

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Akersgata 59
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Dato: 08.05.2013

Uttalelse fra Nasjonal institusjon for menneskerettigheter i forbindelse med høring om utkast til Norges 21./22. rapport til FNs rasediskrimineringskomité

Innledning

Det vises til utkast til rapport fra Barne-, likestillings - og inkluderingsdepartementet (BLD), sendt 19. mars 2013.

Norsk senter for menneskerettigheter har inntil videre status som Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter i henhold til kongelig resolusjon av 21. september 2001. Dette gir senteret en formell rolle i overvåkingen av menneskerettighetene nasjonalt i henhold til FNs såkalte Paris-prinsipper. Som nasjonal institusjon for menneskerettigheter skal senteret bidra til større bevissthet om og bedre oppfyllelse av de internasjonalt vedtatte menneskerettighetene i Norge. Senteret skal videre ha en rådgivende funksjon overfor myndigheter og organisasjoner.

Nasjonal institusjon for menneskerettigheter har ikke anledning til å kommentere på alle elementer av utkastet, men ønsker å gjøre departementet oppmerksom på utvalgte temaer der vi mener fremstillingen bør utdypes. Innspillene tar utgangspunkt i statens svar på komiteens anbefalinger. Avslutningsvis tar vi opp enkelte temaer som ikke omfattes av komiteens anbefalinger, og viser til hvor i rapporten innspillene foreslås inntatt. Innspillene er delt inn i seks hovedkapittel, som presenteres i denne rekkefølgen:

1. Generelle kommentarer
2. Dialog og tiltak mot diskriminering (Komiteens anbefaling avsnitt 9)
3. Flyktningmottak mv. (Komiteens anbefaling avsnitt 13)
4. Rom og romani/tater (Komiteens anbefaling avsnitt 20)
5. Hatefulle ytringer og hatkriminalitet (Komiteens anbefaling avsnitt 21)
6. Øvrig informasjon som anbefales inntatt i rapporten



Norsk senter for menneskerettigheter
Postadr.: Postboks 6706 St. Olavs plass,
0130 OSLO
Kontoradr.:

Telefon: 22 84 20 01
Telefaks: 22 84 20 02
postmottak@jus.uio.no
www.humanrights.uio.no
Org.nr.: 971 035 854

1. Generelle kommentarer - utkastet inneholder lite konkret informasjon og beskrivelser av resultater

Utkastet til rapport inneholder nyttig informasjon om statens oppfølging av forpliktelsene etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). Samtidig mener Nasjonal institusjon at redegjørelsen, slik den nå foreligger, er for generell. I utkastet redegjøres det i liten grad for hvilke konkrete tiltak som følger av de stortingsmeldinger, handlingsplaner og andre tiltak som det vises til. Videre savner Nasjonal institusjon et større fokus på hvilke resultater som er oppnådd siden forrige rapporteringssyklus. Nasjonal institusjon viser i denne sammenheng til retningslinjer fra FNs rasediskrimineringskomité om utforming av rapporter om gjennomføring av RDK.¹

2. Dialog og tiltak mot diskriminering (Komiteens anbefaling avsnitt 9)

2.1 Moderat kvotering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn

I statens utkast til rapport nevnes at regjeringen har gjennomført et forsøksprosjekt med moderat kvotering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, og at det er satt i gang en ny toårig prøveperiode med moderat kvotering.²

Nasjonal institusjon etterspør informasjon om hvilke erfaringer man har hatt med forsøksprosjektet så langt, herunder hvor mange som er blitt kvotert inn som følge av prosjektet.

2.2 Arbeidet med å bedre godkjenning av høyere utdanninger fra andre land

I statens utkast bør fremstillingen av godkjenningsordningene for utenlandsk utdanning utdypes.³ For det første blir det underspilt at det har vist seg vanskelig å få godkjent utdanningene til høyt utdannede innvandrere i Norge. Situasjonen er ikke belyst ved hjelp av tilgjengelig statistikk. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) var 26 prosent av innvandrere til Norge overkvalifisert for sine daværende stillinger i 2011, mens bare 11 prosent av etnisk norske arbeidstakere var overkvalifisert. For det andre er det ikke redegjort for hva de eksisterende godkjenningsordningene nærmere består i, eller om staten kan vise til målbare resultater på området siden forrige rapporteringssyklus.

Nasjonal institusjon etterspør en tydeligere situasjonsbeskrivelse, mer konkret informasjon om hva godkjenningsordningene består i, og om ordningene har hatt den ønskede effekt.

¹ *Guidelines for the CERD-specific document to be submitted by States parties under article 9, paragraph 1, of the Convention (CERD/C/2007/1), avsnitt 17.*

² Se Norges utkast til svar på anbefaling nr. 9 – dialog og tiltak mot diskriminering, s.23-24.

