

Norges UPR-rapport 2009

Utkast 7. juli 2009

1) Arbeidet og konsultasjonsprosessen i Norge i forbindelse med UPR

Denne rapporten er basert på Menneskerettighetsrådets retningslinjer. I dette punktet redegjøres det for arbeidet med Norges rapport og konsultasjonsprosessen med sivilsamfunnet og andre relevante aktører. I punkt 2 beskrives kort det relevante rettslige rammeverk inklusive lovverk og institusjoner, og omfanget av Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Punkt 3 i rapporten omhandler arbeidet med menneskerettigheter i Norge tematisk, og inkluderer også eksempler på "best practices" og utfordringer. Punkt 4 lister opp norske prioriteringer på menneskerettighetenes område.

Utenriksdepartementet har koordinert rapporteringsprosessen. De frivillige organisasjonene, Norsk senter for menneskerettigheter og ombudene ble i 2008 informert om prosessen og om hvilken rolle de var forventet å spille. Utenriksdepartementet, sammen med Justisdepartementet, innkalte til et felles orienteringsmøte om UPR-prosessen den 2. mars 2009, hvor de tilstedeværende 18 organisasjonene ble invitert til å komme med innspill og forslag til Norges rapport. På selve møtet kom det en rekke innspill til temaer som norske myndigheter ble oppfordret til å ta opp. Et første utkast til rapport ble sirkulert den 25. juni med et påfølgende diskusjonsmøte mellom de relevante departementer og representanter fra sivilsamfunnet, Norsk senter for menneskerettigheter og ombudene. Et nytt utkast ble deretter offentliggjort den 7. juli, med frist på fire uker for nye innspill. En egen internettside er opprettet på Utenriksdepartementets hjemmeside med informasjon om UPR-prosessen og linker til aktuelle rapporter.

2) Rettslig og institusjonelt rammeverk for sikring av menneskerettigheter

Konstitusjonen

Norge er et konstitusjonelt monarki med parlamentarisme som politisk styreform. Det holdes Stortingsvalg, samt kommune- og fylkestingsvalg, hvert fjerde år, og alle borgere over 18 år har stemmerett. Grunnloven, sammen med konstitusjonell sedvanerett, har vært rammeverket for et bærekraftig demokratisk politisk system gjennom nesten 200 år.

Norges Grunnlov fra 1814 bygger på grunnleggende demokratiske rettstatsprinsipper som maktfordeling mellom utøvende, dømmende og lovgivende myndigheter, tros- og ytringsfrihet, forbud mot straff uten lovhjemmel og tilbakevirkende lover, vern av eiendomsretten og forbud mot vilkårlige husundersøkelser og tortur. Grunnloven fastslår også at det påligger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene.

Grunnloven er preget av den tiden den er skapt, og inneholder således kun enkeltstående menneskerettighetsbestemmelser. Stortingets har oppnevnt et menneskerettighetsutvalg for å utrede og fremme forslag til en revisjon med siktemål å styrke menneskerettighetenes stilling i Grunnloven. Utvalgets arbeid skal ferdigstilles innen. 1. januar 2012.

Internasjonale forpliktelser og lovverk

Norske myndigheter arbeider aktivt for å fremme menneskerettigheter internasjonalt og anser FN som den viktigste globale arena for å fremme respekt for og beskyttelse av menneskerettighetene. Av denne grunn søkte Norge medlemskap i FNs Menneskerettighetsråd hvor vi ble valgt inn for perioden 2009-2012. Medlemskapet i Menneskerettighetsrådet har høy politisk prioritet.

Norge er tilsluttet de aller fleste av FNs konvensjoner på menneskerettighetsområdet, inkludert FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FNs Rasediskrimineringskonvensjon, FNs Torturkonvensjon, FNs Kvinnediskrimineringskonvensjon FN-konvensjonen om barns rettigheter med protokoller. Norge er tilsluttet alle individklageordninger til disse konvensjonene.

Norge har også undertegnet FN-konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne. Det tas sikte på å fremme en Sttingsproposisjon om ratifisering våren 2010. Norsk tilslutning til individklageordningen etter denne konvensjonen vil også vurderes.

Ratifisering av tilleggsprotokollen til FNs Torturkonvensjon planlegges gjennomført høsten 2009. Norge planlegger videre ratifisering av FN-konvensjonen om tvungne forsvinninger.

Videre er Norge part til en lang rekke ILO-konvensjoner om arbeidstakers rettigheter, samt ILO-konvensjon 169 om Urfolks rettigheter. Norge støttet aktivt vedtakelsen av FN-erklæringen om urfolks rettigheter i 2007.

Norge anser FNs spesialprosedyrer som viktige komponenter i det internasjonale menneskerettighetsregimet og som ledd i et tett samarbeid har Norge utstett en "standing invitation" til disse.

Norge er medlem av Europarådet, og er dermed tilsluttet Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon med protokoller og en rekke øvrige Europaråds-konvensjoner på menneskerettighetenes område.

Norsk rett bygger på dualisme som innebærer at internasjonale konvensjoner som Norge slutter seg til må inkorporeres eller transformeres til norsk rett for å få direkte virkning. Imidlertid legges det til grunn at norsk rett presumeres å stemme overens med folkeretten. Utlendingsloven, straffeloven, tvangsfullbyrdelsesloven og prosesslovgivingen når det gjelder både straffesaker og sivile saker har dessuten egne bestemmelser som sier at lovgivningen på disse feltene gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten.¹

For å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett vedtok Stortinget Menneskerettsloven² i 1999. Gjennom denne loven er den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon inkorporert i norsk lov. Bestemmelsene i de konvensjonene som er inkorporert gjennom Menneskerettighetsloven går ved eventuell motstrid foran annen norsk lovgivning. Norge er dermed et av meget få land

¹ Straffeloven (Lov 22.mai 1902 Nr.11), Utlendingsloven § 4 (Lov 24.juni 1988 Nr.64), Straffeprosesslovens § 4 (Lov 22.mai 1981 Nr. 25), Tvangsfullbyrdelsesloven 1-4 (Lov 26.juni 1992 Nr.86) og Tvisteloven § 1 – 2 (Lov 17.juni 2005 Nr.90)

² Menneskerettsloven (Lov 21. mai 1999 Nr. 30).

som har inkorporert disse konvensjonene med forrang ved eventuell motstrid med annen nasjonal lovgivning.

Lovgivningen for øvrig er søkt tilpasset menneskerettighetenes krav på ulike samfunnsområder. Dette blir nærmere omtalt under de tematiske punktene nedenfor.

Institusjoner

Den overordnede målsettingen for en rettsstat er å beskytte individer mot maktmisbruk og vilkårlig behandling fra offentlige myndigheter og å sikre likebehandling, velferd og demokrati.

Både regjeringen og forvaltningen er bundet av menneskerettighetene i utøvelsen av sin myndighet. Det samme gjelder Stortinget og domstolene.

Domstolene er uavhengige av utøvende og lovgivende myndighet, og kan prøve grunnlovsmessigheten av lover Stortinget har vedtatt. Domstolene kan også prøve om lovgivningen er i overensstemmelse med menneskerettighetene. Domstolene har videre kompetanse til å overprøve forvaltningsvedtak. I tillegg kan alle forvaltningsvedtak påklages til forvaltningen selv.

Ansvar for den nasjonale gjennomføringen av menneskerettigheter er fordelt på de enkelte fagdepartementer, og det er de enkelte fagdepartementer som er ansvarlige for gjennomføringen av anbefalinger fra ulike konvensjonsorganer. Justisdepartementet har et overordnet ansvar for lovgivningen på menneskerettighetenes område.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen³ (Sivilombudsmannen) har som oppgave å overvåke og behandle klagesaker i tilknytning til forvaltningens virksomhet. Sivilombudsmannen kan også ta opp saker etter eget tiltak. Mandatet er å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, og å bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Ombudsmannens mandat omfatter ikke domstolenes avgjørelser eller regjeringens beslutninger.

