



Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEP. Likestillings- og diskrimineringsombudet	
Ans	570.0
Dato	2/2-09
Saksnr	2008/03719-022

Vår ref.
08/1575-9-MS

Deres ref.

Dato:
29.01.2009

BIDRAG TIL NORGES 19./20. RAPPORT TIL FNS RASEDISKRIMINERINGSKOMITE (CERD)

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til departementets brev av 28. oktober 2008, der det bes om innspill til Norges 19./20. rapport til FNs rasediskrimineringskomite.

LDOs innspill knytter seg i stor grad til komiteens merknader til Norges forrige rapport, og vi har systematisert innspillene under henvisning til de ulike merknadene. Til sist nevner vi andre punkter som etter vårt syn bør med i rapporten til CERD.

LDO har valgt å fokusere på utvalgte områder. Vi påpeker at det at LDO ikke kommenterer en merknad, selvsagt ikke betyr at tilstanden nødvendigvis er perfekt på det aktuelle feltet.

LDO understreker at vi også tar sikte på å sende merknader direkte til CERD, etter å ha fått anledning til å gjøre oss kjent med departementets rapport.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 5 Retts hjelp- spørsmål om udekket rettshjelpsbehov tross etableringen av LDO og nemnda

Et av hovedformålene med etableringen av LDO var å skape et lavterskeltilbud hvor enkeltpersoner som mente seg utsatt for diskriminering kunne henvende seg og få ivare tatt sine rettigheter. Departementets vurdering var at

ombudsordningen ville være tilstrekkelig for å ivareta rettshjelpsbehovet i disse sakene.

Etter tre år med ombud ser det fremdeles ut til å være et udekket behov for rettshjelp i saker som omhandler diskriminering, spesielt på grunnlag av etnisitet, hudfarge mv. Enkelte grupper som er utsatt for slik diskriminering synes å ha særlige utfordringer i å finne frem til LDO og til å fremme og belyse en klagesak. Antagelig skyldes dette både manglende språkkunnskaper og manglende kjennskap til det norske systemet.

Det udekkede rettshjelpsbehovet relaterer seg til to forhold. For det første disse gruppenes behov for bistand til i det hele tatt å ta opp en sak med LDO, og for det andre disse gruppenes behov for å ivareta sine rettigheter på andre områder. Det kan for eksempel dreie seg om bistand til å ta stilling til ilagt forelegg, bistand ved behandling av saker etter utlendingsloven, for å nevne noen. Dette er bistand som LDO er avskåret fra å gi.

På bakgrunn av dette mener LDO at departementet i sin rapport bør nevne utfordringer knyttet til å nå ut til de berørte gruppene. Departementet bør også drøfte aktuelle tiltak, særlig bedre rettshjelpsordninger, som kan bøte på dette.

For øvrig viser LDO til AFIs evaluering av virksomheten. Det kan være nyttig for departementet å se hen til denne evalueringen, dersom departementet i sin rapportering skal si noe om erfaringene med LDO.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 7

Endringene i straffeloven § 135 a, som har til formål å styrke vernet mot rasistiske og andre hatefulle ytringer

Hatefulle ytringer

LDO registrerer at det i de såkalte nye medier – blogger, samt andre debattforumer på internettaviser m.m. – i stor grad forekommer klart støtende ytringer om personer med annen etnisitet, religion mv. Etter LDOs mening er det ikke gode nok rutiner hos ulike redaksjoner for å hindre at det spres hatefulle ytringer gjennom såkalte seriøse debatt fora.

I 2007 politianmeldte LDO ansvarlig redaktør for nettsiden www.norgespatriotene.org. Bakgrunnen for anmeldelsen var at LDO ble gjort oppmerksom på flere sterkt krenkende ytringer fremsatt på internettsiden. LDO mente ytringene var kvalifisert krenkende og kunne være i strid med straffeloven § 135a, og ba derfor påtalemyndigheten om å straffeforfølge ansvarlig redaktør. Statsadvokatembetet gikk inn for straffeforfølgning av

ansvarlig redaktør. Riksadvokaten valgte imidlertid å henlegge saken som intet straffbart forhold.

LDO vil uttrykke bekymring for om Riksadvokaten er for tilbakeholden med å bringe saker om hatefulle ytringer inn for domstolene. Så langt LDO er kjent med, finnes det ikke rettspraksis hvor domstolen er blitt forelagt et spørsmål om straffverdigheten av hatefulle ytringer på internett.

Videre vil LDO påpeke at vi er kritiske til at forslaget til ny straffelov ikke uttrykkelig fastslår at redaktører har et selvstendig ansvar for ytringer som fremsettes i nettmediene.

