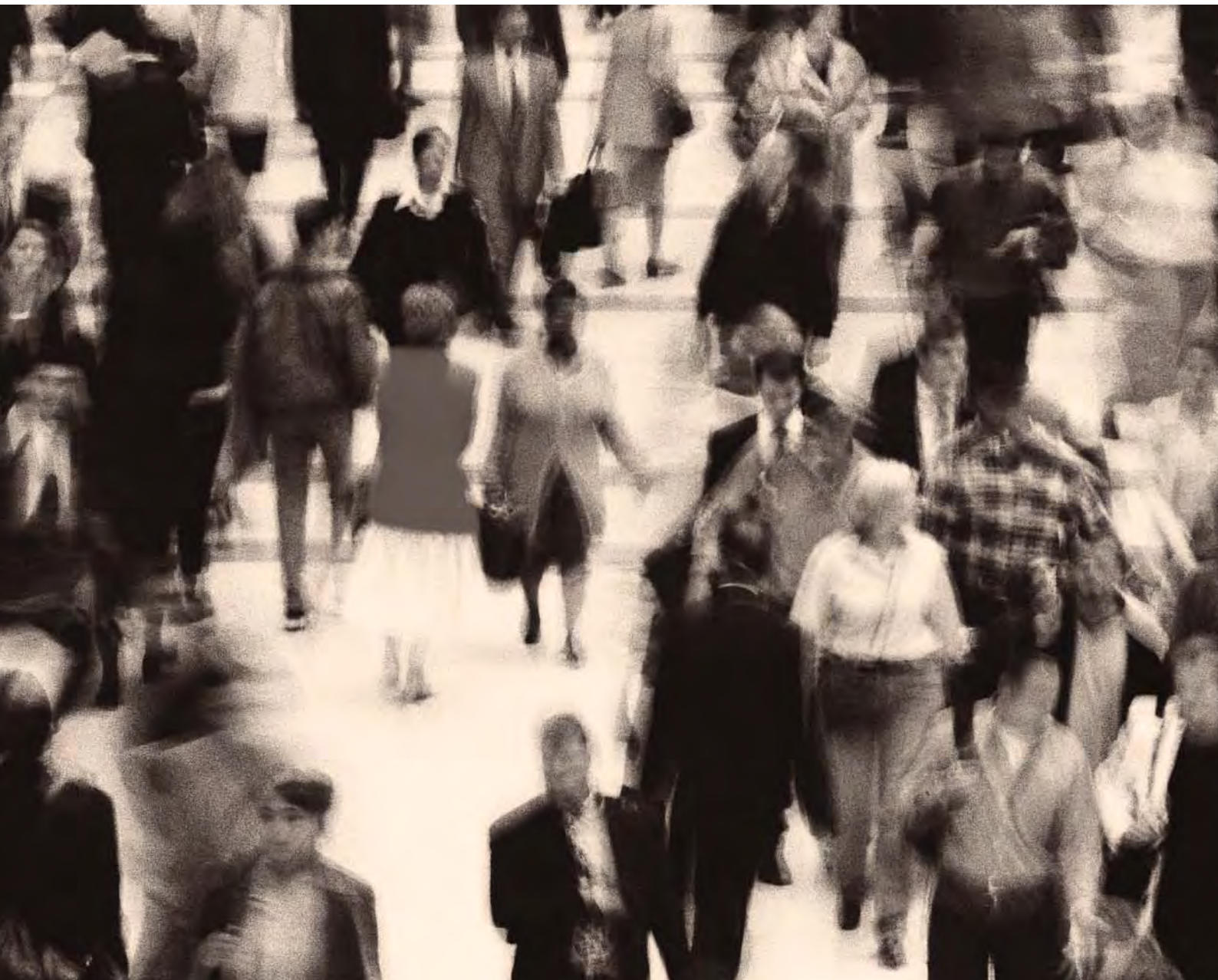


**CERD 2014**

**Ombudets rapport til**

**FNs rasediskrimineringskomité**

**- et supplement til Norges 21./22. periodiske rapport**



Likestillings- og diskrimineringsombudet  
CERD 2014  
Ombudets rapport til  
FNs rasediskrimineringskomité  
– et supplement til Norges 21./22. periodiske rapport

ISBN 978-82-92852-74-3

<b>Forord</b>	side 5
<b>Innledning</b>	side 7
<b>1. Grunnleggende årsaker til diskriminering i Norge: Negative rasemessige og etniske stereotyper i det offentlige rom (art. 7)</b>	side 9
<b>2. Hatefulle ytringer og hatkriminalitet (art. 2 og art. 4)</b>	side 10
<b>3. Retten til arbeid og statens plikt til å avskaffe diskriminering i arbeidslivet (art. 5)</b>	side 14
<b>4. Rett til offentlige tjenester uten diskriminering (art. 2)</b>	side 19
4.1 Tolkerettigheter som del av retten til likeverdige offentlige tjenester (art. 2)	side 19
4.2 Offentlige myndigheters bekjempelse av kjønnsbasert vold i et etnisk likestillingsperspektiv (art. 5 og art. 2)	side 21
4.2.1 Regelverk for oppholdstillatelse ved familiegjenforening	side 21
4.2.2 Ofre for menneskehandel	side 22
4.2.3 Helsetilbud for kvinner i prostitusjon uten permanent oppholdstillatelse	side 23
4.2.4 Rettsikkerhet for voldsutsatte utenlandske kvinner i prostitusjon	side 23
4.3 Psykisk helsehjelp på Trandum (art. 5 jf. art. 2)	side 24
4.4 Kvalifisering gjennom deltakelse i Introduksjonsprogrammet (art. 5 jf. art. 2)	side 24
<b>5. Rett til effektiv beskyttelse og effektive rettsmidler (art. 6)</b>	side 26
<b>6. Statens plikt til konsultasjon med sivilt samfunn (art. 2)</b>	side 27
<b>Sluttnoter</b>	side 30



Når norske myndigheter skal se om de følger forpliktelsene de har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon, er det ett grunnleggende spørsmål de må stille seg: Har det betydning?

Har det betydning for dine rettigheter og muligheter at du har en annen hudfarge? At du eller foreldrene dine er født i et annet land? At du snakker et annet språk enn norsk?

Denne rapporten viser at det har det.

Etniske minoriteter presses ut av samfunnsdebatten med hatprat og trusler. I arbeidslivet siles Arshad og Somaya ut av søknadsbunkene lenge før de kommer til intervju. De offentlige tjenestene blir dårligere når du ikke snakker norsk. Reglene for oppholdstillatelse gjør det risikabelt å forlate en voldelig ektemann hvis du er født i utlandet. Og tilbudet til deg som er i prostitusjon eller skal sendes ut av landet er så dårlig at menneskerettsbrudd oftere er regelen enn unntaket.

Hvorfor er det sånn? Hvorfor har Norge en politikk der folk kommer dårligere ut, så snart de har en annen hudfarge eller et annet språk enn flertallet? En politikk der det å tilhøre en gruppe som er ekstra utsatt for diskriminering fører til dårligere hjelp og beskyttelse, ikke bedre?

Denne rapporten viser at det handler om tre ting som henger nøye sammen:

- Myndighetene lytter ikke til de som blir diskriminert.
- Myndighetene lar ikke diskriminering få konsekvenser.
- Myndighetene har en politikk som handler mer om å endre minoriteten enn å motarbeide fordommer og diskriminering hos majoriteten.

En treffsikker likestillingspolitikk er en politikk som sørger for at menneskerettighetene er like tilgjengelige for alle. Den lar de diskriminertes stemme gjennomsyre politikken. Den gjør prisen for å diskriminere større enn kostnaden ved å bli diskriminert. Og den baserer seg på en kombinasjon av tydelige proaktive plikter og effektive og avskrekkende sanksjoner. Slik legger den ansvaret for å fremme likestilling og unngå diskriminering der det hører hjemme: Hos norske myndigheter og de som har makte til å diskriminere andre; arbeidsgivere, tjenesteytere og resten av majoritetssamfunnet.

Med dagens politikk er det etniske minoriteter som bærer nesten alle kostnadene ulikestillingen fører med seg. Det er ikke i tråd med menneskerettighetene. Skal Norge leve opp til de forpliktelsene vi har etter rasediskrimineringskonvensjonen må vi være villige til å endre både samfunnet og politikken vår slik at vi er i stand til å gi alle landets innbyggere samme rettigheter.



Sunniva Ørstavik

Likestillings- og diskrimineringsombud



Med denne rapporten supplerer ombudet statens 21./22. periodiske rapport til rasediskrimineringskomiteen (heretter komiteen) om statens oppfølging av rasediskrimineringskomiteens anbefalinger og gjennomføring av FNs rasediskrimineringskonvensjon i Norge. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og en rekke andre aktører, ble invitert til å komme med innspill til statsrapporten underveis i prosessen, men statens endelige rapport gjenspeiler i liten grad innspillene som kom. Denne rapporten gjentar derfor i noen grad ombudets bekymringer fra tidligere.

Grunnleggende årsaker til rasediskriminering, hatprat og hatkriminalitet har fått en sentral plass i denne rapporten. Den høyreekstreme volden Norge opplevde den 22. juli 2011, har synliggjort behovet for et systematisk arbeid med å forebygge negative stereotyper og holdninger. Så langt har myndighetene i liten grad prioritert dette arbeidet. Ombudet etterlyser konkrete tiltak for å kartlegge, forebygge og bekjempe holdninger og stereotyper som kan lede til diskriminering, hets og trakassering av etniske minoriteter

Arbeidsledighet i minoritetsbefolkningen er tre ganger høyere enn i majoritetsbefolkningen, og denne situasjonen har vært stabil de siste tjue årene. Arbeidsliv er det samfunnsområdet som ombudet får flest henvendelser om etnisk diskriminering på. I rapporten vurderer ombudet myndighetenes arbeid for å sikre en ikke-diskriminerende tilgangen til arbeidslivet, om tiltakene er effektive og om tiltakene svarer på hva forskning avslører av etnisk diskriminering ved rekruttering til arbeidslivet.

Språklige kommunikasjonshindringer i offentlig sektor utgjør et alvorlig diskrimineringsproblem for den som rammes og for offentlige tjenesteleverandører, og forskning avdekker at slik diskriminering også skjer på vitale samfunnsområder som i helsesektoren og i rettspleien. Økt veiledning og nye retningslinjer for ansatte har ikke vist seg effektive nok til å endre på uakseptabel praksis. Samtidig klager få til ombudet på denne formen for diskriminering, noe som kan bety at enkeltpersoner ikke vet at de har rett til språklig tilrettelegging av offentlige tjenester. Ombudet etterlyser derfor juridiske virkemidler som kan styrke den individuelle retten til tolk og gi flere proaktive plikter for de offentlige tjenesteleverandørene.