Barneombudets⁴ hovedoppgave er å fremme barns interesser overfor det offentlige og private og å følge med i utviklingen av barns oppvekstvilkår. Barneombudet skal bl.a. ivareta barns interesser i forbindelse med planlegging og utredning. Ombudet har en viktig overvåkingsfunksjon og skal følge med på at lovgivning som skal verne om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de norske forpliktelser etter FNs Barnekonvensjon. Barneombudet skal også foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet⁵ skal styrke innsatsen på diskriminerings- og likestillingsfeltet og bekjempe diskriminering på grunnlag av blant annet kjønn, etnisitet, funksjonshemming, seksuell orientering og alder.⁶ Det innebærer blant annet å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling, bidra til bevisstgjøring og være en pådriver for endring i holdninger og atferd, gi råd og veiledning til arbeidsgivere i offentlig

³ Sivilombudsmannsloven (Lov 22. juni 1962 Nr.8).

⁴ Lov om barneombud av 6. mars 1981 nr. 5.

⁵ Diskrimineringsombudsloven (Lov 6. oktober 2005 Nr. 40).

⁶ Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) (Lov 20.juni 2008 Nr.42)

og privat sektor, formidle kunnskap og utvikle dokumentasjon om likestilling og overvåke art og omfang av diskriminering. Ombudet skal påse at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med Norges forpliktelser etter FNs kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon.

Norsk senter for menneskerettigheter har rollen som Nasjonal Institusjon for Menneskerettigheter i Norge. Senteret fungerer blant annet som høringsinstans for lover og regelverk som har menneskerettighetsaspekter.

Det sivile samfunns rolle

Frivillige organisasjoner har en viktig rolle når det gjelder realisering av menneskerettighetene i Norge og har generelt sett en sentral plass i norsk samfunnsliv. De frivillige organisasjonene er viktige bidragsytere i samfunnet, blant annet fordi de er demokratiske aktører, skaper fellesskap, formidler kunnskap og bidrar til et samfunnsmessig samhold. Det sivile samfunn omfatter bl.a. den politiske offentlighet i bred forstand, frivillige organisasjoner innen områder som idrett, naturvern, religion og kultur, fagorganisasjoner og bransje- og næringsorganisasjoner. Mer enn halvparten av den voksne befolkningen er aktive i en eller flere organisasjoner. De frivillige organisasjonene bidrar med kommentarer og forslag i offentlige høringer om lover og andre reguleringer.

Også i et globalt perspektiv spiller det sivile samfunn en viktig rolle når det gjelder å fremme godt styresett, økonomisk og demokratisk utvikling og respekt for menneskerettigheter. Deres rolle i UPR-prosessen er et eksempel på dette.

I Norge oppfattes høy deltakelse i frivillige organisasjoner som en indikator på et godt samfunn, preget av mangfold, medborgerlighet og engasjement. Myndighetene ønsker å bidra til å støtte og tilrettelegge for frivillig engasjement og utviklingen av et levende sivil samfunn.

3) Gjennomføring av menneskerettigheter i Norge, "best practices" og utfordringer

Innledning

Menneskerettigheter og demokrati er sentrale deler av det norske samfunns verdigrunnlag. Det er et langsiktig og overordnet mål å sikre at de universelle menneskerettighetene og grunnleggende friheter blir en realitet for alle i Norge.

Selv om menneskerettighetene står sterkt i Norge forekommer brudd og vi møter utfordringer på en rekke områder, blant annet fordi vi går i retning av å være et mer mangfoldig samfunn. Vår evne til å bekjempe voksende forskjeller mellom ulike grupper i samfunnet utfordres. Samtidig oppstår også viktige og interessante debatter om verdier og veivalg. Fundamentale rettigheter som ytringsfrihet, religions- og trosfrihet, ikke-diskriminering står sentralt i debatten.

Norge har i en rekke år toppet FNs levekårsindeks. Norge skårer høyt på områder som helse, levestandard og arbeid. Bekjempelse av fattigdom og sosial ulikhet er den grunnleggende ideen og begrunnelsen bak den norske velferdsstaten. Det offentlige har et omfattende ansvar for finansiering av viktige velferdsoppgaver. Utdanning er et eksempel på dette. 13 års

skolegang er gratis for alle i Norge. Alle skal ha de samme mulighetene uansett bakgrunn og sosiale kår.

Norge har som målsetning å fremme menneskerettigheter gjennom utviklingssamarbeidet. I statsbudsjettet for 2009 nådde Norge for første gang målet om å gi 1 prosent av vår bruttonasjonalinntekt (BNI) til bistand. Norges utviklingssamarbeid skal baseres på menneskerettighetene,⁷ og konvensjoner, rapporter og anbefalinger fra FNs menneskerettighetssystem søkes anvendt i den praktiske oppfølgingen.

Diskriminering (equal treatment) - generelt

Regjeringen arbeider for at Norge skal være et tolerant, flerkulturelt samfunn. Alle skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter uavhengig av faktorer som etnisk bakgrunn, kjønn, religion, seksuell orientering eller funksjonsdyktighet.

Fokus på vern mot diskriminering i Norge har fulgt samfunnsutviklingen.

Diskrimineringsvernet har oppstått på ulike tidspunkter for ulike områder og er fragmentert og spredd i lovverket. Regjeringen nedsatte derfor i 2007 et lovutvalg som skulle utrede et samlet diskrimineringsvern.⁸ Utvalget fremmet i 2009 et forslag om grunnlovsværn mot diskriminering og forslag om en samlet diskrimineringslov.⁹ Det foreslås at det fortsatt skal være forbudt å diskriminere på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, etnisitet, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, religion, livssyn, politisk syn eller alder. Utvalget går også inn for å utvide vernet mot diskriminering på grunn av seksuell orientering eller politisk syn til å gjelde på alle områder, og ikke bare i forhold til arbeid og bolig som i dagens lovverk. Det foreslås også at loven skal gi et vern mot forskjellsbehandling av andre liknende forhold som særlig urimelig eller usaklig forskjellsbehandling av for eksempel overvektige, personer med omsorgsoppgaver, rusavhengige, straffedømte eller transpersoner. Forslaget innebærer også et sterkere diskrimineringsvern for eldre.

Likestilling mellom kjønn (Gender Equality)

Det er et overordnet mål for Norge at kvinner og menn sikres like muligheter og reell likestilling. Det finnes imidlertid en rekke institusjonelle, strukturelle og kulturelle forhold i det norske samfunnet som gjør at dette målet ennå ikke er fullt ut oppnådd.

Omtrent like mange kvinner og menn har i dag høyere utdanning i Norge. Velferdsordninger som ett års foreldrepermisjon med lønn, fleksible arbeidstidsordninger og en godt utbygd barnehagesektor, har gjort det lettere å kombinere familieliv med lønnet arbeid. Det er likevel fortsatt forskjeller mellom kvinner og menn i arbeidslivet, for eksempel er det langt flere kvinner som arbeider deltid og i 2007 utgjorde kvinners månedslønn i gjennomsnitt 85 prosent av menns. Det er også langt flere menn enn kvinner i ledende stillinger.

For å oppnå likestilling er det viktig å skape rammebetingelser for at menn tar mer ansvar for familie og barn. Mye tyder på at det er i forhold til farsrollen at den største endringen i menns holdning til familieliv har skjedd, bl.a gjennom at mange menn nå bruker sin andel av foreldrepermisjonen i forbindelse med fødsel. En forlengelse av fedrepermisjonen ble nylig vedtatt av Stortinget, og fra 1. juli 2009 kan far ta 10 uker fedrekvote.

⁷ jf. blant annet St.meld.nr. 35 (2003-2004) Felles kamp mot fattigdom og St.meld. nr. 13 Klima, konflikt og kapital ((2008-2009).

⁸ Diskrimineringslovutvalget.

⁹ NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern.

Den norske likestillingsloven av 1978 forbyr diskriminering på grunn av kjønn på alle samfunnsområder. Loven tillater positiv særbehandling for å fremme likestilling, og da særlig med sikte på å fremme kvinners stilling.¹⁰ Loven inneholder bl.a. aktivitets- og rapporteringsplikt for arbeidsgivere, offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner. Det skal rapporteres om planlagte og gjennomførte tiltak for å fremme likestilling. Manglende oppfølging av rapporteringsplikten vil kunne møtes med konkrete pålegg fra Likestillings- og diskrimineringsnemnda eller tvangsmulkt.

