



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref.:
11/508- 16- HW

Deres ref.:
201102963-/GAN

Dato:
27.04.2012

Innspill til statens oppfølging av FNs rasediskrimineringskomitées sine merknader

Likestillings- og diskrimineringsombudet takker for invitasjonen til å gi våre innspill til oppfølging av FNs rasediskrimineringskomite (komiteen) sine merknader til Norges 19./20. rapport.

Ombudet vil kommentere anbefalingene fra komiteen med hovedvekt på temaene ombudet har tatt opp tidligere, både i innlegg i komiteen den 21. februar 2011 og også på dialogmøtet med BLD den 5. oktober 2011.

Ombudet har under noen av anbefalingspunktene valgt å være konkret ved å vise til ombudets tidligere innspill og forslag til tiltak, og også kommet med forslag til nye egnede tiltak som bør vurderes i den videre prosessen, se f. eks under punktet om rasistiske ytringer og hatefulle ytringer i media.

Anbefaling nr. 7 Inkorporering av konvensjonen

Komiteen inviterer den statlige parten til å overveie å inkorporere [rasediskriminerings]konvensjonen i den nasjonale rettsorden på et høyere nivå gjennom menneskerettsloven av 1999.

Statens respons

Staten viser til at det under høringen av inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen ble reist spørsmål om inkorporering også av andre konvensjoner. Staten viser imidlertid til at deres konklusjon er at øvrige konvensjoner ikke bør tas inn i menneskerettsloven fordi de er av mer spesiell karakter, (vår understrekning) og at departementet ser dette på samme måte i dag.

LDOs kommentar

Vi forstår departementet slik at begrunnelsen for ikke å ta CERD inn i menneskerettsloven er at den er av mer spesiell karakter. LDO vil fremheve at statens argumentasjon her er upresis og etterlater et inntrykk av at CERD skiller seg ut fra kvinnekonvensjonen og barnekonvensjonen som nettopp er inkorporert gjennom menneskerettsloven - uten at det er grunnlag for et slikt skille mellom disse konvensjonene.

LDO fremhever at det i NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter på side 130 uttales følgende om rasediskrimineringskonvensjonen:

“Konvensjonen er innen sitt område sentral og er i og for seg egnet for inkorporering. Spørsmålet om den bør inkorporeres avhenger for en stor del av om man mener at ikke bare hovedkonvensjoner, men også spesialkonvensjoner bør inkorporeres.”

Det som er særlig relevant i denne sammenhengen er at dette er akkurat samme konklusjon som menneskerettsutvalget har når det gjelder FNs barnekonvensjon og FNs kvinnekonvensjon. Om FNs barnekonvensjon skriver menneskerettsutvalget på side 135 at:

“Hvorvidt det er hensiktsmessig å inkorporere barnekonvensjonen beror på om man bør begrense seg til hovedkonvensjoner eller velge spesialkonvensjoner.”

På samme måte konkluderer menneskerettsutvalget på side 132 at synet på om kvinne-diskrimineringskonvensjonen bør inkorporeres, vil avhenge av om man mener at ikke bare hovedkonvensjoner, men også spesialkonvensjoner, bør inkorporeres. Det vil si at menneskerettsutvalget, som foretok en grundig gjennomgang av ulike menneskerettslige konvensjoner som var aktuelt å inkorporere i norsk rett, likestilte rasediskrimineringskonvensjonen med kvinne-diskrimineringskonvensjonen og barnekonvensjonen hva angikk spørsmålet om konvensjonene fremsto som spesielle. LDO mener derfor at det er uheldig at staten kommuniserer at grunnlaget for at CERD ikke blir inkorporert gjennom menneskerettsloven er at CERD er av spesiell karakter

I lys av at barnekonvensjonen og kvinnekonvensjonen er inntatt i menneskerettsloven med forrang foran annen lovgivning, gir det derfor ikke lenger mening å avvise inkorporering av CERD i menneskerettsloven med den begrunnelse at den er spesiell.

