



**Redd Barna**

530.00  
24/12-09  
200902447-080

Barne- og Likestillingsdepartementet  
Samlivs- og likestillingsavdelingen  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Vår ref. #147780/1  
Deres ref. 200902447-/ELR

22. desember 2009

## NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern - høringsuttalelse

Redd Barna arbeider nasjonalt og internasjonalt for samfunnsendringer gjennom å styrke holdninger, kunnskap og strukturer for gjennomføring og overvåking av barns rettigheter i medhold av FNs barnekonvensjon. Norgesprogrammet i Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter i Norge og overvåker brudd på barnerettighetene, med et spesielt fokus på sårbare grupper barn.

### *Utgangspunkt*

Barnekonvensjonens artikkel 2 pålegger konvensjonsstatene å respektere og sikre rettighetene som følger av konvensjonen, uten noen form for forskjellsbehandling. Videre pålegger artikkel 4 partene å treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak for å sikre de rettighetene som anerkjennes i konvensjonen. Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven og den går foran nasjonal lovgivning ved motstrid mellom reglene. På denne måten er konvensjonen gitt en sterk stilling i norsk rett.

Redd Barna er positiv til forslaget om en samlet diskrimineringslov og den styrkingen av diskrimineringsvernet som foreslås ved bl.a. en utvidelse av diskrimineringsgrunnlagene og virkeområdet. Ved å samle diskrimineringsbestemmelsene på ett sted tydeliggjøres regelverket. Redd Barna mener dette vil bidra til et mer synlig og effektivt diskrimineringsvern. Vi er også positive til at det foreslås et grunnlovsvern mot diskriminering. Selv om ikke-diskrimineringsprinsippet allerede følger av internasjonale menneskerettigheter ser vi verdien av at prinsippet kommer til uttrykk i intern retten gjennom en egen bestemmelse i grunnloven. En slik bestemmelse vil, uavhengig av utforming, være en garanti mot at lovgiver vedtar lover som krenker ikke-diskrimineringsprinsippet og er med på å synliggjøre diskrimineringsvernet som en grunnleggende rettighet.

### *Barneperspektivet*

Redd Barna registrerer at diskrimineringsvernet for barn i liten grad er i fokus i den offentlige debatten og når beslutninger skal fattes, til tross for at det på flere områder er svært aktuelt. Barnekonvensjonens bestemmelser om flyktningbarn (artikkel 22), barns

rette til levestandard (artikkel 27), barn med funksjonshemninger (artikkel 23) og minoriteter og urbefolkning (artikkel 30) er sentrale i denne sammenheng. Det er videre svært få saker om diskriminering av barn i domstolene og hos Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). Når det foretas en helhetlig gjennomgang av diskrimineringsfeltet i Norge er det en god anledning til å vurdere barns vern mot diskriminering. Redd Barna beklager imidlertid at dette i liten grad er gjort av utvalget. I utredningen er barneperspektivet etter vårt syn ikke tilfredsstillende ivaretatt og en vurdering av barnekonvensjonens diskrimineringsvern er utelatt på sentrale punkter (se nedenfor) I tillegg til å kommentere enkelte sider ved lovforslaget vil vi i det følgende også vise til konkrete områder der barn i dag opplever diskriminering. På denne måten synliggjøres det at det er grunnlag for å sikre et barneperspektivet i det videre lovarbeidet.

### ***Saklig virkeområde***

I lovforslaget heter det at loven skal gjelde på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og private forhold. Redd Barna har vurdert unntaket i et barneperspektiv og i sammenheng med bestemmelsene i barnekonvensjonen.

Hvor langt staten skal kunne gripe inn i familielivet for å hindre diskriminering og hvor effektivt et slikt vern vil være er sentrale spørsmål i vurderingen av unntaket. I privatsfæren tas det mange avgjørende beslutninger som påvirker barn, og som i noen tilfeller kan virke diskriminerende. Både utvalgets flertall og mindretall nevner konkrete eksempler som viser at diskriminering i familielivet og andre personlige forhold er aktuelle problemstillinger. I mange tilfeller vil annen lovgiving effektivt kunne fange opp de mest alvorlige tilfellene, f. eks vil barnevernloven dekke de tilfellene der det reises spørsmål om omsorgssvikt. Det er en klar sammenheng mellom handlinger og beslutninger som foretas i familien og barns rettigheter i medhold av konvensjonen. Foreldrene er de som i første rekke er ment å ivareta barna og statens ansvar er å tilrettelegge, støtte og gripe inn dersom dette ikke skjer. Redd Barna erkjenner at lovgivning om diskriminering på det private området kan ha begrenset direkte effekt pga. vanskelige bevisspørsmål og lite effektiv håndheving. Redd Barna mener likevel at en bestemmelse som også gjelder innenfor familien vil sende et viktig signal til foreldrene om at ikke-diskrimineringsprinsippet skal respekteres og den kan bidra til å endre holdninger.