I 2003 ble det bestemt at Norge, som det første land i verden, skulle stille krav til kjønnsbalansen i selskapsstyrer. Det kreves at det blant styremedlemmer, både i offentlige og privateide selskaper, skal være et minimumsantall av hvert kjønn, tilnærmet 40 prosent. Per 1. juli 2008 var 40 prosent av styremedlemmene i allmennaksjeselskaper kvinner, det vil si en økning fra 7 prosent i 2003 til ca 44 prosent i 2009.

Vold i nære relasjoner

Vold i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem, også i Norge. Det er ofte kvinner som rammes, men også barn. All bruk av vold strider mot norsk lov og aksepteres ikke, og skal forebygges og bekjempes. Familievold er et samfunnsansvar, og i Norge er det ubetinget offentlig påtale for bruk av vold, uavhengig av om voldsutøver og offer er i familie.

Straffelovgivning alene kan imidlertid ikke løse dette problemet. Som et ledd i bekjempelsen av vold i nære relasjoner presenterte regjeringen i november 2007 en ny handlingsplan for perioden 2008-2011. Handlingsplanen inneholder en rekke tiltak som blant annet har som mål å sikre bistand og beskyttelse til ofre for overgrep, å forebygge overgrep og å styrke behandlingstilbudet til voldsutøvere.

Et av tiltakene i handlingsplanen er prosjektet *Barn som lever med vold i familien*. Et mål er at hjelp skal nå fram til flest mulig voldsutsatte barn gjennom å øke kunnskapen i hjelpeapparatet. Barnehusene er et nytt tilbud som skal gi helhetlig hjelp, omsorg og behandling til barn som har vært utsatt for seksuelle overgrep, vold eller vært vitne til vold og mishandling i nære relasjoner. I juni 2009 ble det åpnet en landsdekkende alarmsentral for å sikre at barn som utsettes for vold får tidlig hjelp.

Videre vedtok Stortinget i juni 2009 en lovfestet plikt for kommunene til å gi et lavterskeltilbud for personer som er utsatt for vold i nære relasjoner. Dette innebærer en kommunal plikt til å sørge for at kvinner, menn og barn gis helhetlig hjelp og oppfølging i form av krisesentertilbud og samordning av tjenester for brukerne.

Voldtekt

Voldtekt er en av de mest traumatiserende krenkelser et menneske kan utsettes for og fører ofte til omfattende helseskader. Tall fra politiet viser at voldtektsanmeldelsene har økt kraftig de siste fem årene. Totalt ble det anmeldt 1067 voldtekter og voldtektsforsøk i 2008. Fra 2007 til 2008 økte alle undergrupper knyttet til voldtekt med 0,7 %.

Mørketallene i voldtektssaker er store. Undersøkelser viser at mange voldtektsofre vegrer seg for å anmelde overgrepet til politiet. Det antas at 90 % av alle voldtekter og voldtektsforsøk

¹⁰ KDK ble inkorporert i likestillingsloven i 2005. I juni 2009 ble KDK inkorporert i den norske menneskerettsloven med forrang foran annen nasjonal lov, jfr. punkt over om internasjonale forpliktelser og lovverk.

kommer aldri til politiets kjennskap. Det er viktig at det legges til rette for at møtet med politiet, rettsvesenet og hjelpeapparatet ikke skal oppleves som et nytt overgrep.

For å bedre oppfølgingen av personer som blir utsatt for voldtekt, ble det i 2006 nedsatt et utvalg som bl.a. skulle kartlegge hvilke behov for bistand voldtektsutsatte har, og i hvilken grad disse behovene ble ivarettatt gjennom dagens tilbud. Utvalget la fram sin rapport i januar 2008. Denne inneholder forslag om en rekke tiltak for å legge til rette for at flere saker anmeldes og derved kan bli gjenstand for etterforskning, for å heve kvaliteten på oppfølgingen av disse sakene både i politiet og hjelpeapparatet og for å øke kompetansen om dette problemområdet. Forslagene er i stor grad enten allerede gjennomført eller under vurdering for oppfølging av de respektive, ansvarlige myndigheter.

Kjønnslemlestelse

Alle former for kjønnslemlestelse av jenter og kvinner er straffbart etter norsk lov. Man vet at det forekommer kjønnslemlestelse overfor barn som er bosatt i Norge, men det er en stor utfordring å få innsikt og dokumentasjon om utbredelsen av denne praksisen. Tall er derfor svært usikre.¹¹ Kjønnslemlestelse strider mot menneskerettighetene, spesielt retten til fysisk integritet og kvinners rett til å ha kontroll over egen kropp og seksualitet. Det er et mål for norske myndigheter å stoppe praktiseringen av denne skikken.

Det har vært hevdet at jenter i risikogruppen burde gis obligatoriske underlivsundersøkelser, både for å skaffe dokumentasjon om omfanget og for å motvirke at det skjer. Andre har hevdet at dette ikke vil løse problemet og dessuten være et overgrep i seg selv. Regjeringen har bestemt at alle jenter og kvinner som kommer fra områder der forekomsten av kjønnslemlestelse er 30 % eller mer¹² skal bli tilbudt samtale og frivillig underlivsundersøkelse. Det finnes ca. 3800 jenter i Norge i denne kategorien. Dette tilbudet fases inn høsten 2009 og skal tilbys over hele landet fra 2010. Regjeringen mener forslaget medfører en styrking av risikogruppens mulighet for rask helsehjelp.

I februar 2008 ble en ny handlingsplan mot kjønnslemlestelse lansert. Det rapporteres halvårlig om gjennomføringen av handlingsplanens mange tiltak.

Menneskehandel

De senere år har en rekke personer blitt identifisert som mulige ofre for menneskehandel i Norge. Det dreier seg i første rekke om kvinner utnyttet til prostitusjonsvirksomhet. I 2008 var over 250 antatte ofre under oppfølging av aktuelle myndigheter og organisasjoner.

Selv om menneskehandel er straffbart i Norge er ikke dette i seg selv nok til å bekjempe problemet, eller til å hjelpe de som er ofre. Regjeringen la derfor i 2006 frem handlingsplanen *Stopp menneskehandelen*, som gjelder ut 2009. Et viktig element i planen var utvidelsen av den såkalte refleksjonsperioden, som innebærer at en utenlandsk statsborger som identifiseres som mulig offer for menneskehandel kan få midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse. Denne perioden er i utgangspunktet på 6 måneder. Ved utløpet av perioden kan det gis forlengelse dersom vedkommende har brutt med, og anmeldt bakmennene, samt at politiet finner at etterforskningsmessige hensyn tilsier at personens tilstedeværelse er nødvendig.¹³

¹¹ Kjønnslemlestelsesloven (Lov 15. desember 1995 Nr. 74).

¹² I henhold til opplysninger fra Verdens helseorganisasjon (WHO).

¹³ I 2008 ble det fremmet 67 søknader om refleksjonsperiode, hvorav 50 var førstegangssøkere, mens 17 gjaldt forlengelse. Majoriteten var nigerianske og rumenske statsborgere. 10 av søkerne var menn. Til sammen 12 av søknadene ble avslått.

Utlendinger som har avgitt vitneforklaring som fornærmet i en straffesak om menneskehandel, kan gis varig opphold i Norge. Kvinner som antas å være ofre for menneskehandel kan få midlertidig opphold på krisesenter.

I ny utlendingslov, som ventelig trer i kraft i 2010, er det uttrykkelig lovfestet at ofre for menneskehandel er en gruppe som kan få beskyttelse i Norge.

Som et tiltak for bl.a. å hindre menneskehandel, ble det fra 1. januar 2009 innført et forbud mot kjøp av seksuelle tjenester i Norge.

Tvangsekteskap

Tvangsekteskap er dessverre et problem i Norge selv om tvangsekteskap og medvirkning til tvangsekteskap er straffbart etter norsk lov. Det finnes ingen sikre opplysninger om hvor mange jenter og gutter i Norge som utsettes for tvang for å inngå ekteskap, og det er grunn til å anta at det er store mørketall.¹⁴ Tilbakemeldinger fra ulike hjelpeinstanser viser at også unge homofile fra visse innvandremiljøer er utsatt for tvangsekteskap og trusler om tvangsgifte.

Stortinget vedtok i 2006 lovgivningen med sikte på å forhindre tvangsekteskap, barneekteskap og å hjelpe parter ut av et tvangsekteskap. Regjeringen la i juni 2007 fram Handlingsplan mot tvangsekteskap,¹⁵ som inneholder en rekke konkrete tiltak for å bekjempe dette problemet.

