seg til å følge de bestemmelsene den inneholder, og dermed regnes som en mellomstatlig og folkerettslig avtale (Jusleksikon, 2021). Konvensjonen legger til grunn at alle har rett til å søke beskyttelse (asyl) i et annet land (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 24). Konvensjonen definerer hvem som skal regnes som flyktninger (art. 1 A)

“En flyktning er en person som har en velbegrunnet frykt for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller medlemskap i en spesiell sosial gruppe. Det er et vilkår at personen befinner seg utenfor sitt hjemland.”

(Flyktninghjelpen, 2023)

Konvensjonen forbyr diskriminering på grunn av rase, religion eller nasjonalitet (art. 3), og som i Grunnloven, slår konvensjonen fast at personer ikke kan returneres til et land hvor de risikerer forfølgelse (art. 33). Den inneholder også bestemmelser om hvilke rettigheter flyktninger har etter at de har fått innvilget beskyttelse i et land, blant annet retten til arbeid (kap. 3) og retten til utdanning (art. 22).

I situasjoner hvor det grunnet masseflukt en hensiktsmessig å innvilge midlertidig kollektiv beskyttelse, vurderes ikke den enkeltes behov for beskyttelse, og kan derfor sies å stå i et

spenningsforhold til konvensjonens bestemmelser om individuell vurdering av asylsøknader. Det er likevel lagt til grunn at midlertidig, kollektiv beskyttelse er i tråd med Flyktningkonvensjonen ved en massefluktsituasjon. Noe som også er nevnt i forarbeidene til utlendingsloven (2008), hvor UNHCR har gitt sin aksept til at asylsaker ikke behandles individuelt ved en masseflukt (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 24).

3.1.4 Diskrimineringsvern

“(I)ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling”. Det slås fast i Grunnloven § 98, andre ledd. Bestemmelsen gjelder på generelt grunnlag og er ikke knyttet til spesielle typer diskriminering. Grunnen til dette er å sikre at all diskriminering som er åpenbart usaklig og har sammenheng med spesielle forhold ved en person, omfattes av denne bestemmelsen. Begrepet diskriminering er ikke entydig og brukes i mange ulike sammenhenger, som har ulik både motivasjon og karakter (NOU 2009: 14, s. 37). Begrepet brukes ofte om forskjellig behandling av like tilfeller, eller handlinger basert på personlige karakteristikk som får negative konsekvenser. Diskrimineringen kan være motivert av fordommer og basert på at grupper av personer blir tillagt negative egenskaper. Diskrimineringen kan også være motivert av stereotyper, altså at enkeltpersoner ikke blir behandlet ut fra deres faktiske forhold, men ut fra hvilken gruppe de tilhører og hva man tror er typisk for den gruppen (NOU 2009: 14, s. 37). I denne oppgaven kan fordommer komme indirekte til uttrykk og stereotyper komme direkte til uttrykk ved for eksempel at ukrainske flyktninger får større valgfrihet når det gjelder introduksjonsprogram enn andre flyktninger. Er det fordi ukrainere har likere kultur enn oss og mange har høyere utdanning og at det dermed forventes at de i større grad selv kan vurdere hvilken opplæring de har behov for? At noen blir behandlet dårligere på grunn av personlige egenskaper som nasjonalitet eller hudfarge, eller at like tilfeller behandles ulikt, er som regel ikke rasjonelt begrunnet. Det kan være en viss form for rasjonell tanke bak, eksempelvis at ukrainere i større grad enn en del andre flyktninggrupper, har høyere utdanning. Likevel er det ikke slik at alle fra Ukraina er høyere utdannet eller snakker engelsk flytende, eller at alle fra eksempelvis Syria er uten utdanning og ikke kan annet enn arabisk alfabet. Altså kan diskrimineringen bunne i fordommer eller stereotyper selv om det også kan være noe rasjonelt i den.

Gjennom menneskerettsloven (1999) har Norge inkorporert blant annet Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (1950), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) til å gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge. Flere av disse omhandler blant annet forskjellsbehandling. I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) er det nedfelt et generelt og selvstendig

vern mot diskriminering. Dette finnes i artikkel 26: “Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven”. Videre slås det fast at enhver form for forskjellsbehandling knyttet til blant annet nasjonal opprinnelse er forbudt. Også i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966) slås det fast at de som er bundet av konvensjonen er forpliktet til å garantere for rettighetene nevnt i den, uten at det utøves forskjellsbehandling av eksempelvis nasjonal eller sosial opprinnelse (art. 2 nr. 2). Også Den europeiske menneskerettskonvensjonen slår fast at rettighetene i konvensjonen skal gis uten diskriminering på grunnlag av eksempelvis nasjonal opprinnelse (art. 14).

Norske myndigheter er altså bundet av mange ulike lovgivninger, både nasjonale og internasjonale, når det kommer til diskriminering og forskjellsbehandling, både på generell basis og knyttet til nasjonalitet. Disse bestemmelsene er relevante når man skal vurdere om og på hvilken måte ukrainske flyktninger forskjellsbehandles sammenlignet med andre flyktninger, og i tilfelle om denne forskjellsbehandlingen kan sies å være legitim.

3.2 Diakonal teori

Kirkens engasjement for utsatte mennesker er like gammelt som kirken selv (Edgardh, 2019, s. 127). Hjelp til fattige, syke og mennesker i nød finnes det mange eksempler på i både Det gamle og Det nye testamentet. Praktisk innsats for mennesker som lider under ulike samfunnsutfordringer, har gjennom hele kirkehistorien vært tolket i lys av kristen tro og bidratt til å fremme diakoni som kristnes svar på ulike samfunnsutfordringer (Fretheim, 2023, s. 155). Diakoni kan ifølge Kjell Nordstokke beskrives som evangeliet i handling, og handler om at alle mennesker gjennom Guds nåde har fått del i det kristne tjenestefellesskapet og med Jesus som forbilde skal alle kristne bidra til å lindre nød og fremme likhet (Nordstokke, 2021, s. 12). Ifølge Ninna Edgardh handler diakoni om noe så livsviktig som hvordan vi som mennesker tar vare på hverandre og kloden vi bor på (Edgardh, 2019, s. 13). Ifølge Sturla Stålsett kan diakoni beskrives som sosial praksis sett i lys av tro (Stålsett, 2021, s. 95). Ifølge Stålsett er det et sentralt poeng at ikke teologi ikke bare bidrar til inspirasjon og motivasjon til diakonal praksis, men også at diakonal praksis kan bidra til å fornye teologiske perspektiver ved å se kritisk på hvordan teologien samsvarer med praksis. På denne måten bidrar diakoni til å knytte teologi til den konteksten mennesker lever i, i dag (Stålsett, 2021, s.95).

3.2.1 Hvorfor er diakonivitenskapen relevant på flyktningefeltet?

Diakonivitenskap som fagområde er mer enn teologiske perspektiver og teorier. Diakonivitenskap er et tverrfaglig fagområde som ikke bare inkluderer ulike fagområder, men som også setter disse i gjensidig spill med hverandre (Nordstokke, 2011, s. 35). Forholdet mellom teori og praksis er flerdimensjonalt og er stadig under gjensidig påvirkning. Teori og praksis kan på hver sine måter bidra til å belyse diakonale aspekter ulikt og gjøre nytte som “briller” for å se meningen i egne og andre handlinger (Stålsett, 2021, s. 95). I denne oppgavens sammenheng ser man dette ved at ulike fagområder, som juridiske rammer, sosiologiske konsekvenser av migrasjon, teologiske begrunnelser og den faktiske praksis som gjennomføres, stadig befinner seg i gjensidig spill med hverandre. Det er kanskje fristende å se til teori for å finne gode begrunnelser for eksisterende praksis, men virkeligheten er at det er den konkrete praksis som utspiller seg her og nå og som dermed bør være utgangspunktet. Det betyr altså at det ikke er tilstrekkelig å se på teorier om rettferdighet og forskjellsbehandling, eller teologiske argumenter som bekrefter praksis for å yte rettferdig behandling mot ulike flyktninggrupper. De fortolkede forhold som praksis gjenspeiler bør danne utgangspunktet for videre utvikling av forbedret praksis (Stålsett, 2021, s. 95). Oppsummert kan man si at diakonivitenskap består av diakonal praksis, ny praksis, teologisk kunnskap og empirisk kunnskap fra andre fagområder (Nordstokke, 2011, 36).

3.2.2 Metoden se-bedømme-handle

Den diakonale metoden se-bedømme-handle utfordrer diakonien til å ta samfunnsutfordringer på alvor, vurdere dem ut fra et diakonifaglig ståsted og gjøre noe med de utfordringene som finnes (Nordstokke, 2011, s. 35). Først må man *se* eksisterende praksis. Hvem er marginalisert, og er for eksempel noen flyktninggrupper verre stilt enn andre? Deretter *bedømme*, altså å vurdere hvordan praksis virker på enkeltmennesker, fellesskap og samfunn. Hvordan virker særordninger for ukrainske flyktninger på flyktninger fra andre land? Til sist må det *handles*. Det hjelper ikke å ha gode intensjoner dersom praksis ikke følger det man har oppdaget ved å se og bedømme. Ved å handle kan det skapes ny praksis og bedre arbeidsmetoder. Kirken representerer et vell av verdier og normer som kan inspirere til handling. Det er likevel viktig at kirken og diakonien faktisk står frem som noe mer enn en ideell størrelse, og engasjerer seg ved å mobilisere både kirkefolk og andre med sammenfallende verdier til å faktisk handle (Johannesen, 2011, s. 214). Som Fretheim (2004, s. 111) skriver: “Historien skapes av mennesker, ikke av skjebnen.” Evangeliet bærer med seg bud om både handling og håp, og kirken må være frimodig nok til å fremme dette i møte med samfunnsutfordringer som migrasjon og flyktningstrømmer.

3.2.3 Hvorfor er migrasjon og likebehandling av flyktninggrupper et viktig diakonalt anliggende?

På samme måte som diakonivitenskapen ikke eksisterer som et isolert fagfelt, er kirken også i naturlig samspill med samfunnet ellers. I en verden som stadig endres må kirken tolke menneskelivet og verden på ny og på ny. Sett i lys av dette er samfunnsutfordringer også kirkelige og teologiske utfordringer (Fretheim, 2023, s. 160). I innledningskapitlet viste jeg til at både antall flyktninger og hvilke opprinnelsesland som utgjør flest, har endret seg. Dette er et eksempel på en ny virkelighet diakonien må forholde seg til. Flyktningene fra Ukraina kommer fra Europa og er vant til andre samfunnsforhold, enn flyktninger fra Afrika eller Sør-Amerika. Kirkens utgangspunkt for å engasjere seg i samfunnsspørsmål er at den er kalt til å forkynne og synliggjøre Guds kjærlighet i verden, noe som innebærer å fremme tro, håp og kjærlighet der det er hat og omsorg og rettferdighet der nød og maktmisbruk råder (Fretheim, 2023, s. 155). I dette ligger det også en anerkjennelse av den enkeltes menneskeverd. Flyktninger er, i likhet med alle andre mennesker, skapt og elsket av Gud. I lys av dette er de også bærere av Guds kjærlighet og nåde (Bautista, 2021, s. 418).

Bibelen har mange fortellinger om migrasjon og mennesker på flukt. Både Adam, Abraham, Noomi og Rut er eksempler på fortellinger som berører oppbrudd og flukt på ulike måter. Nestekjærlighetsbudet om å elske sin neste som seg selv fremstår som gjennomgangstema i bibelens fortellinger om flyktninger. Dette er ikke bare begrunnet i hva Jesus har sagt, men er en del av også Det gamle testamentes etikk, eksempelvis i Moseloven (3. Mos. 19, 33-34; 5. Mos. 24, 17). Bakgrunnen for dette er en grunnleggende respekt for menneskers likeverd (4. Mos. 15, 15-16). Omsorg for fattige og sårbare er et gjennomgangstema og har utspring i både israellitternes erfaring av å være innflyttere (i Egypt) og et gudsbilde som viser at Gud er Gud også for de sårbare (Fretheim, 2023, s. 110). Selv om gjestfrihet og omsorg blir fremholdt som eksempler til etterfølgelse, finnes det også fortellinger der møtet med fremmede ender i vold og overgrep (1. Mos. 19; Dom. 19), slik maler ikke bibelen et naivt bilde av tvungen migrasjon (Fretheim, 2023, s. 107). Disse fortellingene minner om viktigheten av at diakonal praksis noen ganger må brukes for å fortolke teologi, mens det andre ganger kan være teologi som brukes for å fortolke diakonal praksis. Bibelvers og –fortellinger er ikke begrunnelse nok i seg selv, de må tolkes inn i en kontekst.

Flyktninger er ikke først og fremst noen som trenger hjelp, de er først og fremst mennesker som er bærere av den gudegitte verdighet, som alle andre mennesker (Bautista, 2021, s. 418). Med én gang man plasserer noen mennesker i en gruppe, basert på noen enkelte egenskaper, står man i fare for å redusere mennesker til noe mindre enn de er. Når det er snakk om flyktninger blir hovedtrekket at dette er mennesker som har flyktet fra eller til noe, mens deres

menneskelige egenskaper kommer i andre linje. Å se flyktninger som bærere av det gode budskap om rettferdighet og frigjøring er ikke alltid lett (Bautista, 2021, s. 418).

3.2.4 Barmhjertighet eller rettferdighet?

Både en følelse av å ville bidra for å hjelpe og lindre nød, men også trosgrunnlaget legger til rette for at kristne som medmennesker stiller opp for våre søsken når nøden rammer. Budet om nestekjærlighet bør ikke bare forstås som noe som skjer mellom mennesker hvor den ene bidrar til å lindre nød hos den andre, det inneholder også en klar oppfordring til å avsløre og fjerne årsakene til urett (Aadland, 2009, s. 163).

Diakoni har vært preget av handlinger gjort av barmhjertighet med et oppriktig ønske om å spre godhet og hjelpe andre, men dette har også ført til en forståelse av flyktninger som en gruppe mennesker som er avhengige av andres hjelp for å frigjøre seg selv og endre sine livsvilkår til det bedre (Bautista, 2021, s. 418). I samfunnet generelt ser man en økende tendens til at kapitalisme, marked og begrensede ressurser gjør at menneskers valgmuligheter innskrenkes. Det er en økende aksept, både i Norge, men også i andre deler av verden for at økonomiske hensyn får størst plass og at markedstenkingen gjelder stadig flere områder (Fretheim, 2004, s. 111). Både i det globale sør og nord er det blant folk en økende følelse av å miste kontroll over egne livsvalg som brer seg (Fretheim, 2004, s. 111).

Innenfor diakonien handler kamp for rettferdighet om å adressere årsakene til urettferdighet, nød og lidelse, endre disse forholdene og bidra til økte muligheter for medmennesker (Jordheim, 2009, s. 20). Rettferdighet fremmer livsutfoldelse, og består av både formelle og materielle aspekter, eksempelvis mat, bolig, skole, helse og arbeid (Stålsett, 2002, s. 39-41, i Jordheim, 2009, s. 20). Rettferdighet i denne konteksten handler om mye mer enn likhet for lovene, det handler om å kunne bli regnet som et verdig, selvstendig menneske med ressurser og mulighet til å være en aktør i eget liv. Det er de faktiske mulighetene et menneske har til deltakelse som gir rettferdighet (Haugen, 2018, s. 117). Dette betyr at noen ganger er det både legitimt og nødvendig at visse grupper, eksempelvis flyktninger, gis fordelaktig behandling, slik at den reelle situasjonen kan bli bedre (Haugen, 2018, s. 118).

Den nye diakoniplanen som kom i 2008, la til grunn en ny diakoniforståelse, hvor “kampen” har fått større plass (Jordheim, 2009, s. 14). Diakonien har ofte skjedd i det stille, basert på nære relasjoner og møter med medmennesker, men har i nyere tid også blitt utfordret til å

“heve stemmen; å gå på barrikadene for å si fra om og protestere mot urett og urettferdighet.” (Jordheim, 2009, s. 14). Å kjempe for rettferdighet for dem som av ulike årsaker er dårlig stilt, er i dag et diakonalt kjerneområde (Johannesen, 2011, s. 215)

Rettferdighet i en diakonal kontekst handler om at kirken må ta samfunnsutfordringer på alvor ved å adressere dem også i det offentlige rom. Kirken må ikke bare søke å lindre nød og urettferdighet, men må også kjempe for å endre de maktstrukturene som gjør at det oppstår strukturell urettferdighet. Strukturell diakoni søker å bidra med teologiske perspektiver og kristen tro til den offentlige debatten i aktuelle samfunnsspørsmål (Fretheim, 2023, s. 156). Dette krever både at diakonien evner å se og fortolke den praksisen som utspiller seg, og klarer å være kritisk på en slik måte at det forstyrrer nok til å gi inspirasjon til å endre urettferdig praksis. Som en del av å kjempe for rettferdighet er det nødvendig at diakonien arbeider opp mot beslutningstakere og sørger for at de som har størst behov prioriteres i budsjetter og får fagfolks fokus (Haugen, 2018, s. 103).

