



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
v/ Georg Hilmar Antonsen
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Epost: gan@bld.dep.no

Vår ref.:
13/223- 16- HW

Deres ref.:

Dato:
10.05.2013

Høring- 1. utkast til Norges 21/22 rapport til FNs rasediskrimineringskomite
Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til invitasjon 19. mars 2013 til
skriftlig høring i forbindelse med Norges 21/22 rapport til FNs
rasediskrimineringskomite, og til avtale om utsatt frist til 10. mai 2013.

Innledning

LDOs innspill må ses i lys av ombudets rolle med å føre tilsyn med at nasjonal
rett og praksis er i overensstemmelse med våre forpliktelser etter FNs
rasediskrimineringskonvensjon.

Våre innspill denne gangen bygger på og viderefører til dels våre tidligere
innspill til departementet . Det gjelder ombudets supplerende CERD-rapport fra
2011, innspillene våre på dialogmøtet høsten 2011 og ombudets innspill til
statusrapporten på CERD i april 2012

Til CERDs avsluttende merknader av mars 2011 og tilleggsspørsmål av august
2012

Ombudet vil i det følgende gi fortløpende kommentarer til statens utkast til svar
på komiteens anbefalinger se dokumentet s. 20.

Anbefaling nr. 7 Inkorporering av konvensjonen

Komiteen anbefaler inkorporering i menneskerettighetsloven.

Departementet avviser inkorporering til tross for at nasjonale høringsinstanser
støtter komiteens anbefaling.

LDO savner en nærmere begrunnelse for dette, og viser til våre argumenter for
inkorporasjon av FNs rasediskrimineringskonvensjon i menneskerettsloven i
LDOs rapport til CERD-komiteen i 2011

Anbefaling nr. 9 Dialog og tiltak mot diskriminering

Ombudet har tatt opp flere av forholdene som omfattes av komiteens anbefaling nr 9, i forbindelse med vårt innspill til statusrapporten i brev 27. april 2012, deres ref. 201102963/GAN (vår ref 11/508)

Helsetjenester

Komiteen er bekymret for situasjonen (...) med hensyn til tilgang til offentlige tjenester (...) helsetjenester, og særlig tilfredsstillende somatisk og psykiatrisk helsetjeneste for traumatiserte flyktninger og asylsøkere.

Spørsmål fra komiteen om gjenåpning av Psykososialt senter for traumatiserte flyktninger kommenteres ikke i statens utkast til rapport. Staten skriver at det psykososiale arbeidet med flyktninger er styrket etter nedleggelsen av senteret. Vi viser til vårt brev til BLD 27.april 2012 side 5-9. LDO etterlyser at staten utdyper konkret hvordan dette arbeidet er styrket.

Helsetilbudet til papirløse personer er ikke nevnt i statens utkast til rapport. Vi viser til pågående forskning på området som varsler om innskrenkning i helsetilbudet til denne gruppen

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Nyhet&pagename=vam%2FHovedsidemal&cid=1253977678239>. LDO savner at staten i sin rapport forklarer hvordan helsetilbudet til denne gruppen vil bli ivarettatt

Helsetilbudet til personer på asylmottak er ikke nevnt i statens rapport. Vi viser til vårt brev 27.april2012 til BLD side 7. LDO mener at staten i sin rapport også bør svare på hvordan helsetilbudet til denne gruppen vil sikres.

Helsetilbudet i utlendningsinternat er ikke nevnt i statens utkast til rapport. Vi viser til vårt brev til BLD 27.april2012 side 7. I 2012 sendte vi en henvendelse til Trandum utlendningsinternat med spørsmål om helsetilbudet, og særlig om rutiner for helsesjekk av kvalifisert medisinsk personale før personer ble plassert i isolat. Vårt brev ble videresendt til Justisdepartementet som ikke ville svare på våre spørsmål. LDO mener dette er sentrale spørsmål som BLD bør avklare med Justisdepartementet for å kunne gi et forsvarlig svar til CERD-komiteen på hvordan helsetilbudet på Trandum sikres.

Helsetilbudet til ofre for seksualisert vold og voldtekt er ikke nevnt i statens utkast til rapport. Vi viser til vårt brev til BLD 27.april2012 side 7-9. LDO etterlyser også statens svar på dette i statens rapport.

Arbeidsliv

Komiteen er også bekymret for situasjonen til innvandrere, personer med innvandrerbakgrunn, asylsøkere og flyktninger når det gjelder diskriminering mot dem med hensyn til tilgang til arbeidsmarkedet.(...) Den statlige part bør også ta de nødvendige skritt for å sikre at personer med innvandrerbakgrunn har tilgang til stillinger i de øvre sjikt av myndighetsapparatet, akademia og næringslivet.

Staten besvarer komiteens anbefaling nr. 9 når det gjelder arbeidslivet med å vise til diskrimineringsloven, aktivitets- og rapporteringsplikten i diskrimineringsloven, at det er utviklet en veileder for statlige virksomheter og at det er iverksatt prosjekter med moderat kvotering i statlige virksomheter. Ombudet ser at staten foreløpig ikke har endret teksten fra sin siste rapportering 19/20 til CERD-komiteen i 2009,, og vi merker oss at staten skriver at denne delen av rapporteringen er en del av en pågående prosess som skal oppdateres. Ut fra dette er det vanskelig for oss å kommentere dette punktet nærmere, og vi tar derfor utgangspunkt i det staten faktisk kommentere på det nåværende stadium i rapporten.