Ulikt vern mot trakassering

Så vidt LDO kan forstå, gir ikke trakasseringsvernet etter diskrimineringsloven like god beskyttelse mot trakasserende ytringer som vernet etter likestillingsloven.

Enkeltstående trakasseringsepisoder *utenfor arbeidslivet* er ikke omfattet av forbudet mot trakassering i diskrimineringsloven § 5. Etter likestillingslovens § 8a omfattes imidlertid enkeltstående ytringer utenfor arbeidslivet av trakasseringsvernet. I en konkret klagesak vedrørende en overlege som kom med et krenkende utsagn overfor en pasient med afrikansk bakgrunn, kom LDO til at ytringen ikke ble rammet av diskrimineringsloven. Anonymisert kopi av uttalelsen er vedlagt vårt brev.

Etter LDOs mening kan det anføres gode grunner for at også enkeltstående utsagn av den type det her var snakk om, burde falle innenfor trakasseringsvernet i diskrimineringsloven. Nettopp i situasjoner der relasjonen og maktforholdet mellom partene ikke er likeverdig, og der den ene parten står i et avhengighetsforhold til den andre, som for eksempel i et lege/pasient forhold, vil sterke hensyn tale for at også slike ytringer skal rammes av forbudet mot forskjellsbehandling.

LDO fremhever at det kan reises spørsmål ved om pasientene får så gode helsetjenester som de burde ved en slik begrensning i vernet mot trakassering. Vi viser i den forbindelse til forpliktelsene etter rasediskrimineringskonvensjonen, som blant annet pålegger konvensjonspartene å sikre en lik rett til offentlige helsetjenester.

Det har vært en overordnet målsetting å sikre et likeverdig diskrimineringsvern, uavhengig av diskrimineringsgrunnlag. LDO ser ikke hva som kan begrunne en slik forskjell i trakasseringsvernet.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 8

Romanifolkets fond

Helsingforskomiteen arrangerte en åpen høring om taternes situasjon i Norge den 12. november 2008. LDO deltok og holdt et innlegg under høringen.

Flere organisasjoner som representerer taterne/romanifolket kommenterte erstatningsordningen og problemene den enkelte møter når det gjelder saksbehandlingen knyttet til Romanifondet. Organisasjonene mente at opprettelsen av fondet ikke har virket etter sin hensikt.

Særlig spørsmålet om manglende kvalifisert partsbistand ble fremhevet. Mange mangler forutsetningene for selv å fremme et krav på en god måte, og organisasjonene har ofte ikke ressurser og kompetanse til å bistå alle som trenger det. Det finnes ikke noe tilbud om nødvendig partsbistand. Under høringen ble det hevdet at mange av sakene dermed ender opp med avslag selv der sakskomplekset burde ha tilsagt noe annet. LDO viser for øvrig til det som er sagt ovenfor om partshjelp.

LDO mener departementet må ta opp denne kritikken i rapporteringen til CERD.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 13 Mangelen på statistiske data i partens rapport

LDO deler ikke komiteens bekymring for ikke å ha mer eksakte tall på de ulike etniske minoritetsgruppene i Norge. Utgangspunktet for dette er at gruppene selv ikke har tatt til orde for en slik kartlegging, tvert imot har det vært uttrykt en skepsis fra berørte grupper til kartlegging av etnisitet.

Mangelen på kunnskap om hvem som tilhører enkelte etniske minoritetsgrupper (i særlig grad de nasjonale minoritetene) gjør det imidlertid vanskelig å vurdere levekårssituasjonen til disse gruppene. Som kjent har Norge gode registerdata om innvandrerbefolkningen og dermed relativt god informasjon om sentrale levekårsvariabler for denne befolkningsgruppen.

Fordi Norge bruker offentlige registre i stedet for folketellinger i statistikk produksjonen, benyttes ikke selvidentifikasjon som et kjennetegn som mange andre land har. Det er mulig å gjennomføre landsdekkende representative undersøkelser og spørre folk om deres morsmål og hvilke språk de kan. Som komiteen påpeker, kan dette gi en indikator på tilhørighet i etniske grupper. Samtidig må man være klar over at de nasjonale minoritetene i Norge er små grupper. Antallet personer i et landsdekkende representativt utvalg av slike minoriteter vil derfor være for lite til at informasjonen kan brukes.

I motsetning til nasjonale minoriteter, kan innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre identifiseres pålitelig via informasjon om landbakgrunn i folkeregisteret. Informasjon om morsmål og språkkunnskaper vil i disse tilfellene være verdifull tilleggsinformasjon.