³ Se utkastet pkt. 5 I E nummer 5.

2.3 Asylsøkeres rett til å søke arbeid

Statens utkast mangler informasjon om asylsøkeres rett til å søke arbeid i påvente av en avgjørelse av asylsøknad. Det følger av utlendingsloven § 94 at asylsøkere «kan gis rett til å ta arbeid inntil søknaden er avgjort», under forutsetning av at visse vilkår er oppfylt, blant annet at det ikke foreligger tvil om søkerens identitet.

Nasjonal institusjon mener statens rapport bør redegjøre for gjeldende regelverk og praksis når det gjelder asylsøkeres adgang til arbeidsmarkedet, inkludert tilgang til fagopplæring.

2.4 Etnisk diskriminering på boligmarkedet

Statens utkast mangler en redegjørelse om etnisk diskriminering på boligmarkedet, og statlige tiltak for å motvirke diskriminering gjennom håndhevelse av lovverket og andre initiativ.

Nasjonal institusjon viser i denne sammenheng til SSBs levekårsundersøkelse fra 2005–2006, der en av fem innvandrere hadde opplevd forskjellsbehandling på grunn av innvandrerbakgrunn når de skulle kjøpe eller leie bolig.⁴

Nasjonal institusjon etterspør en beskrivelse av utfordringene knyttet til etnisk diskriminering på boligmarkedet, og statlige tiltak for å bekjempe slik diskriminering.

3. Flyktningmottak mv. (Komiteens anbefaling avsnitt 13)

3.1 Senkning av terskel for fengsling etter utlendingsloven

I statens utkast redegjøres det for lovendringen av 6. januar 2012 som innførte senkede beviskrav ved fengsling på grunn av identitetstvil og unndragelsesfare.⁵

Nasjonal institusjon savner en utdypning av om lovendringene har ført til økt bruk av frihetsberøvelse. Det er behov for statistikk som kan belyse bruken av fengslingshjemplene for komiteen, både når det gjelder antall innsettelse og varighet. I Norges 6./7. statsrapport til FNs torturkomité ble det uttalt at “A new electronic system is being developed that will make it easier to provide more detailed statistics in the future”.⁶ Staten oppfordres til å gi oppdatert informasjon på dette punktet. Videre bør det gis informasjon om det forekommer i praksis at utlendinger som blir berøvet friheten etter utlendingsloven, plasseres i fengsel i stedet for i utlendingsinternat.⁷

⁴ For supplerende faktagrunnlag, se Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap.

⁵ Se utkast til svar på Anbefaling nr. 13 Flyktningmottak, s. 29.

⁶ Se statsrapportens avsnitt 18.

⁷ Se utlendingsloven § 107 som fastslår at en utlending som fengsles i medhold av § 106 første ledd, som «hovedregel [skal] anbringes i utlendingsinternat. Sml. (Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 449.

Nasjonal institusjon etterspør informasjon om konsekvensene av lovendringene av 6. januar 2012, om status for arbeidet med å fremskaffe statistikk om antall innsettelse og varighet, og om hvorvidt det forekommer at frihetsberøvelse etter utlendingsloven gjennomføres i ordinært fengsel.

3.2 Utlendingers helsesituasjon på Trandum utlendingsinternat

Statens utkast til svar på komiteens anbefalinger om forholdene i Trandum utlendingsinternat er svært kortfattet, og det er behov for utfyllende informasjon.

For det første er det behov for informasjon om hvordan myndighetene sikrer at sanitære og miljømessige forhold på Trandum er blitt utbedret, herunder om de gamle bygningene fortsatt er i bruk og om det i så fall har skjedd noe for å bedre forholdene for de som er internert der.

I sitt svar på Europarådets torturkomité (CPT) anbefalinger i juni 2012 viste norske myndigheter til at «there is a psychiatrist attached to the team of doctors working at the Centre».⁸ Under behandlingen av statsrapporten til FNs torturkomité i november 2012 informerte myndighetene om at «[m]ental health staff could be consulted in cases where detainees were suicidal or mentally ill».⁹ Det er behov for mer detaljert informasjon om hvordan myndighetene sikrer tilfredsstillende helsehjelp fra psykolog/psykiater til utlendinger ved utlendingsinternatet, både når det gjelder tilgjengelighet, tilgang og kvalitet.

Etter sitt siste besøk til Trandum i 2011 anbefalte CPT iverksettelse av tiltak for å sikre at utlendinger som plasseres i sikkerhetscelle og/eller blir lagt i såkalte «body-cuffs» alltid får tilsyn av helsepersonell. Myndighetene svarte at det ville bli etablert rutiner for dette. Det er behov for informasjon om oppfølgingen av dette.