Staten viser også til at IMDI utarbeider statusrapporter for statlige heleide virksomheters arbeid for økt etnisk mangfold i arbeidslivet. LDO vil understreke at den siste offentlige rapporten som er tilgjengelig fra IMDI i 2011, viser at dette arbeidet per i dag i liten grad besvarer komiteens anbefaling om å iverksette effektive tiltak for å fremme tilgang til det øvre sjikt av arbeidslivet for personer med etnisk minoritetsbakgrunn.

Rapporten viser for eksempel at antall virksomheter som har nedfelt arbeid for kulturelt mangfold i sitt plan- og strategiarbeid gikk ned i 2011, og at antall og andel toppledere med innvandrerbakgrunn i virksomhetene totalt gikk ned fra henholdsvis 15 og 3,8 prosent i 2010 til henholdsvis 4 og 1,2 prosent i 2011. ¹ Ombudet vil først belyse ny forskning som illustrerer praksis som kan være problematisk sett i lys av forpliktelsene etter CERD artikkel 5 E (i). Etter Norges siste rapportering i 2009, har det for første gang blitt presentert resultater av forskning om etnisk diskriminering i arbeidslivet basert på

¹http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Mangfold_i_heleide_statlige_virksomheter_2011.pdf

metoden situasjonstesting. Forskningen viser at søkere har 25 prosent mindre sjanse til å bli kalt inn til intervju hvis de har pakistansk klingende navn.² En undersøkelse foretatt for Likestillingsutvalget i 2012, viser at menn med innvandrerbakgrunn også møter barrierer i forhold til tilgang på lederposisjoner:

«Rekrutteringen av kvinner og menn blant de med innvandrerbakgrunn – til ulike yrker og næringer – ser ut til å følge det samme mønsteret som blant befolkningen for øvrig. På ett punkt finner forskerne likevel en tydelig forskjell: Menn med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land lykkes i mindre grad enn andre menn i arbeidslivet i å oppnå lederposisjoner. Begge typer informasjon peker i retning av at menn med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land møter større utfordringer i særlig krevende arbeidsmarkedsforhold. På den ene siden gjelder dette tilgangen til jobb per se, på den andre siden tilgangen til lederposisjoner. »³

LDO mener at staten ikke svarer på de utfordringene som forskningsfunnene viser hva gjelder rekrutterings- og forfremmelsesbarrierer,⁴ når de viser til stortingsmelding nr. 6 (2012-2013) «En helhetlig integreringspolitikk». Meldingen, som staten viser til under artikkel 2B, viser i all hovedsak til at staten vil foreta ytterligere undersøkelser og innhente mer kunnskap om diskriminering.⁵

Et annet område LDO er bekymret for, og som staten ikke kommenterer i sitt utkast til rapportering er aupair ordningen. Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) utga i 2012 en rapport om au pairer i Norge⁶. Rapporten og medieoppslag dokumenter at innvandrerkvinner som kommer til Norge gjennom disse ordningene, er utsatt for sosial dumping og tvangsarbeid. Bruken av au pair-ordningen har hatt en jevn økning de senere årene, og siden 2008 har 90 prosent av kvinnene kommet fra Filippinene. LDO er bekymret for at på tross av en økt utbredelse av ordningen, og at forholdene vist til ovenfor har

² <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-001>

³ <http://kilden.forskningsradet.no/binfil/download.php?did=8658>

⁴ <http://nrk.no/nyheter/norge/1.7947724>
<http://sv.no/Siste-nytt/Vil-stanse-diskriminering-i-arbeidslivet>

⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-6-20122013.html?id=705945>

⁶ <http://foreninger.uio.no/jurk/publikasjoner/rapporter/au-pair-rapport.pdf>

vært kjent av myndighetene over lengre tid, er det ikke iverksatt tiltak for å regulere eller endre ordningen. Au- pair ordningen ble tatt opp i FNs kvinnekomites konkluderende merknader nr. 25 og nr. 26 pkt. b)l til Norges 8. rapport til FNs kvinnekomite.:

25. Notwithstanding the recent changes in the State party's au pair scheme, the Committee is also concerned at the lack of monitoring of the au pair system and insufficient protection of women and girls working as au pair, which can lead to exploitation.

26. The Committee calls upon the State party to fully implement article 6 of the Convention, including through:

(b) Ensuring a systematic monitoring and periodic evaluation, including the collection and analysis of data on trafficking and exploitation of women in prostitution, as well of the au pair system and to include such data in its next periodic report;

LDO etterlyser derfor at staten i sin rapportering svarer med konkrete tiltak for å rydde opp i de kritikkverdige forholdene som er avdekket.

I første utkast til statsrapport, under plikt til aktivt likestillingsarbeid, gjengis kun innholdet i aktivitets- og rapporteringsplikten.

LDO mener staten bør gi svar på Likestillingsutvalgets vurdering av at aktivitets- og redegjøringsplikten, både for offentlige myndigheter og for arbeidsgivere, har begrenset verdi om den ikke gis et mer konkret innhold i lov eller forskrift og følges opp med mer ressurser til aktiv veiledning, spredning av gode eksempler og kontrolltiltak.

Ombudet mener staten bør svare på hvorfor aktivitets- og rapporteringsplikten ikke er foreslått styrket, slik likestillingsutvalget anbefaler, men som vi ser ikke er fulgt opp i den nye prp 88 L, eventuelt på hvilken måte staten ellers skal sikre en effektiv flerdimensjonal inkluderings- og likestillingspolitikk i arbeidslivet.