Barnekonvensjonens artikkel 2 gir et aksessorisk diskrimineringsvern dvs. et vern mot diskriminering i forhold til de andre rettighetene i konvensjonen. Fordi barnekonvensjonen dekker rettigheter på de fleste områder innebærer dette i realiteten få begrensninger av området for vernet. På samme måte som i EMK artikkel 8 oppstiller også barnekonvensjonen bestemmelser om privatlivets fred i artikkel 16. Barnekonvensjonen artikkel 2 oppstiller ingen unntak for diskrimineringsvernets saklig virkeområde. Det kan derfor reises spørsmål ved om unntaket er fullt ut forenlig med konvensjonens ikke-diskrimineringsprinsipp og den plikten staten har til å gjennomføre rettighetene jf. artikkel 4. I tillegg til en nærmere vurdering av de reelle hensyn som gjør seg gjeldende for barns diskrimineringsvern i familieforhold oppfordrer Redd Barna til en gjennomgang av unntaket opp mot barnekonvensjonens bestemmelser.

### ***Tilknytningsdiskriminering***

Redd Barna er positiv til at det foreslås en egen bestemmelse om tilknytningsdiskriminering. Dette er i overensstemmelse med artikkel 2 i barnekonvensjonen som

verner barn mot diskriminering på grunnlag av barnets, foreldrene eller verges stilling. Redd Barna vil understreke at et slikt vern følger av barnekonvensjonen og det er derfor ikke korrekt når utvalget skriver i punkt 15.6.4 at et slikt vern *ikke* følger av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

### **Håndheving**

Selv om barnekonvensjonen er gitt en sterk stilling i norsk lovgivning gjennom inkorporering binder den som utgangspunkt ikke private parter og kan ikke direkte påberopes for andre håndhevingsorganer enn domstolene. Diskrimineringsbestemmelsen i konvensjonen kan påberopes direkte for nasjonale domstoler, men ikke direkte overfor LDO. Ombudets virkeområde er knyttet til den nasjonale lovgivningen om diskriminering på ulike områder. I tillegg skal de føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs Kvinnekonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon (jf diskriminerings-ombudsloven § 1) FNs barnekonvensjon faller etter dette utenfor LDOs virkeområde. Dette betyr at barn som er vernet av konvensjonens bestemmelser om diskriminering, men som ikke samtidig er vernet etter nasjonal lovgivning, ikke kan benytte seg av de effektive lavterskel ordningene som ombudet og nemnda representerer. Utgangspunktet for vurderingen av et effektivt diskrimineringsvern for barn blir etter dette i hvilken grad nasjonal lovgivning gir det samme rettsvernet som barnekonvensjonen.

### **Diskrimineringsgrunnlagene**

Utvalget foreslår at loven gir vern på grunnlag av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, etnisitet, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, religion, livssyn, politisk syn og alder. Redd Barna er kritisk til at alder kun gjelder i arbeidslivet og derfor ikke gir barn et generelt vern mot diskriminering på dette grunnlaget. Redd Barna er positiv til at politisk syn og seksuell orientering er omfattet av det foreslåtte diskrimineringsvernet på alle samfunnsområder. Redd Barna ber om at språk beholdes som eget grunnlag og ber om at oppholdsstatus vurderes tatt inn.

Redd Barna er positiv til kategorien ”andre liknende vesentlige forhold ved en person”. En slik sekkekategori vil bidra til en dynamisk fortolkning. Vi har merket oss at grunnlag som tolkes inn under denne kategorien ikke vil omfattes av pådriveransvaret til LDO og at LDO vil bli gitt videre fullmakter til å avvise saker i denne kategorien. Dette kan bidra til å svekke denne sekkekategoriens betydning. Redd Barna understreker den fleksibiliteten en slik bestemmelse gir og mener det bør vises varsomhet i silingsprosessen knyttet til vilkåret ”særlig urimelige eller usakelige tilfeller” når det gjelder barn.