3.2.5 Velferdsgoder, omsorg og diakoniens rolle

Verden i dag bærer preg av at velferdsgoder er under press og at omsorg generelt blir nedprioritert, da det ikke egner seg som “omsettelig vare”. Velferdsgoder kan i denne sammenheng forstås som det som i FNs menneskerettskonvensjon (1966) omtales som kulturelle, sosiale og økonomiske rettigheter (Fretheim, 2004, s. 110). I praksis betyr dette goder som oppfattes nødvendige for å leve gode liv. Når velferdsgodene er under press, står man i fare for at tilgangen reduseres og det blir misnøye, økende frustrasjon og redusert opplevd livskvalitet for innbyggerne (Fretheim, 2004, s. 110). Når dette skjer samtidig som omsorg som fenomen og verdi står under press, kan det bidra til å sette kirkens selvforståelse som diakonal, under press (Edgardh, 2019, s. 126). Dette kan videre medføre at kirken i større grad “venter på invitasjon” til å engasjere seg, enn å selv ta initiativ, spesielt når det handler om å heve stemmen og tale marginaliseres sak (Edgardh, 2019, s. 126). Det er ikke lett å være en motpol til de gjeldende strømninger i samfunnet, og det krever både mot og klokskap å engasjere seg i samfunnsutfordringer på dette planet. Resultatet kan bli at kirken viker unna de store vanskelige, men viktige spørsmålene. Dette fører igjen til at kirkens praksis står i fare for å legitimere det politiske systemet som lar undertrykkelse finne sted.

3.2.6 Kirken som verdiformidler og normsender

Kirken har opp gjennom tidene, og fortsatt i dag, en rolle som verdiformidler og normsender (Johannesen, 2011, s. 205). Hvilke spørsmål kirken engasjerer seg i er av betydning for hvilke moralske signaler som sendes ut. Når kirken ikke hever røsten eller handler, sender den også ut signaler om hvilke verdier som er verdt å kjempe for. Da bidrar den, som regel ubevisst, til å opprettholde fordommer og undertrykkelse (Johannesen, 2011, s. 205). Diakonien har imidlertid et ekstra ansvar for å være årvåken og kjempe for at maktstrukturer fremmer rettferdighet og frihet, både når det gjelder flyktninger og andre. Kirkens moralpraksis uttrykkes som diakoni, og en kirke uten diakoni er ikke troverdig (Aadland, 2009, s. 160). Dette gjelder altså både i samfunnet generelt, men også innad i kirken. Det er høyst nødvendig at kirken opptrer på en moralsk forsvarlig måte også både innad og utad, slik at man oppfattes som seriøs og forutsigbar (Johannesen, 2011, s. 218). Diakonien er en del av kirkens grunnlag og et kjennetegn ved kirkens oppdrag (Jordheim, 2009, s. 26). Både det kirken *er* og det kirken *gjør* er kjennetegnet på diakoni (Nordstokke, 2021, s. 142).

3.2.7 Diakonien som håpsbærer

Håpet er det som beveger og holder liv i diakonien (Nordstokke, 2021, s. 173). Å gi mennesker tro på at endring er mulig, også der det synes håpløst, er å anse som en av kirkens oppgaver (Fretheim, 2004, s. 111). I en omskiftelig verden med stadig nye samfunnsutfordringer kan det kristne håpet bidra med noe mer enn statsmakter og interesseorganisasjoner kan. Håpet er en livskraft som gjør det mulig for mennesker å overvinne vanskeligheter og utfordringer, og bærer i seg muligheter for forandring, utvikling og vekst (Jordheim, 2009, s. 26). For flyktninger spiller håp en sentral rolle i det å bosette seg i et nytt land. Håpet om bedre praksis er også det som gjør at diakonien både kan inspirere og forstyrre praksis slik at endring er mulig. Det er endringer til det bedre for utsatte mennesker som er det sentrale i diakonien (Haugen, 2018, s. 117).

3.2.8 Diakoni som forstyrrelse

Grunnlaget for å utvikle forbedret diakonal praksis er å stille kritiske spørsmål for å få frem hva som bør gjøres annerledes. Spesielt praksis med gode intensjoner kan fort ende opp med å være tilfreds med egne handlinger og ubegrunnet selvsikkerhet, mens det i realiteten kan være maktovergrep og skade som blir konsekvensen av praksis. Diakonien må ta makt på alvor, spesielt siden misbruk av makt ofte fører til undertrykkelse og urettferdighet. Kritik av makt er å anse som nøkkelen til frigjøring og rettferdighet (Stålsett, 2021, s. 101). Kritiske blikk må både rettes mot andre aktører og mot kirken og diakonien selv. Noen ganger kan stolthet og

egen involvering hindre oss fra å være åpen for kritisk refleksjon omkring egen praksis, noe som begrenser mulighetene til forbedring (Nordstokke, 2011, s. 36). God diakoniforskning forutsetter at man ser kritisk også på diakonale anliggender (Haugen, 2018, s. 121; Stålsett, 2021, s. 101). Kritisk selvrefleksjon kan bidra til fornyelse og styrket tillit til at diakonien har tilstrekkelig kraft til å bringe noe nytt og bedre til en verden som lider av nød og urett (Nordstokke, 2021, s. 183).

3.2.9 Samarbeid med andre aktører

Å kjempe for rettferdighet er ikke noe som diakonien er alene om og det kan gjøres på ulike måter (Johannesen, 2011, s. 217). Noen ganger er det nødvendig å komme med klare krav, mens ofte er dialog og en spørrende holdning vel så fruktbart for å fremme endring (Johannesen, 2011, s. 215). Selv i et stadig mer sekularisert samfunn har kirkens ledere mye makt når de uttaler seg på vegne av kirken. Ytringer fra kirkelige ledere har mye sterkere betydning enn når enkeltindivider uttaler seg (Aadland, 2009, s. 159). Når kirken velger å involvere seg i moralske spørsmål i det offentlige rom er det helt nødvendig at det gjøres på en åpen og redelig måte. Kirken må argumentere for sitt standpunkt på en måte som er relevant og gir mening for andre enn de som anser seg selv som menighetsfolk (Johannesen, 2011, s. 218). Haugen (2018, s. 76) mener at måten kirken formidler sitt evangeliske budskap i et selv godt overflodssamfunn er en større utfordring enn at kirken blir for politisk. Det er en utfordring for kirken å fremme sitt teologiske ståsted, og samtidig bli tatt seriøs av mennesker utenfor kirken.

Blant ulike organisasjoner kan begrunnelsen for å handle være ulik, mens målet er det samme. Eksempelvis kan ulike parter enes om at sosiale verdier som respekt, likeverd og inkludering er viktige i møte med flyktninger. For kirkens del er begrunnet gjennom det fellesskapet Jesus etablerte, mens andre har andre begrunnelser (Nordstokke, 2021, s. 177). Å endre samfunnsstrukturer er ingen enkel sak. Når kirken engasjerer seg direkte i den offentlige debatten, er det derfor nødvendig å samarbeide med andre som har felles interesse i ulike moralske spørsmål (Johannesen, 2011, s. 217). Diakontalt arbeid kan realiseres av både enkeltpersoner, grupper og organisasjoner. Til og med offentlige myndigheter kan ses på som bidragsytere i å svare på det guddommelige kallet som utgjør diakonal handling (Stålsett, 2021, s. 96). Da er det snakk om implisitt diakoni vor den sosiale handlingen vektlegges, i motsetning til eksplisitt diakoni, hvor tolkningen av handlingen baserer seg på kristen gudstro (Stålsett, 2021, s. 96). Fordelen med å inkludere implisitt diakoni i fortolkningen av praksis er at diakonien da i enda større grad kan dra nytte av inspirasjon, korrigerende og gjennomføringsevne fra ikke-kristne aktører (Stålsett, 2021, s. 97).

4. Presentasjon av funn

I dette kapitlet vil jeg systematisere ordninger som gjelder spesielt for ukrainske flyktninger. Jeg vil først presentere ulike begreper for hvem ordningene gjelder for, deretter om ordningene bidrar til økte eller reduserte rettigheter for ukrainske flyktninger og om tiltakene er tatt i bruk eller ikke. Til sist vil jeg presentere fordeler og ulemper med de ulike ordningene, både for ukrainske flyktninger og for norske myndigheter.

4.1 Hvem gjelder ordningene for?

De ulike ordningene i mitt utvalg har ulik ordlyd alt etter hvem som er målgruppen for bestemmelsen. Formuleringer som brukes er “Fordrevet fra Ukraina”, “Kollektiv beskyttelse”, “Alle med opphold etter §28 eller §34 i Utlendingsloven” og “Som følge av et høyt antall ankomster til Norge fordrevet fra Ukraina, kan det gis forskrift om unntak”. Grunnen til å velge disse kategoriene var at jeg ønsket å få frem ulikhetene mellom hvilke forutsetninger som ligger til grunn for de ulike ordningene. Jeg ønsket å finne ut hva som gjelder spesifikt for ukrainske flyktninger, hva som avhenger av et høyt antall ankomster, hva som gjelder for de med midlertidig kollektiv beskyttelse og hva som gjelder for alle som har fått opphold.

“Fordrevet fra Ukraina”

Under denne overskriften finnes de ordningene som gjelder generelt for flyktninger fra Ukraina. Dette er den mest generelle kategorien, og omfatter ordninger som ble tatt i bruk allerede tidlig etter krigens utbrudd. Flertallet av ordningene havnet i denne kategorien, som ordninger om midlertidig kollektiv beskyttelse (utlendingsloven § 34), at ukrainere uten lovlig opphold ikke blir returnert slik situasjonen er nå (UDI, 2022a), enklere registrering ved ankomst (UDI, 2022b), at ukrainere kan være medhjelpere i helsetjenesten (Helsedirektoratet, 2022), at ukrainske førerkort gis forlenget gyldighet i Norge (Førerkortforskriften, 2004, §§ 8-5 og 9-5; Statens vegvesen, 2023), at det blir lagt til rette for at ukrainske kjæledyr innføres i Norge (Mattilsynet, 2023), og at norske pensjonister med offentlig tjenstepensjonsordning kan jobbe med ukrainske flyktninger uten avkortning i pensjonen (folketrygdloven §8-52 tredje ledd). Ordningen for pensjonister gjelder ikke ukrainere selv, men kommer dem til gode og er derfor tatt med.

“Som følge av et høyt antall ankomster til Norge fordrevet fra Ukraina, kan det gis forskrift om unntak”

Utlendingsdirektoratet regner med at et høyt estimat for ankomstene i 2023 betyr opp mot 120.000 fordrevne (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 6). Ved et høyt antall ankomster er det heller ikke slik at ordningene automatisk trer i kraft, men lovregelen legger til rette for at det i løpet av kort tid kan lages forskrifter som gjør at ulike ordninger settes i verk. I denne kategorien ligger det et krav om at det høye antallet ankomster gjør at ulike tjenester blant annet «må foreta omstillinger» (spesialisthelsetjenesteloven, 1999, § 2-5 d) og endre prioriteringer for at «kapasiteten ikke overskrides» (pasient- og brukerrettighetsloven, 1999, § 2-5 d). Her er det altså først og fremst tatt hensyn til ulike velferdstjenesters behov for å redusere arbeidsmengden på spesifikke områder, for å fortsatt kunne gi forsvarlige tjenester til både norske innbyggere og ukrainske flyktninger.

Kollektiv beskyttelse

Her inngår de ordningene der det i lovhjemlene ikke eksplisitt er nevnt fordrevne fra Ukraina, men som heller benytter begreper som «asylsøkere som er i målgruppen for ordningen med kollektiv beskyttelse» (integreringsloven, 2020, § 37 a) eller «personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven §34» (integreringsloven, 2020, § 37 b-e). Herunder faller ordninger som rett, men ikke plikt til norskopplæring (integreringsloven, 2020, § 37 d), fleksibelt hurtigspor gjennom introduksjonsprogrammet (IMDi, 2022) og unntak fra retten til kompetansekartlegging i mottak (integreringsloven, 2020, §37 b). Det er verdt å merke seg at alle ordningene som falt under denne kategorien tilhører samme lov: integreringsloven (2020).

Alle med opphold etter §28 eller §34 i Utlendingsloven

Dersom materialet mitt ikke hadde vært avgrenset til å gjelde ordninger som nevner ukrainske flyktninger spesielt, kunne svært mange bestemmelser passet i denne kategorien. Jeg har likevel valgt å inkludere to ordninger i mitt materiale som gjelder for flere enn ukrainske flytninger med kollektiv beskyttelse. Dette fordi det er ordninger som i tillegg til å gjelde alle med behov for beskyttelse (utlendingsloven, 2008, § 28), er spesielt aktuelle for ukrainske flyktninger med kollektiv beskyttelse (utlendingsloven, 2008, § 34). Det gjelder ekstra bevillinger til universiteter og høyskoler for å legge til rette for tilpassede løp for flyktninger (Study in Norway, 2022), samt et midlertidig unntak fra å bruke kvalifisert tolk i offentlige tjenester, hvis man ikke får tak i kvalifisert tolk (IMDi, 2021).

4.2 Rettigheter eller begrensede rettigheter?

Kategoriene “rettigheter” og “begrensede rettigheter” har jeg benyttet for å undersøke hvilke av ordningene i materialet mitt som gir ukrainske flyktninger styrkede rettigheter og hvilke ordninger som medfører begrensede rettigheter.

4.2.1 Rettigheter

De fleste ordningene jeg har i materialet mitt hører hjemme i denne kategorien. Det er likevel verdt å merke seg at selv som en ordning ble plassert i kategorien “rettigheter” kan den også medføre ulemper for ukrainske flyktninger. Dette være seg at en rettighet til noe også medfører ulike typer begrensninger, for eksempel gir retten til midlertidig kollektiv beskyttelse, ikke grunnlag for opphold på permanent basis og gis kun for ett år av gangen (UDI, 2023a).

Midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34

Dette er en ordning som gjør det enklere og raskere for ukrainske flyktninger å få midlertidig opphold. Midlertidig kollektiv beskyttelse har gjort at ukrainske flyktninger får automatisk utstedte oppholdstillatelser kort tid etter søknad om opphold og kan bli bosatt raskere. Det har vært en stor vilje blant norske kommuner til å bosette ukrainske flyktninger. I 2022 var samlet ventetid fra vedtak om opphold, til bosetting 1,8 måneder for ukrainske flyktninger (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 14). Til sammenligning var ventetiden fra vedtak til bosetting 8,4 måneder i 2015, altså forrige gang det var store ankomster av flyktninger til Norge (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 14). For ordens skyld skal det nevnes at det den gangen ikke var noen som fikk midlertidig kollektiv beskyttelse.

Hjemreise til Ukraina, uten tilbakekallelse av opphold

Videre ble to ordninger plassert i kategorien rettigheter: hjemreise til Ukraina uten tilbakekallelse av opphold (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022b), og ordningen med at dersom man kommer fra Ukraina, men ikke får opphold i Norge, blir man ikke returnert. For en del andre flyktninger betyr reise til hjemlandet innen de første årene i Norge at de kan miste retten til opphold. Dette er begrunnet med at behovet for opphold ikke er reelt lengre, og at mennesker ikke blir forfulgt av landets myndigheter likevel. For ukrainske flyktninger er det derimot gjort et unntak slik at man kan reise på kortere turer til Ukraina, uten at dette

påvirker oppholdsstatus. Begrunnelsen er at de som får midlertidig kollektiv beskyttelse ikke forfølges av landets myndigheter. De beholder sine ukrainske pass, får ikke formelt sett flyktningsstatus, samt er forventet å returnere så snart det er muligheter for det (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022b). Når det gjelder utreiseplikt ved avslag på søknad om beskyttelse, har UDI besluttet å utsette utreiseplikten inntil videre. Det betyr at der politiet ellers utviser mennesker uten opphold tilbake til opprinnelsesland, blir ikke dette gjort med dem som ellers ville blitt returnert til Ukraina (UDI, 2022a).