Statens bekjempelse av kjønnsbasert vold forutsetter en rekke offentlige tjenester fra forskjellige statlige og kommunale etater. Forskning og evalueringer av handlingsplaner og tiltak for voldsutsatte kvinner har flere ganger pekt på alvorlige negative konsekvenser av at myndighetene velger å løse alvorlige likestillingsutfordringer, som vold og menneskehandel, innenfor innvandrings- og integreringspolitikken, uten samtidig å integrere arbeidet innenfor det generelle likestillingsarbeidet. I rapporten omtaler ombudet flere eksempler på hvordan samspillet mellom kjønn, etnisitet og til dels oppholdsstatus, skaper problemer og undergraver effekten av voldsforbyggende tiltak. Ombudet etterlyser derfor flere juridiske tiltak for å styrke voldsutsatte kvinners personlige sikkerhet.

Introduksjonsordningen anses for å være det viktigste virkemiddelet for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familie i Norge, men oppnår gjennomgående dårligere resultater for noen grupper av minoritetskvinner. I rapporten viser

ombudet til flere eksempler på kjønnsdiskriminering av kvinnelige deltakere på introduksjonsprogrammet. Ombudet etterlyser en grundig juridisk gjennomgang av introduksjonsloven og det kommunale tilbudet, og at ordningen harmoniseres med likestillingslovens bestemmelser.

Tilgang på spesialiserte helsetjenester er tema i avsnittet om personer uten lovlig opphold som interneres på Trandum, Politiets utlendingsinternat. Ombudet er bekymret for at tvang utøves uten å involvere medisinsk personell, og frykter at hensynet til ro og orden veier tyngre enn beboernes tilgang til psykisk og fysisk helsehjelp.

Diskriminering får få eller ingen konsekvenser for den som diskriminerer. I rapporten viser ombudet til avgjørende svakheter som fortsatt finnes i diskrimineringslovverket til tross for at de formelle rettighetene stort sett er på plass. Mange kjenner ikke til diskrimineringsvernet, få orker å klage på diskriminering og det er fortsatt både tungvint og økonomisk belastende for ofrene å sørge for at diskrimineringslovbrudd straffer seg. Ombudet ønsker juridiske tiltak som kan sørge for at Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan ilegge oppreisning for ofre for diskriminering, og at håndhevingsapparatet gis rett til å anbefale fri rettshjelp i diskrimineringssaker.

Åpenhet og systematikk i dialogen mellom staten og samfunnet er avgjørende og nødvendig for at sivilt samfunn skal kunne gi innspill til oppfølging og implementering av anbefalingene fra Rasediskrimineringskomiteen, før, under og etter eksaminasjonen av staten. Ombudet etterlyser nye handlingsplaner og en styrket dialog med sivilt samfunn for å sikre en treffsikker likestillings- og antidiskrimineringspolitikk.



## 1. Grunnleggende årsaker til diskriminering i Norge: Negative rasemessige og etniske stereotyper i det offentlige rom (art. 7)

I henhold til CERD artikkel 7 er konvensjonspartene forpliktet til å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering, og til å fremme forståelse, toleranse og vennskap mellom rasemessige og etniske grupper. Komiteen har i sin generelle anbefaling nr. 30 avsnitt 12, oppfordret Norge til å *“take resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile, on the basis of race, colour, descent, and national or ethnic origin, members of “non-citizen” population groups, especially by politicians, officials, educators and the media, on the Internet and other electronic communications networks and in society at large.”*

### Situasjonsbeskrivelse

Den offentlige debatten i Norge er preget av en rekke negative stereotyper basert på rase, religion og etnisitet. Myter om at minoriteter utgjør en trussel mot det moderne, norske samfunnet er spesielt utbredt, både i mediene og i den politiske debatten. En rapport fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)<sup>1</sup> viste at avisartikler om innvandring og integrering oftere fokuserer på problemer enn på ressurser. I følge en medieanalyse utført på oppdrag fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet har denne tendensen blitt tydeligere i leder- og kommentarartikler etter terrorangrepet på Norge i 2011.

Grundige medieanalyser de siste 25 årene har også dokumentert en klar tendens til kobling mellom etniske minoriteter og kriminalitet<sup>2</sup>. For eksempel tegner mediene et bilde av den “typiske” voldtektsmannen som en svart mann som forgriper seg på tilfeldige kvinner på gaten, til tross for at statistikk viser at andre typer voldtekt er langt mer utbredt. Tendensen er også tydelig i omtalen av romfolk med midlertidig opphold i Norge, som ofte framstilles som organiserte kriminelle som tigger, stjeler og forsøpler. Til tross for at romfolk har rapportert om omfattende diskriminering og trakassering, har det i den offentlige debatten vært lite fokus på behovet for sosialpolitiske tiltak som kan sette dem i stand til å få oppfylt sine grunnleggende menneskerettigheter.

Forskning viser at fordommer og negative stereotyper svekker det sosiale felleskapet. En undersøkelse fra IMDi viser at sju av ti nordmenn mener norske verdier står i sterk motsetning til verdiene hos innvandrere fra Afrika, Asia og Sør- og Sentral-Amerika. Videre mener over 33 prosent at innvandring utgjør en alvorlig trussel mot felles norske verdier.<sup>3</sup> I Årbok om menneskerettigheter i Norge 2012, utgitt av Norsk senter for menneskerettigheter, oppgir ti prosent av respondentene i en av undersøkelsene at de føler antipati mot jøder. Åtte prosent vil ikke ha jøder som naboer eller venner. Andelen som ville mislike å ha muslimer, somaliere og rom som naboer er enda høyere, henholdsvis 25, 40 og 50 prosent.

Til tross for klare utfordringer er norske myndigheters arbeid med å bekjempe stereotyper og fordommer preget av få tiltak og liten systematikk. Det finnes gode enkelttiltak, som undervisningsopplegget DEMBRA og den statsstøttede kampanjen Tea Time<sup>4</sup>, men det samlede arbeidet bærer preg av å være midlertidig og mangle helhet og strategi. Likestillingsutvalget understrekte i sin utredning fra 2011<sup>5</sup> at norsk likestillingspolitikk er preget av alvorlige mangler og svakheter når det gjelder gjennomføringen av politikken. Utvalget foreslo å endre likestillingsloven slik at

offentlige myndigheter får en konkret plikt til å motarbeide og bekjempe fordommer og stereotypier, men forslaget ble ikke fulgt opp.

### **Ombudets bekymring**

Ombudet er bekymret for at utbredte negative stereotypier i den offentlige debatten kan føre til umenneskeligjøring av minoritetsgrupper, og brukes til å legitimere hets, trakassering og diskriminering. Romfolk, som er en av de mest utsatte gruppene, forteller i en rapport fra Antirasistisk senter at de ofte opplever rasistiske kommentarer og rasistisk motivert trakassering og diskriminering.<sup>6</sup>

Ombudet er også bekymret for hvordan myndighetenes politikk preges av det offentlige debattklimaet. Regjeringen framsatte nylig et forslag om å gjøre tigging forbudt, der de politiske argumentene for lovforslaget i stor grad handlet om å begrense tilreisende roms mulighet til å be om hjelp i norske gater. Tiltak for å hjelpe en svært utsatt minoritetsgruppe, som vil få det verre med et slikt forbud, har ikke blitt prioritert.

Ombudet mener også det er problematisk at arbeidet med å bekjempe negative stereotypier og fordommer hos majoriteten er fragmentert og usystematisk. Viljen til å innføre proaktive tiltak for å sikre at diskriminerende holdninger ikke fører til diskriminerende handlinger er liten. Ombudet er bekymret for at myndighetene i liten grad har fulgt opp tiltakene som ble foreslått av Likestillingsutvalget, noe som ville sikret staten et helhetlig, strategisk verktøy i arbeidet mot skadelig stereotypisering og fordommer.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen følge opp de hyppige henvisningene til rasemessige og etniske stereotypier i det offentlige rom ved å utvikle en helhetlig strategi for å bekjempe disse stereotypiene.*
- *Komiteen bør be regjeringen legge fram et forslag til lovendring som gir offentlige myndigheter plikt til å motarbeide og bekjempe fordommer og stereotypier og til å fremme et godt forhold mellom ulike grupper i samfunnet.*

## **2. Hatefulle ytringer og hatkriminalitet (art. 2 og art. 4)**

Konvensjonens artikkel 4 krever spesifikt at konvensjonspartene skal vedta strafferettslige bestemmelser som forbyr spredning av ideer om raseoverlegenhet eller rasehat. Etter artikkel 2 nr. 1 bokstav d) og e) og artikkel 2 nr. 2 har konvensjonspartene plikt til å motarbeide og bekjempe også "lovlige" hatefulle ytringer som fører til skade på samfunnet. Generell anbefaling nr. 35 beskriver denne plikten nærmere.

I sine avsluttende merknader i mars 2011 (nr. 21) uttrykte CERD-komiteen bekymring over de negative virkningene av rasistiske ytringer i offentlig diskurs og over mangelen på dokumentasjon i forbindelse med hatkriminalitet.

## Situasjonsbeskrivelse – Hatefulle ytringer

Den 22. juli 2011 drepte terroristen Anders Behring Breivik 77 mennesker i Norge, mange av dem barn og unge. Han påstod at de, gjennom sine yrkesvalg og sitt politiske engasjement for et flerkulturelt, likestilt samfunn, utgjorde en trussel mot Norge. Rasismen og hatet som lå til grunn for handlingene hans, spredte han på internett i form av et 1500 sider langt dokument og utallige innlegg på rasistiske og fremmedfiendtlige nettsider.

Selv om det finnes lite forskning på omfanget av hatefulle ytringer i Norge, er det ikke vanskelig å finne eksempler på utstrakt bruk av den retorikken Breivik brukte til å rettferdiggjøre sine handlinger. Nettaviser, sosiale medier og nettstedet som er ment å formidle fryktpropaganda og hatretorikk, har alle utallige eksempler på debattanter som angriper muslimer, jøder, innvandrere, rom, samer og andre utsatte etniske og religiøse grupper. Et annet eksempel på hatretorikk som hyppig forekommer i den norske debatten, er den kjønns-spesifikke (og ofte seksualiserte) trakasseringen og truslene som kvinner fra etniske minoritetsgrupper (og kvinner generelt) utsettes for.<sup>7</sup>

Lite tyder på at det har blitt færre ekstreme ytringer i Norge etter 22. juli. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skriver i sin "Trusselvurdering 2014" at ytringer som ikke er straffbare, men har et klart hatefullt, sjikanerende og truende innhold, er et økende problem på internett. De er spesielt bekymret for at slike ytringer vil kunne påvirke myndighetspersoner til å unngå å bruke sin ytringsfrihet.