Barnekonvensjonens artikkel 2 nr. 1 inneholder en oppregning av de diskrimineringsgrunnlag som er vernet av konvensjonen; rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politiske eller annen oppfatning, nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse, eiendomsforhold, funksjonshemming og fødsel. Oppregningen avsluttes med sekkebetegnelsen ”eller annen stilling” som betyr at oppregningen ikke er uttømmende. Barnekomiteen har gitt generelle uttalelser som presiserer innholdet i denne kategorien (se under)

### **Alder**

Diskriminering på grunnlag av alder er i menneskerettspraksis og teori antatt å være vernet av ikke-diskrimineringsprinsippet og av sekkebestemmelsen i barnekonvensjonen. Redd

Barna mener at vernet mot aldersdiskriminering skal gjelde direkte av den nye loven for alle samfunnsforhold. Utvalget foreslår at alder utenfor arbeidslivet faller inne under sekkebestemmelse om ” *andre liknende vesentlige forhold ved en person*”. Vernet utvides på denne måten noe i forhold til dagens lovgivning, hvor barn helt utelukkes fra å påberope seg aldersdiskriminering. Redd Barna legger til grunn at barn under denne sekkeposten, med enkelte begrensninger, vil kunne påberope seg aldersdiskriminering og at LDO heretter vil kunne håndheve dette. Nasjonal lovgivning vil med utvalgets forslag i større grad harmonerer med barnekonvensjonen, men pga de snevre reglene for å anvende sekke kategorien er det grunn til å frykte at fokus på barn og aldersdiskriminering ikke ivaretas gjennom sekke kategorien. Redd Barna er opptatt av at dette fokuset styrkes. Problemstilling i tilknytning til aldersgrenser er tatt opp i utredningen om utfordringer i møte mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett av Karl Harald Søvik.<sup>1</sup>

### ***Oppholdsstatus***

Et annet diskrimineringsgrunnlag som verken nevnes direkte i barnekonvensjonen artikkel 2 nr. 1. eller i utvalgets forslag, men som antas å omfattes av barnekonvensjonens diskrimineringsvern er oppholdsstatus. Barnekomiteen har i sin General Comment nr 6 om ”Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside their country of origin” uttalt at prinsippet om ikke-diskriminering også gjelder i forhold til disse barna. Det er likevel eksempler på lovtekster der barn uten lovlig oppholdstillatelse er avskåret fra de samme rettighetene som andre barn. Dette harmonerer ikke med forståelsen av barnekonvensjonens bestemmelser og Redd Barna ber om at grunnlagt oppholdsstatus vurderes nærmere.

I det følgende vil Redd Barna vise eksempler på diskriminering på grunnlag av alder og oppholdsstatus som synliggjør et behov for sterkere vern mot diskriminering. Problemstillingene nedenfor er alle tatt opp i Forum for Barnekonvensjonens Supplerende rapport til FNs barnekomité 2009 i forbindelse med Statens fjerde rapportering til komiteen.

#### *Eksempel 1) Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*

Lov om barneverntjenester gjelder for alle barn i Norge, uavhengig av oppholdsstatus. I Norge er man barn frem til fylte 18 år, og det samme gjelder for enslige mindreårige asylsøkere. En erkjennelse av dette og Norges folkerettslige forpliktelser var bakgrunnen for at omsorgsansvaret ble overført til barnevernet for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år i 2007.

Redd Barna mener enslige mindreårige mellom 15 og 18 år diskrimineres når de ikke får de samme rettighetene til omsorg som andre barn. Når denne gruppen ikke omfattes av barnevernloven, på lik linje med norske barn et dette diskriminering på bakgrunn av oppholdsstatus. Aldersgruppen 15-18 år er også diskriminert på grunnlag av alder ved at omsorgssituasjonen er annerledes og kvalitativt dårligere sammenlignet med den yngste gruppen enslige mindreårige asylsøkere.

Regjeringens politikk innebærer systematisk diskriminering av barn og strider mot barnekonvensjonens artikkel 2 om ikke-diskriminering. FNs barnekomité har flere ganger i

---

<sup>1</sup> Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møte mellom FNs barnekonvensjon. Av Karl Harald Søvig, s.85.

sine merknader til Norge understreket betydningen av et bedret tilbud for disse barna, og et krav om at forskjellsbehandlingen og diskrimineringen av disse barna opphører (jfr. Anbefalinger fra FNs barnekomité til Norge i 1994, 2000 og 2005). Redd Barna har forsøkt å ta problemstillingen opp med LDO men den er avist med begrunnelse om at denne problemstillingen ikke faller inn under ombudets mandat etter nåværende lovgivning.