Ombudets erfaring med håndheving av denne plikten er at innholdet av den må konkretiseres i lovverket, jfr. vårt innspill til Stortinget datert 8 mai 2013.⁷ Uten konkrete plikter er det vanskelig å «gjøre jobben» for pliktsubjektet, og det er vanskelig å føre tilsyn med om pliktene overholdes. En konkretisering i lovverket vil etter ombudets mening kunne bidra til å oppfylle formålet med

⁷ [http://www.ldo.no/Global/Diverse%20PDF/Innspill%20til%20Familie-%20og%20kulturkomiteens%20behandling%20av%20Prop%20%2088%20L%20\(L\)\(225804\).pdf](http://www.ldo.no/Global/Diverse%20PDF/Innspill%20til%20Familie-%20og%20kulturkomiteens%20behandling%20av%20Prop%20%2088%20L%20(L)(225804).pdf)

aktivitetsplikten, herunder sikre at individers rettigheter blir en realitet. Samtidig kan en konkretisering føre til at spørsmål om etterlevelse av pliktene kan bli satt på dagsorden også av andre enn tilsynsorganene, og at det kan bidra til å sikre best mulig etterlevelse av Norges konvensjonsforpliktelser, herunder FNs kvinnekonvensjon, FNs rasediskrimineringskonvensjon og FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Vi vil også informere om at vi i vår supplerende rapport til CERD-komiteen vil følge opp de utfordringene som Likestillingsutvalget har identifisert i NOU 2011:18 og NOU 2012:15.

Når det gjelder arbeidsliv vil vi særlig legge vekt på Likestillingsutvalgets forslag til en trepartsavtale for i arbeidslivet, basert på en flerdimensjonal tilnærming. Forslaget begrunnes med at utvalget i sitt arbeid ikke har klart å identifisere noen gjennomgående satsninger i myndighetsregi som er innrettet mot likestillingsutfordringene i arbeidslivet som sådan. Basert på vår erfaring fra veiledning av blant annet arbeidsgivere og tillitsvalget, deler LDO Likestillingsutvalgets bekymring og vil særlig fremheve to forhold:

- likestillingsarbeidet i arbeidslivet slik det i dag er organisert, fremstår som fragmentert og prosjektorganisert
- arbeidslivets aktører har behov for, og etterspør tettere oppfølging fra staten i form av kunnskap, konkret og systematisk veiledning og økonomisk støtte til tiltak.

Anbefaling nr. 10 Tolketjenester

Komiteen etterlyser bedre tilgjengelighet til og kvaliteten på profesjonelle tolker, særlig innen områdene helse- og rettsvesen

Staten nevner at opprettelsen av et permanent utdanningstilbud og Nasjonalt tolkeregister har gitt økt tilgang til kvalifiserte tolker.

LDO mener at dette ikke er nok for å sikre tilgangen på kvalifiserte tolker.

Det er særlig fire forhold LDO vil trekke fram som berører tilgangen til kvalifiserte tolker og bruken av disse:

1. Utviklingen i retning av færre offentlige tolketjenester og flere private tolkebyråer.

Ombudet er bekymret for at pris kan gå foran kvalitet i anbudsrunder, jamfør rapporten Styrking av likeverdige og integrerende helsetjenester for minoritetsbefolkningen i hovedstadsområdet.

LDO etterlyser at staten svarer på behov for tiltak som kan sikre et forsvarlig tolketilbud knyttet til offentlige tjenester kommunalt, fylkeskommunalt og statlig.

2. Tolkenes arbeidsvilkår.

De fleste tolker hyres inn på timebasis for å utføre begrensede oppdrag. En tryggere arbeidssituasjon med mulighet for større stillingsbrøker, sykkelønn mm. kan føre til at flere tolker blir i yrket. Dette er en av grunnene til at Oslo universitetssykehus ønsker å opprette en egen tolkesentral. De avventer de siste avklaringene før de kan starte opp, og vil være et viktig eksempel for myndighetene å vise til når det gjelder å ta tolkenes arbeidsbetingelser på alvor.

LDO etterlyser at staten svarer på behovet for tiltak som kan skape en bedre arbeidssituasjon for tolker.

3. Manglende tolketilbud for kvinner utsatt for vold i nære relasjoner
LDO har fått henvendelser fra voldsutsatte kvinner som selv må bestille og betale for tolk under politiavhør i saken. Dette er kvinner som har ingen eller lite norskkunnskaper. Mange vil heller ikke ha tilstrekkelig kjennskap til byråkratiet i Norge, eller økonomi til å bestille og betale en tolk.

Språklig tilrettelagt kommunikasjon og rettsinformasjon under avhørene er helt avgjørende for at disse kvinnene skal kunne ivareta sine rettigheter, f. eks at de kan søke om opphold på selvstendig grunnlag i slike saker, jf Utl § 53. En praksis med manglende språklig tilrettelegging av avhørs situasjonen blir på denne måten et direkte hinder for at voldsutsatte kvinner kan se en vei ut av et voldelig forhold.

LDO etterlyser at staten svarer på behovet for konkrete tiltak for å sikre voldsutsatte kvinners tilgang på tolk under politiavhør.

4. Tolking for barn.

LDO har fått meldinger om at det er mangel på tolker som er kvalifiserte til å tolke for barn.

LDO savner at staten kan svare på behovet for konkrete opplæringstiltak for tolker som jobber med mindreårige.