I en rapport fra Institutt for samfunnsforskning fra 2014<sup>8</sup> gikk det frem at andelene som oppgir negative erfaringer er noenlunde like blant aktive meningsytrere med både majoritets- og minoritetsbakgrunn, men at de ubehagelige kommentarene ikke er vinklet på samme måte. Blant majoriteten er fokuset hovedsakelig saksorientert, selv om 30 prosent av de negative kommentarene også har blitt rettet mot personlige egenskaper. Blant minoritetene er også innholdet i argumentet viktigste grunnlag for negative tilbakemeldinger, men aspekter som er tettere knyttet til menneskers identitet – religiøs oppfatning, etnisk bakgrunn, hudfarge og nasjonalitet – er blant denne gruppen fremtredende grunnlag for ubehagelige og nedlatende kommentarer i diskusjoner som pågår i det offentlige rom.

Internasjonal forskning<sup>9</sup> viser at hatefulle ytringer er til stor skade for samfunnet. Hatefulle ytringer:

- bidrar til sosial eksklusjon og økt polarisering, som bryter ned det sosiale felleskapet.
- virker avskrekkende på deltakelse i vårt demokratiske system. Med andre ord vil medlemmer av målgruppene unngå å uttale seg når de kan forvente å bli umenneskeligjort og trakassert.
- holder liv i fordommer. Hatefulle ytringer er ikke bare et symptom på fordommer – ytringene har også en smitteeffekt som fører til flere hatefulle ytringer.
- innebærer en nedvurdering av målgruppene (f.eks. muslimer eller jøder), også i tilfeldige lesere og tilhøreres øyne.
- skaper angst og sterk bekymring hos medlemmene av målgruppene.
- fratir menneskene deres verdighet ved å si at de ikke er likeverdige borgere av samfunnet.

Det er ingen grunn til å tro at virkningen ikke er den samme i Norge. I tillegg til de ovennevnte følgene av hatefulle ytringer frykter ombudet, basert på sine erfaringer, at hatefulle ytringer i Norge

- utløser diskriminering (eksklusjon, polarisering og nedvurdering er velkjente triggere for diskriminering),
- skaper en fryktkultur overfor utsatte grupper uten noen rasjonell begrunnelse og setter det sosiale fellesskapet i fare,<sup>10</sup>
- fører til vold.<sup>11</sup>

Norge har i dag ingen helhetlig politikk for å forebygge, motarbeide og begrense hatefulle ytringer. De groveste ytringene er forbudt etter straffelovens § 135a. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om den norske bestemmelsen håndheves i samsvar med konvensjonens intensjoner. De siste ti årene har det kun vært utarbeidet fem tiltaler etter denne bestemmelsen. I tillegg har begge regjeringspartiene vedtatt i sine partiprogrammer at de ønsker å oppheve lovforbudet.

Regjeringens øvrige politikk mot hatefulle ytringer er basert på Ytringsfrihetskommisjonens standpunkt fra 1999. Der går man ut i fra at hatefulle ytringer vil føre til utluftning, renselse og anstendiggjøring av standpunkter gjennom samtale og kritikk.<sup>12</sup> For at dette skal kunne skje, må de hatefulle ytringene kunne komme til uttrykk.

Det finnes ingen helhetlig strategi for å forebygge og begrense de samfunnsmessige skadene av hatefulle ytringer.

### **Ombudets bekymring**

Etter terrorangrepet i 2011 understreket myndighetene viktigheten av at de hatefulle ytringene Breivik var en representant for ble kartlagt, imøtegått og bekjempet. Dette ble i liten grad fulgt opp i den praktiske politikken. Det siste året har hatefulle ytringer igjen stått høyt på både mediernes og politikernes dagsorden. Ombudet er svært bekymret for at det heller ikke denne gangen ser ut til å bli fulgt opp med en helhetlig politikk basert på konkrete og forpliktende tiltak.

Ombudet er også bekymret for at Norge velger å basere sin politikk mot hatefulle ytringer på premisset om at offentligheten renses og ufarliggjør hatefulle ytringer. Dette standpunktet har ingen støtte i forskning, verken i Norge eller internasjonalt. Tvert i mot tyder forskningen på at hatefulle ytringer ofte fører til flere hatefulle ytringer. Ombudet er bekymret for at dagens politikk er basert på feil premisser og etterlyser en kunnskapsbasert politikk med konkrete tiltak for å beskytte etniske minoriteter mot skadene av lovlige og ulovlige hatefulle ytringer.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen sikre at informasjon om hatefulle ytringer og deres samfunnsmessige skadevirkninger tas inn i skole- og undervisningsmateriell.*
- *Komiteen bør be regjeringen sikre forskning på omfang og skadevirkninger av hatefulle ytringer i Norge, og på tiltak som kan tas i bruk for å forebygge slike skader.*

- *Komiteen bør be regjeringen oppfordre mediene til selvregulering, for eksempel gjennom bruk av moderatorer og krav om bruk av fullt navn.*
- *Komiteen bør be regjeringen iverksette holdningskampanjer for å motarbeide hatefulle ytringer.*

## Situasjonsbeskrivelse – Hatkriminalitet

CERD-komiteen har i henhold til artikkel 4 og generell anbefaling nr. 31 gjentatte ganger bedt Norge legge fram statistikk over hatkriminalitet, herunder antall registrerte anmeldelser, henleggelses, tiltaler og domfellelser. Slik statistikk ville gitt regjeringen innsikt i om den i sine prosedyrer og reaksjoner håndterer hatkriminalitet på en hensiktsmessig måte. Selv om regjeringen aldri har lagt fram denne statistikken, har Politidirektoratet på sin nettside lagt ut statistikk over antallet lovbrudd motivert av hat på grunnlag av rase/etnisk tilhørighet eller religion:

Antall anmeldelser på grunnlag av type hatmotiv, 2010-2013				
	2010	2011	2012	2013
<b>Rase/etnisk tilhørighet</b>	235	183	162	141
<b>Religion</b>	44	35	39	41

Politidirektoratet advarer om underrapportering og om at registrering av hatmotiverte lovbrudd representerer visse utfordringer, slik at det er vanskelig å få et nøyaktig bilde av situasjonen. Ifølge direktoratets egen innbyggerundersøkelse fra 2012 oppgir 1 prosent at de har vært utsatt for hatkriminalitet (vold eller trusler på grunn av tro, hudfarge, etnisk opprinnelse, nasjonalitet eller seksuell legning). Bare 38 prosent av de fornærmede sa at de hadde anmeldt forholdet til politiet. Slik ombudet ser det, er det også et problem at politiet og påtalemyndigheten ikke har noen klar definisjon av hatkriminalitet. Mangelen på klarhet påvirker blant annet hvordan rutineene for registrering fungerer i praksis, og kvaliteten og innholdet i utdanningen for politi og politijurister.

I 2013 vedtok Oslo politidistrikt en definisjon av hatkriminalitet som framstår som et stort framskritt i forhold til den definisjonen Politidirektoratet bruker. For eksempel avklarer den at hatkriminalitetsbegrepet også omfatter lovbrudd som er "delvis" motivert av en persons etniske opprinnelse eller religion.

I 2012 holdt Riksadvokaten et seminar om hatkriminalitet. Der ble alle statsadvokatdistrikter bedt om å utarbeide statistikk over antallet tiltaler og domfellelser i hatkriminalitetssaker de tre siste årene. Denne statistikken ble aldri offentliggjort. Det var store variasjoner i svarene fra statsadvokatdistriktene (og de underliggende politidistriktene) med hensyn til både kvalitet og fullstendighet. Imidlertid er det en del som tyder på manglende konsekvens i klassifiseringen av hatkriminalitet i databasen. Det er altså nødvendig å gi bedre opplæring i hvordan hatkriminalitet skal registreres.

## Ombudets bekymring

Hatkriminalitet er diskriminering i sin mest brutale form, og har enorme omkostninger, både på individ-, gruppe- og samfunnsnivå. Det er svært

bekymringsfullt at regjeringen ikke har omfattende, kvalitetssikret dokumentasjon av utbredelsen av, og strafferettslige reaksjoner på, hatkriminalitet motivert av etnisk opprinnelse og religion. Mer kunnskap vil styrke politiets arbeid og bidra til mer treffsikker politikk mot hatkriminalitet.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen samle inn og offentliggjøre statistikk over hatkriminalitet, herunder antall registrerte anmeldelser, henleggelses, tiltaler og domfellelser.*
- *Komiteen bør be regjeringen sikre at strafferettssystemet (herunder politi og påtalemyndighet) vedtar en klar, enhetlig nasjonal definisjon av hatkriminalitet.*
- *Komiteen bør be regjeringen sørge for at politi og påtalemyndighet får forsvarlig opplæring og klare instruksjoner som sikrer en enhetlig praksis med hensyn til registrering av hatkriminalitet og håndheving av diskrimineringsvernet.*

### **3. Retten til arbeid og statens plikt til å avskaffe diskriminering i arbeidslivet (art. 5)**

Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 e (i) pålegger Staten:

*«å forby og avskaffe alle former for rasediskriminering og sikre særlig følgende rettigheter i arbeidslivet: retten til arbeid, til fritt valg av yrke, til rettferdige og gode arbeidsforhold, til beskyttelse mot arbeidsløshet, til lik betaling for likt arbeid, til rettferdig og tilfredsstillende avlønning»*

Komiteen anbefalte Staten i sine konkluderende kommentarer pkt. 9 i 2011 å iverksette tiltak for å adressere diskriminering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn i arbeidslivet. Komiteen satte særlig fokus på barrierer knyttet til tilgang til arbeidsmarkedet<sup>13</sup>

I sine tillegsspørsmål etter eksaminasjonen i 2011, ba også komiteen Norge om å legge frem statistikk og annen informasjon om effekten av tiltak knyttet til rekruttering og mangfold i offentlig sektor.<sup>14</sup>

#### **Situasjonsbeskrivelse**

Arbeidsledighet i minoritetsbefolkningen er tre ganger høyere enn i majoritetsbefolkningen, og denne situasjonen har vært stabil de siste tjue årene.

Ombudets sakstilfang viser at diskriminering i arbeidslivet utgjør en barriere for sysselsetting i minoritetsbefolkningen. Den største andelen saker ombudet mottar gjelder spørsmål om diskriminering i arbeidslivet. I 2013 mottok ombudet rundt 325 henvendelser som gjaldt diskriminering ved rekruttering i arbeidslivet. Av disse handlet rundt 18 % om mulig diskriminering på grunn av etnisitet og/eller språk. Det er særlig to hovedproblemstillinger som disse sakene illustrerer. Den første knytter seg til saker der personer med etnisk minoritetsbakgrunn har søkt mange jobber de anser seg som kvalifisert eller overkvalifisert for, uten engang å bli innkalt til intervju. Den andre problemstillingen knytter seg til saker der arbeidsgivere stiller urimelige

krav til norskkunnskaper, for eksempel gjennom stillingsannonser med krav om at søkere må ha norsk som morsmål.