Barns rettigheter

Barns rettigheter og velferd har i mange år vært et prioritert område i norsk politikk. Barn og unge skal oppleve trygge og gode oppvekstkår, og ha de samme rettighetene og mulighetene til utvikling uavhengig av foreldrenes økonomi, status, etnisitet, utdanning og geografisk tilhørighet.

Barns rettigheter er sikret gjennom flere lover innen omsorg, helse, utdanning, mv. Barnelova av 1981 omhandler forholdet mellom foreldre og barn og inneholder en rekke spesifikke rettigheter for barn.¹⁶ Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som treffes angående foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og om samvær.¹⁷

Barn har rett til å vokse opp uten å utsettes for noen form for vold. Alle former for vold mot barn er forbudt.¹⁸ I en rapport om vold mot barn fra 2007¹⁹ kom det fram at 3,3 % av de intervjuede guttene og 4,6 % av jentene hadde vært utsatt for vold fra voksne det siste året. Regjeringen har foreslått en ytterligere presisering og tydeliggjøring i lovgivningen av at all bruk av vold mot barn er forbudt, selv om det skjer som ledd i barneoppdragelsen, og at også skremmende eller pågående framferd overfor barnet er forbudt.²⁰

¹⁴ I rapporten *Omfang og utfordringer*, utarbeidet av Senter for kvinne- og kjønnsforskning, Universitetet i Oslo fremgår det at barnevernet i perioden 2005-2006 hadde befatning med 63 barn i saker om tvangsekteskap, hvorav 83 prosent var jenter. Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) registrerte 64 "krisekriser". Røde Kors-telefonen hadde 172 konkrete henvendelser. Kompetanseteam mot tvangsekteskap registrerte 114 saker, hvorav Røde Kors var involvert i 49 av dem. Det store flertallet saker omhandlet unge kvinner. Mellom 67 og 90 prosent av personene var mellom 15 og 25 år.

¹⁵ Handlingsplanen gjelder for perioden 2008-2011.

¹⁶ Barnelova (Lov 4.august Nr 7 1981).

¹⁷ Barnelova § 48.

¹⁸ Bl.a. Barnelova § 30.

¹⁹ Basert på helseundersøkelser 12 blant ungdom i seks fylker.

²⁰ Ot.prp 104 (2008-2009) ny § 30.

Det er et viktig prinsipp at barn og unge blir hørt i saker som vedrører dem. I forbindelse med innarbeidingen av barnekonvensjonen i norsk lov ble det vedtatt endringer i en rekke lover for å sikre oppfyllelse av og synliggjøre konvensjonens bestemmelser om barns rett til å si sin mening og bli hørt. Norge satser også på å bygge opp og støtte uavhengige institusjoner som barn kan henvende seg til og som kan være deres talerør.

Regjeringen vedtok i 2007 at den vil styrke og sikre barns rettigheter gjennom en bedre overvåking av implementeringen av barnekonvensjonen. Det er blant annet igangsatt informasjons- og kompetansetiltak i barnerettigheter for departementene og oppnevnt kontaktpersoner for bedre oppfølging av barnekonvensjonen i berørte departementer.

Det har vært store teknologiske og samfunnsmessige endringer når det gjelder utviklingen av familiemønstre, mulighet for assistert befruktning og sikker fastsetting av farskap siden barneloven ble vedtatt i 1981. I Norge har man de siste årene hatt en debatt rundt vektleggingen av biologiske forhold (det biologiske prinsipp), både ved etablering av foreldreskap, ved vurdering av om et forhold beskyttes av retten til respekt for familielivet og i hvor stor grad barn innrømmes en rett til å kjenne til sitt biologiske opphav. Det synes å være åpenbart at et prinsipp om biologiens forrang noen ganger kommer i konflikt med andre hensyn og verdier, herunder barnets rett til å etablere og bevare stabil og god tilknytning til voksne omsorgspersoner. For barn som lever med sviktende omsorg, eller som er utsatt for overgrep, kommer spørsmålet helt på spissen. Et regjeringsoppnevnt utvalg har i 2009 foreslått enkelte endringer i lovgivningen som gjelder fastsettelse og endring av foreldreskap.²¹

Barn og straff

Regjeringens mål er at det ovenfor barn benyttes alternative reaksjonsformer til straff så langt dette er mulig. Det er likeledes en ambisjon å unngå at barn soner i fengsel sammen med voksne domfelte og varetektsinnsatte. Soning i barnevernsinstitusjon og konfliktrådsbehandling er gode alternativer til fengsel for denne gruppen. Regjeringen har dessuten varslet at bruk av samfunnsstraff som alternativ reaksjonsform skal økes.

Regjeringen har foreslått en ny straffereaksjon for barn som har begått lovbrudd. Reaksjonen skal kunne benyttes der barn har begått alvorlige straffbare handlinger. Den vil inneholde tiltak i frihet, der sosial kontroll erstatter fengselets fysiske kontroll. Det vil imidlertid fortsatt vil være enkelte tilfeller der reaksjoner i frihet ikke er tilstrekkelig. En slik reaksjon må imidlertid bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom.

Norge har til nå tatt forbehold når det gjelder art. 10, pkt. 2 (b) og pkt. 3 i konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, som gjelder plikten til å holde unge lovbrøyttere og domfelte atskilt fra voksne. Denne plikten gjenspeiles i FN's barnekonvensjon art. 37 c, som sier at hvert enkelt barn som er frarøvet sin frihet, skal holdes atskilt fra voksne, med mindre det motsatte blir ansett for å være til barnets beste. I norsk kriminalomsorg er det et viktig prinsipp at domfelte skal gjennomføre straffen så nær hjemstedet som mulig²². Videre er det få barn under 18 år i norske fengsler (til en hver tid mellom 5 og 10 personer). Dersom nærhetsprinsippet skal følges opp, vil det resultere i tilnærmet fullstendig isolasjon hvis barn under 18 år skal holdes atskilt fra eldre innsatte. En slik løsning vil etter Norges vurdering ikke være til det beste for barnet, og det er dette som er begrunnelsen for forbeholdet.

²¹ NOU 2009 :5

²² Jf. straffegjennomføringsloven § 11, 1. ledd

Norge ønsker ikke at det skal innsettes flere barn i fengsel enn i dag. Målet er derimot at det, i de tilfellene hvor alternative reaksjoner ikke er tilstrekkelig og fengsel er siste utvei, skal gis et bedre tilrettelagt tilbud. Norge er nå i ferd med å etablere et tilbud med separate fengselsenheter for unge lovbrøyttere. I løpet av 2009 skal det etableres to særskilte fengselsenheter tilpasset barn under 18 år.

Urfolks og nasjonale minoriteters rettigheter

Urfolk

Grunnlaget for regjeringens samepolitikk er at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer, og at begge folkene har den samme rett og det samme krav på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Denne politikken har langsomt vokst fram i løpet av de siste 30-40 årene. Samene er opp gjennom historien blitt utsatt for diskriminering og utstrakte fornorskningstiltak fra norske myndigheters side. Myndighetene har bedt om unnskyldning for dette og har beklaget den tidligere dårlige behandlingen av samene.

Samenes rettigheter i Norge har blitt anerkjent gradvis i lovgivningen. I denne sammenheng står Grunnloven § 110 a og lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)²³ i en særstilling. Sameloven gir regler om Sametinget, og om rettigheter til bruk av samisk språk i en rekke offentlige sammenhenger. Sametinget (Sámediggi) er et demokratisk valgt representativt organ for den samiske befolkning i Norge. Sametinget er regjeringens fremste premissleverandør og dialogpartner i samepolitikken. Sametinget har også overtatt forvaltningsansvar og virkemidler på enkelte områder.

I 2005, etter mange års offentlig debatt om rettigheter til naturressurser i Finmark, kom lov om forvaltning av grunn og naturressurser i Finmark fylke.²⁴ Debatten har i utstrakt grad handlet om rettighetene til naturressurser i et fylke som er befolket av bl.a. reindriftsnomader, fastboende bønder og fiskere. Beiterettigheter for rein har for eksempel i noen tilfeller vært i konflikt med jordbruskinteresser. Den nye loven har som formål å legge til rette for at grunnen og naturressursene i Finmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte, bl.a. som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Urfolks rett til medbestemmelse og til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem er sentrale elementer i ILO-konvensjon nr. 169 og FN erklæringen om urfolks rettigheter. På bakgrunn av statens konsultasjonsforpliktelser, ble det i 2005 inngått en avtale mellom Sametinget og regjeringen om prosedyrer for konsultasjoner. Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Praktiseringen av konsultasjonsprosedyrene bidrar til å sikre samene reell deltakelse i og påvirkning av beslutningsprosesser.