Komiteen har også flere andre forslag som LDO ikke ser at staten har besvart i 1. utkastet:

Øremerkede budsjettmidler

Lovfestet rett til profesjonell tolking i offentlige tjenester

Forby bruk av mindreårige og slektninger som tolker

Staten nevner i stedet en arbeidsgruppe som skal se på virkemidler for å unngå at barn blir brukt som tolk i offentlig sektor. Det er uklart for ombudet om arbeidsgruppen også skal se på muligheten for et forbud som et virkemiddel for å endre på dagens praksis. Det blir derfor uklart om dette svarer på komiteens bekymring.

Når det gjelder komiteens anbefaling om å sørge for at offentlige tjenesteytere får informasjon og veiledning om bruk av tolk, viser staten til at flere sektorer har utarbeidet veileder og anbefalinger for bruk av tolk. LDO savner likevel at staten svarer på behovet for et mer systematisk arbeid i veiledningsarbeidet på tvers av sektorene for å unngå at kunnskapen om tolkebruk blir tilfeldig fordelt i offentlig sektor.

Anbefaling nr. 11 Introduksjonsloven

Komiteen uttrykker bekymring for om kravet til å beherske språk som et middel for sosial integrasjon blir et hinder for statsborgerskap og naturalisering. Bekymringen knyttes til frafallet fra kvalifiseringstiltak som f. eks introduksjonsprogrammet. De oppfordrer til hensiktsmessige tiltak med pedagogiske prinsipper og innhold tilpasset kjønn, utdanningsbakgrunn og nasjonal bakgrunn. De anbefaler også overvåking av kvaliteten på programmene.

Staten viser til økt tilsyn og kontroll med kommunenes introduksjonsprogram. Staten viser også til at ordningen overvåkes.

LDO er enig med staten i at tilsyn og kontroll med det kommunale tilbudet i introduksjonsprogrammet er viktig. Det gjelder f. eks plikten til å sørge for et

individuell tilrettelagt tilbud til den enkelte. Staten besvarer likevel ikke komiteens bekymring når det gjelder *frafallet* fra introduksjonsprogrammet.

LDOs bekymring er at forskning særlig fra Fafo gir grunnlag for å stille spørsmål ved om⁸ lav måloppnåelse ved introduksjonsprogrammet ikke skyldes at ordningen i seg selv ikke er god nok, men at den ikke gjennomføres. Fafos rapport konkluderer slik (se s. 108)...»*å drive et arbeidsrettet program for kvinner med liten eller ingen utdanning, store omsorgsoppgaver og i noen tilfeller betydelige helseproblemer er utfordrende. Likefullt mener vi det er viktig ikke å avskrive kvinnenens mulighet til å finne arbeid.*» Også Marianne Rugkåsa ved Høyskolen i Oslo er i boka *Likhetens dilemmaer*⁹ opptatt av hvordan den norske velferdsstaten representerer en enhetskultur som gjør toleranse og innlemmelse av kulturell anderledeshet problematisk. I hennes feltarbeid dokumenteres flere konkrete eksempler på at minoritetskvinner instrueres i å endre adferd f. eks når det gjelder klesdrakt for å tilpasse seg arbeidsgivers krav. Dette er i enkelte tilfeller krav som i realiteten innebærer diskriminering. Kvinnene får beskjed om at hijab f. eks ikke godtas av norske arbeidsgivere. SSB dokumenterte i sin rapport *Monitor for introduksjonsordningen 2012* at en lavere andel deltakere får jobb. I alt 54 prosent av dem som avsluttet introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i 2010, var i arbeid eller under utdanning i november 2011. Dette er den laveste andelen som SSB har observert siden oppstarten av programmet¹⁰.

Rapporten gir god dokumentasjon på at måloppnåelse i introduksjonsprogrammet ser ut til å henge sammen med geografiske forskjeller og landbakgrunn på deltakeren. Det tilsier at et viktig integreringstiltak påvirkes av andre forhold enn den enkeltes opplærings- og endringsvilje. I tillegg dokumenterer rapporten *frafallet* fra introduksjonsprogrammet. Flere kvinner enn menn registreres under kategorien « annen eller ingen registrering ». Tallene viser en klar kjønnsesifikk forskjell.

SSBs forklaring i den nevnte rapporten viser at minoritetskvinner som i perioder av livet er i kvinnetypiske situasjoner, lykkes mindre gjennom

⁸ Fafo 2011:02 Anne Britt Djuve, Hanne C. Kavli og Anniken Hagelund: *Kvinner i kvalifisering*

⁹ Marianne Rugkåsas avhandling 2010 for graden ph.d. (philosophiae doctor): "Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten".

¹⁰ <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/lavere-andel-deltakere-faar-jobb>

offentlige integreringstiltak enn minoritetsmenn som deltar på de samme tiltakene.

På bakgrunn av dette mener LDO at staten må svare på hva som skal gjøres for å sikre at introduksjonsprogrammet blir bedre tilpasset den enkeltes kjønn, livssituasjon og nasjonal bakgrunn og bygger på pedagogiske prinsipper..

Det er heller ikke klart hva staten sikter til når det rapporteres om at ordningen overvåkes. Staten bør klargjøre hva en slik overvåkning av ordningen innebærer.

Anbefaling nr. 14 Fri rettshjelp

Komiteen er bekymret over at lovgivning om fri rettshjelp ikke dekker saker om etnisk diskriminering. Komiteen anbefaler at loven dekker saker etter anbefaling om rettergangsskritt av ombud og nemnda på samme måte som sivilombudsmannen.