Ombudet mottok også en sak der en kommunal arbeidsgiver hadde endret praksis knyttet til språkkrav for sykepleiere. De nye kravene innebar at for å få jobb som sykepleier i Oslo kommune, måtte man ha tatt den såkalte Bergenstesten, og testen kunne ikke være eldre enn tre år. Praksisen innebar at søkere som ikke har norsk som morsmål, ikke kunne få jobb til tross for meget gode norskkunnskaper. Ombudet konkluderte med at denne praksisen er i strid med diskrimineringsloven.

#### a) Diskriminering ved rekruttering er et alvorlig problem

Nyere forskning har, blant annet ved bruk av parvis testing som metode, dokumentert at diskriminering ved rekruttering er en klar barriere for tilgang til arbeidslivet for etniske minoriteter. Rogstad og Midtbøens rapport «Diskrimineringens omfang og årsaker» fra 2012, viser at sannsynligheten for å bli innkalt til intervju synker med 25 prosent når søker har et navn som viser en ikke-norsk bakgrunn. Rapporten viser at negative stereotyper og fordommer rettet mot ulike etniske minoriteter er en av de bakenforliggende årsakene til diskriminering.

Midtbøen (2013) viser til tydelige sektorvise forskjeller med mindre grad av diskriminering i offentlig enn i privat sektor. Dette forklares med at i offentlig sektor og i større private firmaer, hvor rekrutteringsprosesser er mer formalisert og strukturert, reduseres rommet for skjønnsvurderinger og raske beslutninger basert på stereotype forestillinger.

Det er også dokumentert indirekte diskriminering, der tilsynelatende nøytrale praksiser og fremgangsmåter ved rekruttering, gjør at personer med etnisk minoritetsbakgrunn stilles dårligere enn andre.<sup>15</sup>

En oppsummering fra Fafo om diskriminering i arbeidslivet konkluderer med at diskriminerende ansettelsespraksiser er dokumentert, og dette forholdet må antas å være en betydelig ulempe for innvandrere i det norske arbeidsmarkedet.<sup>16</sup>

#### b) Juridiske virkemidler og proaktive plikter

Når det gjelder i hvilken grad arbeidslivet selv har mål, planer og tiltak for å fremme etnisk likestilling, finner man at det i liten grad er iverksatt et systematisk arbeid. I Fafos undersøkelse av 1000 arbeidsgivere i privat sektor fant man at bare en av fire virksomheter arbeidet planmessig for etnisk likestilling.<sup>17</sup>

Aktivitets- og redegjøringsplikten i diskrimineringsloven, som gjelder diskriminering på grunnlag av etnisitet, språk og religion, pålegger alle offentlige arbeidsgivere og private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion og livssyn.

Plikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Aktivitetsplikten er støttet opp av en redegjøringsplikt, men til forskjell fra likestillingsloven, som kun omhandler kjønn, er det i diskrimineringsloven ikke noe krav, eller anledning, til å redegjøre for tilstand i virksomheten. Arbeidsgiver skal imidlertid redegjøre for tiltak som er iverksatt eller planlagt iverksatt for å fremme lovens formål.

LDOs gjennomgang av de statlige likestillingsredegjørelsene i 2010 og 2013 viser at det er store svakheter i hvordan departementene og underliggende organer arbeider med aktivitets- og rapporteringsplikten som arbeidsgivere. Rapporteringen på tiltak

bærer lite preg av føringene som finnes i diskrimineringslovverket og i statens egen veiledning. Gjennomgangen av rapporterte tiltak viser videre at staten i liten grad har etablert et systemisert arbeid for etnisk likestilling ved bruk av proaktive virkemidler. Eksempelvis er systematiske rutiner for likestilte rekrutteringsprosesser stort sett fraværende.

### c) Gjennomføringsapparatet for likestilling

Både Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- likestillings- og integreringsdepartementet, og underliggende organer som Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har ansvar for iverksetting av myndighetenes politikk for å fremme etnisk likestilling i arbeidslivet.

Bufdir har fra 2014 fått rollen som fagdirektorat på området etnisk diskriminering. Stortingsmeldingen nr. 44 «Likestilling kommer ikke av seg selv» fra 2013 ga tydelig retning for utviklingen av direktoratets rolle som pådriver for likestilling. Bufdir fikk blant annet ansvar for å utvikle veiledning om likestilling i arbeidslivet til kommuner og fylkeskommuner. Meldingen ble fulgt opp med økonomiske bevilgninger og tiltak for å utvikle et landsdekkende regionalt apparat. På grunn av regjeringsskiftet høsten 2013, ble både stortingsmeldingen og budsjettproposisjonen trukket tilbake.

### d) Handlingsplaner og andre politiske tiltak

Handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2013) hadde som en av sine hovedformål å fremme kunnskap og iverksetting av aktivitets- og redegjøringspliktene i arbeidslivet som ble innført i 2009. Planen ble fremhevet som en klar styrking av innsatsen mot etnisk diskriminering, da dette var første gang regjeringen innenfor rammene av en handlingsplan samarbeidet med partene i arbeidslivet om å oppnå konkrete resultater. Evalueringen av planen i 2013 hadde sitt hovedfokus på om samarbeidet rundt handlingsplanen hadde vært godt, og ikke om målene for planen var oppnådd. Dette til tross for at igangsatt forskning viste at de nye lovbestemmelsene i liten grad ble fulgt opp av arbeidsgivere.<sup>18</sup>

Handlingsplanen «Vi trenger innvandreres kompetanse» (2013-2016), inneholder enkelte viktige tiltak som etter ombudets vurdering er egnet til å adressere diskriminerende barrierer ved rekruttering. Dette gjelder utviklingen av et e-læringsprogram og veileder til mangfoldig rekruttering, og tiltaket om å fremskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag om egnethetsvurderinger ved ansettelse.

## **Ombudets bekymring**

Slik rettstilstanden er i dag, er det flere utfordringer med aktivitets- og redegjøringsplikten i diskrimineringsloven:

- Aktivitets- og redegjøringsplikten er lite kjent. Det er et stort behov for å veilede om plikten og hvordan plikten fylles.
- Aktivitetsplikten er lite spesifisert. Det er uklart for arbeidsgivere hva plikten innebærer. Flere offentlige utvalg har anbefalt at aktivitetsplikten konkretiseres. LDO har også støttet dette.
- Manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten sanksjoneres ikke i loven. LDO har anledning til å gå i dialog med virksomheter om hvordan de oppfyller sin aktivitetsplikt, men kan ikke gi uttalelse om hvorvidt plikten er oppfylt.



Til tross for de identifiserte utfordringene med hensyn til det materielle innholdet i aktivitets- og redegjøringsplikten, og manglende håndheving og veiledning til arbeidslivet, mener ombudet at det er avgjørende at det finnes bestemmelser som pålegger arbeidsgivere et forebyggende og proaktivt arbeid.

Ombudet er derfor bekymret for at aktivitets- og redegjøringsplikten nå kan være under press. Dagens regjeringspartier Høyre og Fremskrittspartiet har begge tidligere signalisert at de ikke ønsker aktivitets- og rapporteringsplikten. Ved behandlingen av diskrimineringslovgivning i Stortinget i 2013 mente familie- og kulturkomiteen at endringer i virkemiddelapparatet må avklares før eventuelle endringer i aktivitets- og rapporteringsplikten vurderes. LDO er bekymret for at det pågående lovarbeidet med en samlet diskrimineringslov vil føre til at aktivitets- og redegjøringsplikten bortfaller.

Når det gjelder gjennomføringsapparatet for likestilling, finner LDO at på samme måte som for kjønnslikestillingsfeltet er arbeidsområdet etnisk diskriminering i arbeidslivet et fragmentert og uklart ansvarsområde, preget av en svak iverksettingsstruktur og gjennomføringsevne, samt svake budsjetter. Eksempelvis viser en evaluering av IMDi (2014) at direktoratet i liten grad har fokus på arbeidslivsområdet:

*«IMDi har så å si ingen aktivitet mot næringsliv og arbeidsgivere. (...) Vi undrer oss over at IMDi styres av indikatorer for rekruttering av innvandrere til statlige heleide virksomheter og kommuner, som IMDi har liten eller ingen påvirkning på»<sup>19</sup>*

LDO finner også at etnisk diskriminering i arbeidslivet i liten grad er et prioritert område, og det settes inn lite ressurser og liten aktiv innsats hos de ansvarlige forvaltningsorganene. LDO finner for eksempel at tilbudet om veiledning, kunnskapsoverføring og konkret opplæring av arbeidslivets aktører er et område som er særlig svakt utbygd.

Ombudet er bekymret for at statens utforming av virkemiddelapparatet og tiltakene for å fremme økt rekruttering av etniske minoriteter i hovedsak er individrettet, i form av at en sterk forvaltningsstruktur er etablert, og store økonomiske ressurser rettes mot å kvalifisere personer med innvandrerbakgrunn til deltagelse i arbeidslivet. Nyere forskning (Rogstad 2012) har vist at denne innretningen har klare svakheter, og at fordommer og stereotyper utgjør en klar diskrimineringsbarriere ved rekruttering.

Det er klare mangler når det gjelder strukturelle og arbeidsgiverrettede tiltak for å bekjempe diskriminerende barrierer. I den grad myndighetene iverksetter tiltak, er de gjennomgående preget av svak finansiering og en lav grad av føringer og pålegg rettet mot arbeidsgiver og andre med ansvar i arbeidslivet.

Ombudet er bekymret over grunnleggende svakheter når det gjelder effektiv gjennomføring av opplæring og veiledning til arbeidsgivere om hvordan de skal arbeide for å fremme likestilling. Eksempelvis har LDO ikke kunnet identifisere noen vesentlig oppfølging for å spre kunnskap og bruk av e-læringsprogrammet og veilederen som var to sentrale tiltak i planen «Vi trenger innvandreres kompetanse».<sup>20</sup> Vi savner en konkret oppfølging av nyere forskning som dokumenterer diskriminering ved rekruttering.

Ombudet er særlig bekymret over at et av hovedtiltakene på arbeidslivsområdet i den siste handlingsplanen mot etnisk diskriminering - å spre kunnskap om aktivitets- og rapporteringspliktene- ikke er gjennomført. Vi er også bekymret for at samarbeidet med arbeidslivets parter synes å ha hatt liten langsiktig effekt, utover samarbeidet rundt enkelte konkrete prosjekter.