Samisk og norsk er i henhold til loven likeverdige språk, men det er mange utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av språkrettigheter. Det er lovfestet at samiske språk kan benyttes i offentlig sammenheng, og at offentlig informasjon tilrettelegges for den samiske befolkningen, slik at for eksempel offentlige skjemaer også finnes på samisk. En evaluering av samelovens språkregler foretatt i 2007²⁵ avdekket imidlertid at de fleste offentlige organer som omfattes av samelovens språkregler ikke oppfyller lovens krav fullt ut.

²³ Lov av 12. juni 1987 nr. 56

²⁴ Finnmarksloven (Lov 17.juni Nr. 85 2005)

²⁵ Nordisk Samisk Institutt på oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet.

Dermed er ikke disse språkrettighetene sikret i den grad regelverket legger opp til. Også Sametingets språkundersøkelser viser at bruken av samiske språk i offentlige etater samlet sett er liten, men det er en tendens til at samisk brukes mer i kommunale virksomheter enn i statlige og fylkeskommunale virksomheter.

Revitalisering gjennom aktiv og utvidet bruk av samiske språk er et svært viktig element i den videre utviklingen av samisk kultur. Regjeringen har derfor lagt fram en handlingsplan for samiske språk i 2009. Hovedfokus i handlingsplanen er å legge til rette for og styrke alle de samiske språkene: nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk, og å få flere samiske språkbrukere.

De to siste årene har regjeringen økt pressestøtten til samiske aviser med om lag 8 mill kroner eller 55%. Formålet er å legge til rette for økt utgivelseshyppighet av samiske aviser.

Nasjonale minoriteter

Nasjonale minoriteter er grupper med lang tilknytning til Norge, og de har krav på et særlig vern. Jøder, kvener, rom (sigøynere), romanifolket (tatre/de reisende) og skogfinner er nasjonale minoriteter i Norge. Flere av disse gruppene har tidligere vært utsatt for diskriminering, også fra offentlige myndigheters side. Også når det gjelder disse gruppene har regjeringen offentlig beklaget tidligere diskriminering og fornorskningstiltak.

Norske myndigheter har de siste tiårene arbeidet aktivt for å utvikle en helhetlig og inkluderende politikk når det gjelder nasjonale minoriteter i Norge. Et viktig grunnlag for dette arbeidet er Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, og Den europeiske pakt for regions- eller minoritetsspråk.

Regjeringen gir grunnstøtte både til medlemsbaserte organisasjoner og andre organisasjonsformer. En av utfordringene her er at medlemslister også vil være lister over personer av en bestemt etnisk tilknytning, og dermed være sensitiv personinformasjon. Særlig personer med tilknytning til romanifolket (tatre/de reisende) ønsker ikke å stå på slike lister av frykt for at listene kan bli brukt mot dem av myndighetene, slik tilfellet har vært før.

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok sin andre uttalelse om Norges gjennomføring av rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter 20. juni 2007. Resolusjonen peker på mange positive tiltak, men anbefaler Norge bl.a. å utvikle datagrunnlaget om de nasjonale minoritetene, å bedre situasjonen til rom og romanifolket, å arbeide for å synliggjøre de nasjonale minoritetenes kultur og å styrke kvensk språk.

I arbeidet med å forbedre dialogen mellom de nasjonale minoritetene og myndighetene ble Kontaktforum mellom nasjonale minoriteter og sentrale myndigheter etablert i 2003.

Integrering

Målet for regjeringens inkluderingspolitikk er at alle som bor i Norge skal delta i samfunnet og ha like muligheter. Regjeringen vil forhindre at det utvikler seg et klassesdelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Integreringspolitikken har som formål at nyankomne innvandrere raskt blir i stand til å bidra og delta i samfunnet.

Ved inngangen til 2009 utgjorde personer som har innvandret til Norge og personer som har to utenlandskfødte foreldre til sammen 508 000 personer (10,6 % av hele befolkningen). Nesten halvparten av de som selv har innvandret har bakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-

Amerika. I 2008 innvandret 67 000 personer til Norge. Arbeidsinnvandring var da dominerende. Den største gruppen innvandrere kom fra Polen (14 400 personer). Den nest største gruppen var fra Sverige (5 700 personer), og den tredje største var fra Tyskland (4 300 personer). I overkant av 130 000 personer i Norge hadde flyktningbakgrunn ved inngangen til 2008. De største landgruppene blant personer med flyktningbakgrunn er irakere og somaliere. Om lag 100 000 personer er primærflyktninger, mens i overkant av 30 000 personer er familieegjenforente med disse.

Regjeringen har som mål at alle barn som vokser opp i Norge kan norsk når de begynner på skolen, og at de får et godt læringsutbytte i skolen i tidlig alder. Elever med innvandrerbakgrunn som gruppe, spesielt de som selv har innvandret, har noe dårligere læringsutbytte enn andre elever og disse er også overrepresentert blant dem som ikke fullfører videregående opplæring.

Levekårene for mange innvandrere i Norge er dårligere enn for resten av befolkningen. Inntekten per husstand er lavere blant personer med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen for øvrig. Innvandrere har for eksempel høyere arbeidsløshet, og er en sentral målgruppe for arbeidsmarkedspolitikken. Finanskrisen og nedgangskonjunkturen har medført økt ledighet også i Norge. Dette rammer særlig utsatte grupper på arbeidsmarkedet som ungdom, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne. Innvandrerne utgjorde om lag 25 % av alle registrerte ledige per 1. kvartal 2009. Regjeringen la fram en handlingsplan mot sosial dumping i 2006. Det anses som sosial dumping både hvis utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsreglene og/eller tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere mottar. Selv om handlingsplanen har hatt god effekt har tilsynsmyndighetene avdekket problemer med sosial dumping også de senere år. Regjeringen har derfor lagt fram en ny handlingsplan mot sosial dumping høsten 2008.

Dårlig økonomi rammer særlig barn og unge. Variasjonen er imidlertid stor mellom innvandrergruppene. Det har betydning i hvilken grad kvinner med innvandrerbakgrunn deltar i arbeidslivet. Velferdsordninger, samt tiltak for å bekjempe fattigdom blant utsatte grupper, har stor betydning for oppvekstvilkårene til mange barn og unge med innvandrerbakgrunn. Gjennom deltakelse i barnehage får barn med annet morsmål bedre mulighet til å lære norsk før skolestart. Et forsøk med gratis kjernetid i barnehage for alle fire- og femåringer i områder med høy andel minoritetsspråklige barn, ble satt i gang av regjeringen i 2006.

For å styrke og målrette innsatsen for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet ble det i 2006 opprettet et eget direktorat for integrering og mangfold (IMDi). Regjeringen la i 2006 fram en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Planen har fire innsatsområder: arbeid, oppvekst, utdanning og språk, Likestilling og Deltakelse. Blant tiltakene i planen er bl.a. styrking av kommunenes bosettings- og integreringsarbeid, og kvalifiseringstiltak for deltakelse i arbeidslivet og samarbeid med partene i arbeidslivet for å øke rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn.

For å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet er det innført en introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Loven sikrer et introduksjonsprogram for flyktninger og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Introduksjonsprogrammet gir gode resultater og er et av de viktigste virkemidlene kommunene har for å styrke nyankomne flyktninger og deres familie sine muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

Nyankomne innvandrere har rett og er plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap. For at innvandrere skal lære tilstrekkelig norsk til å delta i arbeids- og samfunnsniv og for å få en mer fullstendig dokumentasjon av resultatene fra norskopplæringen, har regjeringen foreslått å innføre en obligatorisk avsluttende prøve. Regjeringen har foreslått å utvide omfanget av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra 300 til 600 timer opplæring.

Regjeringen har også foreslått å innføre et krav om bestått statsborgerprøve for alle søkere mellom 18 og 55 år som ønsker å erverve norsk statsborgerskap. Formålet er å signalisere samfunnets forventning til nye borgere og å øke befolkningens oppslutning om statsborgerskap.