Enklere registrering

Da norske myndigheter våren 2022 ble klar over hvor mange som kom fra Ukraina og gjorde beregninger for hvor mange det var realistisk skulle komme senere samme år, ble det klart at det ikke var tilstrekkelig å registrere asylsøknadene på Nasjonalt ankomstsenter i Råde. Registreringen skal skje raskt og med bakgrunn i antallet som kom ble det derfor opprettet midlertidig mulighet til registrering i alle politidistrikt og på Gardermoen for de som var i målgruppen for midlertidig, kollektiv beskyttelse. Dette for å forhindre at det ble lange registeringskøer (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 18). Dette gjorde at det var mulig for flere å bo privat rundt om i landet, noe som både bidro til å redusere presset på mottaksplasser, men også gjorde det mulig å bo sammen med familie eller venner som allerede bodde i Norge.

Ukrainske medhjelpere i helsetjenesten

Det kreves norsk autorisasjon eller lisens for å kunne jobbe som helsepersonell i Norge (Helsedirektoratet, 2023). I april 2022 åpnet likevel helseministeren for at ukrainske flyktninger med kompetanse innen helsetjenester kunne bidra som *medhjelpere* (Helsedirektoratet, 2022). Dette innebar at de var underlagt instruksjon og oppsyn av ansvarlig helsepersonell, men at de både kunne få brukt kompetansen sin og oppleve en mer meningsfylt hverdag, samt at dette kunne bidra til å avlaste helsetjenesten. Ordningen er spesielt aktuell i forbindelse med helsekartlegging av nyankomne flyktninger.

Ukrainske førerkort anerkjennes

I slutten av mai 2022 ble førerkortforskriften endret slik at ukrainske førerkort klasse B ga rett til å kjøre i Norge i inntil ett år, mot ellers tre måneder (Statens vegvesen, 2022). I starten av 2023 ble denne særordningen utvidet til å gjelde så lenge ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse består og til å gjelde flere førerkortklasser (førerkortforskriften, 2004, §§

8-5 og 9-5; Statens vegvesen, 2022). Argumentene er at siden oppholdet er midlertidig er det ikke rimelig å forvente at ukrainske flyktninger bruker både penger og energi på å erverve norsk førerkort, og at dette dermed gir økte muligheter til mobilitet og større mulighet for arbeid.

Innførsel av kjæledyr fra Ukraina

Det er gjort en rekke unntak fra regelverket om innførsel av kjæledyr til Norge fra land utenfor EU/EØS, for ukrainske flyktninger som reiser med kjæledyr. (Mattilsynet, 2023). Normalt må den reisende selv sørge for at dokumentasjon og tilstrekkelig med vaksiner og tester gjøres når kjæledyr importeres fra utlandet. For ukrainske flyktninger som ankommer Norge første gang sammen med kjæledyr er det gjort unntak, slik at det er norske myndigheter, i dette tilfellet gjennom Mattilsynet, som sørger for undersøkelse, karantene, ID-merking, vaksiner og tester. Mattilsynet tar seg av det praktiske og kostnadene dette medfører (Mattilsynet, 2023).

Pensjonister kan jobbe med ukrainske flyktninger uten avkortning i pensjon

Store ankomster med fordrevne fra Ukraina medførte raskt et stort behov for ekstra personell i mange sektorer. Partene i KS-området har forhandlet frem en ordning som gjør at pensjonister med offentlig AFP kan bidra i arbeid med ukrainske flyktninger og motta pensjonistlønn etter særskilt sats, uten avkortning i pensjonen (folketrygdloven, 1997, §8-52; Regjeringen, 2022). Dette har vært spesielt aktuelt i helse- og opplæringssektoren.

Ekstra bevilgning til universiteter og høyskoler

En betydelig andel av de ukrainske flyktningene som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge har høyere utdanning, eller var/er i en situasjon hvor det vil være naturlig å ta høyere utdanning. Våren 2022 sendte Kunnskapsdepartementet ut et brev hvor de anmodet universiteter og høyskoler å legge til rette for at ukrainske flyktninger kunne studere. I tillegg til at det hadde vært aktuelt for mange å studere i Ukraina da krigen brøt ut, ble det også lagt frem argumenter om at studier kan føre til raskere integrering og økonomisk selvstendighet blant flyktningene (Study in Norway, 2022). Høyskole- og universitetssektoren var positiv, og antallet studieplasser ble økt med 1000 høsten 2022. Løsningen skulle være midlertidig og skulle fases ut etter hvert som studentene fullførte sine grader, eller dersom tilbudet ikke ble benyttet (Kunnskapsdepartementet, 2022). Denne ordningen kom i stand etter at høye antall ankomster med ukrainske flyktninger var et faktum, men gjelder likevel ikke bare flyktninger

fra Ukraina som har fått innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven, 2008, § 34. Målgruppen er i tillegg de som har fått innvilget individuelt asyl etter utlendingsloven, 2008, § 28 (de som har fått oppholdstillatelse etter vanlige regler). Det er uttrykkelig nevnt at ordningen ikke skal skille på nasjonalitet (Study in Norway, 2022).

Retten, men ikke plikt til å delta i norskopplæring

Da regelverket ble tilpasset en masseflyktsituasjon fra Ukraina, ble det i integreringsloven (2020) laget et nytt kapittel 6A som regulerer midlertidige regler for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven (2008) §34. Integreringsloven (2020) §37 a og d slår fast at asylsøkere som er i målgruppen for ordningen om midlertidig kollektiv beskyttelse etter §34 i utlendingsloven (2008), har rett, men ikke plikt til å delta på norskopplæring i mottak og i kommunene etter bosetting. Retten til opplæring i norsk etter bosetting gjelder i ett år fra oppstartstidspunktet. Argumenter for at de har rett, men ikke plikt kan være at deres opphold er ment å være av midlertidig varighet, samt at for en del er det mer relevant å skaffe seg en jobb. På den andre siden argumenteres det for at mange av flyktningene fra Ukraina har ambisjoner om høyere utdanning eller ønske om å jobbe med mennesker (eksempelvis barnehage eller sykehjem) og at det da kreves norskkunnskaper på nivå B2. Det anslås at for å komme opp på nivå B2 er det nødvendig med minst to år norskopplæring (IKVO, 2023). For asylsøkere med opphold etter §28 i utlendingsloven (2008), altså ikke midlertidig kollektiv beskyttelse, er norskopplæringen tre år.

Fleksibelt hurtigspor i rammen av introduksjonsprogrammet

For personer fra Ukraina med midlertidig kollektiv beskyttelse og som har lett anvendbar kompetanse som er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet, er det i rammen av introduksjonsprogrammet laget en ordning kalt "fleksibelt hurtigspor". Dette er en samarbeidsmodell for arbeidsrettede løp og innebærer bistand fra kommune og/eller NAV i prosessen med jobbsøking, kvalifisering og evt. arbeidsmarkedstiltak, samt språkopplæring i bedrift (IMDi, 2022). Denne ordningen bidrar til å fremskynde overgangen til ordinært arbeid ved å bygge videre på kompetanse og ressurser flyktningen allerede har. Målet er at flyktningene raskt skal komme seg i relevant arbeid.

Retten, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet

Flyktninger fra Ukraina som er i målgruppen for midlertidig kollektiv beskyttelse og er bosatt i en kommune har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet

(integreringsloven, 2020, § 37 c). Programmet skal inneholde arbeids- eller utdanningsrettede aktiviteter, i tillegg til språkopplæring. De som har barn under 18 år må også delta på kurs i foreldreveiledning (integreringsloven, 2020, § 37 c). I tillegg kan det innebære lønnet arbeid, fleksibelt hurtigsport med mål om arbeid, karriereveiledning, kurs i livsmestring og/eller opplæring i samfunnskunnskap. Programmets varighet avhenger av individuelle forhold og kan derfor være fra 6 måneder til fire år (IMDi, 2023)

4.2.2 Begrensede rettigheter

En del av de tilpasningene som er gjort i lovverket medfører at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, fordrevne fra Ukraina eller fordrevne fra Ukraina som kommer i store bølger (høyt antall ankomster) får begrensede rettigheter på visse områder.

Ikke rett til kompetansekartlegging før bosetting

For personer med opphold etter § 34 i utlendingsloven (2008) gjelder ikke retten til å gjennomføre kompetansekartlegging før bosetting, men de har rett på kompetansekartlegging etter bosetting (integreringsloven, 2020, § 37 b). Personer som har opphold etter § 28 i utlendingsloven (2008) har plikt til å gjennomføre kompetansekartlegging mens de er på mottak, dette for at bosettingen skal bli mest mulig vellykket med tanke på allerede tilknytning til kommune, relasjoner, arbeidsmarked med mer. For de som har midlertidig, kollektiv beskyttelse gjennomføres det heller en forenklet bosettingssamtale hvor relasjoner i Norge, tilknytning til en spesiell kommune og evt. tilrettelegging kartlegges. I mai 2022 ble denne utvidet til også å gjelde opplysninger om utdanning og yrke.

Utvidelse av frist for å tilby opplæring til barn og unge (3 måneder)

Ifølge opplæringsloven (1998) § 2-1 har barn rett på grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at oppholdet i Norge vil vare mer enn tre måneder. Tilbud om grunnskoleopplæring skal gis så raskt som mulig, og senest innen tre måneder etter at barnet ankom Norge. I en ekstraordinær situasjon hvor det ankommer svært mange fordrevne fra Ukraina kan Kunnskapsdepartementet gi forskrift om midlertidig forlengelse av denne fristen (opplæringsloven, 1998, § 2-1). Dette vil kunne føre til at barn ikke får tilbud om skole kort tid etter ankomst og vil kunne mangle opplæringstilbud i mer enn tre måneder etter ankomst. Dette vil kunne medføre tapt opplæring for barna, samt at det begrenser foreldrenes muligheter til å delta i introduksjonsprogram eller i annen arbeidsrettet aktivitet, fordi de må være hjemme å passe barn.

Generell dispensasjon fra å benytte kvalifisert tolk

Tolkeloven (2021) skal bidra til å sikre rettssikkerhet og bidra til at personer som ikke kan kommunisere forsvarlig med offentlige myndigheter får informasjon om og den hjelp og bistand de har krav på fra det offentlige. Loven skal også bidra til å sikre at tolkene som benyttes er kvalifiserte og holder en faglig forsvarlig standard. Ifølge lovens § 7 andre ledd kan kravet om tolk fravikes “når det ikke er forsvarlig å vente til kvalifisert tolk blir tilgjengelig, når det er nødvendig i nødssituasjoner, eller når andre sterke grunner tilsier det.” I lovens særmerknader fremkommer det at unntaket “andre sterke grunner” kan bety ved svært høye flyktningeankomster fra en språkgruppe som skaper press på de kvalifiserte tolkene. Loven trådte i kraft 1.1.22, men i en overgangsfase frem til 31.12.26 gis det dispensasjon fra å benytte kvalifiserte tolker i situasjoner der det vanskelig lar seg gjøre. Dette fordi det ved innføring av loven ikke var et tilstrekkelig antall kvalifiserte tolker til at kravet kunne oppfylles fullt ut (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 41). Det er verdt å nevne at utgangspunktet er at tolketjenester er en nødvendig del av de øvrige offentlige tjenestene og skal som hovedregel benyttes der det er behov for at tjenestemottakeren får informasjon på sitt morsmål. Per april 2022 var det i Nasjonalt tolkeregister registrert 29 kvalifiserte tolker på ukrainsk og 132 på russisk. Ankomstene fra Ukraina våren 2022 medførte et betydelig press på tolkene. Det ble satt i gang tiltak for å øke antallet kvalifiserte tiltak på ukrainsk og russisk og tall fra 4.11.22 viste at antallet hadde økt til 88 kvalifiserte tolker på ukrainsk og 149 på russisk (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 41). Det ble vurdert at en økning i antall tolker, sammen med den generelle dispensasjonen som følger av overgangsbestemmelsene i tolkeloven gjorde at det ikke var nødvendig å tilpasse tolkeloven ytterligere, selv med et høyt antall fordrevne fra Ukraina.

Ikke rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap

Personer som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse har verken plikt eller rett til å delta i opplæring i samfunnskunnskap (integreringsloven, 2020, § 37 d). Dette betyr videre at kommunen ikke har plikt til å sørge for et slikt tilbud, men har mulighet til å tilby det som en del av introduksjonsprogrammet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 48). Mange av lovendringene som er gjort er begrunnet i at behovet for beskyttelse for ukrainske fordrevne er av midlertidig karakter, og at det derfor ikke er hensiktsmessig at kommunene bruker ressurser på “fullskala” opplæring slik andre flyktninger får. Etter hvert som krigen varer, kan man likevel stille spørsmål ved hvor midlertidig oppholdet blir for ukrainske flyktninger. En spørreundersøkelse blant ukrainske flyktninger gjort i juni 2022 av OsloMet viser at 66% av de spurte heller ville bli i Norge, enn å starte på nytt i en annen by enn hjembyen deres i Ukraina når krigen tar slutt (Hernes et al., 2022, s. 100). Dersom alternativet

er å bosette seg et nytt sted enn hjemstedet, vil altså mange heller bosette seg i Norge på permanent basis. For å kunne søke om permanent oppholdstillatelse er det et krav om blant annet 50 timer opplæring i samfunnskunnskap, i tillegg til en rekke andre vilkår (UDI, 2023b).

Forskrift om unntak fra retten til individuell plan, koordinator og kontaktlege

Det har det blitt laget lovverk som gir Helse- og omsorgsdepartementet mulighet til å utarbeide forskrift som gir helt eller delvis unntak fra noen av bestemmelse i spesialisthelsetjenesteloven (1999, § 2-5 d) og helse- og omsorgstjenesteloven (1999, § 7-2 b) dersom det skulle komme høye ankomster fra Ukraina. Dette gjelder dersom det er nødvendig for å sikre at spesialisthelsetjenestens eller de kommunale helse- og omsorgstjenestenes kapasitet ikke overskrides, og gjelder følgende bestemmelser i spesialisthelsetjenesteloven (1999): §§ 2-5 om individuell plan, 2-5a om koordinator og 2-5 c om kontaktlege, samt følgende bestemmelser i helse- og omsorgstjenesteloven (1999): §§ 7-1 om individuell plan, 7-2 om koordinator og §7-2 a om barnekoordinator. Retten til individuell plan gjelder vanligvis dersom pasienter har behov for langvarige og koordinerte tilbud. Kommunen eller helseforetaket skal utarbeide en plan, i samarbeid med andre tjenesteytere, som bidrar til at pasientene får et helhetlig tilbud (helse- og omsorgstjenesteloven, 1999, § 7-1; spesialisthelsetjenesteloven, 1999, § 2-5). Dette gjør at pasienter med behov for langvarig hjelp fra ulike instanser ikke selv må ta hånd om å koordinere denne hjelpen, i tillegg til den belastningen det er å være langvarig syk. Dersom en pasient har behov for koordinerte og komplekse eller langvarige tjenester, skal det etter spesialisthelsetjenesteloven (1999) § 2-5 a og helse- og omsorgstjenesteloven (1999) § 7-2 a oppnevnes en koordinator. For retten til barnekoordinator gjelder langt på vei det samme som koordinator for voksne pasienter, men denne gjelder for familier som ha, eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Retten til kontaktlege gjelder for pasienter som har alvorlig sykdom, skade eller lidelse og som har behov for behandling eller oppfølging fra spesialisthelsetjenesten over en viss tid (spesialisthelsetjenesteloven, 1999, § 2-5 c).

Forskrift om unntak fra retten til frist for behandling, individuell plan, kontaktlege og (barne)koordinator

De midlertidige hjemlene til å gjøre unntak fra rettigheter og plikter finner man også i pasient- og brukerrettighetsloven (1999) § 2-5d og gjelder unntak fra ulike frister for å få vurdert behandling og være i gang med behandling. I samme lov finner man også tilsvarende unntak for retten til individuell plan (§ 2-5), retten til kontaktlege (§ 2-5 a) og retten til (barne)koordinator (§ 2-5 b og c).

4.3 Er tiltakene tatt i bruk eller ikke?

Noen av tilpasningene som ble gjort i lovverket våren 2022 ble umiddelbart tatt i bruk, mens andre kun danner grunnlag for å gjøre endringer dersom situasjonen tilsier det. Jeg vil nå presentere hvilke ordninger som er tatt i bruk og hvilke som ikke er det per dags dato.