Fordi de nasjonale minoritetene er så små, og gode representative informasjonskilder ikke finnes, må man vurdere å benytte andre, ikke-representative metoder som kvalitative undersøkelser for å kartlegge levekårssituasjonen. LDO mener det har større betydning å ha en god oversikt over levekårsutviklingen til etniske minoriteter i Norge, framfor å ha eksakt kunnskap om størrelsen på de ulike minoritetsgruppene.

Vi regner med at departementet gir en oversikt over tilgjengelig levekårsdata – også for den samiske befolkningen og det som finnes av kunnskap om de nasjonale minoritetene. Deltakelse i politiske beslutningsprosesser, kultur- og idrettsliv bør inkluderes der slik kunnskap er tilgjengelig.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 14 **Manglende inkorporering i menneskerettsloven**

Komiteen har oppfordret Norge til å vurdere om rasediskrimineringskonvensjonen skal innarbeides i menneskerettighetsloven for å sikre at konvensjonsbestemmelsene får forrang i tilfelle motstrid med nasjonal lovgivning.

LDO mener departementet i sin rapport må utdype hva som er Norges standpunkt til dette spørsmålet og begrunne hvorfor man eventuelt ikke ønsker rasediskrimineringskonvensjonen inn i menneskerettsloven.

LDO er tilfreds med at kvinnediskrimineringskonvensjonen nå er foreslått inntatt i menneskerettsloven, men skulle ønske regjeringen samtidig hadde valgt å utrede en tilsvarende implementering for rasediskrimineringskonvensjonen.

Etter LDOs mening er det svært vanskelig å se gode grunner for at rasediskrimineringskonvensjonen skal inkorporeres på en annen måte enn kvinnediskrimineringskonvensjonen og de øvrige konvensjonene om menneskerettigheter. Ulike løsninger for de ulike konvensjonene bryter med prinsippet om menneskerettighetene som et udelelig og umistelig hele.

Ellers vil LDO påpeke at det å løfte kvinnediskrimineringskonvensjonen inn i menneskerettsloven antas å gi kvinner innenfor religiøse og etniske minoriteter

et sterkere vern mot diskriminering, ved at kvinneskikrimineringskonvensjonen artikkel 5 forplikter statene til å avskaffe religiøse trosforestillinger, sedvaner og praksiser som befester kjønnsrollestereotyper.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 15

Komiteen er bekymret over at diskrimineringsloven ikke spesifikt omfatter diskriminering på grunnlag av rase

LDO deler departementets syn på at det ikke er hensiktsmessig å innta rase som et eget grunnlag i diskrimineringsloven. I vår klagesaksbehandling har vi ikke erfart noen praktiske implikasjoner ved at "rase" ikke spesifikt er nevnt som et grunnlag i loven. I saker der det anføres at rase er vektlagt, vil forholdet fanges opp av grunnlagene "etnisitet" eller "nasjonal opprinnelse".

Kommentarer til komiteens merknad nummer 18

Personer som ikke er norske kan varetektsfengsles på mistanke om at de har oppgitt feil identitet

Norge har ved en rekke anledninger blitt kritisert for bruk av varetektsfengsling bl.a. ved mistanke om at ikke-norske statsborgere har oppgitt falsk identitet. Også FNs torturkomite har fremsatt slik kritikk.

Det mangler gode statistikker på dette området. Vi anbefaler derfor at departementet i rapporteringen til CERD gjør rede for **hvor mange** ikke-norske statsborgere som sitter varetektsfengslet som følge av mistanke om at de har oppgitt falsk identitet. Det må også gjøres rede for **hvor lenge** de har sittet i varetekt og **hvilket grunnlag** som er brukt for varetektsoppholdet. **Barn** under 18 år, enten alene eller sammen med familien, bør være en egen kategori i statistikken.

Videre ber vi departementet om å gjøre rede for om det planlegges en løpende statistikk over denne kategorien varetektsfengslinger.

Departementet bør også klargjøre om og i tilfelle på hvilken måte uavhengige instanser fører regelmessig tilsyn med personer som sitter i varetekt på dette grunnlaget, herunder driften på Trandum.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 19

Språkkrav og statsborgerskap

Komiteen er bekymret over de strenge kravene til norskkunnskaper som stilles etter den nye loven om statsborgerskap. Kravet er enten gjennomføring av 300 timers norskkurs eller dokumenterbare norskkunnskaper. Manglende

oppfyllelse av språkkravet kan få svært inngripende konsekvenser for den som ikke kvalifiserer.