For å styrke dialogen mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene er det oppnevnt et eget kontaktutvalg (KIM). Utvalget består av personer med innvandrerbakgrunn fra hele landet og gir råd til myndighetene i spørsmål av betydning for innvandrerbefolkningen. Utvalget setter egne saker på dagsorden og deltar i den politiske debatten. Medlemmene skal også drive regional virksomhet for å fremme deltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn i sine regioner.

Flyktninger og asylsøkere

Regjeringen vil verne om retten til asyl for mennesker på flukt, og føre en human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk i tråd med flyktningkonvensjonen og andre konvensjoner Norge er forpliktet av. Det følger av den norske utlendingsloven at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har som formål å styrke utlendingens stilling.

Behovet for en regulert og kontrollert innvandring må avstemmes mot respekten for menneskerettighetene. Norge respekterer prinsippet om non-refoulement. Regjeringen legger i sine vurderinger stor vekt på UNHCRs anbefalinger om beskyttelse, men foretar både en individuell vurdering av den konkrete asylsak og en generell vurdering av forholdene i asylsøkerens hjemland, basert på en rekke kilder. I enkelte situasjoner kan man komme til et annet resultat enn det som er UNHCRs anbefaling. Om lag halvparten av alle realitetsbehandlede asylsøknader har fått avslag i første instans hittil i år.

Norge ønsker å legge til rette for at saksbehandlingen av søknader om asyl skal gå raskt, og at tilbudet til asylsøkerne i ventetiden skal være tilfredsstillende. Asylsøkere gis rett til opphold i mottak hvor det gis tilbud om norskopplæring.

Norge mottok i 2008 3,12 asylsøkere per 1000 innbyggere, og har den senere tid opplevd en markant økning i antall asylsøkere. Søkertallene første halvår 2009 på vel 8 000 innebærer en økning på om lag 50 % sammenliknet med samme periode i 2008.

Økte ankomster av asylsøkere og flere som får opphold på bakgrunn av søknad om asyl, fører til at det er behov for å bosette flere i kommunene. Fra 2010 og framover forventes bosettingsbehovet å være omlag 10 000 personer. Dette blir en stor utfordring. Lange mottaksopphold kan være svært belastende for den enkelte flyktning, og det er derfor viktig med rask og god bosetting. Den aller største utfordringen er å skaffe nok bosettingsplasser for enslige mindreårige flyktninger. En stor andel av asylsøkerne i 2009 har vært unge menn fra

Afghanistan. Ansvar for enslige mindreårige under 15 år ligger nå hos barnevernet. Mottakstilbudet for enslige mindreårige asylsøkere er styrket både i 2008 og i 2009.

De økte ankomstene medfører bl.a. lengre saksbehandlingstider, og utfordrer kapasiteten i mottakstilbudet i Norge. Regjeringen har sett det som nødvendig å sette inn tiltak for å redusere antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Tiltakene er bl.a. rettet inn mot at praksis skal skille seg minst mulig fra europeiske naboland, og avklaring av asylsøkeres identitet. Det er en utfordring at en del asylsøkere og deres barn får opphold i Norge uten at deres identitet er klarlagt. Personer med uavklart identitet møter forskjellige utfordringer knyttet til dette. Arbeidsgivere kan være motvillige til å ansette en person som verken har noen form for legitimasjonsdokumenter eller bankkonto. Det er også problematisk å etablere seg på boligmarkedet uten at man er kunde i en bank. Regjeringen har derfor nylig foreslått innføring av nytt oppholdsbevis for personer som ikke oppfyller kravene til dokumentert eller sannsynliggjort identitet. Personer som ikke har klarlagt sin identitet vil ikke kunne erverve norsk statsborgerskap. Dette gjelder også barn av personer med uavklart identitet. Regjeringen har derfor sendt på høring forslag om endringer i statsborgerloven som gjør at barn av personer med uavklart identitet lettere kan erverve norsk statsborgerskap.

Flere utfordringer er også knyttet til utlendinger som forblir i Norge etter endelig avslag på asyl uten annet oppholdsgrunnlag. Det eksisterer ikke tall på hvor mange dette gjelder, men det antas at det i 2006 oppholdt seg om lag 18 000 personer ulovlig i Norge. Anslaget er imidlertid svært usikkert. I Norge gis denne gruppen rett til opphold i ventemottak, hvor det også gis tilbud om helsehjelp. Alle som har fått et endelig avslag og skal forlate riket, har rett til øyeblikkelig helsehjelp. Barn gis fulle rettigheter til helsehjelp uavhengig av oppholdsstatus og har rett til grunnskoleundervisning.

Rasisme

Selv om rasistiske ytringer og rasistisk motivert forskjellsbehandling er straffebelagt²⁶ viser undersøkelser at personer med minoritetsbakgrunn oftere er utsatt for diskriminering enn medlemmer av majoritetsbefolkningen. Dette gjelder ikke minst på arbeids- og boligmarkedet. Norge har også utfordringer knyttet til hat-kriminalitet og hatefulle ytringer rettet mot enkelte minoritetsgrupper i Norge. Selv om politiet mottar få anmeldelser om hat-kriminalitet er det grunn til å anta at mørketallene er store.

Diskriminering og rasisme kan forekomme i alle befolkningsgrupper og på alle samfunnsområder. En taus og uengasjert majoritet vil lett kunne legitimere forskjellsbehandling og dermed bidra til økt diskriminering og rasisme. Regjeringen mener at alle former for rasisme, diskriminering og trakassering må forebygges. Alle har et ansvar for å bekjempe usaklig forskjellsbehandling, men myndighetene har likevel det største ansvaret.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion m.v. (Diskrimineringsloven)²⁷ har som formål å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Norge har også en rekke lovbestemmelser som skal sikre arbeidstakerrettigheter og forhindre diskriminering på arbeidsmarkedet.²⁸

²⁶ Strl. §§135a og 349 a.

²⁷ Diskrimineringsloven (Lov 3 juni Nr.33 2005)

²⁸ Bl.a. Arbeidsmiljøloven (Lov 17.juni Nr.62 2005)

En effektiv innsats mot rasisme og diskriminering krever et kontinuerlig, fokusert og langsiktig arbeid. Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering er et ledd i en slik langsiktig innsats. Tiltakene i planen er spesielt rettet mot sentralforvaltningens områder og arbeidsoppgaver. Et siktemål med regjeringens arbeid mot rasisme og diskriminering er imidlertid å trekke inn så mange aktører som mulig slik at kommuner, arbeidslivets parter, organisasjoner og enkeltmennesker kan bidra. Regjeringen legger vekt på å følge opp sluttokumentene fra FNs konferanser mot rasisme, rasediskriminering, fremmedfrykt og beslektede former for intoleranse.

I den fjerde landrapporten til Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) fokuseres det på hvordan Norge bekjemper rasisme, fremmedfiendtlighet, antisemittisme og intoleranse. ECRI berømmer bl.a. politiet for å fremme mangfold og for å bekjempe høyreekstremistiske grupper, men viser likevel til at innvandreres situasjon på områder som utdanning og arbeidsliv gir grunn til bekymring.

Rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne

Mange personer med nedsatt funksjonsevne opplever barrierer i hverdagen fordi samfunnet ikke er tilgjengelig. Et tilgjengelig samfunn er en forutsetning for full deltakelse. Bevisstheten omkring dette har vært relativt lav i Norge, både i offentlig og privat sammenheng. Regjeringen vil arbeide systematisk for å bedre tilgjengeligheten gjennom å fremme universell utforming.

Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) trådte i kraft 1. januar 2009.²⁹ Loven inneholder etter mønster av likestillingsloven aktivitets- og rapporteringsplikt for arbeidsgivere, offentlige myndigheter og arbeidslivets organisasjoner.

Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013 skal støtte gjennomføring av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, plan- og bygningsloven og annet lovverk som sikrer rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Planens hovedsatsingsområder er uteområder, planlegging, bygninger, transport og IKT. Regjeringen arbeider også aktivt og målrettet for å fremme universell utforming innenfor offentlige virksomheter på arbeidslivets område. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten.