4.3.1 Tiltak som er tatt i bruk

Midlertidig kollektiv beskyttelse og enklere registrering

11. mars 2022 tok regjeringen i bruk bestemmelsene om midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina. Denne bestemmelsen åpnet for å gi dem midlertidig, kollektiv beskyttelse for ett år av gangen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022a). Som en konsekvens av de høye ankomsttallene fra Ukraina og at det ble åpnet for å gi midlertidig kollektiv beskyttelse, forenklet politiet registreringsprosessen. Det ble stort press på politiets ressurser, noe som medførte at Regjeringen økte de økonomiske bevilgningene til politiet for å kunne håndtere den store pågangen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 19).

Ukrainske førerkort anerkjennes

I april 2022 ble det besluttet at ukrainske førerkort klasse B ble ansett som gyldige i Norge lengre enn den opprinnelige tremåneders perioden som tidligere gjaldt. (Statens vegvesen, 2023) Dette ble senere også utvidet til å gjelde så lenge ordningen om midlertidig kollektiv beskyttelse gjelder (førerkortforskriften, 2004, §§ 8-5 og 9-5; Statens vegvesen, 2023).

Innførsel av ukrainske kjæledyr

Med tanke på opphavsland og reiseveien mange andre asylsøkere har før de ankommer Norge, er det all grunn til å anta at innførsel av kjæledyr ikke har vært et spesielt stort tema. Det viste seg imidlertid at en del ukrainske flyktninger hadde med seg kjæledyr når de ankom Norge. En stortingsrepresentant spurte landbruks- og matministeren skriftlig om å innføre tiltak for å tilrettelegge for at ukrainske flyktninger kunne ta med seg kjæledyrene inn til Norge. Ministeren svarte 10. Mars 2022 at Mattilsynet allerede hadde startet arbeidet med å forberede mottak av ukrainske kjæledyr (Sandra Borch, 2022).

Pensjonister som jobber med ukrainske flyktninger får ikke avkortning i pensjon

I april 2022 besluttet partene i kommunal sektor å innføre en egen sats for pensjonistlønn for de pensjonister som bidrar til å dekke et nødvendig og ekstraordinært personellbehov i forbindelse med ankomster av fordrevne fra Ukraina. Pensjonister har bidratt med nødvendig arbeidskraft og kompetanse i kommunene og flere kommuner har uttrykt at denne ordningen har vært nødvendig for at kommunen kunne ivareta sine oppgaver på en god måte i møte med høye ankomster fra Ukraina (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 42).

Økt bevilgning til universiteter og høyskoler

For å gi flyktninger en sjanse til å starte eller fortsette høyere utdanning bidro Regjeringen med 47,8 millioner i 2022 til universiteter og høyskoler slik at de kunne lage tilpassede ordninger for flyktninger. Dette medførte at det høsten 2022 ble opprettet tusen nye studieplasser øremerket flyktninger, både fra Ukraina og andre land (Kunnskapsdepartementet, 2022).

Dispensasjon fra å benytte kvalifisert tolk

Det finnes ingen kartlegging over i hvilken grad den midlertidige dispensasjonen fra å benytte kvalifisert tolk er benyttet. Det store antallet flyktninger med ukrainsk og russisk morsmål sett i sammenheng med et begrenset antall kvalifiserte tolker gir grunn til å regne med at den generelle dispensasjonen i tolkeloven (2021) har medført at det har blitt brukt oversettere som ikke oppfyller kravene for å kunne regnes som kvalifisert tolk.

Rett, men ikke plikt til norskopplæring og verken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap

Rett, men ikke plikt til deltakelse i norskopplæring og verken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap er begge ordninger som ble laget da det tidlig ble klart at kommunene kom til å måtte bosette langt flere enn de har gjort de senere årene. Disse ordningene var med å forhindre at kapasitetsproblemene ble så store i kommunal norskopplæring at det ikke lot seg gjennomføre å gi opplæring til mange samtidig.

Fleksibelt hurtigspor

Ordningene med fleksibelt hurtigspor i rammen av introduksjonsprogrammet og at personer med midlertidig kollektiv beskyttelse har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogrammet, bidrar til å gi ukrainske flyktninger større valgfrihet og mer tilpassede arbeidsrettede løp. Midlertidigheten som ligger til grunn for deres opphold gjør at det er mer hensiktsmessig at de raskt kommer ut i jobb, enn at både de og staten investerer i lang opplæring.

Ikke rett til kompetansekartlegging i mottak

At personer med midlertidig kollektiv beskyttelse ikke har rett til kompetansekartlegging i mottak før bosetting, og at de har rett, men ikke plikt til kompetansekartlegging etter bosetting, er også preget av midlertidigheten som ligger til grunn for deres opphold. I en fase hvor mottak og kommuner raskt måtte skalere opp, er det dessuten et kapasitetsspørsmål hva ressursene skal brukes til.

Hjemreise til Ukraina uten tilbakekallelse av oppholdstillatelse

Ukrainske flyktninger med midlertidig kollektiv beskyttelse kan fritt reise tilbake til Ukraina på kortere opphold, uten at dette påvirker deres oppholdstillatelse. Dette har en del benyttet seg av for å ta seg av familie som ikke har flyktet eller for å undersøke mulighetene for å vende tilbake.

4.3.2 Tiltak som ikke er tatt i bruk

Av ordningene beskrevet i denne oppgaven, er de fleste tatt i bruk, men dette gjelder ikke alle. Jeg vil nå presentere de som ikke er tatt i bruk i skrivende stund.

Forskrift om midlertidig unntak fra retten til individuell plan, (barne)koordinator og kontaktlege

Hjemlene for å lage egne forskrifter ved et høyt antall ankomster fra Ukraina, er ikke tatt i bruk. Dette gjelder eksempelvis spesialisthelsetjenesteloven (1999) § 2-5 d og helse- og omsorgstjenesteloven (1999) § 7-2 hvor det åpnes for at departementet ved høye ankomster

og for å forhindre at kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten overskrides, kan lage forskrift om midlertidig unntak av pliktene om å tilby individuell plan, koordinator, barnekoordinator og kontaktlege.

Forskrift om unntak fra retten til frist for behandling, informasjon om helsehjelp

Det er heller ikke laget forskrift om midlertidig unntak av retten til fastsettelse av frist for behandling, rett til nødvendig helsehjelp uten opphold, ved brudd på frist, informasjon om rett helsehjelp eller informasjon om tidspunkt for behandling, alle jamfør §2-5 d i pasient- og brukerrettighetsloven (1999).

Forskrift om tilpassing av integreringstiltak

Forskriftshjemmelen i integreringsloven (2020) § 37 e legger til rette for at departementet kan gi en midlertidig forskrift for å tilpasse integreringstiltak til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Hjemmelen åpner for å redusere noen av rettighetene for personer med innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og om nødvendig, også for andre deltakere som omfattes av ordningene. Det skal foreligge svært gode grunner for å gjøre slike endringer og terskelen for å gjøre det skal være høy. Den kan likevel benyttes dersom kapasiteten i fylkeskommuner og kommuner er så presset at det er nødvendig at også andre deltakere i ordningene får begrenset sine rettigheter. En eventuell benyttelse av denne lovhjemmelen vil avhenge av hvor mange flyktninger både fra Ukraina og andre land, som kommer til Norge i løpet av en viss periode. Denne hjemmelen er så langt ikke tatt i bruk, verken for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, eller andre.

4.3.3 Uvisst om det er tatt i bruk eller ikke

I tillegg til de nevnte ordningene som er tatt i bruk eller ikke tatt i bruk, er det noen ordninger som det har vist seg problematisk å finne ut om er tatt i bruk eller ikke. Av de som er inkludert i mitt materiale gjelder dette ordningen med at ukrainske flyktninger kan bidra som medhjelpere i helsetjenesten.

4.4 Fordeler og ulemper med ordningene

I avveiningen om eventuell forskjellsbehandling er legitim eller ikke, må eventuelle konsekvenser av forskjellsbehandlingen for både ukrainere og det norske samfunnet, vurderes. Det finnes fordeler og ulemper med de fleste ordningene og jeg vil nå legge frem noen av disse. Jeg vil presentere tiltak for tiltak, og synliggjøre om det er fordeler eller ulemper for ukrainske flyktninger eller norske myndigheter.

Midlertidig kollektiv beskyttelse

Fordeler for ukrainere: De får raskere svar på sine søknader om opphold og de fleste får samme oppholdssatus når asyl gis på bakgrunn av gruppetilhørighet. Raskt innvilget oppholdstillatelse gjør at veien blir kortere til bosetting og arbeid.

Fordeler for norske myndigheter: Ordningen har gjort at Norge i 2022 utstedte de første automatisk lagde vedtakene om oppholdstillatelse. Oppholdstillatelsene kan utstedes automatisk dersom visse vilkår er oppfylt. Maskinelle, automatiske vedtak og fravær av individuelle vurderinger gir mye lavere arbeidsmengde for UDI.

Ulemper for ukrainere: Tillatelsen er nettopp midlertidig, noe som gjør fremtiden usikker. Dette påvirker også motivasjonen til å lære seg norsk, investere i relasjoner til nordmenn eller andre forhold som avhenger av tidsperspektivet. Tillatelsen gis for ett år av gangen og kan fornyes dersom situasjonen i Ukraina vedvarer, men danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Ulempe for norske myndigheter: dersom det skulle vise seg at krigen i Ukraina blir langvarig, vil det på et tidspunkt bli en utfordring at det er svært mange som har bodd i Norge så lenge at det vil bli naturlig å ønske seg permanent oppholdstillatelse. Dette vil medføre stor pågang for å søke om permanent oppholdstillatelse for mange mennesker i løpet av en kortere periode.

Hjemreise til Ukraina, uten tilbakekallelse av opphold

Fordeler for ukrainere: Dette gir frihet til å besøke gjenværende slektninger og venner, samt oppholde seg i hjemlandet for kortere perioder for å drive hjelpearbeid eller undersøke mulighetene for å returnere.

Fordeler for Norge: Siden situasjonen er slik at ukrainere har flyktet fra en angrepskrig og ikke fra sitt eget lands myndigheter, er det ikke så unaturlig at noen vil dra tilbake for kortere perioder. Ved å ikke la dette påvirke oppholdsstatus, fremstår norske myndigheter som rimelige, i tillegg til at det sparer UDI og politi for det arbeidet tilbakekallelse av opphold ville medført.

Ulemper for ukrainere: Det kan være et opplevd press på at man bør reise tilbake for å bidra i forsvaret av landet eller for å hjelpe familie og venner. Kanskje forventer de som er igjen at man av og til tar turen, mens man selv helst vil konsentrere seg om en ny hverdag i Norge. Krysspresset kan bidra til å redusere livskvaliteten og lettelsen over å være trygg borte fra krigen.

Enklere registrering

Fordeler for ukrainere: Det går raskere å bli registrert når det ikke foretas asylintervju. Registrering i alle landets fylker har gjort at ukrainske borgere har kunnet reise direkte til eventuelle bekjente i Norge og registrert seg der.

Fordeler for norske myndigheter: Enklere og geografisk spredt registrering har gjort registreringen mer håndterbar også når det har kommet mange ukrainske flyktninger samtidig.

Ulemper for ukrainere: Individuelle forhold tas i liten grad med i vurderingen av opphold, og de som kanskje hadde hatt krav på opphold etter vanlige regler (utlendingsloven §28) får ikke det og må leve i samme midlertidighet som andre fra Ukraina.

Være medhjelper i helsetjenesten

Fordeler for ukrainere: De har mulighet til å bidra med sin kompetanse, noe som kan gi mestringfølelse og være positivt for både den enkeltes selvopplevelse og integrering. For ukrainere som møter helsevesenet kan det også skape en trygghet å møte en fra sitt eget land som snakker samme språk og har noenlunde lik kulturell bakgrunn.

Fordeler for norske myndigheter: Ukrainske medhjelpere kan bidra til å avlaste helsevesenet i møte med høye ankomster fra Ukraina.

Ulemper for norske myndigheter: Det kan være en risiko for at medhjelperen har en annen forståelse for helsevesenets oppgaver, muligheter og begrensninger enn det som er tilfellet, og dermed gir feilinformasjon. Det er imidlertid presisert at medhjelpere skal være underlagt ansvarlige autoriserte helsearbeidere som er til stede og tilgjengelig for spørsmål dersom det er noe medhjelperen er usikker på. Dette bidrar til å dempe risikoen, men vil ikke kunne fjerne den helt.

Forlenget gyldighet av ukrainske førerkort

Fordeler for ukrainere: Økt mobilitet og frihet til å benytte bil er en stor fordel, både med tanke på fritid og arbeid. I byggebransjen er det for eksempel ofte en stor fordel og kanskje også en forutsetning å kunne kjøre egen bil i løpet av arbeidsdagen.

Fordeler for norske myndigheter: Det er et mål for norske myndigheter at flest mulig ukrainske flyktninger begynner i arbeid (Prop. 107 L (2021-2022), s. 54).

Ulemper for ukrainere: Ordningen gjelder ikke bare førerkort klasse B, men også tyngre kjøretøy (Statens vegvesen, 2023). Det stilles imidlertid krav til yrkessjåføropplæring og -prøve for å kjøre tungtransport i Norge. Dette gjør at de som har arbeidet i transportbransjen med tungtransport ikke har mulighet til å gjøre dette i Norge, med mindre de gjennomfører opplæringen som trengs. Denne opplæringen krever imidlertid en del både tid og økonomiske midler å gjennomføre, noe som begrenser muligheten for ukrainske flyktninger.

Ulemper for norske myndigheter: Ukraina har utfordringer med at korrupsjon er utbredt, og norske myndigheter har ingen kontroll på om førerkortet er skaffet på lovlig vis eller gjennom korrupsjon, noe som kan medføre trafikkfare. For å få førerkort i Ukraina er det ikke nødvendig med verken mørkekjøring eller glattkjøring, forhold som i deler av året i stor grad preger norske kjøreforhold. Dette kan også utgjøre trafikkfare.

Innførsel av ukrainske kjæledyr

Fordeler for ukrainere: Det er lovlig og Mattilsynet dekker også kostnadene med testing, vaksiner og karantene dersom det er nødvendig. Dette gjør det forholdsvis enkelt for ukrainske fordrevne å ta med sine kjæledyr til en ny hverdag i Norge.

Fordel for norske myndigheter: Dette bidrar sannsynligvis til kraftig reduksjon av ulovlig innførsel av kjæledyr, som kan spre sykdommer til andre dyr i Norge.

Ulemper for ukrainere: Denne ordningen gjelder kun ved første ankomst til Norge, så dersom man har flyktet uten kjæledyr og senere oppdager at det var mulig å ta med seg kjæledyr, er det ikke mulig å reise til Ukraina for å hente kjæledyr.

Ulemper for norske myndigheter: Denne ordningen blir gjenstand for spørsmål om ressursutnyttelse for norske myndigheter, da det brukes flere titalls millioner på å sikre seg at ukrainske kjæledyr tilfredsstiller kravene til dyrehelse ved innførsel. Denne ordningen gjelder kun ukrainske kjæledyr og ikke andre dyr fra utenfor EU/EØS, noe som kan fremstå urettferdig for andre flyktninger som ønsker å ta med kjæledyrene sine.

Pensjonister kan jobbe med ukrainske flyktninger uten å få avkortning i pensjonen

Fordeler for ukrainere: De møter kvalifisert personell, både i helsetjeneste og i språkopplæring.

Fordeler for norske myndigheter: Flere kommuner forteller at denne ordningen har vært helt nødvendig for å dekke personellbehovet i møte med en ny flyktningsituasjon i Norge (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 42). Ordningen gir incentiver for at pensjonerte medarbeidere med riktig kompetanse kan bidra til at kommunene har tilstrekkelig med personell for å ivareta ukrainske flyktninger.

Ulemper for norske myndigheter: Ordningen gjelder kun pensjonister i kommunal sektor.

Midlertidig forlengelse av frist (3 måneder) for å tilby grunnskole og videregående for barn

Fordeler for ukrainere: Medfører muligens bedre kvalitet på undervisningen når den først kommer i gang.

Fordeler for norske myndigheter: Gir kommunene lengre tid på å organisere undervisningen og skaffe kvalifisert personell.

Ulemper for ukrainere: Unntaket gir ukrainske barn og unge et dårligere tilbud ved ankomst og gjør at noen må gå i flere måneder uten opplæring, noe som både påvirker opplæringen naturligvis, men også følelsen av å høre til og ha en meningsfull hverdag. Ordningen kan også medføre at frivillige i noen tilfeller må bidra med undervisning på asylmottak, og at opplæringen ikke blir så strukturert som den burde vært.