Etter en samlet vurdering mener LDO at myndighetene ikke har iverksatt de mest egnede og hensiktsmessige tiltak for å sikre etniske minoriteters rett til arbeid, og at svakheter ved implementering av lovgivning og politikk, planverk og tiltak gjør at etniske minoriteter ikke har tilstrekkelig beskyttelse mot diskriminering i arbeidslivet.

### **Ombudets anbefalinger**

Staten må sørge for at arbeidsgivere jobber proaktivt med strukturer og barrierer som hindrer lik tilgang på arbeid. En plikt til proaktivt arbeid må være kjent og det må få konsekvenser om plikten ikke følges.

- *Komiteen bør be regjeringen sørge for gode forebyggende plikter i arbeidslivet (ARP).*

LDO anbefaler at staten sørger for at egne pålegg for å fremme likestilt rekruttering følges i praksis innen sentralforvaltningen gjennom aktiv oppfølging og overvåkning.

Staten bør etablere rutiner for aktiv oppfølging av offentlige arbeidsgivere på regionalt nivå, og utvide statens pålegg om å innkalle minst en søker med innvandrerbakgrunn til intervju (om vedkommende er kvalifisert) til også å gjelde for fylkeskommunale og kommunale virksomheter.

- *Komiteen bør be regjeringen iverksette tiltak for å sikre likestilte rekrutteringsprosesser i offentlig sektor.*

Staten bør sikre helhetlig oversikt over arbeidet som pågår, og utvikle relevante indikatorer for å følge effekten av statens arbeid for å oppfylle konvensjonsforpliktelsene. Et eksempel på en relevant indikator vil være hvor mange rekrutteringsansvarlige i staten som har gjennomgått systematisk opplæring i mangfoldsrekruttering.

- *Komiteen bør be regjeringen iverksette tiltak for å fremme regelmessig overvåking av arbeidet med mangfoldsrekruttering.*

I lys av de svakhetene LDO har dokumentert ved den eksisterende strukturen, må myndighetene sikre at Bufdir settes i stand til å fungere som et effektivt gjennomføringsorgan for myndighetenes politikk.

- *Komiteen bør be regjeringen iverksette tiltak for å sikre en effektiv iverksettingsstruktur for arbeidet med etnisk likestilling i arbeidslivet.*

I tillegg til en lovgivning som pålegger arbeidsgivere aktivitet, må staten sørge for også å benytte pedagogiske virkemidler for å fremme likestilling. Staten må etablere en helhetlig satsning med systematisk opplæring og kunnskapsoverføring rettet mot arbeidslivet.

- *Komiteen bør be regjeringen iverksette tiltak for å fremme god praksis.*

## 4. Rett til offentlige tjenester uten diskriminering (art. 2)

I henhold til CERD artikkel 2 (1) c), plikter staten å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe rasediskriminering og herunder treffe effektive tiltak « for å gjennomgå offentlig politikk på nasjonalt og lokalt nivå, og endre, oppheve, eller sette ut av kraft alle lover og forskrifter som fører til rasediskriminering, eller opprettholder rasediskriminering der dette forekommer ».

Det er statens ansvar å iverksette effektive tiltak dersom individuelle forutsetninger som språk, kjønn, nasjonal opprinnelse mv. fører til at folk får dårligere offentlige tjenester. CERD-artikkel 5 nevner samfunnsområder som særskilt omfattes av plikten. Komiteen oppfordret i 2011 staten til å iverksette konkrete tiltak mot diskriminering som fører til at innvandrere generelt, og ikke- statsborgere spesielt, mottar dårligere offentlige tjenester.

I dette kapitlet omtaler ombudet fire utvalgte problemområder knyttet til likeverdige offentlige tjenester. Typisk for disse er at problemene er godt dokumentert gjennom forskning og utredninger, og at det foreligger en høy grad av enighet i problembeskrivelsen mellom myndighetene, ombudet og andre sivile aktører som jobber med problematikken. Ombudet har også flere ganger tatt situasjonen opp med myndighetene, uten at dette har endret situasjonen i vesentlig grad.

Selv om staten tar opp flere av temaene i sin rapport til komiteen, synliggjør staten ikke samtidig at de har lyttet til berørte grupper og miljøer, og heller ikke til ombudets innspill, slik komiteen anbefalte i 2011.

### 4.1 Tolkerettigheter som del av retten til likeverdige offentlige tjenester (art. 2)

Likeverdige offentlige tjenester er avhengig av god kommunikasjon mellom tjenesteyter og den som mottar tjenester. Komiteen har i sine anbefalinger i 2011 oppfordret staten til å iverksette konkrete tiltak mot diskriminering som f. eks gjelder ikke-borgeres tilgang til offentlige tjenester. Komiteen kom også med en generell anbefaling om å styrke tilgjengeligheten, kvaliteten og finansieringen av tolketjenester, og var svært bekymret for den manglende tilgangen på kvalifiserte tolker innen helse og rettspleie, når det gjelder samisk, og språk som snakkes av minoritetsgrupper og ikke-borgere. Komiteen var også bekymret for bruk av mindreårige, og ba i sin anbefaling i 2011 staten om å styrke lovgivningen gjennom en rett til tolk.

I tillegg anbefalte ØSK-komiteen, som følger opp FN- konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, i sin rapport fra 2013 at det innføres tiltak som sikrer at kun kvalifiserte tolker blir benyttet i helsesektoren<sup>21</sup>.

### Situasjonsbeskrivelse

Diskrimineringsvernet tilsier at forvaltningen har et ansvar for å sikre at alle har tilgang på offentlige tjenester av like god kvalitet, og eventuelt å sørge for å bruke tolk og oversetting der det er nødvendig. Likevel er ikke plikten til å bruke tolk spesifisert i lovverket.

Fagpersoner som f. eks helsepersonell, er avhengig av tolkning av god kvalitet for å kunne yte faglig forsvarlige tjenester. En rapport fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet<sup>22</sup> viser at fastlegene er bekymret for om språkbarrierer fører til

at de ikke oppdager symptomer, feildiagnostiserer og feilbehandler pasienter. Undersøkelser om opplevd forskjellsbehandling i helsetjenester viser at 20 prosent av innvandrerbefolkningen mener de ikke får den samme behandlingen som en norsk pasient ville fått.<sup>23</sup> Sju prosent mener at de på grunn av sin innvandrerbakgrunn har fått dårligere helsehjelp. Kvinner og de med dårligst helse oppgir ulikebehandling i større grad enn andre. I tillegg er det kjent at utviklingen og tilretteleggingen for tolk i liten grad har tatt høyde for brukere som ikke omfattes av integreringstiltak, som f.eks. samer og nasjonale minoriteter.

Til tross for at det er iverksatt en rekke tiltak, med særlig vekt på sektorvise skriftlige veiledere, ser tiltakene ikke ut til å være effektive nok til å løse kommunikasjonsproblemene. Et offentlig tolkeutvalg konkluderte høsten 2014 med at rettsikkerheten og likeverdet til språklige minoriteter er truet.<sup>24</sup> Utvalget viste at underbruk og feil bruk av tolk gir gale domsavsigelser, feilbehandlinger, saksbehandlingsfeil, lav effektivitet, lengre ventetid og økt ressursbruk. I følge utvalget har 60-90 prosent av tolkene som brukes ikke dokumenterte tolkefaglige kvalifikasjoner, og lovverket som gjelder for kommunikasjon via tolk er fragmentert og oppfattes ulikt. Utvalget fant underbruk av tolker, manglende kvalifikasjonskrav for tolker og mangelfulle rutiner for bestilling av tolk.

Utvalget mente derfor at offentlige tjenesteyteres plikt til å bruke kvalifisert tolk må forankres i en egen tolkelov. Plikten til å bruke kvalifisert tolk bør i utgangspunktet særlig gjelde situasjoner som berører rettsikkerhet og likeverd, men også behovet for en generell språklig tilrettelegging bør vurderes.

### **Ombudets bekymring**

Ombudet mottar sjelden diskrimineringsklager på manglende språklig tilrettelegging. Det tyder på at få kjenner diskrimineringsvernet på dette området. Både retten og plikten til tolk er uklart forankret i lovverket, og avklares i dag gjennom sektorvise veiledere og retningslinjer. Dette har vist seg lite effektivt når det gjelder å endre på den uheldige praksisen.

Tolkeutvalgets konklusjoner underbygger ombudets bekymring. Forvaltningen velger dårlige løsninger, f. eks pårørende og barn, som kommunikasjonshjelper i stedet for tolk, når de er usikre på om tolk er nødvendig. Ombudet mener en slik bruk av barn er svært kritikkverdig. Mangelfull tolkebruk reduserer kvaliteten på den faglige bistanden og tjenestene den enkelte får. Det bryter også med den profesjonelle konfidensialiteten som gjelder, særlig innen helse. Rettsikkerheten og likeverdet undergraves av manglende kvalifisert tolking og kan føre til alvorlige situasjoner for minoritetsspråklige personer.

Til tross for at mangelfull tolkebruk kan få alvorlige konsekvenser for den enkelte, får manglende språklig tilrettelegging ingen reelle følger for forvaltningen. Forvaltningen ser ikke ut til å vektlegge retten til tolk som et spørsmål om rasediskriminering, snarere som et viktig integreringsspørsmål. Ombudet frykter dette ikke vil endre seg før plikten til å bruke kvalifiserte tolker tydeliggjøres i lovverket.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen sette i verk effektive tiltak for å følge opp tolkeutvalgets anbefalinger, og snarest mulig starte arbeidet med å styrke lovgivningen gjennom en egen tolkelov.*

- *Komiteen bør be regjeringen innføre et forbud mot å bruke pårørende og ikke-kvalifiserte enkeltpersoner som kommunikasjonshjelper for fagpersoner.*
- *Komiteen bør be regjeringen revidere sektorlovgivningen slik at plikt til bruk av tolk og oversettelse presiseres på områder som er særlig viktige for å ivareta den enkeltes rettsikkerhet og helse.*

## **4.2 Offentlige myndigheters bekjempelse av kjønnsbasert vold i et etnisk likestillingsperspektiv (art. 5 og art. 2)**

Staten skal, ifølge rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5b og 2a, beskytte mot voldshandlinger eller legemsbeskadigelse uavhengig av rase, hudfarge og nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Rasediskrimineringskomiteen har ved flere anledninger kommet med anbefalinger til Norge for å motvirke interseksjonell diskriminering av voldsutsatte kvinner og jenter med minoritetsbakgrunn, uten oppholdstillatelse i Norge eller lignende.<sup>25</sup> Delvis har den norske staten fulgt opp disse anbefalingene.<sup>26</sup> Blant annet har regjeringen varslet at den vil sikre at behovet for krisesentertilbud dekkes fullt ut dersom den pågående evalueringen viser at det er nødvendig.<sup>27</sup>

Til tross for progresjon, er ombudet svært bekymret for en utvikling der innvandringspolitiske hensyn veier tyngre enn kvinner og jenters rett til trygghet og frihet fra vold. Regjeringen som tiltrådte høsten 2013, har varslet innskjerpinger på flere deler av utlendingsfeltet som vil ramme kvinner uten selvstendig eller permanent opphold uforholdsmessig.<sup>28</sup> Ombudet ber derfor komiteen om å være spesielt oppmerksom på følgende utfordringer knyttet til utlendingslovgivningen og forvaltningen av denne.