Homofile og lesbiskes rettigheter

Homofile og lesbiskes rettigheter har vært i sterk utvikling i Norge de seneste årene. Den nye ekteskapslovgivningen³⁰ som trådte i kraft 1. januar 2009 åpner for ekteskap mellom likekjønnede par. Registrerte partene kan søke om at partnerskapet omgjøres til ekteskap juridisk sett. Likekjønnede par har samme rettigheter som andre par til å adoptere. Lesbiske par har dessuten rett til assistert befrukting.

Regjeringen foreslo i april 2009 å endre arbeidsmiljøloven. Forslaget innebærer at det fortsatt skal være adgang for trossamfunn til å forskjellsbehandle homofile, men bare dersom forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig under henvisning til religionsutøvelsen.

²⁹ Tilgjengelighetsloven (Lov 20 juni Nr.42. 2008).

³⁰ Ekteskapsloven (Lov 4 juli Nr 47 1991), § 1.

Regjeringen lanserte i juni 2008 handlingsplanen *Bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner*³¹ for å bekjempe diskrimineringen som mange opplever i ulike livsfaser og sosiale sammenhenger. Planen skal bidra til bedre levekår og livskvalitet for disse gruppene. Integrering av lesbisk-, homofil-, bifil- og transperson-perspektivene på alle samfunnsområder står sentralt.

Ytringsfrihet

Ytringsfrihet er en kjerneverdi i den norske menneskerettighetspolitikken. Ytringsfriheten er vernet i Grunnloven § 100, med utgangspunkt i at den skal verne tre grunnleggende prosesser: sannhetssøking, demokratiet og individets frie meningsdannelse.

Anledning til å uttrykke meningsforskjeller og rom for kritisk tenkning er vesentlige komponenter i ethvert demokratisk samfunn. I kjølvannet av karikatur-striden internasjonalt har det også i Norge vært politisk debatt om ytringsfrihet i forhold til blasfemi og krenkelse av religiøse følelser. Bl.a. var det i 2009 strid om hvorvidt straffesanksjonering av blasfemi skulle oppheves fordi bestemmelsen ikke hadde vært anvendt på svært mange år og ble ansett som problematisk i forhold til ytringsfriheten. Resultatet ble at blasfemibestemmelsen ble opphevet. Både politiske, kulturelle eller religiøst betingede ytringer vil kunne støte mennesker. I hvilken grad en ytring er å regne som blasfemi vil avhenge av den historiske og samfunnsmessige konteksten den fremsettes i. Mange vitenskapelige oppdagelser opp igjennom historien ble for eksempel oppfattet som blasfemi på det tidspunktet da de ble lansert. Videre har man mange eksempler på at medlemmer av en religion har oppfattet andre religiøse retninger som blasfemiske. Ytringsfrihet og religionsfrihet henger dermed nøye sammen. Ytringsfriheten er nettopp forutsetningen for at alle fritt kan uttrykke seg i samsvar med egen overbevisning eller religion.

Ytringsfrihet og personvern er sentrale verdier som ofte vil komme i konflikt og må veies mot hverandre. Norge har tradisjonelt lagt større vekt på personvernet enn en del andre land, noe som blant annet har resultert i saker for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) hvor Norge har blitt dømt for brudd på ytringsfriheten. De senere avgjørelsene fra EMD viser at Norge nå trolig er mer på linje med EMDs praksis i avveiningen av disse rettighetene. I forslaget til ny straffelov er det dessuten foreslått at det ikke lenger skal være straff for injurier.³² Vernet mot ærekrenkelser skal etter forslaget i fremtiden ivaretas gjennom regler om erstatning og oppreisning. Personvernkrenkelser i form av krenkelser av privatlivets fred vil derimot fortsatt være straffbare.³³

Mediemangfold er en viktig forutsetning for ytringsfriheten. En ny lov om redaksjonell frihet i mediene trådte i kraft i 2009. Loven slår fast at redaktørene, innenfor det enkelte mediets grunnsyn og formål, skal være uavhengige av eierne i redaksjonelle spørsmål. Loven skal hindre at dominerende eierposisjoner på mediesektoren begrenser den reelle ytrings- og informasjonsfriheten i samfunnet og at eierposisjoner utnyttes for å fremme eiernes egne politiske eller økonomiske interesser.

Den norske ordningen med pressestøtte har som formål å opprettholde mangfoldet i avisutgivelser, både i verdiforankring, geografi og innhold. Den direkte pressestøtten utgjør i overkant av 300 millioner NOK i 2009.

³¹ Handlingsplanen gjelder fra 2009 til 2012.

³² Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 165-168.

³³ I henhold til forslaget til straffeloven av 2005 § 267.

Pressens faglige utvalg (PFU) er opprettet av Norsk Presseforbund og har til formål å overvåke og fremme den etiske og faglige standard i norsk presse (trykt presse, nettpublikasjoner, radio og fjernsyn). Som et ledd i dette arbeidet vurderer PFU klager over norsk presses atferd og avgir sine uttalelser som offentliggjøres. Kompetanseområdet for PFU omfatter i prinsippet alle massemedier. PFU har medlemmer fra presseorganisasjonene og fra allmennheten.

Trosfrihet

Norge har en grunnlovsfestet statskirkeordning. Religionsfriheten er likevel beskyttet i Grunnloven. I 2008 ble det lagt fram en Stortingsmelding som inneholder forslag om omfattende endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. På bakgrunn av denne meldingen er det fremmet konkrete forslag til opphevelse av bl.a. den såkalte "oppdragerplikten" i Grunnlovens § 2 om statens offentlige religion. Bestemmelsen om oppdragerplikt har vært kritisert av FNs Menneskerettighetskomité, senest i 2006.

Religionsfriheten blir også ivaretatt i praksis, gjennom at tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke har en lovfestet rett til å kreve et årlig økonomisk tilskudd fra staten og kommuner hvor det bor medlemmer av samfunnet. Tilskuddet er av en slik størrelse at det om lag svarer til statens og kommunens budsjetterte utgifter til Den norske kirke, justert for medlemstall.

Psykisk helsevern og tvangsbruk

Å sikre alle like rettigheter og et godt helsetilbud er prioritert fra regjeringens side. Norge har et godt utbygd helse- og sykehusstilbud.

Tvang i psykiatrien

Det antas at Norge i internasjonal sammenheng anvender mye tvang innenfor psykisk helsevern. Regjeringen mottar mange innspill og reaksjoner fra pasienter og pårørende, helsepersonell og andre hvor det blant annet fortelles om opplevde krenkelser forbundet med dette. Ukorrekt og mangelfull dataregistrering i Norge om de ulike tvangsformene innenfor og mellom de norske helseregionene bidrar til usikre tall om situasjonen.

Det er grunn til å anta at variasjonene i dokumentert forekomst av tvangsbruk mellom norske helseforetak ikke kun kan skyldes varierende registreringspraksis og ulike pasientpopulasjoner, men forskjeller i tvangspraksis mellom institusjoner.³⁴ Det er derfor trolig et potensial for å redusere tvangsbruken.

På oppdrag fra Regjeringen ble det i august 2008 nedsatt en arbeidsgruppe i regi av Helsedirektoratet bestående av et bredt utvalg representanter for brukere og pårørende, fag- og profesjonsgrupper og helseforetak som skal vurdere ulike aspekter rundt tvang og tvangsbruk.

Det foreligger en tiltaksplan for redusert og kvalitetssikret bruk av tvang i psykisk helsevern³⁵ som danner grunnlaget for satsningene på feltet. Bærebjelkene i planen, kvalitetssikret bruk av tvang, økt kunnskap og bedre dokumentasjon av tvangsbruk, samt økt frivillighet.³⁶ Et nytt

³⁴ Det vises for eksempel til variasjon fra ca. 6 til 27 tvangsinnleggelser per 10 000 innbyggere i henhold til SINTEF Helse: SAMDATA sektorrapport for det psykiske helsevernet 2007 2/08.

³⁵ IS-1370/2006

³⁶ <http://www.tvangsforskning.no>

system for registrering av pasientidentifiserbare data ventes å gi bedre oversikt også over forekomsten av tvangsvedtak.