Ekstra bevilgning til høyskoler og universiteter

Fordeler for ukrainere: Både de med kollektivt opphold etter §34 i utlendingsloven (2008) og de med individuelt opphold etter §28 i utlendingsloven (2008), har mulighet til å starte på tilrettelagte løp som inneholder både norskopplæring og andre fag. Dette gir flyktninger i studentalder enklere mulighet til å starte eller fortsette sine studier, noe som er positivt både for senere arbeidsmuligheter og den enkeltes opplevelse av mening i hverdagen.

Fordeler for norske myndigheter: Flyktninger både fra Ukraina og andre land får muligheten til en tilpasset start på studieløpet, noe som igjen kan føre til at flere fullfører og får relevant arbeid.

Ulemper for ukrainere: Dette er ment som en engangsbevilgning og ble gitt til emner med oppstart høsten 2022. Etter all sannsynlighet kunne dette vært aktuelt også for flyktninger som

kom eller kommer senere og dermed ikke hadde mulighet til å starte med studier høsten 2022.

Dispensasjon fra å bruke kvalifisert tolk i det offentlige

Fordeler for ukrainere og norske myndigheter: Ordningen gjør det enklere å få tak i noen som kan oversette. Dette betyr kortere ventetid og mindre press på de kvalifiserte tolkene, som da kan prioritere oppdragene etter alvorlighetsgrad.

Ulemper for ukrainere og norske myndigheter: Man har ikke samme kvalitetssikring av tjenestene som man har ved kvalifiserte tolker som har gjennomgått opplæring. Dette kan gjøre at rettsikkerheten trues i form av at viktige språklige nyanser ikke fremkommer, at informasjon lekkes til uvedkommende og at kravet til habilitet ikke alltid overholdes.

Retten, men ikke plikt til norskopplæring

Fordeler for ukrainere: At de har rett, men ikke plikt til norskopplæring gir større valgmulighet og kan for eksempel gjøre at noen heller velger å begynne rett i arbeid dersom det er aktuelt.

Ulemper for ukrainere: Retten de har til norskopplæring er begrenset sammenlignet med hva andre bosatte flyktninger har. Dette kan gjøre at norskkunnskapene til ukrainske flyktninger ikke blir så gode som de kunne blitt. Mange fra Ukraina har for eksempel høyere utdanning og ønsker å få det i Norge også. For flere typer utdanninger og jobber er det nødvendig med minimum språknivå B2, noe som regnes som utfordrende for mange å få til i løpet av ett år. Mange kan heller ikke latinsk alfabet eller engelsk, noe som gjør det krevende å kunne kommunisere i Norge uten tilstrekkelig norskopplæring. Dersom det etter hvert blir et ønske om å søke om permanent oppholdstillatelse er det et krav at søkeren har norskkunnskaper på nivå A2. Dette betyr i praksis at ukrainske flyktninger i stor grad må dekke utgiftene til dette selv.

Ulemper for norske myndigheter: Dersom ikke ukrainere klarer å benytte seg av det tilbudet som gis det første året, er sjansen stor for at det blir utfordrende å finne arbeid, noe som kan hindre integreringen og at Norge går glipp av arbeidskraft.

Verken rett eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap

Fordeler for ukrainere: Ukraina har flere likhetstrekk samfunnsmessig med Norge enn en del andre land det kommer flyktninger fra, noe som gjør at opplæring i samfunnskunnskap kanskje ikke er like viktig for personer fra Ukraina.

Ulemper for ukrainere: Dersom det etter hvert blir et ønske om å søke om permanent oppholdstillatelse er det et krav at søkeren har 50 timer opplæring i samfunnskunnskap, noe de da sannsynligvis må dekke selv.

Fleksibelt hurtigspor, i rammen av introduksjonsprogrammet

Fordeler for ukrainere: Ordningen gir “i pose og sekk” og gjør at opplæringen skjer i arbeidslivet. Dette kan være positivt for motivasjonen til å lære, da man raskt ser verdien av opplæringen og merker fremgang som kan bidra til selvforsørgelse. Opplæringen gir relevant innføring i arbeidslivets regler, i tillegg til ulike kvalifiseringstiltak og språkopplæring.

Fordeler for norske myndigheter: Flere begynner raskere i arbeid.

Ulemper for ukrainere: Ved å følge dette sporet går man nødvendigvis glipp av noe av den andre opplæringen man får i introduksjonsprogrammet. Ordningen gjelder kun for de som har lett anvendbar kompetanse som er etterspurt hos norske arbeidsgivere.

Rett, men ikke plikt til introduksjonsprogram

Fordeler for ukrainere: Dette gir valgmuligheter, og dersom det er mer aktuelt å starte rett i arbeid på egenhånd er det mulig. Det åpnes også for muligheten til å starte på introduksjonsprogrammet senere også dersom man først har takket nei. For personer med opphold etter §34 i utlendingsloven er det mulig å ta programmet på deltid.

Ulemper for ukrainere: Det kan tenkes at noen tar valget om deltakelse eller ikke på tynt informasjonsgrunnlag. Kanskje gjør det at man går glipp av opplæring som egentlig hadde vært nyttig.

Ulemper for norske myndigheter: Muligheten til å starte (igjen) med introduksjonsprogram gjelder ikke flyktninger med opphold etter § 28 i utlendingsloven (2008). Det gjør heller ikke retten til å ta det på deltid, det må være fulltid for andre grupper. Dette bidrar til å skape et skille mellom ukrainske flyktninger og andre flyktninger fra norske myndigheters side.

Ikke rett til kompetansekartlegging i mottak og rett, men ikke plikt til kompetansekartlegging etter bosetting

Fordeler for norske myndigheter: Ordningen sparer mottakene for en del arbeid. Retten til kompetansekartlegging etter bosetting bidrar likevel med hjelp til å peke på muligheter og utfordringer som er relevante å kjenne til for å lage en plan for opplæring og kvalifisering til arbeidslivet.

Ulemper for ukrainere: Begrenset kartlegging i mottak kan føre til at forhold som hadde vært viktig for bosetting ikke blir oppdaget før flyktingene er bosatt.

Ulemper for norske myndigheter: Både lokalsamfunn og arbeidsliv kan gå glipp av verdifull kompetanse fordi det ikke var godt nok kartlagt før bosetting.

Midlertidig unntak av plikt om å tilby individuell plan, koordinator og kontaktlege

Fordeler for norske myndigheter: Disse unntakene er først og fremst til fordel for helsetjenesten, og gjør det mulig å omprioritere slik at tjenestene er forsvarlige også med knappe ressurser.

Ulemper for ukrainere: Begrensede rettigheter vil ramme de med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester fra kommune eller spesialisthelsetjeneste. Dette er sårbare personer, og unntakene kan bli en betydelig ulempe for pasienten.

Midlertidig unntak fra rett til fastsettelse av frist for behandling, rett til nødvendig helsehjelp uten opphold, ved brudd på frist informasjon om rett helsehjelp og informasjon om tidspunkt for behandling

Fordeler for norske myndigheter: Disse unntakene er først og fremst til fordel for helsetjenesten, og skal gjøre at det er mulig å omprioritere slik at tjenestene skal være forsvarlige også med knappe ressurser. Hjemmelen til å utarbeide en forskrift som iverksetter disse begrensningene er heller ikke benyttet.

Ulemper for ukrainere: Unntakene vil ramme de med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester fra kommune eller spesialisthelsetjeneste. Dette er sårbare personer og fravær av disse rettighetene kan bli en betydelig ulempe for pasienten.

5. Drøfting

I dette kapittelet vil jeg belyse funnene mine ut fra juridisk og diakonivitenskaplig teori presentert i teorikapitlet. Jeg vil drøfte om forskjellsbehandlingen er eksplisitt begrunnet, om den er legitim og om den er en ulempe for andre enn ukrainere. Videre vil jeg drøfte hvilke utfordringer forskjellsbehandlingen stiller diakonien overfor. Dette vil jeg gjøre ved å drøfte hvordan kirken har respondert på flyktningstrømmen fra Ukraina, om kirken forskjellsbehandler flyktninger og hvordan samarbeid med andre kan styrke diakoniens røst for marginaliserte.

5.1 I hvilken grad og på hvilke måter skjer det forskjellsbehandling mellom ukrainske og andre flyktninger i Norge i dag?

Det regnes som forskjellsbehandling når formålet eller effekten av en handling er at en eller flere personer kommer i en dårligere stilling, eller behandles dårligere enn andre i sammenlignbar situasjon (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 28). Forskjellsbehandling skjer hele tiden, og ofte er den både lovlig og allment akseptert. Det stilles for eksempel ikke spørsmål til at flyktninger tilbys en annen norskopplæring enn nordmenn gjør. Dette er forskjellsbehandling, men den er vurdert som saklig og legitim, og regnes dermed ikke som diskriminering (NOU 2009: 14, s. 40).

Alle lovreglene og ordningene jeg har analysert er enten eksplisitt eller implisitt knyttet til at ukrainske flyktninger behandles annerledes enn andre flyktninger. Med andre ord er det altså forskjellsbehandling og eventuelt diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet som er mest relevant i denne oppgaven. Samtidig kan andre diskrimineringsgrunnlag være aktuelle, eksempelvis oppholdsstatus. Flere av ordningene bunner i at lovreglene eksplisitt gjelder personer med midlertidig, kollektiv beskyttelse, som i dag kun praktiseres overfor ukrainske flyktninger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022a).

Analysen har vist at på noen områder har ukrainere flere rettigheter enn andre flyktninger, eksempelvis at de har gyldig førerkort lengre enn andre flyktninger (Statens vegvesen, 2023) og at de har større valgfrihet når det kommer til opplæring (integreringsloven, 2020, § 37 a, c, d). Positiv særbehandling er naturligvis et gode for dem som nyter godt av det, mens det kan føre til urettferdig behandling, eller i hvert fall en opplevelse av det, for andre. Det brede engasjementet for å hjelpe ukrainske flyktninger har nok også gjort at mange nordmenn ikke

har tenkt over hvordan særegne ordninger for ukrainere har virket på andre grupper flyktninger, som utgjør et mindretall av det samlede antall flyktninger som har kommet til Norge i 2022 og 2023.

5.1.1 Er forskjellsbehandlingen eksplisitt begrunnet?

Blant ordningene jeg har analysert i denne oppgaven er det stor forskjell på i hvor stor grad de er eksplisitt begrunnet fra myndighetenes side. Hvorvidt en ordning er eksplisitt begrunnet eller ikke, kan ha betydning for vurderingen av lovligheten. Som nevnt i teorikapitlet krever lovlig forskjellsbehandling at tiltaket må ha et saklig formål, tiltaket må være nødvendig for å oppnå formålet og det må ikke være uforholdsmessig inngripende overfor de som forskjellsbehandles (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 9). Kravet til saklig begrunnelse krever at begrunnelsen bygger på faktiske forhold som kan vurderes objektivt. Det er også viktig for allmennhetens oppfattelse av lover og regler, at begrunnelsen er tilgjengelig og mulig å forstå. Medvirkning er sentralt når det utarbeides nye lover, og gjennom høringer kan hvem som helst argumentere for og mot lovforslag som legges frem (Regjeringen, 2019). Å kunne komme med innspill, følge saksgangen og se hvilke hensyn som blir vektlagt, er viktig for å opprettholde folks støtte til lovverket. Med bakgrunn i dette er det interessant at det er så stor forskjell i hvor godt begrunnet de ulike særordningene for ukrainske flyktninger er. Dette skal jeg nå gjøre rede for.

Integreringsloven (2020) kapittel 6A inneholder midlertidige regler for personer med oppholdstillatelse etter utlendingsloven (2008) § 34, og her finner man unntak fra normale regler. I § 37 c om introduksjonsprogram finner man i ledd fem at retten til å delta i introduksjonsprogram også gjelder for personer som har vært i arbeid og tidligere avvist eller avbrutt deltakelse i programmet. Videre står det at § 3 i integreringsloven (2020) ikke gjelder. Denne bestemmelsen sier at kommunen ikke har plikt til å tilby introduksjonsprogram til personer som har avbrutt deltakelse i introduksjonsprogram. Med andre ord: den midlertidige bestemmelsen i integreringsloven (2020) § 37 c gjør at kommunen plikter å tilby introduksjonsprogram også til dem som tidligere har avbrutt eller avvist tilbudet. Det står ikke noen begrunnelse for dette i loven. På IMDi sine nettsider finnes en juridisk veileder til integreringslovens midlertidige kapittel 6A (2020) (IMDi, 2023). Her presiseres det at retten til å delta i introduksjonsprogrammets, selv om man tidligere har avbrutt eller avvist det, gjelder i to år fra bosetting i en kommune. Heller ikke i denne veilederen står det noe om begrunnelsen for hvorfor ukrainske flyktninger skal ha denne retten til fleksibilitet, når ikke andre flyktninger har det. I proposisjonen som danner grunnlaget både for de midlertidige lovbestemmelsene, og den juridiske veilederen for de midlertidige reglene, står det at mange av endringene som har blitt gjort i integreringsloven har som formål å støtte opp under

målsettingen av flest mulig av de fordrevne fra Ukraina skal komme raskt ut i arbeid (Prop. 107 L (2021-2022), s. 54). Det er mulig at denne målsettingen utgjør begrunnelsen for hvorfor ukrainske flyktninger har større fleksibilitet til å begynne å jobbe, for så å komme tilbake til introduksjonsprogrammet senere. Likevel er det grunn til å være kritisk til hvorfor ikke de samme reglene gjelder for andre flyktninger. Vilkårene for lovlig forskjellsbehandling krever at tiltaket er nødvendig for å oppnå formålet (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 9). Det fremkommer ikke hvorfor dette er et mer nødvendig tiltak for å hjelpe ukrainere ut i arbeid enn andre flyktninger. Når ikke begrunnelsen for denne særbehandlingen er tydeligere enn den er, kan det også tenkes at det oppleves som uforholdsmessig inngripende for andre flyktninger at denne fleksibiliteten gjelder kun for ukrainere.

For andre ordninger finnes det mer eksplisitte begrunnelser for forskjellsbehandlingen. I analysekapitlet kom det frem at pensjonister som jobber med ukrainske flyktninger ikke får avkortning i pensjon når de arbeider med ukrainske flyktninger i kommunal sektor. Dette er i lovteksten begrunnet med at de utfører en “tjeneste som er nødvendig for å ivareta et ekstraordinært personellbehov i forbindelse med personer fordrevet fra Ukraina” (folketrygdloven, 1997, § 8-52 tredje ledd). Videre er det i høringsnotatet i forbindelse med videreføring av de midlertidige endringene vist til at pensjonistene har “bidratt med nødvendig kompetanse og arbeidskraft til oppgavene som kommunene er satt til å utføre” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 42). Flere kommuner skal ha rapportert om at dette har vært avgjørende for at de har kunnet ivareta sine personellbehov (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 42). Dette viser til at det på grunn av mange flyktninger har vært større behov for personell blant annet i skole- og barnehagesektoren og at intensjonen har vært at pensjonert personell har hatt insentiver for å arbeide noe i sine tidligere jobber (Utdanningsforbundet, 2022). Dette tiltaket har et helt tydelig og eksplisitt formål, nemlig å dekke det økte personellbehovet som har oppstått i kommunal sektor på grunn av masseflukten fra Ukraina. Det nødvendige tiltaket for å nå formålet, altså at pensjonister ikke får avkortning i pensjonen, vurderer jeg som et rimelig insentiv for å få pensjonerte arbeidstakere til å arbeide mer enn de ellers ville gjort. Når det gjelder om det er uforholdsmessig inngripende for de som forskjellsbehandles, fremstår også dette å være legitimt begrunnet på flere vis. For det første gjelder ikke ordningen bare de som er pensjonert fra tidligere kommunale stillinger, men gjelder alt pensjonert personell som arbeider med fordrevne fra Ukraina. I tillegg har Utdanningsforbundet på sine nettsider presisert at det ble gjort tiltak for å engasjere blant annet lærere også sist det kom mange flyktninger til Norge, i 2016 (Utdanningsforbundet, 2022). Dette viser at lignende ordninger har vært benyttet før på liknende situasjoner, dette er ikke en eksklusiv ordning som er iverksatt fordi de store flyktningemassene kommer fra Ukraina denne gangen.