### **4.2.1 Regelverk for oppholdstillatelse ved familiegjening**

#### **Situasjonsbeskrivelse**

Før en kan få permanent oppholdstillatelse ved familiegjening i Norge, er det et generelt krav om tre års botid.<sup>29</sup> Det finnes en unntaksadgang for denne tre-års-regelen. Personer som har blitt mishandlet av ektefelle kan søke om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag før de har oppfylt kravet til tre års botid.<sup>30</sup>

På tross av unntaksadgangen forblir kvinner i ekteskap med voldelige menn i frykt for å bli kastet ut av landet ved en skilsmisse.<sup>31</sup> Samtidig har regjeringen varslet at de vil øke kravet til botid fra tre til fem år.<sup>32</sup>

#### **Ombudets bekymring**

Ombudet er bekymret for situasjonen til voldsutsatte kvinner som kommer til Norge ved familiegjening. Unntaksadgangen virker ikke i praksis. Sakene er vanskelige å bevise og mange som utsettes for vold kjenner heller ikke til unntaksadgangen. Det begrenser kvinnes tilgang til skilsmisse fra voldelige ektemenn og svekker deres rettsikkerhet. Derfor advarer ombudet sterk mot at regjeringen øker kravet til botid fra tre til fem år.

## Ombudets anbefaling

- *Komiteen bør be regjeringen moderere kravet om tre års botid for selvstendig opphold ved familiegjennforening, og ikke øke bokravet til fem år.*
- *Komiteen bør be regjeringen iverksette en tiltakspakke for å sikre reell unntaksadgang for krav om botid for voldsutsatte uten selvstendig oppholdstillatelse.*

### 4.2.2 Ofre for menneskehandel

#### Situasjonsbeskrivelse

Menneskehandel er straffbart i Norge.<sup>33</sup> Ofre for menneskehandel har krav på bistand og beskyttelse dersom de er identifisert som dette.<sup>34</sup> Samtlige lavterskeltilbud melder at oppfølgingen av ofre for menneskehandel ikke fungerer godt nok. Ulik oppholdsstatus – som reflektant<sup>35</sup>, som asylant, som frivillig returnert eller om en er under Dublin-forordningen – gir fortsatt variasjoner i tilgang til, og kvalitet på, den beskyttelse og bistand som ofrene får.<sup>36</sup> Det rapporteres at flere ofre for menneskehandel havner i en mer utfordrende situasjon etter refleksjonsperioden har løpt ut.<sup>37</sup> I tillegg mister hjelpeapparatet kontakten med en bekymringsfullt høy andel kvinner etter refleksjonsperiodens utløp. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har anbefalt en nasjonal bistandsmodell som sikrer likebehandling, og som er forutsigbar hva gjelder opphold og innhold i bistanden og beskyttelsen til ofre for menneskehandel.<sup>38</sup>

#### Ombudets bekymring

Ombudet mener at det er svært alvorlig at bistand og beskyttelse som ofre trenger ikke er tilgjengelig nok, eller at tjenestene som er tilgjengelige ikke oppleves som tilstrekkelige eller som langsiktige nok. Ombudet er redd for, i likhet med FNs kvinnediskrimineringskomité, at bistand og beskyttelse til kvinner utsatt for menneskehandel ikke ytes betingelsesløst, men avhenger av samarbeidet med rettsvesenet. Kvinnene blir instrumentelle for den strafferettslige forfølgelsen av bakmenn, og ikke primært som rettighetshavere for beskyttelse.<sup>39</sup>

#### Ombudets anbefaling

- *Komiteen bør anbefale regjeringen å få på plass en nasjonal modell for forsvarlig bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel uavhengig av oppholdsstatus.*
- *Komiteen bør be regjeringen vurdere å gi permanent opphold i Norge til personer som enten med sikkerhet eller sannsynlig er ofre for menneskehandel.*
- *Komiteen bør be regjeringen intensivere arbeidet med å identifisere ofre for menneskehandel.*
- *Komiteen bør be regjeringen få på plass et bedre tilbud for reflektanter. Dette inkluderer tilbud om individuelt tilpasset og meningsfylt aktivitet, arbeidstrening eller kvalifisering, oppfølging med fokus på psykisk og fysisk helse, og gode boforhold.*

### 4.2.3 Helsetilbud for kvinner i prostitusjon uten permanent oppholdstillatelse

#### Situasjonsbeskrivelse

Kvinner med prostitusjonserfaring har behov for et spesialtilpasset helsetilbud hvor deres spesifikke behov blir ivaretatt<sup>40</sup>. Mange har vanskelig for å oppsøke det ordinære hjelpeapparatet, både med prostitusjonsrelaterte plager og andre stigmatiserende problemer<sup>41</sup>. Det er store utfordringer knyttet til retten til forsvarlige helsetjenester for kvinner i prostitusjon, uavhengig av oppholdsstatus. Det finnes kun ett lavterskel helsetilbud til kvinner i prostitusjon i Norge. Tilbudet er ikke landsdekkende og heller ikke tilstrekkelig finansiert for å dekke det lokale behovet. Mangelen på nødvendige og forsvarlige helsetjenester gjelder særlig tilgang til psykiske helsetjenester.

#### Ombudets bekymring

Kvinner uten opphold i Norge taper på at det generelle tilbudet til kvinner i prostitusjon er for dårlig dekket.

Ombudet er bekymret for manglende lavterskel helsetilbud til kvinner i prostitusjon, med store regionale forskjeller. Så vidt ombudet er kjent med, finnes det ikke noe landsdekkende tilbud tilsvarende det som i dag tilbys i Pro Senterets regi. Ombudet er særlig bekymret for tilgangen til helsehjelp for ofre for menneskehandel.

#### Ombudets anbefaling

- *Komiteen bør be regjeringen sikre full nasjonal dekning av helsetilbud for alle kvinner i prostitusjon, uavhengig av oppholdsstatus.*
- *Komiteen bør be regjeringen om en forskrift eller veileder som utvider, spesifiserer og veileder om helserettigheter til utenlandske kvinner i prostitusjon.*

### 4.2.4 Rettsikkerhet for voldsutsatte utenlandske kvinner i prostitusjon

#### Situasjonsbeskrivelse

Straffeloven i Norge, dog kjønnsnøytralt utformet, dekker alle former for kjønnsbasert vold som særlig rammer kvinner og jenter. Voldtekt er en slik straffbar handling<sup>42</sup>. Det er generelt stor grad av straffefrihet i praksis for personer som utfører voldtekt<sup>43</sup>. Kvinner uten permanent opphold som er i prostitusjon i Norge blir også utsatt for voldtekt<sup>44</sup>. Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen har uttalt at utenlandske prostituerte bør få kartlagt oppholdsstatus dersom de anmelder en voldtekt til politiet.<sup>45</sup>

#### Ombudets bekymring

LDO er bekymret for at kvinner i prostitusjon uten permanent opphold i Norge ikke har samme tilgang og kvalitet på retten til å anmelde, få etterforsket og straffedømt overgriper dersom utsatt for kjønnsbasert vold som voldtekt. Ombudet er særlig bekymret over de politiske signalene om at oppholdsstatus skal anses for å være

relevant informasjon når politiet mottar anmeldelse på voldtekter. Frykten for å måtte forlate landet vil trolig hindre kvinnene i å anmelde sine saker til politiet. Kvinnenes rettsikkerhet vil således reduseres ytterligere og sannsynligheten for straffefrihet for overgripere vil øke.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen få på plass tiltak som sikrer at alle anmeldelser av vold og voldtekt etterforskes og straffeforfølges for å sikre rettferdig rettergang for ofre for menneskehandel som er utsatt for voldshandlinger, også ikke-identifiserte ofre.*
- *Komiteen bør be regjeringen sikre tiltak for alle relevante offentlige tjenesteytere innen politi og domstol slik at de avlæres stereotypiske forestillinger om utenlandske kvinner i prostitusjon.*

## **4.3 Psykisk helsehjelp på Trandum (art. 5 jf. art. 2)**

### **Situasjonsbeskrivelse**

På politiets utlendingsinternat på Trandum brukes sikkerhetscelle og andre former for isolat for å sikre ro, orden og sikker uttransportering fra Norge. Adferden som kan gi grunnlag for tvungen isolering kan forveksles med symptomer på alvorlige sykdom som krever umiddelbar medisinsk faglig tilsyn og behandling. Likevel fattes vedtak om isolering ofte uten å involvere medisinsk personell. Dokumentasjonen på bruk av tvang er mangelfull, og adgangen til å klage på bruken er begrenset.<sup>46</sup> Det gjør beboere på Trandum med behov for spesialiserte psykiske helsetjenester svært utsatt for diskriminerende behandling.

### **Ombudets bekymring**

Det er bekymringsfullt at tvungen isolering av beboere på Trandum ikke vurderes, kvalitetssikres og dokumenteres av medisinsk personell. Det gir beboerne dårligere helsetjenester og øker risikoen for diskriminering og ulovlig bruk av tvang.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen gjennomgå og styrke rutiner og praksis for bruk av sikkerhetscelle og annen tvungen isolering på Trandum.*

## **4.4 Kvalifisering gjennom deltakelse i Introduksjonsprogrammet (art. 5 jf. art. 2)**

CERD artikkel 5 nr 1 bokstav e) omfatter retten til opplæring.

Komiteen understreker i General comment 25 behovet for å ta høyde for kjønnsesifikke faktorer:

*“Recognizing that some forms of racial discrimination have a unique and specific impact on women, the Committee will endeavour in its work to take into account gender factors or issues which may be interlinked with racial discrimination”.*

Komiteen var i sine avsluttende merknader i 2011 (pkt 11) bekymret over:



- frafallet fra den obligatoriske språkundervisningen
- at undervisningen ikke er av ensartet kvalitet og gratis for alle
- at introduksjonsprogrammet opphører etter tre år.

Komiteen oppfordret også staten til å følge med på og sikre at programmet var tilpasset grupper når det gjelder kjønn og opprinnelse for å sikre det ikke er til hinder for at en person senere frivillig og aktivt blir statsborger i Norge.

### **Situasjonsbeskrivelse**

Introduksjonsprogrammet skal gi flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv og forberede deltakelse i yrkeslivet. Forskning, og særlig Fafos forskning,<sup>47</sup> viser at kvinner, i mindre grad enn menn, går ut i arbeid eller utdanning etter fullført program. Kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning er spesielt utsatt.