Nasjonal institusjon etterspør utfyllende informasjon om forholdene på Trandum utlendingsinternat, herunder om sanitære og miljømessige forhold, tilgjengelighet, tilgang og kvalitet på oppfølging fra psykolog/psykiater, og etablering av rutiner for bruk av tvangsmidler.

4. Rom og romani/tater (Anbefaling avsnitt 20)

Statens utkast til rapport mangler informasjon om situasjonen med økt tilstrømming av tilreisende EØS-borgere med antatt rombakgrunn til Norge, særlig om utfordringene i de store byene.

Nasjonal institusjon mener komiteen bør orienteres om Justis- og beredskapsdepartementets lovforslag om endring av politiloven § 14 om meldeplikt for pengeinnsamling,¹⁰ og om den

⁸ CPT/Inf (2012) 20, side 11.

⁹ CAT/C/SR.1103, avsnitt 22.

¹⁰ Prop. 152 L (2012–2013).

pågående politiske debatten om en mulig gjeninnføring av et tiggeforbud og om andre restriksjoner knyttet til opphold i det offentlige rom.

Videre bør komiteen informeres om hvilke sosialpolitiske tiltak som skal iverksettes for å ivareta individers rett til respekt for sin iboende verdighet. I denne sammenheng viser Nasjonal institusjon til RDK artikkel 2 nr. 2, der det fremgår at: «[k]onvensjonspartene skal, når forholdene tilsier det, treffe særlige og konkrete tiltak på de sosiale, økonomiske, kulturelle og andre områder for å sikre at grupper eller enkeltpersoner med en bestemt rasemessig tilhørighet får tilfredsstillende utvikling og beskyttelse, slik at de kan nyte sine menneskerettigheter og grunnleggende friheter fullt ut og på like vilkår».

Nasjonal institusjon etterspør informasjon om utfordringene knyttet til økt tilstrømming av tilreisende rom, herunder hvilke lovgivningsmessige og sosialpolitiske tiltak regjeringen vil iverksette for å håndtere utfordringene samtidig som individets menneskerettigheter ivaretas.

5. Hatefulle ytringer og hatkriminalitet (Anbefaling avsnitt 21)

5.1 Tilgjengelig statistikk om hatkriminalitet

I statens utkast til svar på komiteens anbefalinger vises det til at det arbeides med å utvikle og forbedre registreringen av hatkriminalitet som publiseres i årsstatistikkene. Det er imidlertid ikke oppgitt noen konkrete tall om omfanget av hatkriminalitet. Nasjonal institusjon viser til at Politidirektoratets årsstatistikk (*Kommenterte STRASAK-tall 2012*) inneholder konkret informasjon om antall anmeldelser med hatmotiv i perioden 2010-2012, og hva slags hatkriminelt motiv (rase/etnisk tilhørighet, religion eller seksuell legning) som ble registrert i disse sakene.

Nasjonal institusjon anbefaler at tilgjengelig statistikk om antall anmeldelser for hatkriminalitet med bakgrunn i etnisk tilhørighet inntas i rapporten.

5.2 Dokumentasjon om hatkriminalitet i domstolsapparatet

Komiteens anbefaling om å fremskaffe domstolstatistikk besvares ikke på en tydelig måte. I utkastet er det vist til at det ikke vil være mulig å fremskaffe så vidt detaljert statistikk som komiteen etterlyser. Gitt at det har vært mulig for Politidirektoratet å forbedre sin registrering av hatkriminalitet, er det naturlig å spørre om hvorfor det ikke skal være mulig å fremskaffe statistikk fra domstolene som kan gi en oversikt over hvilke anmeldelser som blir pådømt.

Statlige myndigheter bør på denne bakgrunn kunne informere om det er iverksatt eller planlagt konkrete tiltak for å fremskaffe dokumentasjon som kan belyse om ofre for hatkriminalitet har tilgang til effektiv beskyttelse og effektive rettsmidler i domstolsapparatet, jf. RDK artikkel 6.

Dersom det ikke er mulig å fremskaffe slik domstolstatistikk, bes norske myndigheter om å redegjøre for dette i sin rapport.

Nasjonal institusjon etterspør informasjon om tiltak for å fremskaffe domstolstatistikk om hatkriminalitet, herunder antall saker som bringes for retten og utfallet i disse sakene.

5.3 Strategi mot rasisme i offentlig diskurs

Statens svar på komiteens anbefalinger om å utvikle en strategi mot rasisme i offentlig diskurs trenger utdyping. I utkastet vises det til generelle økonomiske og regulatoriske virkemidler, regler om redaksjonell uavhengighet og ansvars plassering. Det komiteen anbefaler er imidlertid at det utvikles en strategi, noe som tilsier at norske myndigheter bør utvikle en mer helhetlig strategi for dette arbeidet, som ikke er begrenset til de virkemidler som er beskrevet i utkastet. Nasjonal institusjon viser i denne sammenheng til RDK artikkel 7 om statens positive plikt til «å treffe øyeblikkelige og effektive tiltak, særlig på områdene undervisning, utdanning, kultur og informasjon, med sikte på å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering...»