5.1.2 Er forskjellsbehandlingen legitim?

Angrepskrigen Russland satte i gang mot Ukraina i februar 2022 gjorde at hele Ukraina og det ukrainske folk var under angrep. Dette gjorde at alle ukrainere ble ansett å være potensielle ofre for krigen. Derfor ble det 11. mars 2022 i statsråd besluttet at Norge skulle gi midlertidig kollektiv beskyttelse til ukrainere (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022a). Når det foregår borgerkriger er det ulike grupperinger som er potensielle ofre, ikke et helt folk slik det nå er i Ukraina. Da undersøker norske myndigheter hver enkelt asylsøknad for å finne ut om asylsøkeren har et reelt beskyttelsesbehov. Når derimot hele folket er under angrep, slik som i Ukraina, har norske myndigheter besluttet å gi opphold på kollektivt grunnlag. Det vil si at oppholdssøknadene er noe enklere utformet og at ukrainske flyktninger får svar på søknadene innen kort tid. At de fleste fra Ukraina har behov for beskyttelse, har gjort at norske myndigheter besluttet at en enklere asylprosess er tilstrekkelig. Beslutningen om ukrainere som kom til Norge skulle få midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven (2008) § 34 kan med dette sies å være saklig begrunnet, men kan likevel medføre at forskjellsbehandlingen oppleves urettferdig av flyktninger fra andre land. I dette tilfellet er det nærliggende å anta at hensynet til ukrainske fordrevne og ikke minst norske myndigheters begrensede kapasitet, har vært tillagt større vekt enn at ordningene skal være like for alle flyktninger. Når det kommer høye ankomster av flyktninger til Norge, fører det til utfordringer i alle ledd, både for stat og kommune (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 10). Konsekvensen av dette blir å justere ordningene som finnes på ulike områder.

En del av lovreglene som er utformet i forbindelse med masseflukten fra Ukraina nevner eksplisitt at reglene gjelder personer som har midlertidig kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven (2008) § 34. Denne formuleringen finner man i overskriften for kapittel 6A i integreringsloven (2020). Dette gjør at selv om reglene er vedtatt for en viss periode, og nå gjelder for ukrainere, kan de iverksettes igjen senere dersom det skulle være behov for å gi en hel nasjonalitet midlertidig, kollektivt opphold igjen. Grunnen til at det lages egne regler knyttet til midlertidig, kollektiv oppholdstillatelse, er at det i slike situasjoner kommer mange fordrevne og de kommer i løpet av relativt kort tid. Slike situasjoner setter norske myndigheter og hele det norske mottaksapparatet, fra registrering til bosetting og integreringsarbeid, under press. Å ha egne regler for slike tilfeller, som kan vedtas relativt kjapt ved behov, vil være en styrke for norsk beredskap. I dette tilfellet ble reglene laget fordi det kom mange ukrainere, men med enkle justeringer kan de tas frem igjen, dersom Norge igjen står overfor en massefluktsituasjon.

En av ordningene som eksklusivt gjelder for ukrainere, er at deres førerkort er gyldige i Norge utover de vanlige reglene for førerkort utstedt utenfor EØS. Førerkort utstedt i Ukraina er

gyldig for kjøring i Norge så lenge ukrainske fordrevne er under midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge (førerkortforskriften, 2004, § 8-5). Føreren må oppfylle norske alderskrav. Normalt er førerkort utstedt utenfor EØS kun gyldig for kjøring i Norge i inntil tre måneder. For andre personer som har gyldig oppholdstillatelse utover tre måneder og har gjeldende arbeidskontrakt er førerkortet gyldig i inntil seks måneder (førerkortforskriften, 2004, § 8-2). Reglene om å vurdere ukrainske førerkort som gyldige i Norge utover tre måneder baserer seg på EUs regler (Statens vegvesen, 2023).

I en vurdering av om forskjellsbehandlingen er saklig, er det, som jeg har vist til, en samlet vurdering som ligger til grunn (likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, § 9). Forskjellsbehandlingen må ha et saklig formål, som i dette tilfellet ser ut til å være at ukrainske flyktninger skal ha mulighet til økt mobilitet, både privat og i arbeid. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med målsettingen om at flest mulig ukrainere skal komme raskt i arbeid, og at det i en del bransjer er nødvendig med førerkort (Prop. 107 L (2021-2022), s. 54). Forskjellsbehandlingen må være nødvendig for å oppnå formålet. Derfor må tiltaket, i dette tilfellet forlenget gyldighet av ukrainske førerkort, være nødvendig for å oppnå formålet, altså at ukrainere har mulighet til å kjøre bil med deres nasjonale førerkort. Det er ingen tvil om at det er nødvendig at ukrainske førerkort gis lengre gyldighet dersom ukrainere skal kunne kjøre bil i Norge mens de oppholder seg her. I tillegg må ikke tiltaket være for inngripende for de som forskjellsbehandles, altså for personer fra andre land utenfor EØS som har førerkort som ikke er gyldig mer enn tre (eventuelt seks) måneder i Norge. Det er sannsynlig at for mennesker som oppholder seg i Norge, men kommer fra andre europeiske land utenfor EØS, eksempelvis Montenegro og Belarus, oppleves dette som en urettferdig og usaklig forskjellsbehandling. Til denne helhetsvurderingen av om ordningen er legitim bør det også nevnes at en god del flyktninger som kommer fra land utenfor Europa nok er vant til helt andre trafikkforhold og –regler enn det som er tilfelle i Norge og resten av Europa. Med et slikt argument kan man stille spørsmål til hvorfor ikke reglene utvides til å gjelde andre europeiske førerkort fra land som ikke er medlem i EU/EØS.

5.1.3 Er forskjellsbehandlingen en ulempe for ikke-ukrainere?

I analysen har jeg pekt på at en del av ordningene som er lagd i forbindelse med masseflukten fra Ukraina eksplisitt gjelder når det er et høyt antall ankomster fra Ukraina (Midlertidig endringslov som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina, 2022). Når det gjelder helse, er det begrenset med informasjon om ukrainske flyktningers behov for helsehjelp, men tall fra Nasjonalt ankomstsenter på Råde kan gi en pekepinn. Omtrent en tredjedel av ukrainske flyktninger passerer Nasjonalt ankomstsenter på Råde, og tall fra helsetjenesten der viser at mange har behov for helsehjelp ved ankomst (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023,

s. 17). Omtrent ti prosent av flyktingene der har behov for kontakt med lege, og en til to prosent har behov for spesialisthelsetjenester. Antallet sykepleierkontakter er om lag like høyt som antall ankomster. Med tanke på at Nasjonalt ankomstsenter først og fremst tar seg av registrering av flyktinger, og at oppholdene der er relativt korte, kan man anta at en del helseutfordringer ikke blir aktualisert der, men heller gjør seg gjeldende når flyktingene ankommer mottak og etter hvert blir bosatt. Med andre ord, ukrainske flyktinger har en del udekkede helsebehov når de kommer til Norge. Norsk helsevesen har begrenset kapasitet og må derfor gjøre omprioriteringer og endringer dersom det kommer store ankomster av ukrainske flyktinger som medfører økt press på helsevesenet.

At noen regler gjelder eksplisitt ved høye ankomster ser man blant annet i spesialisthelsetjenesteloven (1999) § 2-5 d om midlertidige unntak fra plikter og i pasient- og brukerrettighetsloven (1999) § 2-5 d om midlertidige unntak fra rettigheter. Disse reglene åpner for at helsetjenesten kan gis unntak fra for eksempel å utarbeide individuell plan eller tilby fritt behandlingsvalg. Dette er begrunnet i at det kan være nødvendig for at ikke kapasiteten i helsetjenestene skal overskrides. Det som er spesielt med disse reglene i motsetning til mange av de andre midlertidige reglene, er at disse kan frata rettigheter for både ukrainere og alle andre med opphold i Norge, også nordmenn. For at reglene skal iverksettes forutsettes det at det kommer veldig mange fordrevne fra Ukraina (jamfør høyt estimat på 120.000 fordrevne) (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023, s. 6). Reglene er ikke tatt i bruk per dags dato, men skulle det bli nødvendig, er det mulig at det vil reise spørsmål om hvorvidt det er rimelig at Norge skal ta imot så mange flyktinger at ordinære rettigheter for nordmenn må innskrenkes.

Da koronapandemien førte til nedstenging i store deler av samfunnet i mars 2020 var dette blant annet begrunnet i en frykt for at helsetjenesten skulle bryte sammen (Skogli et al., 2020, s. 48). Dette sier noe om at en større økning i pasienter på norske sykehus ikke lar seg gjøre uten at det går på bekostning av de ordningene man er vant med. Uavhengig av ytre hendelser har det lenge vært varslet at med en stadig eldre befolkning kommer norsk helsevesen til å møte alvorlige kapasitetsutfordringer de kommende årene. Allerede er etterspørselen etter helsetjenester i større vekst enn kapasiteten i helsevesenet (Skogli et al., 2020, s. 12). Dersom det skulle komme svært mange flyktinger på kort tid, vil dette naturligvis påvirke helsevesenet. Ikke fordi flyktingene er sykere enn den norske befolkningen ellers, men fordi flere mennesker også betyr flere med helseproblemer. Da koronapandemien sto på for fullt og det påvirket hvilke helsetjenester som måtte nedprioriteres, var det redselen for høye sykehusinnleggelses som følge av smitte som var årsaken. Med de lovhjemlene som er lagd for å innskrenke helserettighetene som følge av høye ankomster fra Ukraina, vil det være det faktum at Norge tar imot mange ukrainske

flyktninger som vil være årsaken. Det er ikke sikkert at det norske folks solidaritet med ukrainske flyktninger strekker seg så langt at nordmenn godtar at også de får innskrenket sine rettigheter for at ukrainske flyktninger skal få hjelp. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål til ordlyden i lovhjemlene som åpner for å innskrenke helserettighetene. Ved å begrunne eventuelle unntak fra rettighetene med høye ankomster av fordrevne til Ukraina, gjør dette dem til “syndebukker”, mens faktum er at Norge i mange år har vært fullstendig klar over at behovet for helsetjenester vil bli større enn kapasiteten, rett og slett fordi befolkningen blir stadig eldre, altså uavhengig av faktorer utenfor Norges grenser (Skogli et al., 2020, s. 13). Kanskje hadde det vært mer legitimt med en lovregel som begrunnet midlertidige unntak fra rettigheter med mer generelle hendelser. For eksempel kunne den inkludert pandemier, nasjonale katastrofer og store ankomster av flyktninger i løpet av kort tid med mer.

5.2 Hvilke utfordringer stiller forskjellsbehandlingen diakonien overfor?

I en verden som stadig er i endring må kirken tolke verden og menneskelivet på ny og på ny, noe som betyr at samfunnsutfordringer også er å regne som kirkelige utfordringer (Fretheim, 2023, s. 160). Forskjellsbehandlingen som er gjort rede for i analysekapitlet viser i drøftingen overfor at en del av ordningene som er lagd særskilt for ukrainske flyktninger, også medfører ulemper. I situasjoner der flyktninger forskjellsbehandles utfra hvilket land de kommer fra, har kirken et ekstra ansvar. Kirken er kalt til å synliggjøre Guds kjærlighet i verden og fremme håp, kjærlighet, omsorg og rettferdighet (Fretheim, 2023, s. 155).

I lys av denne oppgavens problemstilling og at diakonien gjennom metoden se-bedømme-handle er utfordret til å heve stemmen for marginaliserte, kan man stille spørsmål til om særbehandlingen av ukrainske flyktninger har gjort at flyktninger fra andre nasjonaliteter har blitt ytterligere marginalisert også av kirken selv. Edgardh trekker en linje fra samfunnets generelle nedprioritering av omsorg, via faren for at kirken “venter på invitasjon” for å engasjere seg, til at konsekvensen kan bli at kirkens egen praksis kan bidra til å legitimere det politiske systemet som lar undertrykkelse skje også av kirken (Edgardh, 2019, s. 126). Rapporten NIBR ved OsloMet har lagd om ukrainske flyktnings første fase i Norge viser at ukrainere flest er svært fornøyd med velkomsten de har fått i Norge (Hernes et al., 2022, s. 8). Når man gjennom analysen i denne oppgaven har sett at ukrainere nyter godt av mange egne ordninger, er det gjennom et diakonalt perspektiv relevant å vurdere hvorvidt kirken har vært bevisst sitt ansvar også overfor andre flyktninger.

I dette underkapitlet vil jeg gjøre rede for hvordan diakonien har respondert på de store ankomstene med flyktninger fra Ukraina, om kirken forskjellsbehandler og hvordan samarbeid kan være en nøkkel for å fremme rettferdighet.

5.2.1 Hvordan har diakonien respondert på flyktningestrømmen fra Ukraina?

Som nevnt i innledningskapitlet har det vært et stort engasjement blant det norske folk for å bidra i forbindelse med at mange ukrainere har flyktet og har blitt bosatt i Norge. Det brede engasjementet for ukrainske flyktninger har medført at det kun anses rett og rimelig at kirken har engasjert seg diakonalt for ukrainske flyktninger. Da krigen startet var det mange menigheter som ba spesielt for Ukraina. Dette har fortsatt med markeringer og oppfordringer til felles bønn. Blant annet inviterte preses i Den norske kirke Olav Fykse Tveit og leder i Norges Kristne råd til nasjonal markering med bønn for Ukraina i gudstjenester 9. oktober 2022 (Den norske kirke, 2022c). Dette er et eksempel på at kirkelige ledere benytter sin posisjon til å fremme et budskap, noe som har større betydning for kirkens rolle som verdiformidler enn når enkeltpersoner uttaler seg (Aadland, 2009, s. 159). I anledning ettårsmarkeringen av invasjonen ble også menigheter over hele Norge oppfordret til å be for rettferdig fred i Ukraina (Den norske kirke, 2022a). Den norske kirke sentralt har oversatt liturgien for hovedgudstjenesten til ukrainsk for slik å legge til rette for gudstjenestedeltakelse, også når norskkunnskapene er minimale (Den norske kirke, 2023b). Både en følelse av å ville bidra for å lindre nød og hjelpe andre mennesker, og hele trosgrunnlaget kirken er bygd på, legger til rette for at medmennesker stiller opp når nøden rammer (Johannesen, 2011, s. 205). Eksemplene viser at kirken ser på seg selv som en del av det samfunnet den eksisterer i og har valgt å vie ekstra oppmerksomhet til ukrainske flyktninger.

I 2022 fikk Kirkerådet et engangstilskudd fra staten på 2,5 millioner kroner til inkluderingsarbeid for ukrainske flyktninger. Det ble opprettet en tilskuddsordning som menigheter og kirkelige fellestråd kunne søke på. Rapporten som ble utarbeidet i etterkant viser at pengene ble brukt til å arrangere blant annet åpen kirke, språkkafé, turgrupper med turmat, julegudstjeneste på ukrainsk og familietreff (Den norske kirke, 2023a, s. 2). Dette viser at menigheter over hele landet har vært kreative og utarbeidet varierte, diakonale tilbud til ukrainske flyktninger. Kirken viser kjennetegn på diakoni ved både varen og gjøren (Nordstokke, 2021, s. 142). Gjennom å være et sted for bønn, aktivitet og håp har kirken lagt til rette for at ukrainske fordrevne bidrar i diakonale fellesskap med å være bærere av Guds kjærlighet og nåde, slik som alle mennesker er (Bautista, 2021, s. 418). Å bidra til å gi mennesker håp om endring er å anse som en av kirkens oppgaver og er sentralt i en situasjon der mange har måttet flykte fra sitt hjemland (Fretheim, 2004, s. 111). Håpet er en livskraft

som bidrar til å gi mennesker styrke til å tro på muligheten til å overvinne vansker (Jordheim, 2009, s. 26). Diakoni og håp henger tett sammen, ved at håpet er det som beveger og holder liv i diakonien og gir retning fremover (Nordstokke, 2021, s. 173). Selv relativt enkle aktiviteter som åpen kirke og språkkafé er med på å ta ukrainske flyktnings fortvilelse og nød på alvor, og kan være et håpsbærende element i en fremmed hverdag.

Metoden se-bedømme-handle utfordrer kirken til å ta samfunnsbehov på alvor og handle deretter (Nordstokke, 2011, s. 35). I analysekapitlet så vi at norske kommuner har plikt til å tilby introduksjonsprogram for flyktninger som kommer til Norge. Å ha meningsfulle dager hvor tankene kan få en pause fra krigen i Ukraina er nok viktig for mange ukrainske flyktninger. Likevel viser analysen at norske myndigheter i liten grad er eksplisitte i sine ordninger når det gjelder å bidra til at flyktingene har meningsfulle aktiviteter utover opplæring og hjelp til å komme i arbeid. Dette tomrommet kan diakonien bidra til å fylle, både med håp, aktivitet og fellesskap. I Bergen har kirken, gjennom en egen flyktningsdiakon, startet malekurs for ukrainske flyktninger (Den norske kirke, 2022b). Flyktingene som deltar her forteller at maling både hjelper dem med å uttrykke følelsene de bærer på, på en annen måte enn gjennom ord, samtidig som det reduserer stress å gjøre noe praktisk. Det er ikke vanskelig å se at dette malekurset inneholder så mye mer enn å lære maleteknikker. Det fremmer menneskeverd og selvrespekt ved at flyktingene kan skape noe, samtidig som følelsene kan uttrykkes på andre måter enn gjennom ord. Dette er å ta medmennesker på alvor og er en type aktivitet som egner seg godt til å både fremme håp og vise omsorg, også når språkbarrierer er en hindring.