Psykisk syke i fengsel

Innsatte i fengsler har de samme pasientrettighetene som befolkningen for øvrig.³⁷ Regjeringens mål er å kunne gi et tilfredsstillende behandlingstilbud, både når det gjelder rus og psykiske problemer i fengsler³⁸

Undersøkelser foretatt blant innsatte i norske fengsler viser at innsatte har betydelig hyppigere symptomer på psykiske lidelser enn i befolkningen generelt. Innsatte skal ha tilgang på helsetjenester innenfor de sikkerhetsmessige rammer som straffegjennomføring i fengsel tillater. Det er 5-6 fengsler som i dag har et tilbud fra det psykiske helsevernet og der tilbudet er etablert inne i fengslene. I øvrige fengsler er det slik at det psykiske helsevernet enten oppsøker fengslene etter avtaler med innsatte og fengslene, eller at innsatte blir fulgt til en poliklinikk utenfor fengslene. Det er likevel flere innsatte som, uten at de er medisinsk vurdert, antas å ha behov for behandling for psykiske lidelser.

Frihetsberøvelse

Bruken av politiarrest i Norge er kritisert fra flere hold, blant annet FNs torturkomité. Hovedregelen er at pågrepne skal overføres fra politiarrest til fengsel innen to døgn etter pågripelsen. Unntak kan bare finne sted dersom dette ikke er praktisk mulig³⁹.

Årsaken til "oversitting" i politiarrest er i hovedsak mangel på tilgjengelige varetektsplasser, herunder at ledig fengselsplass ikke kan skaffes innen rimelig avstand fra politidistriktet.

Det har ikke vært ført statistikk over bruken av politiarrest, men Kriminalomsorgens it-system registrerer dato for pågrepelse og innsettelse i fengsel. Politidirektoratet har utviklet et rapporteringssystem som enkelt genererer oversikter over sittetider i politiarresten. Rapporten vil etter testing bli gjort tilgjengelig for politidistriktene i løpet av høsten 2009. Dette verktøyet vil bedre oppfølgingen og vil generere statistikk bedre enn i dag.

Når det gjelder frihetsberøvelse har norske myndigheter erfart at det er særlige utfordringer i tilknytning til deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner, enten mandatet hjemler militær eller politimessig støtte. Når norske styrker pågriper og overleverer personer til myndighetene ved gjennomføring av sitt oppdrag, for eksempel i Afghanistan, gjøres dette som bistand til nasjonale myndigheter og normalt i den hensikt at videre rettsforfølging skal foregå i det nasjonale rettssystemet. Norske styrker skal likevel ikke overlevere personer ved konkrete mistanker om at disse vil bli utsatt for tortur eller inhuman behandling. Dersom det foreligger konkrete holdepunkter om fare for slik behandling, vil norske styrker vurdere løslatelse som et alternativ til overlevering. Norge har ansvar for å sørge for at de personer som befinner seg i norske styrkers varetekt til enhver tid behandles i tråd med Norges menneskerettighetsforpliktelser og forpliktelser etter internasjonal humanitærrett.

Det er avgjørende at norske styrker som sendes ut i fredsbevarende operasjoner er best mulig rustet til å utføre sine oppdrag i tråd med norske standarder og norske forpliktelser, ikke minst på menneskerettighetsområdet. I forkant av norsk deltakelse i internasjonale operasjoner foretas det en grundig vurdering av norske folkerettslige forpliktelser opp mot hva norske

³⁷ Spesialisthelsetjenesteloven § 2-1a

³⁸ Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008)

³⁹ Se Forskrift om bruk av politiarrest § 3-1.

styrker kan gjøre. Norske styrker får grundig opplæring i forkant av operasjonen, med vekt på de regler de må forholde seg til.

Terrorlovgivning

Kampen mot internasjonal terrorisme etter 2001 har ført til at sentrale menneskerettigheter og viktige rettstatsprinsipper er satt under press. Vidtgående terrorlover, vide definisjoner av terrorisme og manglende vilje til å respektere menneskerettigheter har synliggjort og forsterket noen av samtidens viktigste menneskerettighetsutfordringer.

Norske myndigheter har på denne bakgrunn involvert sivilsamfunnet og menneskerettsforkjempere i diskusjonene rundt ny lovgivning om terrorhandlinger med sikte på en balansert lovgivning som innfrir internasjonale krav om terrorbekjempelse uten å svekke eksisterende menneskerettigheter.

Etisk forvaltning av det norske pensjonsfondet og bedrifters samfunnsansvar

Statens Pensjonsfond – Utland, som genereres av inntektene fra den norske petroleumsvirksomheten, fikk i 2004 etiske retningslinjer for forvaltningen av fondet. Fondets investeringsstrategi er bl.a. basert på prinsippene i FNs Global Compact, og har et særlig fokus på å påvirke selskaper i fondets portefølje med tanke på å forhindre og bekjempe barnearbeid i de selskaper fondet er investert.

Selskaper i fondets portefølje kan utelukkes hvis de produserer særlig inhumane våpen, eller hvis de bidrar til menneskerettighetsbrudd inklusive brudd på arbeidstakerrettigheter og barnearbeid, brudd på individers rettigheter i krig og konflikt, grov miljøskade eller grov korrupsjon. Så langt er over 30 selskaper utelukket fra fondet. Fem selskaper er offentlig behandlet på grunn av grove eller systematiske menneskerettsbrudd, som systematiske brudd på arbeidstakerrettigheter, barnearbeid og brudd på urfolksrettigheter. Hvilke selskaper dette er og begrunnelsene for utelukkelsene er offentlig tilgjengelig.⁴⁰

Regjeringen opprettet i 1998 Kompakt – konsultasjonsorgan for næringslivets samfunnsansvar. Enn rekke norske selskaper, frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter er medlemmer av Kompakt. Det holdes jevnlig møter hvor norske interessenter (stakeholders) diskuterer aktuelle problemstillinger knyttet til gjennomføringen av FNs Global Compact-prinsipper og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.

Regjeringen la i 2009 fram en egen Stortingsmelding om Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi. Meldingen foreslår bl.a. å styrke samfunnsansvar i norske bedrifter. Det foreslås også å bruke utenriktjenesten til å styrke arbeidet med bedrifters samfunnsansvar gjennom å tilrettelegge møteplasser for norske bedrifter i utlandet og å bruke utenriksstasjonene aktivt til å øke norsk næringslivs bevissthet og kunnskap om utfordringer, bl.a. på menneskerettighetenes område, knyttet til næringsvirksomhet i for eksempel utviklingsland.

Opplæring i menneskerettigheter

[Tekst vil innarbeides]

⁴⁰ Etikkrådets hjemmeside er www.etikkradet.no

4) Nasjonale menneskerettighetsprioriteringer

Regjeringen ser det som viktig å ha en helhetlig tilnærming som uttrykkes både gjennom vårt internasjonale engasjement for menneskerettigheter og den nasjonale innsatsen for å sikre menneskerettighetene i vårt eget land. Ettersom menneskerettighetene er innbyrdes likeverdige og gjensidig nødvendige er det vanskelig å peke på noen prioriterte områder. Regjeringen velger likevel å peke på enkelte felt, som i dagens situasjon framstår som særlig betydningsfulle, som de *for tiden* prioriterte områdene for Norge. **[Vil innarbeides]**

UTKAST

Norges rapport 2009	1
FØRSTE UTKAST	Error! Bookmark not defined.
1) Arbeidet og konsultasjonsprosessen i Norge i forbindelse med UPR	1
2) Rettslig og institusjonelt rammeverk for sikring av menneskerettigheter	1
Konstitusjonen	1
Internasjonale forpliktelser og lovverk	2
Institusjoner	3
Det sivile samfunns rolle	4
3) Gjennomføring av menneskerettigheter i Norge, "best practices" og utfordringer	4
Innledning	4
Diskriminering (equal treatment) - generelt	5
Likestilling mellom kjønn (Gender Equality)	5
Vold i nære relasjoner	6
Voldtekt	6
Kjønnslemlestelse	7
Menneskehandel	7
Tvangsekteskap	8
Barns rettigheter	8
Urfolks og nasjonale minoriteters rettigheter	10
Integrering	11
Flyktninger og asylsøkere	13
Rasisme	14
Rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne	15
Homofile og lesbiske rettigheter	15
Ytringsfrihet	16
Trosfrihet	17
Psykisk helsevern og tvangsbruk	17
Frihetsberøvelse	18
Terrorlovgivning	19
Etisk forvaltning av det norske pensjonsfondet og bedrifters samfunnsansvar	19
Opplæring i menneskerettigheter	19
4) Nasjonale menneskerettighetsprioriteringer	20