Statens kommenterer ikke spørsmålet om fri rettshjelp for diskrimineringsaker og nevner så vidt økt finansiering til noen brukerorganisasjoner. I tillegg vises det til en pågående prosess i justisdepartementet angående ombudet/nemndas anbefalingsrett.

CERD komiteens generelle anbefaling nr. 31 er tydelig på hvilke skritt staten må ta for å sikre at nasjonal rett og praksis er i overensstemmelse med artikkel 6. Det gjelder for det første ...»*to guarantee the right of every person within their jurisdiction **an effective remedy** against the perpetrators of acts of discrimination*» i tillegg til «...*a right to seek **just and adequate reparation** for the damage suffered*».

I arbeidet med Stortingsmeldingen om rettshjelp foreslo ombudet at diskrimineringsaker burde omfattes av saker uten behovsprøving etter rettshjelploven § 11. Staten fulgte ikke opp forslaget. Staten ser ut til å hvile seg på at diskrimineringsombudets utvidede veiledningsplikt er tilstrekkelig for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene.

LDO mener staten bør svare på hvordan rettshjelpstilbudet for den som utsettes for diskriminering vil styrkes.

I tillegg vil vi informere om at ombudet i sin supplerende rapport til CERD-komiteen vil gjøre komiteen oppmerksom på at vi også etterlyser flere sanksjonsmuligheter ved brudd på diskrimineringsvernet. Likestillingsutvalget

fulgte dette opp i 2012 og anbefalte at nemnda fikk utvidet sin myndighet til også å innvilge oppreisning dersom den fant at diskrimineringsvernet var brutt.

Departementet har i prop.88L avvist forslaget under henvisning til rettsikkerhetsbetyrninger:

«Slik nemndas saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser er i dag, ligger det ikke på samme måte til rette for kontradiksjon (dvs at hver av partene skal ha rett til å bli hørt og bli kjent med den andre partens anførsler før dom avsies) og parts og vitneavhør som i domstolene. «

LDO vil rapportere om at vi mener departementet i for liten grad anerkjenner behovet for å styrke rettsikkerheten i diskrimineringsaker for ofre for diskriminerende handlinger i samsvar med CERD komiteens generelle anbefaling nr. 31.

Anbefaling nr. 16 Krisesentre

Komiteen er bekymret over den dobbelte eller tredobbelte diskrimineringen av kvinner fra enkelte etniske minoritets- og innvandrer miljøer, særlig av dem som er offer for vold og/eller menneskehandel. De etterspør sikker finansiering og kunnskap og faglig kompetanse som ivaretar det flerdimensjonale aspektet til disse kvinnene.

Staten besvarer ikke denne bekymringen og viser kun til det kommunale ansvaret for å sikre et forsvarlig tilbud.

LDO mener dette er utilstrekkelig som svar på komiteens merknad. LDOs bekymring er blant annet at siden loven ble iverksatt i 2010, har det blitt 6 færre krisesentre i Norge. Krisesentersekretariatet rapporterer at«...

Krisesentertilbudet skjæres nå ytterligere inn til beinet flere steder, små sentrene har forsvunne og flere står i fare for å bli nedlagt»¹¹. Et utilstrekkelig tilbud vil særlig ramme kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn som utgjør flertallet av beboerne på krisesentrene (62 prosent).

Tilbudet er av avgjørende betydning for kvinner som har et lite sosialt nettverk i Norge eller som har lav inntekt eller av andre grunner har krisesentrene som eneste mulighet i akutte situasjoner. Det gjelder også ofre for menneskehandel. Ombudet er bekymret for at kapasitetsmangler særlig rammer kvinner som har

¹¹ Pressemelding fra Krisesentersekretariatets årsmøte 2013, Klassekampen 03.05.2013

et stort behov for sikre oppholdssteder. Ombudet er også kjent med at kvinner som er ofre for menneskehandel har blitt avvist fra krisesentre på grunn av kapasitetsproblemer.

Ombudet er også bekymret over at kommunene av økonomiske grunner legger krisesenterdrift ut på anbud og at dette kan forringe kvaliteten på tjenestene særlig for kvinner som har sammensatte behov for bistand og beskyttelse.

Ombudet etterlyser statens svar på komiteens bekymring når det gjelder finansiering av krisesentertilbudet

Komiteen er videre bekymret over mangelen på tilstrekkelig kunnskap og faglig kompetanse hos de ansatte på krisesentrene, og oppfordrer den statlige parten om å påse at krisesentrene under den nye ordningen har fagutdannede ansatte med tilstrekkelige kunnskaper og faglig kompetanse om etnisk minoritetsbakgrunn eller innvandrerbakgrunn. Oppfordringen berører i særlig grad dem som er offer for vold og/eller menneskehandel.

Ombudet frykter også her at mangelfull finansiering vil bli utslagsgivende for kvaliteten på kompetansehevingen. Selv om prinsippet om likeverdige tjenester er nedfelt i krisesenterloven som påbyr kommunene å sørge for et individuelt tilpasset krisesentertilbud uavhengig av etnisitet, språk, kjønn, alder, funksjonsnedsettelse og voldserfaringer, vet vi at denne plikten i realiteten forutsetter offensive og kostnadskrevende tiltak for å endre på en uheldig praksis. LDO savner at staten svarer med mer offensive tiltak og mener det ikke holder kun å vise til relevante kompetansehevingsplaner og programmer.