5.2.2 Forskjellsbehandler kirken flyktninger?

Diakoni som fagfelt er å betegne som et tverrfaglig fagområde som setter ulike fagområder i spill med hverandre (Nordstokke, 2011, s. 35). Forskjellsbehandling kan derfor være et diakonalt anliggende både fordi andre fagfelt gir innsikt i hva konsekvensene av forskjellsbehandling kan bli, og fordi kirken fremmer et syn om at alle mennesker er bærere av den gudegitte verdighet (Bautista, 2021, s. 418). Gjennom Guds nåde har mennesker fått del i både frelse og det kristne tjenestefellesskapet. Med Jesus som forbilde er kristne kalt til å bidra til å lindre nød og fremme likhet (Nordstokke, 2021, s. 12). Å bli behandlet likt kan enten bety at alle får det samme, men mer interessant er det å se på likhets-begrepet ut fra en forståelse om at mennesker gis like muligheter til å delta og at det er dette som skaper rettferdighet (Haugen, 2018, s. 117). Det betyr at det noen ganger er både legitimt og nødvendig at visse grupper mennesker gis positiv særbehandling (Haugen, 2018, s. 118).

Diakonien har ikke bare i oppgave å inspirere til gode handlinger, den har også i oppgave å forstyrre praksis for å endre på maktstrukturer som fører til urettferdighet (Stålsett, 2021, s. 101). Som nevnt i teorikapitlet har markedskreftene gjort noe med måten man omfatter omsorg, og kanskje også hvordan kirkens selvforståelse som diakonal har blitt påvirket av dette. Edgardh (2019, s. 126) skriver at omsorg generelt har blitt nedprioritert og at dette kan føre til at kirken i større grad “venter på invitasjon” til å engasjere seg, enn å selv ta initiativet, spesielt når det gjelder å heve stemmen og tale marginalisertes sak. Kanskje har dette en sammenheng med at kirkens oppdrag kan sies å være grenseløst (Aadland, 2009, s. 160). Selv om kirken er engasjert i et bredt saksfelt, må kirkens egen praksis være preget av en moralsk forsvarlig praksis. Dette er grunnleggende for diakonien som er et bilde på kirkens moralpraksis, men også fordi kirken er avhengig av å bli oppfattet som en seriøs aktør utad (Aadland, 2009, s. 160; Johannesen, 2011, s. 218).

I innledningskapitlet presenterte jeg kort en kronikk fra Røde Kors sin generalsekretær, Bernt Apeland, som peker på forskjellsbehandlingen som gjøres mellom ukrainske flyktninger og andre flyktninger (Apeland, 2022). Pave Frans har også kritisert forskjellsbehandlingen av flyktninger som skjer i Europa i dag, selv om han ikke nevner Ukraina spesielt (Pave Frans, 2022). Han pekte i april 2022 på at flyktninger fra noen land (les: Ukraina) tas imot med åpne armer, mens flyktninger fra andre land møter stengte grenser. Han har uttalt at flyktninger deles i grupper, blant annet ut fra hudfarge og om de kommer fra et utviklingsland eller et rikt land. Ifølge Dagsavisen har han gått så langt at han har uttalt at “Vi er rasister, og det er ille.” (Pave Frans, 2022). Her sender paven et sterkt budskap om at den praksisen som foregår, ikke er rimelig, og at den gjelder oss alle.

Meg bekjent har ikke Den norske kirke problematisert forskjellsbehandlingen av ulike grupper flyktninger i den offentlige debatten. Dette er påfallende når diakonivitenskapen peker så tydelig på kirkens ansvar for å heve stemmen for marginaliserte og protestere mot maktstrukturer som opprettholder urett (Fretheim, 2023, s.155; Jordheim, 2009, s.14; Nordstokke, 2021, s.17; Stålsett, 2021, s. 101). Den strukturelle diakonien, hvor kirken fremstår som samfunnsaktør, har en viktig rolle som normsender og verdiformidler. Hvilke spørsmål kirken engasjerer seg i, eller ikke, har betydning for hvilke moralske signaler kirken sender (Johannesen, 2011, s. 205). Diakonien bør ikke bare engasjere seg i de utfordringer som oppstår ellers i samfunnet, men også evne å se kritisk på egen praksis. Spesielt handlinger gjort med gode intensjoner har behov for kritisk granskning, dette fordi den gode hensikten kan føre til at man ikke ser de negative konsekvensene av praksisen (Stålsett, 2021, s. 101). Også Nordstokke (2011, s. 36) skriver at egen forforståelse og stolthet kan komme i veien for at man klarer å bedømme egen praksis kritisk. I en verden hvor flere og flere sitter med en følelse av å miste kontrollen over egne livsvalg må diakonien først og fremst bidra til

rettferdighet og myndiggjøring (Fretheim, 2004, s. 111). Rettferdighet handler om å ha faktiske muligheter til deltakelse (Haugen, 2018, s. 117). Når kirken selv lyser ut midler øremerket ukrainske flyktninger, bidrar dette til å opprettholde myndighetenes forskjellsbehandling av flyktninger fra Ukraina og andre nasjonaliteter. Dette stemmer overens med Edgardhs uttalelse om at kirkens egen praksis noen ganger bidrar til å legitimere det politiske systemet som lar undertrykkelse finne sted (Edgardh, 2019, s. 126)

Særbehandlingen kirken har gjort overfor ukrainske flyktninger er en ulempe både for de flyktingene som ikke omfattes av ordningene, men også for kirken. Det kan også gjøre at diakoniens troverdighet svekkes, og at tilliten til at diakonien kan være en endringsaktør reduseres (Nordstokke, 2021, s. 183). For at kirken skal bli ansett som en seriøs og forutsigbar aktør, er den helt avhengig av å selv opptre moralsk forsvarlig (Johannesen, 2011, s. 218). Kirkens moralpraksis uttrykkes gjennom diakoni, og en kirke uten diakoni som evner å være selvkritisk kan sies å ha begrenset troverdighet (Aadland, 2009, s. 160). Dette gjør at kirken kanskje står overfor et omdømmeproblem som påvirker kirkens troverdighet dersom det fremkommer at andre flyktninger har blitt nedprioritert til ukrainske flyktingers fordel.

5.2.3 Diakonalt samarbeid

Kirken har ikke monopol på verken å fremme moral eller å stå på de marginalisertes side. Å kjempe for rettferdighet er ikke noe diakonien er alene om (Johannesen, 2011, s. 217). Diakoniens begrunnelse for å engasjere seg i ulike samfunnsutfordringer skiller seg gjerne fra andre organisasjoner, med at den kristne troen spiller en viktig rolle. For eksempel tok Paulus til orde for at selv om kristne kan betraktes som ulike lemmer på én kropp, har alle et felles kall til å leve i kjærlighet og fred med hverandre (Rom. 12,21; Rom. 12,18). Han fremholder betydningen av samfunnsengasjement ved å uttale at kristne skal gjøre godt og slik vinne anerkjennelse (Fretheim, 2023, s. 132). Samtidig finnes det mange eksempler på at kirken har felles interesse med sekulære organisasjoner i moralske spørsmål (Johannesen, 2011, s. 217). I denne sammenhengen kan det være nyttig å benytte begrepet *implisitt diakoni*, som viser til at det er den sosiale handlingen i seg selv som vektlegges, uavhengig av religiøs tolkning (Stålsett, 2021, s. 96). Ved å snakke om implisitt diakoni kan kirken i enda større grad nyttiggjøre seg av både inspirasjon, korrigerende og gjennomføringsevne fra ikke-kristne aktører (Stålsett, 2021, s. 97).

Når generalsekretæren i Røde Kors tar til orde for å problematisere forskjellsbehandlingen som oppstår i kjølvannet av særordninger for ukrainere, kunne kirken stemt i. Både diakonien

og Røde Kors streber etter å forebygge og lindre menneskelig nød og sikre respekt for enkeltmennesker. Kirkens utfordring er imidlertid å argumentere for sitt standpunkt på en slik måte at det gir mening og oppleves relevant også for personer som ikke anser seg selv som menighetsfolk (Johannesen, 2011, s. 218). Haugen (2018, s. 76) mener at det er en større utfordring for kirken å formidle sitt evangeliske budskap i et selvgodt overflodssamfunn enn at kirken blir for politisk. I denne sammenhengen er det også nødvendig at diakonien vever sammen barmhjertighet og kamp for rettferdighet. Kirkens tradisjon med å bistå nødlidende på en måte som bærer preg av at noen er avhengige av andres godhet for å frigjøres fra undertrykkelse, gjør at diakonien må bidra med å forstyrre praksis slik at den blir mer rettferdig. Kirken med sitt kall til å både vise omsorg og kjempe for rettferdighet, bør i større grad samarbeide med andre organisasjoner som har større erfaring med å “gå på barrikadene for å si ifra om og protestere mot urett og urettferdighet” (Jordheim, 2009, s. 14). Det virker som en utfordring for kirken at selv om “kamp for rettferdighet” har kommet inn i diakoniplanen som ett av fire hovedområder (Den norske kirke, 2020), spiller fortsatt barmhjertighetstanken en så stor rolle at den noen ganger kommer i veien for diakoniens kamp for rettferdighet. Det er ikke nok at kirken tilbyr gode aktiviteter for ukrainske flyktninger, også flyktninger fra andre land bør ha et tilbud. Med tanke på at inkluderende fellesskap er ett av hovedområdene i diakoniplanen (Den norske kirke, 2020), bør kirken legge til rette for felles aktiviteter for alle flyktninger, og ikke skille mellom nasjonaliteter uavhengig av om det kommer flere fra ett område enn andre. Helst burde kirken vise seg som et forbilde ved å tilby aktiviteter som ikke bare er for flyktninger, men som favner ulike mennesker i ulike livssituasjoner. Flyktninger er tross alt først og fremst mennesker; de er mennesker før de er flyktninger (Bautista, 2021, s. 423). Diakonien bør altså bidra til å forstyrre egen praksis med tanke på at kirken selv opprettholder skillene mellom flyktninger fra ulike land. I tillegg kan kirken med fordel samarbeide mer med sekulære aktører som bedriver implisitt diakoni, spesielt når det kommer til noe så universelt og sentralt for alle mennesker som å kjempe for rettferdighet.

6. Konklusjon

6.1 Oppsummering av oppgavens innhold

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvordan forskjellsbehandlingen av ukrainske flyktninger og andre flyktninger kommer til uttrykk gjennom offentlige, nasjonale ordninger og hvilke utfordringer forskjellsbehandlingen kan medføre. I innledningen ga jeg et kort innblikk i hvordan dagens flyktnings situasjon med masseflukt fra Ukraina skiller seg fra de siste års situasjon når det gjelder ankomster til Norge. Jeg pekte på noen aviskronikker hvor forskjellsbehandlingen ble lagt frem som en stor utfordring for hvordan man som samfunn forskjellsbehandler flyktninger fra Ukraina og flyktninger fra andre land. I metodekapitlet presenterte jeg metodiske valg og avveininger jeg har gjort. Jeg gjorde rede for

dokumentanalyse som metode og ulike forhold som kan ha påvirket oppgavens retning, slik som utvelgelse av data, forforståelse og metodekritikk.

I teorikapitlet presenterte jeg de juridiske rammene for forskjellsbehandling, herunder lovligheten av det, ulike lover og konvensjoner med relevans for oppgavens tema og en presentasjon av diskrimineringsvernet som finnes i Norge. Teorikapitlet inneholdt også diakonivitenskapelig begrunnelse for at kirken bør engasjere seg i forskjellsbehandling og flyktningsspørsmål, samt at jeg redegjorde for den diakonale metoden se-bedømme-handle, hvorfor migrasjon og forskjellsbehandling er et diakonalt anliggende, skjæringspunktet mellom barmhjertighet og rettferdighet, kirkens rolle som formidler av både håp og ulike verdier, diakoni som forstyrrelse og betydningen av samarbeid med andre aktører. I analysekapitlet presenterte jeg funn fra analysen av de ulike ordningene som gjelder for ukrainske flyktninger. Her pekte jeg på noen hovedspørsmål: hvem ordningene gjelder for, om de gir økte eller begrensede rettigheter, om ordningene er tatt i bruk eller ikke og til slutt ulike fordeler og ulemper ordningene medfører for både ukrainske flyktninger og norske myndigheter.

I drøftingen har jeg presentert noen av funnene i lys av teorigrunnlaget, både det diakonale og det teoretiske. Her drøftet jeg hvorvidt forskjellsbehandlingen av ukrainske flyktninger er eksplisitt begrunnet, om det er legitimt og om det er til ulempe for ikke-ukrainere. Videre drøftet jeg hvilke utfordringer forskjellsbehandlingen stiller diakonien overfor og så på dette ved å gjøre rede for hvorfor forskjellsbehandlingen av flyktninger er et diakonalt anliggende, hvordan kirken har respondert på flyktningstrømmen fra Ukraina, om kirken selv forskjellsbehandler og hvordan kirken gjennom samarbeid kan fremme marginaliserte flyktnings stemme i det offentlige rom.

6.2 I hvilken grad og på hvilke måter skjer det forskjellsbehandling mellom ukrainske og andre flyktninger?

Oppgaven har vist at det finnes mange særordninger som gjelder kun for ukrainske flyktninger, men at det varierer hvorvidt disse medfører store fordeler for dem som gruppe eller ikke. Noen ordninger har ført til økte rettigheter og større valgfrihet, slik som forlengelse av førerkortenes gyldighet og muligheten til å ta introduksjonsprogrammet på deltid eller begynne igjen etter å av avbrutt det. Andre ordninger, som midlertidig kollektiv beskyttelse, har også ført til ulemper, i form av at de må leve i midlertidighet i påvente av å se an utviklingen av krigen i Ukraina.

I noen tilfeller har forskjellsbehandlingen vist seg å være eksplisitt begrunnet, mens i andre tilfeller virker ikke forskjellsbehandlingen å være like godt begrunnet. Dette medfører at de ordningene som er godt begrunnet både fremstår som mer rimelige og sannsynligvis er lettere å akseptere også for dem som ikke får ta del i godene de medfører. Hvorvidt forskjellsbehandlingen er legitim, ser også ut til å variere noe. En del av ordningene er saklig begrunnet ut fra norske myndigheters egen interesse, blant annet å forhindre at kapasiteten overskrides og tjenester kolliderer på grunn av stor etterspørsel. Noen av ordningene er såpass begrenset begrunnet at det er nærliggende å anta at flyktninger fra andre land, som ikke nyter godt av ordningenes fordeler, ikke opplever forskjellsbehandlingen som rimelig og rettferdig. Noe av forskjellsbehandlingen fremstår ikke bare som en urettferdighet for de flyktningene som ikke får ta del i dem, men er også en ulempe for nordmenn.

6.3 Hvilke utfordringer stiller forskjellsbehandlingen diakonien overfor?

Som en del av storsamfunnet har også kirken respondert på flyktningstrømmen fra Ukraina. Dette ved å tilby ulike aktiviteter, både med sosialt og åndelig fokus, som for eksempel turgrupper, språkkafé, åpen kirke og bønn for Ukraina. Kirkens tilbud til ukrainske flyktninger viser at diakonien har tatt ukrainske flyktnings nød og fortvilelse på alvor, og prøver å bidra med håpsbærende elementer i en krevende situasjon. Det har imidlertid vært vanskelig å finne belegg for at kirken har tatt forskjellsbehandlingen som skjer av flyktninger fra Ukraina og andre land, på alvor. Det er lite som tyder på at sentrale kirkeledere i Den norske kirke har engasjert seg i den offentlige debatten om forskjellsbehandlingen, selv om kirken er kalt til å heve stemmen for marginaliserte og fremme rettferdighet og likhet. Diakoni som forstyrrelse og kritisk blick på både egen og andres praksis, ser ut til å ha tapt terreng til fordel for diakonal barmhjertighet. Dette har i praksis medført at kirken i stor grad har engasjert seg for ukrainske flyktninger, kirken ikke har lagt til rette for at andre flyktninggrupper nyter godt av det samme diakonale tilbudet, og heller ikke kjemper for å fremme likebehandling av ulike flyktninggrupper. Det ser altså ut til at kirken ikke har prioritert verken tilbud til flyktninger fra andre land enn Ukraina, og heller ikke gjennom strukturell diakoni har tatt kampen for rettferdighet når forskjellsbehandling skjer. Dette kan bidra til å svekke kirkens og diakoniens tillit og omdømme som rettferdighetsforkjemper. Kirken kan imidlertid fortsatt arbeide for å endre en slik forståelse, og ved å søke samarbeid med andre aktører står kirken sterkere i kampen for rettferdighet. Det virker som kirken på egenhånd ikke er kapabel, eller har kapasitet til å balansere både barmhjertighetsgjerninger for ukrainske flyktninger, samtidig som det kjempes for rettferdighet for andre flyktninggrupper.