Konklusjonen til Fafos er at lav måloppnåelse skyldes at ordningen ikke gjennomføres godt nok på kommunalt nivå. Det reises spørsmål om introduksjonsprogrammets utforming, - og tilbudet som gis i kommunene, i tilstrekkelig grad tar hensyn til individuelle og til en viss grad kjønnsstypiske variasjoner og behov.

Myndighetene har ikke vurdert introduksjonslovens utforming i lys av likestillingslovens forbud mot forskjellsbehandling av kvinner og menn. Ombudet har mottatt flere klager med påstand om kjønnsdiskriminering av deltakere på introduksjonsprogrammet. Flere har opplevd at makstiden på fem år for gjennomføring av programmet brukes som begrunnelse for å nekte dem plass, til tross for at utsettelsen kan forklares med fødsler og omsorg for små barn. Ombudet har konkludert med at dette er i strid med likestillingsloven.

Innvandrere mellom 18 og 55 år må dokumentere kunnskaper i norsk eller samisk for å få innvilget statsborgerskap. Dette kravet kan, i lys av det som omtales over, gjøre det vanskeligere for en del kvinner å få norsk statsborgerskap.

### **Ombudets bekymring**

Frafallet blant enkelte grupper av minoritetskvinner fra introduksjonsprogrammet, gjør ombudet bekymret for om likestillingspolitikken fungerer for minoritetskvinner som burde være en viktig målgruppe for integreringstiltaket.

Ombudet er bekymret for om hensynet til en effektiv gjennomføring av introduksjonsprogrammet, veier tyngre enn minoritetskvinnens rett til å ikke bli diskriminert.

Gjennomført språkopplæring er et av kravene som må oppfylles for å søke om norsk statsborgerskap. Ombudet er bekymret for at dette kravet fratrukker kvinner som faller ut av introduksjonsprogrammet muligheten til å bli norske statsborgere.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen gjennomgå introduksjonsloven og sørge for en harmonisering av enkeltbestemmelser opp mot likestillingsloven og mulige kjønnskjevne negative utslag*
- *Komiteen bør be regjeringen sørge for at det innføres en unntaksadgang for makstid for gjennomføring av introduksjonsprogrammet.*

## 5. Rett til effektiv beskyttelse og effektive rettsmidler (art. 6)

I henhold til CERD Artikkel 6 skal konvensjonspartene sikre at alle gis effektiv beskyttelse og effektive rettsmidler gjennom de kompetente domstoler og andre statlige organer, samt rett til å søke rettfærdig og fyllestgjørende erstatning eller oppreisning for enhver skade som er lidt som følge av diskriminering.

### Situasjonsbeskrivelse

Rasediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i norsk lovverk gjennom diskrimineringsloven. Vernet mot diskriminering på grunn av etnisitet gjelder på alle samfunnsområder.

Til tross for at de formelle rettighetene i stor grad er på plass, er det likevel svakheter knyttet til den faktiske gjennomføringen av lovverket.

Undersøkelser om opplevd diskriminering blant innvandrere og samer tyder på at diskriminering av etniske minoriteter er utbredt og skjer på de fleste samfunnsområder<sup>48</sup>. Likevel mottar LDO relativt sett få klager og henvendelser om slik diskriminering. Det kan tyde på at mange ikke kjenner til diskrimineringsvernet, eller vet hvor de kan henvende seg for å få hjelp.

Ombudet og nemnda håndhever diskrimineringslovverket og er opprettet for å være et lavterskeltilbud i diskrimineringssaker og skal være et alternativ til domstolene. Verken ombud eller nemnd kan imidlertid tilkjenne oppreisning eller erstatning. Dersom partene ikke kommer frem til en frivillig løsning i etterkant av ombudets og/eller nemndas behandling, må klageren bringe saken inn for domstolene.

Ombudets egen gjennomgang av klagesaker viser at partene i mange tilfeller kommer til en løsning i etterkant av ombudets uttalelse. Likevel vil resultatet av slike forhandlinger ofte være tilfeldig og kunne bære preg av at styrkeforholdet mellom partene er skjevt.

Svært få saker om diskriminering behandles av domstolene. En viktig årsak til dette er antagelig at det kan være vanskelig og tungvint, samt innebære en betydelig økonomisk belastning. Diskrimineringssaker er ikke et prioritert område for fri rettshjelp, og den økonomiske risikoen ved å gå til rettssak kan derfor være stor.

Likestillingsutvalget foreslo i NOU2011:18 Struktur for likestilling at

- 1) nemnda får myndighet til å tilkjenne oppreisning i diskrimineringssaker
- 2) det innvilges fri rettshjelp uten krav til behovsprøving i saker der klager har fått nemndas medhold i diskriminering og nemnda anbefaler fri rettshjelp.

Komiteen anbefalte også fri rettshjelp i sine avsluttende merknader til Norges 19./20. rapport <sup>49</sup>

### Ombudets bekymring

Ombudet er bekymret for gapet mellom opplevd diskriminering og den diskrimineringen som meldes til ombud, nemnd og domstol. Det tyder på at mange ikke kjenner til diskrimineringsvernet, og viser at det er behov for rettighetsinformasjon utover det LDO har mulighet til å tilby.

Ombudet er også bekymret for at håndhevingsorganenes manglende kompetanse til å ilegge sanksjoner gjør diskrimineringsvernet mindre reelt og effektivt. Den som er blitt diskriminert vil lettere få sine rettigheter oppfylt dersom nemnda får mulighet til å gi oppreisning og det innvilges fri rettshjelp i diskrimineringssaker. I tillegg vil dette kunne motvirke diskriminering, ved at en effektiv håndheving av regelverket vil ha en avskrekkende og forebyggende effekt.

Til sist er ombudet bekymret for at staten ikke inkorporerer rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettighetsloven. Inkorporering vil sikre konvensjonen forrang fremfor annen lovgivning, slik kvinnekonvensjonen har i dag.

### **Ombudets anbefaling**

- *Komiteen bør be regjeringen inkorporere CERD i menneskerettsloven*
- *Komiteen bør be regjeringen sørge for at nemnda får myndighet til å tilkjenne oppreisning.*
- *Komiteen bør be regjeringen gi ombudet og nemnda myndighet til å anbefale fri rettshjelp i diskrimineringssaker.*
- *Komiteen bør be regjeringen styrke arbeidet med rettighetsinformasjon ved å gi de frivillige organisasjonenes midler til å drive rådgivnings- og selvhjelpsarbeid i diskrimineringssaker*

## **6. Statens plikt til konsultasjon med sivilt samfunn (art. 2)**

I henhold til CERD artikkel 2 1, e) er Norge forpliktet til «... når det er hensiktsmessig, å fremme organisasjoner og bevegelser som driver integreringsarbeid på tvers av raser, samt andre tiltak som tar sikte på å fjerne rasemessige barrierer, og å motarbeide alt som bidrar til økt raseskille».

Komiteen har i sin generelle kommentar 33 understreket viktigheten av at sivilt samfunn involveres i rapporteringen til FN, både før og i utarbeidelsen og oppfølgingen av Norges rapporter.

Myndighetene har etter dette et ansvar for å sørge for at organisasjonene har nok ressurser, at de er velinformert om de menneskerettslige forpliktelsene og oppfølgingen av disse, at de blir grundig konsultert og at de faktisk er i stand til slik aktiv deltakelse.

CERD-komiteen uttrykte i sine avsluttende merknader i 2011 bekymring for hvordan staten ivaretok dette ansvaret og oppfordret myndighetene til å sikre regelmessige konsultasjoner med sivilt samfunn.

### **Situasjonsbeskrivelse**

En treffsikker politikk er avhengig av et nært samarbeid med de som utsettes for diskriminering. I Statens rapport 21/22 til CERD oppgir myndighetene at de er «*opptatt av å ha kontakt med ulike grupper og miljøer i innvandrerbefolkningen*». Samarbeidet konkretiseres ikke i rapporten, utover å fremheve dialogen med Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), samt vise til en evaluering av frivillige organisasjoners arbeid som ble gjort i 2011<sup>50</sup>.

I dag er KIM nedlagt. Rammene for dialogen mellom sivilt samfunn og myndighetene er uavklart. Myndighetene sier at dialog med minoritetssamfunnet sikres gjennom at flere deltar i den ordinære, offentlige debatten, samt en planlagt, årlig dialogkonferanse med lokale innvandrersorganisasjoner, innvandrerråd og andre relevante aktører. Ordningen med slike dialogkonferanser har tidligere vært prøvd på kjønnslikestillingsfeltet, men ikke fungert<sup>51</sup>.

Mange minoritetsorganisasjoner gir uttrykk for at begrensede økonomiske midler gjør det vanskelig for dem å bidra i politikktutformingen slik CERD forutsetter. Dermed har andre organisasjoner med betydelig større budsjetter posisjonert seg som talerør på vegne av etniske minoriteter i den offentlige debatten og i dialogen med myndighetene. Mange av disse organisasjonene jobber med tiltak rettet mot etniske minoriteter, men har få medlemmer og støttespillere fra etniske minoritetsgrupper. KIM og flere minoritetsorganisasjoner har uttrykt bekymring for denne utviklingen, og frykter den fratar de som faktisk utsettes for diskriminering mulighet til å være med å utforme politikken<sup>52</sup>.

I evalueringen "Frivillig sektor som integreringsarena?", som staten viser til i Norges rapport, understrekes det at aktiviteten i minoritetsorganisasjonene har økt, men det dokumenteres ikke at dette gir økt konsultasjon og reell innflytelse, slik CERD-komiteen etterlyser. Det kan tyde på at statens satsing på utviklingen av minoritetsorganisasjonene ses mer som et viktig integreringstiltak, ikke et tiltak som sikrer sivilt samfunn en reell stemme i utviklingen av den generelle politikken. Spesielt synlig er dette i kjønnslikestillingspolitikken, der minoritetskvinnens likestillingsutfordringer ofte skilles ut og knyttes til integreringspolitikken, i stedet for å ses på som likestillingsspørsmål.

Norge har i dag ingen aktiv handlingsplan for likestilling og mot diskriminering. Staten har ennå ikke tatt stilling til om en ny handlingsplan skal utarbeides, etter at den forrige utløp i desember 2013. Handlingsplaner for det systematiske arbeidet mot diskriminering og likestilling har tidligere blitt berømmet av komiteen som et effektivt tiltak og også som et tiltak som gjør sivilt samfunns rolle som premissleverandør enklere.

### **Ombudets bekymring**

Ombudet er bekymret over at staten ikke ser ut til å ta på alvor at konsultasjon, samarbeid og dialog med etniske minoritetsorganisasjoner er avgjørende av hensyn til statens eget arbeid, og ikke bare for å sikre tillit fra denne delen av befolkningen.