FNs kvinnekomité, har bedt norske myndigheter sørge for «forsvarlig bistand til og vern av kvinnelige voldsofre... ved å styrke kapasiteten ved krisesentrene (2012). Når det økonomiske ansvaret legges på lokale myndigheter vet vi av erfaring at kommunenes kunnskap om hva likeverdige tjenester handler om vil kunne gi store lokale og tilfeldige forskjeller i tjenestetilbudet som ikke henger sammen med behovet til den enkelte.

Ombudet har allerede fått henvendelser fra krisesenterbrukere som illustrerer disse utfordringene f. eks når det gjelder relevant rettsinformasjon for voldsutsatte minoritetskvinner med barn som trenger tilsyn fra barnevernet samtidig. Ombudet etterlyser at staten svarer på behov for tiltak som reduserer lokale variasjoner i krisesentertilbudet, f. eks felles retningslinjer for alle krisesentre.

Når det gjelder komiteens bekymring for alternative boliger for personer som forlater sentrene (art. 2, 5 og 6) etterlyses konkrete tiltak fra staten som sikrer et tilbud «borte fra dem som begikk overgrep mot dem». Dette svarer ikke staten på utover igjen å vise til loven

LDO mener dette er et mangelfullt svar. Ombudet har selv fått henvendelser fra kvinner med minoritetsbakgrunn som trengte bolig og søkte om kommunal bolig av sikkerhetsmessige årsaker for seg og sine barn. Søknaden ble avvist i første runde. Det kommunale boligkontoret oppfordret kvinnen stedet til selv å forsøke å finne seg en bolig på det private utleiemarkedet.

Dette er ikke akseptabel praksis for voldsutsatte kvinner og deres barn. Kvinner med minoritetsbakgrunn som er voldsutsatte og/eller ofre for menneskehandler mangler eget nettverk, og har ofte problemer med å finne bolig på egenhånd¹².

Tilgang til botilbud til ofre for menneskehandel varierer i stor grad fra kommune til kommune i dag (NOU 2012:15 Politikk for likestilling). Det er opp til den enkelte kommune, avhengig av deres økonomiske situasjon, å bestemme hvordan organiseringen av botilbud og andre tjenester for ofre for menneskehandel skal være.

CEDAW-komiteen oppfordrer Norge i sine avsluttende merknader punkt 26 bokstav d til Norges åttende periodiske rapport til å «treffe nødvendige tiltak for å sikre at kvinner og jenter som er ofre for menneskehandel får tilgang til... forsvarlige boforhold...»

Ombudet etterlyser derfor statens svar til komiteen om tiltak for å sikre en reell tilgang til alternative boliger etter endt krisesenteropphold for særlig sårbare grupper av minoritetskvinner.

Anbefaling nr. 20 Rom/romanifolket/taterne
Komiteen uttrykker sin bekymring når det gjelder rom- og romani/tatersamfunnene og særlig deres tilgang til offentlige steder, boliger, arbeid og de skritt som er tatt for å integrere barn fra romsamfunnene, særlig fra omreisende familier, inn i utdannessystemet i samsvar med deres måte å leve på (art. 2, 5 og 6). I lys av komiteens generelle anbefaling nr. 27 (2000) om diskriminering mot romfolk, anbefaler komiteen at den statlige parten tar

¹² Se f. eks Wenche Jonassen og Elin Skogøy «Et hjem for oss, et hjem for deg», rapport 1/2010 NKVTS.

aktive skritt for å forhindre diskriminering mot rom- og romanifolk- /tatersamfunnene, særlig når det gjelder deres tilgang til offentlige steder, boliger og arbeid, og bevilge ytterligere ressurser til å finne hensiktsmessige løsninger for integrering av barn fra rom- og romanisamfunnene, særlig de som kommer fra omreisende familier, inn i utdanningssystemet, for å sikre at de får fullt utbytte av dette på alle nivåer i systemet, hensyn tatt til samfunnets livsstil og inklusive en bestemmelse om økt opplæring i deres språk.

Statens utkast til 1.rapport viser til enkelte tiltak som er planlagt eller iverksatt blant annet for å bedre levekårene til herboende romfolk. Tiltakene omfatter kunnskapsutvikling om forholdet mellom nasjonal og internasjonal rett. Videre vises det til handlingsplan som har som mål å gi rom bedre muligheter til å benytte allerede etablerte velferds ordninger herunder tiltak knyttet til utdanning, arbeid, bolig og helse. Når det gjelder integrering av barn, særlig fra reisende familier, i utdanningssystemet, skriver staten at myndighetene stort sett arbeider kontinuerlig for å sikre et tilbud i samsvar med behovene.

Vi mener komiteens anbefaling tilsier at staten må rapportere på en måte som sier noe om hvordan de nevnte tiltakene er egnet til å beskytte mot diskriminering av rom. I tillegg bør staten svare på hvordan tiltakene er egnet til å integrere barn fra rom familier inn i utdanningssystemet – i samsvar med deres måte å leve på. Det er særlig sentralt at staten svarer på en måte som klargjør hva staten faktisk gjør som anses egnet til å sikre opplæringsrettighetene til barn fra reisende romfamilier.

Komiteens merknader adresserer ikke eksplisitt tilreisende romfolk. Siden komiteen avga sine merknader til Norges 19. til 20. rapport, har imidlertid situasjonen i Norge med hensyn til tilreisende rom endret seg markant. Vi mener derfor at staten ikke kan unnlate å kommentere hvordan den vil håndtere de diskrimineringsrelevante utfordringer tilreisende rom erfarer i Norge.