Økt samarbeid med andre aktører virker dermed å være en nødvendighet dersom kirken skal greie å ta diakoniens oppgave med å kjempe for rettferdighet på alvor.

6.4 Oppgavens relevans for praksis

Oppgaven viser at forskjellsbehandling skjer, og at i skyggen av særordninger for ukrainske flyktninger, finnes det andre flyktninger som nedprioriteres. Når man ser at offentlige ordninger skaper et skille mellom ukrainske flyktninger og andre flyktninger, er det sannsynlig at dette også er et kjent fenomen i organisasjonsverden. Forskjellsbehandling handler ikke bare om hva som er lov eller ikke, men det handler også om konsekvensene av å tilhøre “de andre flyktningene”. De som stadig møter på ordninger som gjelder kun for ukrainske flyktninger, de som stadig ser plakater slått opp på engelsk og ukrainsk, men ikke på sitt morsmål. Forskjellsbehandlingen er alvorlig for dem som kommer dårligere ut enn ukrainerne, selv om de utgjør en mindre del av den totale mengden flyktninger i Norge. Oppgaven viser også at kirken har respondert på flyktingestrømmen fra Ukraina på samme måte som mange andre, med særordninger for ukrainere. Det er enda ikke for sent for kirken å løfte forskjellsbehandlingen som et tema i den offentlige samfunnsdebatten og dermed justere hvilken historie som blir stående i historiebøkene når det kommer til både Norges, men spesielt kirkens, håndtering av flyktingsituasjonen som oppsto etter invasjonen av Ukraina. Diakonien bør heve stemmen og ta initiativ til at organisasjoner, enkeltpersoner og myndigheter kan samarbeide for å utjevne forskjellene og sikre en mer likeverdig behandling av flyktninger, selv om det er én gruppe som dominerer.

6.5 Utblikk til videre forskning

Denne oppgavens begrensninger ved å kun inkludere offentlige, nasjonale ordninger, viser ikke det hele bildet av forskjellsbehandlingen som gjøres. Innen diakonivitenskapen bør det forskes på hvordan kirkens helhetlige respons på flyktingestrømmen har vært og hvilken rolle diakonien bør ta i slike situasjoner der marginaliserte grupper settes opp mot hverandre. Det kan med fordel forskes mer på hvordan diakonien balanserer rettferdighet og barmhjertighet i diakonal praksis, spesielt med tanke på flyktninger og migranter.

Andre fagfelt kan med fordel forske videre på hvordan forskjellsbehandlingen påvirker både ukrainere og andre flyktningene over lengre tid. Det hadde vært interessant å vite hva forskjellsbehandling gjør med selvforståelsen og mulighetene til integrering i det norske samfunnet. Videre kunne det gjerne vært undersøkt nærmere hvordan helheten av

forskjellsbehandlingen som gjøres fra stat, kommune og organisasjoner ser ut. Kanskje bildet hadde sett annerledes ut enn det som fremkommer i denne oppgaven.

7. Litteratur

Aadland, E. (2009). Det godes fiende? I *Diakoni: En kritisk lesebok* (s. 159-167). Tapir akademisk forlag

Apeland, B. G. (2022, 26. september) Norge lager klasseskilte blant flyktingene. *NRK*
<https://www.nrk.no/ytring/norge-lager-klasseskilte-blant-flyktingene-1.16113357>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023, 27. mars) *Høringsnotat: Forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.*

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/horingsnotat-forslag-om-videreforing-av-midlertidige-regler-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-m.m.pdf>

Bautista, L. C. (2021). Migrants and refugees: Voice and agency. Towards an infrastructure of welcome and hospitality and an architecture of advocacy and solidarity. I Ampony, G., Büscher, M. E. H., Hofmann, B., Ngintedem, F., Solon, D. T., & Werner, D. (Red.), *International handbook on ecumenical diakonia: Contextual theologies and practices of diakonia and Christian social services - resources for study and intercultural learning* (s. 417-426). Regnum Handbooks.

Den norske kirke. (2020). *Plan for diakoni*. https://www.kirken.no/globalassets/kirken.no/om-kirken/samfunnsansvar/diakoni/plan-for-diakoni_rev2020.pdf

Den norske kirke. (2022a, 1. april). *Kirken i møte med krigen i Ukraina*. Ressursbanken
<https://ressursbanken.kirken.no/nb-NO/2022/kirken-i-mote-med-krigen-i-ukraina/#na>

Den norske kirke. (2022b, 4. juli). *Målekurs for flyktingar*. Aktuelt.
<https://www.kirken.no/nb-NO/om-kirken/aktuelt/flyktinger%20p%C3%A5%20m%C3%A5lekurs/>

Den norske kirke. (2022c, 29. September). *Inviterer til nasjonal markering med bønn for Ukraina*. Aktuelt. <https://www.kirken.no/nb-NO/om-kirken/aktuelt/felles%20b%C3%B8nn%20for%20ukraina%209.%20oktober/>

Den norske kirke. (2023a). *Særskilt tilskudd til frivillighetens innsats for inkludering av nyankomne fra Ukraina*. Den norske kirke. https://www.kirken.no/globalassets/kirken.no/om-kirken/samfunnsansvar/asyl-innvandring-integrering/rapport_ukrainamidler2022_net.pdf

Den norske kirke. (2023b, 23. Februar). *Liturgier: hovedgudstjenesten*. Ressursbanken.
<https://ressursbanken.kirken.no/nb-NO/2022/liturgier/#na>

Edgardh, N. (2019). *Diakonins kyrka: Teologi, kön och omsorgens utmattning*. Verbum AB.

Flyktningshjelpen. (2022, 16. juni) *Global statistikk over mennesker på flukt*
<https://www.flyktningshjelpen.no/global/statistikk/statistikk/>

Flyktningskonvensjonen. (1951). *Konvensjon om flyktnings stilling* (28-07-1951 nr 1 Multilateral). Lovdata <https://lovdata.no/traktat/1951-07-28-1>

FN. (2022, 17. juni). *Mennesker på flukt*. <https://www.fn.no/tema/flyktninger/mennesker-paa-flukt>

FN. (2023, 27. mars). *Ukraina* <https://www.fn.no/konflikter/ukraina>

Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19>

Fretheim, K. (2004). *Mennesker kjemper for livet: Menneskeverd og menneskerettigheter i en globalisert verden*. Verbum.

Fretheim, K. (2023). *Fortolke, forankre og forandre: Samfunnsutfordringer og bibelbruk*. Verbum.

Fører kortforskriften. (2004). *Forskrift om fører kort m.m.* (FOR-2004-01-19-298). Lovdata.
<https://lovdata.no/forskrift/2004-01-19-298>

Grunnloven. (1814) Kongeriket Norges grunnlov (LOV-1814-05-17). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1814-05-17-bm>

Haugen, H. M. (2018). *Diakoni i velferdssamfunnet: Mangfold og dilemmaer*. Fagbokforlaget.

Helsedirektoratet. (2022, 20. april) *Tilleggsinformasjon: særlige forhold som gjelder personer som er fordrevne fra Ukraina*. Helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente.
<https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/tillegg#ukrainske-flyktninger-med-helsefaglig-utdanning-medhjelper-personellressurs>

Helsedirektoratet. (2023). *Autorisasjon og lisens*. Autorisasjon og spesialistutdanning.
<https://www.helsedirektoratet.no/tema/autorisasjon-og-spesialistutdanning/autorisasjon-og-lisens>

Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse og omsorgstjenester m.m* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>

Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T. og Staver, A. B. (2022). *Ukrainian refugees: experiences from the first phase in Norway* (NIBR report 2022:11). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/bitstream/handle/11250/3029151/2022-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

IKVO -Interesseorganisasjonen for kommunal voksenopplæring. (2023, 26. januar). *Hørings svar fra IKVO v/Signe Vibeche Holte*. Hørings svar til høringsnotat: Forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-videreforing-av-midlertidige-regler-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-m.m/id2959569/?uid=409defe6-7a68-48ec-8b3a-aa086356f29d>

Integreringsloven. (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2020-11-06-127>

IMDi. (2021, 4. november). *Hva sier tolkeloven?* Tolking i offentlig sektor. <https://www.imdi.no/tolk/hva-sier-tolkeloven/>

IMDi. (2022, 7. februar). *Fleksibelt hurtigspor*. Fagressurs for introduksjonsprogrammet. <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/introduksjonsprogram-for-flyktninger-fra-ukraina/fleksibelt-hurtigspor/#om-fleksibelt-hurtigspor->

IMDi. (2023). *Juridisk veileder til integreringslovens midlertidige kapittel 6A*. Regelverk. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringslovens-midlertidige-kapittel-6a/>

Jusleksikon. (2021, 15. juni). *Ratifikasjon*. Jusleksikon.no. <https://jusleksikon.no/wiki/Ratifikasjon>

Jusinfo. (2023). *Usaklig forskjellsbehandling og likhetsprinsippet*. Jusinfo.no <https://jusinfo.no/forvaltningsrett/proving-av-myndighetsmisbruk/usaklig-forskjellsbehandling-og-likhetsprinsippet/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2022a). *Innføring av midlertidig kollektiv beskyttelse for personer fordrevet fra Ukraina, jf. utlendingsloven § 34*. (Nr.22/1436) [Kongelig resolusjon].

Justis- og beredskapsdepartementet. (2022b). *Instruks GI-07/2022 – Anvendelse av instruks GI-03/2020 overfor fordrevne fra Ukraina som har fått midlertidig kollektiv beskyttelse*. (Nr. GI-07/2022) [Rundskriv].

Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt.

Johannessen, K. I. (2011). Ethiske utfordringer. I *Diakonen—Kall og profesjon* (s. 205-220). Tapir akademisk forlag.

Jordheim, K. (2009). Plan for diakoni i Den norske kirke: En presentasjon. I *Diakoni: En kritisk lesebok* (s. 13-28). Tapir akademisk forlag

Kunnskapsdepartementet. (2022, 5. april) *Informasjon om økt studiekapasitet i universitets- og høyskolesektoren som følge av krigen i Ukraina*. [Brev]
<https://www.studyinnorway.no/sites/default/files/docs/Informasjon%20om%20%C3%B8kt%20studiekapasitet%20i%20universitets-%20og%20%C3%B8yskolesektoren%20som%20f%C3%B8lge%20av%20krigen%20i%20Ukraina.pdf>

Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51>

Mattilsynet. (2023) *Informasjon til flyktninger som reiser med kjæledyr fra Ukraina*. Reise med kjæledyr. <https://www.mattilsynet.no/dyr/kjaeledyr/reise-med-kjaeledyr/kjaeledyr-fra-ukraina/informasjon-til-flyktninger-som-reiser-med-kjaeledyr-fra-ukraina#kap-2-unntak-fra-regelverket-for-mennesker-p-flukt-fra-ukraina>

Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>

Midlertidig endringslov som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. (2022). *Lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* (LOV-2022-06-10-35). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2022-06-10-35>

Mogstad, H. og Larsen, H. K. (2022, 28. april). Legitimerer nærhet forskjellsbehandling av flyktninger? *Aftenposten*.
<https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/8QMmxr/legitimerer-naerhet-forskjellsbehandling-av-flyktninger>

Nordstokke, K. (2021). *Diakoni: Evangeliet i handling*. Verbum.

NOU 2009: 14. (2009). *Et helhetlig diskrimineringsvern: Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsværn og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK*. Barne- og likestillingsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/631506afcd86400ea07b7aa5738cfda8/no/pdfs/nou200920090014000dddpdfs.pdf>

Opplæringsloven. (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringen* (LOV-1998-07-17-61). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

Pasient- og brukerrettighetsloven. (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter* (LOV-1999-07-02-63). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-63>

Pave Frans. (2022, 15. april). Pave Frans kritiserer forskjellsbehandling av flyktninger. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/verden/2022/04/15/pave-frans-kritiserer-forskjellsbehandling-av-flyktninger/>

Prop. 107 L (2021-2022). *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3caa95680fe5427085c194ca6be498e1/no/pdfs/prp202120220107000dddpdfs.pdf>

Regjeringen. (2019, 14. januar). *Slik blir lover til*. Slik blir Norge styrt. <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/slik-blir-norge-styrt/slik-blir-lover-til2/id2565033/>

Regjeringen. (2022, 20. desember). *Pensjonister kan jobbe med ukrainske flyktninger uten avkortning*. Nyheter. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/videreforing-pensjonister-kan-jobbe-med-flyktninger/id2952427/>

Sandra Borch. (2022, 10. mars). *Svar på skriftlig spørsmål om ukrainske flyktninger kan ta med kjæledyrene sine inn til Norge*. Svar til Stortinget. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar-pa-skriftlig-sporsmal-om-ukrainske-flyktninger-kan-ta-med-kjaeledyrene-sine-inn-til-norge/id2903705/>

Skogli, E., Halvorsen, C. A., Vennerød, Ø., Stokke, O. M., Vikøren, S. og Karttinen, E. (2020). *Forberedt på neste krise? Vurdering av helse- og omsorgssektorens kapasitet til å håndtere fremtidig etterspørsel* (142/2020). Menon Economics. https://www.nsf.no/sites/default/files/2021-02/forberedt-pa-neste-krise_menon_rapport_2021.pdf

Spesialisthelsetjenesteloven. (1999). *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* (LOV-1999-07-02-61). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-61>

Statens vegvesen. (2023) *Høringsoppsummering og endringsforskrift til førerkortforskriften*. <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/horinger/2022/22-77356-3-horing---forslag-til-endringer-i-forerkortforskriften/horingsoppsummering-og-endringsforskrift-til-forerkortforskriften-med-vedlegg.pdf>

Statistisk sentralbyrå. (2022, 7. juli). *Statistikkbanken: Innvandring grunnet flukt, etter landbakgrunn og år*. Statistisk sentralbyrå, 2022.

<https://www.ssb.no/statbank/table/07113/chartViewColumn/>

Study in Norway. (2022). Informasjon om flyktninger til institusjoner.

<https://www.studyinnorway.no/informasjon-om-flyktninger-til-institusjoner>

Stålsett, S. J. (2021). Interpretation, inspiration, and interruption: The role of theologies in diaconia. I Ampony, G., Büscher, M. E. H., Hofmann, B., Ngnintedem, F., Solon, D. T., & Werner, D. (Red.), *International handbook on ecumenical diakonia: Contextual theologies and practices of diakonia and Christian social services - resources for study and intercultural learning* (s. 95-104). Regnum Handbooks.

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforl.

Tolkeloven. (2021). *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv.* (LOV-2021-06-11-79). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2021-06-11-79>

UDI. (2022a, 24. februar) *Instruks fra UDI til politiet om returer til Ukraina*. UDI regelverk. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2022-001/>

UDI. (2022b, 15. mars) *Ny registeringsrutine for søkere som ankommer fra Ukraina*. UDI regelverk. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-081/udi-2010-081v6/>

UDI. (2022c, 28. oktober). *Ukraina: informasjon om regelverk*. UDI regelverk. <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/ukraina/>

UDI. (2023a). *Kollektiv beskyttelse*. Ord og begreper. <https://www.udi.no/ord-og-begreper/kollektiv-beskyttelse/>

UDI. (2023b). *Permanent opphold og varig oppholdsrett*. Skal søke. <https://www.udi.no/skal-soke/permanent-opphold/>

Utdanningsforbundet. (2022, 20. april). *Hjelp ukrainske flyktninger uten å få avkorting i pensjonen*. Nyheter. <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2022/hjelp-ukrainske-flyktninger-uten-a-fa-avkorting-i-pensjonen/>

Utlendingsloven. (2008). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (LOV-2008-05-15-35). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-05-15-35>

Årtun, A. B. og Hotvedt, S. K. (2022, 6. april). Ber innbyggjarar i Aust-Ukraina om å evakuere umiddelbart. *NRK*. <https://www.nrk.no/urix/overlevande-fortel-om-angrepa-i-butsja-1.15922678>