Nasjonal institusjon etterspør informasjon om utvikling av en helhetlig strategi for å bekjempe hatefulle ytringer og intoleranse som rettes mot alle grupper i det norske samfunnet.

6. Øvrig informasjon som bør inntas i rapporten

6.1 Prosessen med utskillelse og re-etablering av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (til statens rapport pkt. 2C)

Statens utkast til rapport inneholder bare en kort henvisning til «Common core»-dokumentet på dette punkt. Det nevnte dokumentet inneholder informasjon som er utdatert, og det er behov for en redegjørelse for status i prosessen med utskillelse av Nasjonal institusjon for menneskerettigheter fra Norsk senter for menneskerettigheter og re-etablering som en egen selvstendig enhet.

Nasjonal institusjon etterspør oppdatert informasjon om prosessen med utskillelse og re-etablering av en ny Nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

6.2 Grunnlovsforslagene om diskriminering (til statens rapport pkt. XX)

Nasjonal institusjon mener FNs rasediskrimineringskomité bør informeres om at det er fremsatt en rekke grunnlovsforslag som gjelder et forbud mot diskriminering.¹¹ Det anbefales at norske myndigheter redegjør kort for de fem ulike alternative forslagene til nytt annet ledd i Grunnlovens

¹¹ Se Dokument 12:30 (2011–2012), særlig del XIII om forslag til ny Grl. § 98 annet ledd.

§ 96 (Alternativ 1B – 5B), og diskusjonen knyttet til fordeler/ulempes ved de ulike tekstforslagene. Det vesentligste er at rapporten får frem at det pågår en diskusjon om hvorvidt Norge bør vedta å innføre et kortfattet forbud mot «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling», eller om det i stedet bør vedtas en grunnlovstekst som eksplisitt nevner de ulike diskrimineringsgrunnlag, herunder «etnisitet» (Alternativ 2B), eller «hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse» (Alternativ 3B).

Nasjonal institusjon etterspør informasjon om de fem grunnlovsforslagene som gjelder forbud mot diskriminering, herunder særlig diskusjonen knyttet til fordeler og ulemper ved eksplisitt angivelse av diskrimineringsgrunnlag.

6.3 Eget fengsel for utenlandske statsborgere (rapportens pkt. 2B)

Statens utkast til rapport bør innta informasjon om at det er åpnet en ny avdeling for utenlandske innsatte ved Kongsvinger fengsel. I løpet av 2013 er det tidligere varslet at hele Kongsvinger fengsel skal bli forbeholdt utenlandske innsatte.¹² Myndighetene bør også informere komiteen om formålet med en slik løsning.

Nasjonal institusjon anbefaler at informasjon om etableringen av et eget utlendingsfengsel inntas i rapporten, herunder at myndighetene godtgjør at soningen og tilbudet i dette fengselet ikke skjer i strid med forbudet mot etnisk diskriminering.

6.4 Diskusjonen om forbud mot burka, niqab eller andre heldekkende plagg i det offentlige rom (rapporten pkt. 5 I D nr. 7)

Statens bør informere komiteen om at det pågår en offentlig diskusjon om regulering eller forbud mot burka, niqab eller andre heldekkende plagg i det offentlige rom. Det vises i denne sammenheng til at stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet den 10. april 2013 fremmet et representantforslag om ikke å tillate slike plagg i det offentlige rom.¹³ Det vises også til at det har vært fremmet henstillinger til den norske regjering om å legge nasjonale føringer for hvordan spørsmål om bruk av heldekkende plagg skal håndteres på lokalt nivå.¹⁴

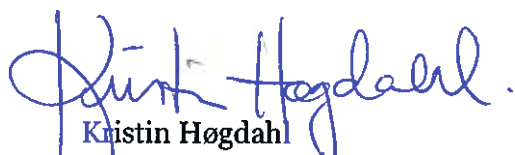
Nasjonal institusjon anbefaler at informasjon om norske myndigheters initiativ for å regulere/ forby heldekkende plagg i det offentlige rom inntas i rapporten.

¹² Se pressemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet, 10. desember 2012.

¹³ Representantforslag 91 S (2012-2013).

¹⁴ Se nyhetssak NRK.no 30. april 2013, tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.11005987>

Med vennlig hilsen,



Kristin Høgdaal

Fungerende leder Nasjonal institusjon



Johannes F. Nilsen
seniorkonsulent