Mange tilreisende rom som kommer til Norge finner ikke andre muligheter for å livnære seg enn ved å tigge på offentlige steder. I kjølvannet av denne utviklingen, registrerer også ombudet at omfanget av debattene om romfolket generelt, og romfolk som tigger spesielt, har økt betraktelig. Videre preges debattene etter ombudets mening, også i stadig større grad av svært forenklete og stereotype fremstillinger av romfolk som gruppe. Ombudet er bekymret for at en til tider svært stereotyp mediefremstilling av tilreisende rom bidrar til en umenneskeliggjøring av gruppen rom, og av enkeltmennesker som tilhører gruppen.

Ombudet har i flere medieoppslag det siste året satt fokus på noen utfordringer vi mener er særlig prekære med hensyn til tilreisende romfolks erfaringer i Norge. Det er grunn til å anta at tilreisende rom utsettes for rasisme, trakassering og vold i langt større utstrekning enn hva som er tilfelle for andre sårbare grupper i befolkningen for øvrig. De tilreisende rapporterer at de opplever å bli utsatt for både rasistiske ytringer og hatvold/rasistisk motivert trakassering som slag, spytting, dytting og utskjelling.

I en rapport fra Antirasistisk Senter (13), kommer det frem at personer med rombakgrunn nektes tilgang til offentlige toaletter, at de jages bort fra offentlige steder av politi, Rusken og vektere om natten slik at de ikke får sove mer enn et par timer om gangen, og at huseiere i Oslo utnytter deres desperate behov for billige overnattingssteder. Videre viser henvendelser til ombudet at tilreisende rom blant annet nektes tilgang til campingplasser og servering på utesteder.

I forbindelse med utfordringene de ovennevnte omstendighetene skaper, har Ombudet merket seg at flere politiske partier har foreslått ulike tiltak for å begrense eller stoppe tilreisende romfolks mulighet til å livnære seg av tigging i Norge. Ombudet registrerer med bekymring at de fleste av forslagene og tiltakene går ut på å begrense eller forby tigging. Samtidig foreslås det få sosialpolitiske tiltak for å imøtegå de særskilte utfordringene tilreisende rom opplever når de kommer til Norge. Tilsvarende er det lite diskusjon om hvordan Norge skal bekjempe diskriminering av tilreisende rom.

Ombudet mener å se en klar sammenheng mellom hvordan tilreisende rom fremstilles i media, også av politikere, og former for diskriminering enkeltpersoner og grupper med rombakgrunn forteller at de blir utsatt for i det norske samfunnet. Derfor mener ombudet det er på sin plass at staten i sin rapport omtaler de alvorlige utfordringene vi står overfor med hensyn til denne gruppen, og hvilke tiltak regjeringen/staten planlegger å iverksette for å imøtekomme disse utfordringene.

I ombudets foreløpige og endelige rapport til Norges 8. offisielle rapport til FNs Kvinnekomité, understrekes betydningen av negative stereotyper som en grunnleggende årsak til kjønnsdiskriminering. Ombudet ønsker å benytte anledningen til å påpeke at negative stereotyper knyttet til rase og etnisk tilhørighet har tilsvarende betydning for utbredelse av rasisme og

¹³ Tilreisende rom i Oslo, Antirasistisk Senter, 2012

diskriminering mot etniske minoritetsgrupper. I lys av den omfattende diskrimineringen som tilreisende romfolk rapporterer å bli utsatt for, viser ombudet særlig til statens forpliktelser som følger av Rasediskrimineringskonvensjonens artikkel 7 om iverksetting av tiltak for å motarbeide fordommer, hindre diskriminering og fremme toleranse.

Ombudet mener statens rapport bør redegjøre for hva som gjøres for å begrense stereotype forestillinger av tilreisende rom, og hvilke tiltak som planlegges iverksatt for å forhindre rasisme og trakassering av tilreisende romfolk. Videre bør Staten informere komiteen om Justis- og beredskapsdepartementets lovforslag om endringer av politiloven § 14 om meldeplikt for pengeinnsamling¹⁴ og om øvrige forslag om innføring av restriksjoner knyttet til opphold i offentlige rom. Dette er etter ombudets oppfatning nødvendig fordi staten forplikter seg til å ivareta denne gruppens menneskerettigheter når de oppholder seg i Norge.

Til slutt ønsker ombudet også å påpeke at rasisme, fordommer og stereotypier som rettes mot tilreisende rom, også i neste omgang vil kunne påvirke hvordan befolkningen oppfatter herboende rom/romani.

Anbefaling nr. 21 Hatefulle ytringer og hatkriminalitet

Komiteen har tre bekymringer og to anbefalinger. Komiteen er bekymret over: (1) rasistiske uttalelser (hatefulle ytringer) i media (både trykt media og internett), (2) få klager over rasistiske handlinger (hatkriminalitet) og få saker i domstolen, (3) mangel på statistikk om antallet klager, etterforskninger, tiltaler og domfellelser angående rasistiske handlinger.

Komiteen anbefaler: (1) utvikling av en strategi for å håndtere rasisme i den offentlige diskurs på en mer effektiv måte, og (2) at Norge fremlegge statistikk over antallet klager, antallet saker som er avvist og grunnene for avvisningen, etterforskninger, tiltaler og domfellelser angående rasistiske handlinger (begått både av private og lovens håndhevere).

Staten besvarer Komiteens bekymring og anbefaling om levering av statistikk, ved å si at: «Fra og med 2012 er hatkriminalitet innført som en kategori i årsstatistikk og halvårsstatistikk over anmeldte lovbrudd fra Politidirektoratet.