Språkkravet er tett koblet opp til gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. LDO mener departementet i sin rapportering til CERD må gjøre rede for hvordan introduksjonsprogrammene fungerer i praksis. Særlig er det grunn til å ha fokus på grupper som kan falle utenfor ordningen, for eksempel kvinner med små barn. Myndighetene bør ivareta et kjønnsperspektiv ved utformingen av introduksjonskurset. I tillegg er det viktig at myndighetene sikrer kvalitativt like god språkopplæring over hele landet. Ordningen bør evalueres også med tanke på dette.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 20 Om den høye arbeidsledigheten blant innvandrere

Selv om arbeidsledigheten gikk ned fram til høsten 2008, var den likevel tre ganger så høy blant innvandrere som i befolkningen ellers. Når ledigheten nå stiger igjen, er det mange arbeidsinnvandrere som rammes, og vi kan forvente at det vil ramme også andre med innvandrerbakgrunn. Både ved at de har kort tilknytning til det norske arbeidsmarkedet og dermed blir de første som må gå ved oppsigelser, og fordi det blir vanskeligere å komme inn i arbeidsmarkedet.

Departementet bør rapportere om tiltak for å møte disse utfordringene. Det er viktig at myndighetene sikrer ivaretagelsen av alle grupper ved oppsigelser. Papirløse innvandrere er en særlig sårbar gruppe.

Det er ønskelig at departementet spesielt redegjør for tiltak for å møte problematikken rundt sosial dumping. I den forbindelse understreker vi at myndighetene må fokusere både på manns- og kvinnedominerte bransjer.

Videre bør departementet rapportere om den nye aktivitets- og rapporteringsplikten som følger av diskrimineringsloven.

LDO mener det er uheldig at aktivitets- og rapporteringsplikten i henhold til diskrimineringsloven skiller seg fra plikten etter likestillingsloven på to punkter: 1) krav om at virksomheten skal ha minst 50 ansatte for at aktivitets- og redegjørelsesplikten inntreffer, 2) virksomhetene ikke skal rapportere på *tilstanden* når det gjelder antall ansatte med annen etnisk bakgrunn, kun redegjøre for tiltak.

I 2008 ga LDO ut rapporten *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?* Den oppsummerte en kartlegging blant statlige virksomheter om deres arbeid mot etnisk diskriminering og deres kjennskap til forekomsten av

slik diskriminering. En tredjedel av virksomhetene svarte ikke. LDO ber departementet om å redegjøre for rapporten og de viktigste funnene i denne.

LDO fremhever for øvrig at det er en mangel ved statens rekrutteringstiltak at de bare rettes mot "innvandrere". Vi har i brev til Fornyings- og administrasjonsdepartementet påpekt at mennesker med annen hudfarge og annen etnisk opprinnelse som ikke faller inn under begrepet innvandrere, også utsettes for diskriminering på arbeidsmarkedet.

- Komiteen anbefaler iverksettelse av tiltak for å hindre at arbeidsvilkår og stillingskrav bidrar til at ikke-statsborgere diskrimineres i arbeidsmarkedet.

I enkelte offentlige stillinger kreves det norsk statsborgerskap og/eller sikkerhetsklarering. Dette kan fungere ekskluderende på personer med utenlandsk statsborgerskap, og/eller personer som har levd store deler av sitt liv i Norge. Vanskeligheter med å bli sikkerhetsklarert kan blant annet oppstå fordi det kan være problematisk å redegjøre for familie og nettverk i utlandet.

Statsborgerskap er ikke uttrykkelig nevnt som et diskrimineringsgrunnlag etter diskrimineringsloven. Et krav om norsk statsborgerskap faller derfor *ikke* inn under forbudet mot direkte diskriminering i lovens § 4 første ledd.

Forskjellsbehandling på grunn av statsborgerskap er imidlertid omtalt i lovens forarbeider, der det fremgår at forskjellsbehandling på grunn av statsborgerskap vil kunne rammes av forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av *etnisitet*.

LDO oppfordrer departementet til å redegjøre for hvordan krav om statsborgerskap håndheves, samt hvordan reglene om sikkerhetsklarering håndheves.

Kommentarer til komiteens merknad nummer 22 **Tiltak for å sikre økt deltakelse fra ungdom med** **innvandrerbakgrunn i videregående opplæring**

Når det gjelder kvaliteten på skoletjenester, mottar LDO få henvendelser om mangelfulle skoletjenester for personer med innvandrerbakgrunn. Vi er imidlertid kjent med at undersøkelser viser at forskjeller i hva elevene tilegner seg på skolen, særlig kan knyttes til sosiale skillelinjer, men også til kjønn og etnisk opprinnelse. De som kommer best ut, er middelklassejenter med etnisk norske foreldre. Gutter med lavt utdannede foreldre, kommer dårligere ut uavhengig av etnisk bakgrunn (se NOVA nr. 4- 06, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring).