#### *Eksempel 2) Innstramminger i asylpolitikken*

I september 2008 fremmet Regjeringen 13 tiltak for å stramme inn asylpolitikken i Norge. Disse er nå trådt i kraft. Et av tiltakene er at det settes en aldersgrense ved 16 år i forhold til muligheten for varig opphold i Norge. Regelen gjelder for barn der norske myndigheter ikke finner omsorgspersoner i hjemlandet. (Jf. Høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Høring – Endringer i utlendingsforskriften – Oppfølging av regjeringens innstramning av asylpolitikken – Tiltak 1, 2, 4, 6 og 12. Pkt.5). Begrunnelsen for aldersgrensen er et generelt ønske om innstramning av antall ankomster til Norge, dvs. innvandringspolitiske hensyn. Arbeids- og inkluderingsdepartementet reiser ikke spørsmålet om diskriminering i forbindelse med høringssaken. Redd Barna mener at aldersgrensen som settes for å skille en gruppe barn fra en annen er diskriminerende. Det er usaklig og uforholdsmessig at barn i samme situasjon; med manglende omsorgspersoner i hjemlandet, behandles ulikt på grunnlag av alder.

#### *Eksempel 3) Rett til videregående opplæring*

Videregående opplæring er etter norske forhold en basal rettighet, som tilkommer alle barn i den aktuelle aldersgruppen. Opplæringsloven setter lovlig opphold som vilkår for retten til videregående opplæring. I følge opplæringsloven § 6-9 har ikke asylsøkerbarn over 16 år rett til videregående opplæring i Norge. Enslige mindreårige asylsøkere kan likevel tas inn i videregående opplæring i påvente av vedtak om oppholdstillatelse, men har ikke rett til å fullføre skoleåret dersom de får avslag på asylsøknaden sin. I følge barnekonvensjonens artikkel 28 skal videregående opplæring være tilgjengelig for ethvert barn. Når retten til videregående opplæring kun gis til de som har lovlig opphold i landet strider dette med barnekonvensjonens artikkel 2 om ikke-diskriminering.

I utredningen til Søvig er konklusjonen at barnekonvensjonens artikkel 28 og artikkel 2 gir klart nok grunnlag for at asylbarn har rett til videregående, og at opplæringslovens regel må settes til side, jfr. menneskerettsloven § 3<sup>2</sup>. I følge Opplæringsloven § 2-1 (2) har barn som kommer til landet i grunnskolealder rett til grunnskoleopplæring når det er *sannsynlig at de vil bli i landet mer enn 3 måneder*. Her har ikke oppholdets lovlighet betydning.

#### **Språk**

Redd Barna mener språk er et grunnlag som bør synliggjøres direkte i den nye loven fordi det i praksis reises mange spørsmål knyttet til språk. Direkte oppregning av språk som grunnlag vil dessuten harmonere med oppregningen i artikkel 2 i barnekonvensjonen. Barn som ikke snakker norsk står i mange sammenhenger i fare for å ikke få oppfylt sine rettigheter på lik linje med norsktalende barn. I tilfeller der det ikke tas behørig hensyn til manglende språk kunnskaper f. eks. i skolen eller i kontakt med helsevesenet kan barns rett til utdanning eller helse stå i fare. Det er grunn til å tro at fokus på språk som

---

<sup>2</sup> Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i møte mellom FNs barnekonvensjon. Av Karl Harald Søvig, s. 129

diskrimineringsgrunnlag kan bidra til en styrking av tiltak i form av tolking og egnede læremidler.

***Unntak for saklig forskjellsbehandling***

Redd Barna er i denne sammenheng særlig opptatt av unntak på utlendingsfeltet. Diskriminering kan forekomme på dette området enten direkte eller indirekte og på flere av lovens foreslåtte grunnlag. Det vises ved forskjellsbehandling i utlendingssaker ofte til innvandringspolitiske grunner som begrunnelse fra statens side. Dette er en vag og generelle begrunnelse for forskjellsbehandling. Det er grunn til å se nærmere på hvorvidt en slik begrunnelse kan regnes som saklig når det ikke redegjøres nærmere for innholdet av de innvandringspolitiske overveielsene. Ved forholdsmessighetsvurderingen og vurderingen av om unntak er nødvendig må dette konkretiseres i forhold til den som får sine rettigheter begrenset. Når vage og upresise begrunnelser legges til grunn for forskjellsbehandling på områder som er ment å sikre grunnleggende menneskerettigheter blir resultatet at diskrimineringsvernet uthules. Redd Barna anmoder om at det i det videre lovarbeidet sees spesielt på unntaket for saklig forskjellsbehandling på utlendingsfeltet med sikte på å konkretisere unntaket nærmere i lovens forarbeider.

Med vennlig hilsen  
Redd Barna



Marianne Borgen  
Leder Norgesprogrammet



Marianne Hagen  
Rettighetsrådgiver