¹⁴ Prop. 152 L (2012-2013)

Etter hvert som registreringen av hatkriminalitet forbedres, vil vi få statistikk over omfang og behandling av anmeldelser knyttet til rasistiske handlinger.»

Som Staten sier, har Politidirektoratet for første gang i 2012 omtalt helårstall for antall anmeldelser der det er et hatkriminalt motiv. (Se Politidirektoratet, Kommenterte Strasak-Tall 2012). Rapporten finnes på:

https://www.politi.no/strategier_og_analyser/statistikker_og_analyser/strasak_tall/Tema_1172.xhtml

Politidirektoratet har fra 2007 innhentet lignende tall gjennom spesielle prosjekter. LDO viser til at en vesentlig del av det tallmateriale komiteen har etterspurt fremgår på side 19-20 av Kommenterte Strasak-Tall 2012.

Som forklart i rapporten regner Politidirektoratet med mørketall angående hatkriminalitet, idet innbyggerundersøkelsen for 2009 viser at 2 % av befolkningen sier at de er blitt utsatt for hatkriminalitet.

Til tross for at Politidirektoratet ikke ennå har generert alle tall som Komiteen har bedt om, mener LDO at staten bør rapportere om de tall som finnes – selv om disse ikke er fullt så detaljerte som det komiteen etterspør. Vi kan ikke se noen grunn til ikke å levere statistikk som Staten faktisk har og har utgitt offentlig i Norge. CERD Komiteens generelle anbefaling nr. 31 er tydelig på hva slags statistikk som er forventet fra Staten. På bakgrunn av Komiteens gjentatte etterlysning av statistikk på dette feltet over tid (først i 1994), mener LDO at Norge bør etterkomme kravene så vidt mulig.

Staten svarer på Komiteens bekymring og anbefaling om en strategi for å håndtere rasistiske uttalelser i media mer effektivt ved å peke på tre ting: (1) at Politihøgskolen foretar en kunnskapsgjennomgang om radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett for å finne frem til egnede politimetodiske innsats; (2) at Staten bruker økonomiske virkemidler (for eksempel tilskuddsordninger for minoritetsmedier) og regulatoriske virkemidler (for eksempel plassering av ansvaret for ytringer) for å bidra til reell ytringsfrihet, mangfold og et sunt debattklima; og (3) at Staten skal følge opp Medieansvarsutvalgets rapport, blant annet om ansvar for ytringer publisert på nett (herunder brukergenerert innhold og anonyme ytringer).

Det som påpekes i Statens svar har sin plass i en bekjempelse av rasistiske uttalelser i media, men det som er beskrevet, er ikke svar på komiteens anbefalinger om en godt utviklet strategi for å imøtekomme de utfordringer som Norge står overfor. I tillegg kan det synes som en for enkel forståelse av

utfordringen, særlig når man ikke har innsett at strategien er nødt til å inneholde bekjempelse av fordommer og stereotyper som er roten til problemet.

I lys av de utfordringene Norge står ovenfor, er Statens svar om strategi ubetydelig, utilstrekkelig og fragmentert. Staten gjør mer enn hva den beskriver, men mangler en helhetlig strategi for å imøtekomme utfordringene. Staten kunne for eksempel henvist til skolens arbeid mot rasisme og antisemittisme (Dembra-prosjektet) beskrevet i punkt 7A nummer 2. Staten har også bevilget penger til Antirasistisk senteres Tea Time kampanje som arrangerer felles møteplass hvor mennesker med forskjellige tro og livssyn møtes og snakker sammen som enkeltindivider, og ikke som stereotypene vi kjenner fra media.

Ombudet mener at Staten svarer på Komiteens bekymringer med et altfor snevert fokus på straffbare ytringer. Utfordringene med rasisme i den offentlige diskurs går langt utover den strafferettslige sfære. Statens svar bør vise en forståelse for dette (dvs. utfordringens kompleksitet) og beskrive en strategi eller svare at den vil utarbeide en strategi som også tar dette i betraktning. I lys av terrorangrepet på Norge og senere problematisering av nettdebatter, savner vi blant annet Statens strategi for å motarbeide «ghettofisering» av nettsteder og nettdebatter for å bidra til at ekstreme ytringer ikke forblir stående uimotsagt. Vi savner også Statens strategi for å sikre en større forståelse av presseetikk i journalistutdanning, særlig med hensyn til etiske utfordringer på gruppenivå. Dette ble ikke problematisert i innstillingen fra Medieansvarsutvalget. De utfordringene Medieansvarsutvalget fokuserte på (mht. bruker generert innhold og anonyme ytringer) gjaldt krenkelser av individets personvern og privatlivets fred. Vi savner Statens strategi for å motarbeide islamofobien i trykte og utrykte medier. Ombudet savner også Statens strategi for aktivt å fremme felleskapet og gode relasjoner mellom sosiale grupper. Dette skjer ikke av seg selv når den offentlige diskursen spiller på frykt for «den andre». IMDI-rapport 1-2010 («Innvandrere i norske medier: Medieskapt islam frykt og usynlig hverdagsliv», sider 18-19) viser på en tydelig måte de skadevirkningene (som diskriminering og ekskludering) som er en konsekvens også av ytringer i den offentlige diskurs som ikke kan betegnes som ulovlige.

Ombudet savner en helhetlig strategi fra Staten for å motarbeide dette. En slik strategi må adressere alle grupper som erfaringsmessig ofte er sterkt eksponert for aggressiv hets i mediene.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

Guri Gabrielsen
Seniorrådgiver