Elever med innvandrerbakgrunn bruker lengre tid, og færre fullfører videregående skole, sammenlignet med gjennomsnittet for alle elevene. Tendensen er sterkest for gutter som går på yrkesfag. Over halvparten av gutter med innvandrerbakgrunn som tar yrkesfag, slutter underveis. Til sammenligning slutter 33 prosent av gutter uten innvandrerbakgrunn. Jenter som er født i Norge av innvandrerforeldre, fullfører derimot yrkesfag på normert tid i noe høyere grad enn jenter uten innvandrerbakgrunn.

LDO understreker betydningen av at rådgivningstjenesten ved skolene har kompetanse om på disse forholdene, og er bevisst de forskjellene det er mellom forskjellige grupper elever.

LDO oppfordrer departementet til å gjøre rede for ovennevnte problemstillingene, særlig de høye avhoppstallene, i rapporten til CERD. Departementet bør herunder redegjøre for handlingsplanen og resultatene av denne. Videre bør det opplyses om departementet tar sikte på å iverksette flere handlingsplaner eller andre tiltak på feltet.

Andre punkter som bør med i rapporten

Hatkriminalitet.

LDO har gjennom media registrert en rekke handlinger som kan tyde på at hatkriminalitet er et omfattende problem. Hatkriminalitet er imidlertid lite dokumentert i Norge, og LDO mener at hatkriminalitet må dokumenteres særskilt.

Beboere på asylmottak er i en særskilt utsatt posisjon og må få den nødvendige beskyttelse mot vold og trusler fra andre mottaksbeboere og fra eksterne. Vi vil også be departementet særlig omtale hatkriminalitet rettet mot LHBT-personer med minoritetsbakgrunn, i samfunnet generelt, men også i asylmottakene. Dette er en særlig utsatt gruppe som av ulike grunner ofte ikke rapporterer om vold relatert til sin seksuelle orientering.

Departementet bør gjøre rede for på hvilken måte de ønsker å forebygge hatkriminalitet i Norge generelt og hatkriminalitet rettet mot asylmottak spesielt. Departementet bør også gjøre rede for hvordan registreringen av slik kriminalitet følges opp, og hvordan man sikrer at registreringen har en effekt.

Beskyttelse mot vold på asylmottak

Amnesty International lanserte høsten 2008 rapporten "Vold mot kvinner i asylmottak." Rapporten viser at kvinner i norske asylmottak opplever en grunnleggende uttrygghet, og konkluderer med at årsaken til problemene ligger i norske myndigheters mangelfulle tilrettelegging av driften ved mottakene. Lav

bemannings- og manglende tilbud om egne boavdelinger for kvinner er to eksempler på forhold som gjør kvinnene sårbare for overgrep.

Departementet bør omtale funnene i Amnestyrapporten i sin rapport til CERD, og redegjøre for tiltak som tenkes iverksatt for å styrke kvinnes sikkerhet.

Omsorgsansvaret for barn mellom 16-18 år må innunder barnevernet

Myndighetene har tidligere blitt kritisert for å behandle enslige mindreårige asylsøkere dårligere enn andre barn, ettersom de mindreårige asylsøkerne ikke har vært underlagt barnevernet. Blant annet har FNs barnerettskomite gjentatte ganger påpekt at dette strider mot barnekonvensjonen.

I 2007 ble omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år lagt til barnevernet, mens dette ikke gjelder for barna mellom 15 og 18 år. I følge PRESS er hoveddelen av de enslige mindreårige asylsøkerne nettopp mellom 15 og 18 år.

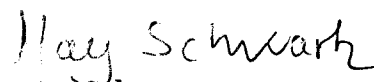
Redd Barna påpeker at dette innebærer et dårligere omsorgstilbud og dårligere rettsvern for gruppen over 15 år - både sammenlignet med norske barn og sammenlignet med andre mindreårige asylsøkere uten foreldre i Norge.

LDO oppfordrer departementet til å ta opp denne problemstillingen i sin rapportering til CERD. Det er fortsatt behov for å sikre at enslige mindreårige får nødvendig oppfølging og et godt omsorgstilbud. Dette gjelder også for gruppen under 15 år, som nå er barnevernets ansvar.

Avslutningsvis ber LDO om å bli orientert om departementets videre arbeid og om å få mulighet til å komme med innspill senere i rapporteringsprosessen.

Med vennlig hilsen


Beate Gangås
likestillings- og diskrimineringsombud


May Schwartz
seniorrådgiver