Når KIM legges ned, samtidig som minoritetsorganisasjoner gir uttrykk for at de ikke har mulighet til å nå fram med sitt syn i den offentlige debatten, blir det vanskelig for myndighetene å sikre den dialogen som kreves for å lage en treffsikker politikk. Ombudet er særlig bekymret for at minoritetsperspektivet på kjønnslikestillingspolitikken skal forsvinne.

Endelig er ombudet bekymret over at en ny handlingsplan med tiltak for likestilling og mot diskriminering ikke er på plass nesten ett år etter utløpet av siste handlingsplan.

**Ombudets anbefaling:**

- *Komiteen bør be regjeringen foreslå en ny struktur og organisering av den systematiske dialogen med relevante aktører for politikken på likestillings- og ikke- diskrimineringsfeltet, herunder en konkret handlingsplan for det systematiske arbeidet.*
- *Komiteen bør be regjeringen sørge for en mer systematisk og kontinuerlig dialog med etniske minoriteter om minoritetsperspektivet, særlig når det gjelder kjønnslikestilling, slik at kjønnslikestilling for minoriteter handler om det samme som for majoriteten, og ikke omdefineres til en del av integreringspolitikken.*

## Sluttnoter

- <sup>1</sup>Integrerings- og mangfoldsdirektoratets årsrapport (IMDi2009) Medieskapt islamfrykt og usynlig hverdagsliv,  
[http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/IMDi\\_Aarsrapport\\_2009.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/IMDi_Aarsrapport_2009.pdf)
- <sup>2</sup> IMDi, Medieanalyse av avisartikler om kriminalitet og innvandrere og flyktninger i perioden 1976-2002
- <sup>3</sup> IMDi, Integreringsbarometeret 2012 Holdninger til innvandring, integrering og mangfold, ss. 34-39 [http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Integreringsbarometeret\\_2012.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Integreringsbarometeret_2012.pdf)
- <sup>4</sup> DEMBRA er et treårig pilotprosjekt hvis mål var å utvikle et undervisningsopplegg for ungdomstrinnet for å motarbeide og bekjempe antisemittisme, rasisme og udemokratiske holdninger. Tea Time er en holdningskampanje organisert av Antirasistisk senter, der norske muslimer inviterte ikke-muslimer hjem på te for å bli bedre kjent.
- <sup>5</sup> Struktur for likestilling, NOU 2011:18
- <sup>6</sup> Denne, Christianna K. (2012): «Tilreisende rom i Oslo. En rapport om romfolkets hverdag.»
- <sup>7</sup> Dokumentarfilmen “Kvinne, jeg hater deg” fra 2013, gir et bilde av hva slags trusler og trakassering kvinner som deltar i den offentlige debatten i Norge møter
- <sup>8</sup> Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014 s. 43,  
<http://samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Andre-rapporter/2014/2014-003>
- <sup>9</sup> John Dovidio, red., On the Nature of Prejudice (2005): Fifty Years After Allport, kap. 9, 10 og 12.
- <sup>10</sup> Forsker Cora Døving har dokumentert ett eksempel på hvordan en artikkelserie i en nordnorsk avis drev fram en kultur basert på frykt for islam uten noe rasjonelt grunnlag. Se Døving, Cora: “Islam i Tromsø. En føljetong i regionsavisa Nordlys” i Døving og Kraft: *Religion i pressen* (Oslo: Universitetsforlaget, 2013  
<http://www.hlsenteret.no/publikasjoner/religion-i-pressen.html>)
- <sup>11</sup> Se for eksempel rapporten fra Antirasistisk senter: Haarr og Partapuoli (2012), “Om trakassering av muslimer og innvandrere etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22.7.2011”  
<http://www.antirasistisk-senter.no/wp-content/uploads/2014/06/22-juli.pdf>
- <sup>12</sup> NOU 1999: 27, «Ytringsfrihed bør finde Sted»s. 203.
- <sup>13</sup> General comment no 30 (2004) oppfordrer staten særlig til regelmessig konsultasjon med relevante grupper og miljøer og iverksette tiltak som svarer på diskrimineringen som disse opplever i arbeidsliv.
- <sup>14</sup> <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/CERD2.pdf>
- <sup>15</sup> Gro Mjeldheim Sandal «Kulturelt mangfold på arbeidsplassen», Fagbokforlaget 2009
- <sup>16</sup>Fafo-rapport 2013:11, Lene Bore, Anne Britt Djuve og Kristian Rose Tronstad «Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet»
- <sup>17</sup> Fafo-rapport 2010:39, Tronstad, Kristian Rose «Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte»
- <sup>18</sup> Fafo-rapport 2010:39, Tronstad, Kristian Rose «Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte»
- <sup>19</sup> AGENDA KAUPANG 2014 Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) s. 65, <http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Sluttrapport-imdi.pdf>
- <sup>20</sup>«non-citizens»
- <sup>21</sup> ØSK- komiteens anbefalinger til Norges femte periodiske rapport 2013  
[http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/13fn0939\\_NO-FN-komoeksoskult-rettigh\\_030314.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Menneskerettigheter/13fn0939_NO-FN-komoeksoskult-rettigh_030314.pdf)

- <sup>22</sup> IMDi-rapport 6 – 2007, Fastleger og tolketjenester,  
<http://www.imdi.no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Rapporter/20051/IMDi-rapport-6-2007-Fastleger-og-tolketjenester/>
- <sup>23</sup> SSB 2009:47 Kristian Rose Tronstad Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land  
[http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_200947/rapp\\_200947.pdf](http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200947/rapp_200947.pdf)
- <sup>24</sup> NOU 2014:8 Tolking i offentlig sektor kapittel 2
- <sup>25</sup> Rasediskrimineringskomiteens avsluttende merknader pkt 16
- <sup>26</sup> Norges 21/22 rapport til rasediskrimineringskomiteen.
- <sup>27</sup> NOVA skal på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) evaluere om krisesenterloven som trådte i kraft 2010 har bidratt til å sikre helhetlige tiltakskjeder og likeverdighet i tilbudet generelt og for ulike typer brukere høsten 2014.
- <sup>28</sup> Regjeringsplattformen, Rapport, 16.10.2013  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2013/politisk-plattform.html?id=743014](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/politisk-plattform.html?id=743014)
- <sup>29</sup> Ektefeller som kommer til Norge på familiegjenforening får en oppholdstillatelse som er avhengig av at ekteskapet består i 3 år. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>
- <sup>30</sup> Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 53:  
[http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/KAPITTEL\\_6#KAPITTEL\\_6](http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6)
- <sup>31</sup> Nadheim senter for kvinner og menn med prostitusjonserfaring (2013): Årsmelding for 2013, Kirkens bymisjon, s. 18,  
<http://www.bymisjon.no/PageFiles/857/%C3%85rsmelding%20Nadheim%202013.pdf>
- <sup>32</sup> Regjeringsplattformen, Rapport, 16.10.2013  
<http://www.regjeringen.no/pages/38500565/plattform.pdf>
- <sup>33</sup> Straffelovens paragraf § 224
- <sup>34</sup> Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Ratifisert av Norge i 2008 og Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer de forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (Palermo protokollen)  
Ratifisert av Norge i 2003
- <sup>35</sup> Personer som mottar refleksjonsperiode får status som «reflektanter». Refleksjonsperioden er en begrenset oppholdstillatelse for personer som antas å være utsatt for menneskehandel.
- <sup>36</sup> ROSA årsrapport 2013  
[http://www.krisesenter.com/sekretariatet/aarsmelding/ROSA\\_AARSRAPPORT\\_2013.pdf](http://www.krisesenter.com/sekretariatet/aarsmelding/ROSA_AARSRAPPORT_2013.pdf)
- <sup>37</sup> Nadheim senter for kvinner og menn med prostitusjonserfaring (2013): Årsmelding for 2013, Oslo: Kirkens bymisjon, s.16, ROSA Årsrapport 2013
- <sup>38</sup> Koordineringsenheten for ofre for menneskehandels tilstandsrapport for 2012, Oslo: Politidirektoratet, s.8
- <sup>39</sup> "Challenging the ad hoc Norwegian approach to eliminate trafficking in women". Krisesentersekretariatet og Helse og rehabilitering, Oslo 2009. Jfr. Avsluttende merknader fra FNs Kvinnediskrimineringskomité (CEDAW), mars 2013, pkt. 26d.
- <sup>40</sup> Pro Senteret (2005): Utenlandsk prostitusjon i Oslo, s. 55
- <sup>41</sup> Pro Senteret (2009): En kartlegging av norske kvinner i prostitusjon, s. 43
- <sup>42</sup> Voldtekt defineres i straffeloven som å skaffe seg seksuell omgang ved vold eller ved truende atferd, eller å ha seksuell omgang med noen som er bevisstløs eller av andre grunner ute av stand til å motsette seg handlingen (jf. straffelovens § 192, punkt a og b).
- <sup>43</sup> Meld. St. 15. 2012-2013 Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner, side 28

<sup>44</sup> Bjørndahl, U. og Norli, B. (2008). Fritt vilt. En rapport om voldserfaringene til kvinner i prostitusjon.

<sup>45</sup> TV2

[http://www.tv2.no/2014/04/27/nyheter/innenriks/5536858?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter&utm\\_campaign=november](http://www.tv2.no/2014/04/27/nyheter/innenriks/5536858?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter&utm_campaign=november)

<sup>46</sup> Alternativ rapport fra NGO forum for menneskerettigheter til FN- komiteen for CAT 12. oktober 2012 s. 23

<http://www.nhc.no/no/nyheter/Brev+til+FNs+Menneskerettighetskomit%C3%A9.9UFRzU5Y.ips>

<sup>47</sup> Fafo- rapport 2011:2 s. 108 Kvinner i kvalifisering, <http://www.fafo.no/pub/rapp/20193/>

<sup>48</sup> NOU 2012:15 Politikk for likestilling, s. 297

<sup>49</sup> CERD- komiteen 2011, pkt 14

<sup>50</sup> Ideas2evidence rapport 8/2001 s 17 Frivillig sektor som integreringsarena,

[http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Frivillig\\_sektor\\_som\\_integreringsarena\\_3-11\\_\(2\).pdf](http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Frivillig_sektor_som_integreringsarena_3-11_(2).pdf)

<sup>51</sup> NOU 2011:18 Struktur for likestilling, s. 116

<sup>52</sup> Stortingsmeldingen om likestilling, Meld. St.t.6 (2012 – 2013)











Likestillings- og  
diskrimineringsombudet

Mariboës gate 13  
Postboks 8048 Dep  
N-0031 Oslo

Telefon: 23 15 73 00  
Telefaks: 23 15 73 01  
post@LDO.no

[www.LDO.no](http://www.LDO.no)