LDO vil også fremheve at de argumenter som er fremhevet av regjeringen for å inkorporere kvinnekonvensjonen i menneskerettsloven, og som også ble fremhevet av SMR under CERD-komiteens siste eksaminasjon av Norge, også gjelder for CERD. Regjeringens argumenter var som følger:

- at inkorporering i menneskerettsloven ville sende et sterkt signal både på nasjonalt og internasjonalt nivå

- at inkorporering i menneskerettsloven ville øke kunnskapen om likeverdspørsmål
- at inkorporering i menneskerettsloven som følge av forrangsregelen vil sikre at likeverd og ikke-diskriminering ville få avgjørende betydning i lovgivning og forskrifter

Anbefaling nr. 9 Dialog og tiltak mot diskriminering

Komiteen er bekymret for situasjonen til innvandrere, personer med innvandrerbakgrunn, asylsøkere og flyktninger når det gjelder diskriminering mot dem med hensyn til tilgang til offentlige tjenester, bolig, arbeidsmarkedet og helsetjenester, og særlig tilfredsstillende somatisk og psykiatrisk helsetjeneste for traumatiserte flyktninger og asylsøkere. Komiteen er også bekymret for frafallsprosenten for elever med immigrantbakgrunn, herunder fra videregående skole (art. 4,5,6).

I lys av komiteens generell anbefaling nr. 30 (2004) om ikke- borgere, oppfordrer komiteen den statlige parten til regelmessig konsultasjon med de berørte grupper og lokalsamfunn og til å iverksette tiltak mot den diskrimineringen de møter, herunder når det gjelder tilgang til offentlige tjenester, bolig, utdanning, arbeidsmarkedet og helsetjenester, herunder ytelse av spesialiserte tjenester innen mental og fysisk helse for traumatiserte flyktninger og asylsøkere. Komiteen inviterer den statlige parten til å vurdere å gjenåpne Psykososialt senter for traumatiserte flyktninger.

Statens respons til regelmessig konsultasjon med berørte grupper og lokalsamfunn

Staten fremhever kontakt med ulike grupper og miljøer i innvandrerbefolkningen som sentralt for tillit og informasjonsinnhenting i sitt arbeid.

Staten redegjør for Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)

Staten kommenterer ikke organisasjonenes økonomiske rammer spesielt i sin oppfølging av CERD komiteens anbefalinger.

LDOs kommentar

LDO ser regelmessig konsultasjon med berørte grupper som en avgjørende premisse for at politikktutforming ikke skal bli «topptung», under forutsetning av at konsultasjonen skjer på en bevisst og systematisk måte.

Organisasjonenes rolle i likestillingsarbeidet var tema i LDO sitt brukerutvalg den 7. februar 2012. Flere av organisasjonene i brukerutvalget uttrykte en

bekymring for at KIM i liten grad ser ut til å sette dagsorden eller fungere som en reell premissleverandør for spørsmål som berørte innvandrere og minoriteter. Det kan derfor være et behov for å se mer på hvordan KIM faktisk fungerer og om de kan sies å være en reell premissleverandør for utformingen av likestillingspolitikken til staten.

Brukerutvalget beskrev videre statens tildelingspolitikk som tilfeldig og lite egnet for reell innflytelse. I tillegg mente utvalget at organisasjoner med høy minoritetsrepresentasjon var tapere i konkurranse om tilskudd i forhold til organisasjoner som tradisjonelt har lav minoritetsandel.

I NOU 2011:18 *Struktur for likestilling*, vurderte likestillingsutvalget ulike modeller for samarbeid og dialog mellom offentlige myndigheter og sivil samfunn. Konklusjonen var at det i dagens ordning er mangler knyttet til de strukturelle rammene for kontinuitet i samarbeidet, organisatoriske rammer, og økonomiske rammer for de frivillige organisasjonene.

Statens respons til tiltak mot diskrimineringen

Staten gjennomgår diskrimineringsvernet og likestillings- og diskrimineringsombudet kort i utkastet.

Staten informerer også kort om plikten til aktivt likestillingsarbeid.

LDOs kommentar

Når det gjelder diskrimineringsvernet etter diskrimineringsloven vil LDO særlig påpeke at trakasseringsvernet utenfor arbeidsliv er svakere på dette grunnlaget enn etter likestillingsloven. LDO understreker at en harmonisering av diskrimineringsvernet må følges opp, særlig i lys av at regjeringen har besluttet å beholde særlovene i stedet for å jobbe videre med en felles diskrimineringslov.

Når det gjelder plikten til aktivt likestillingsarbeid, finner LDO grunn til å påpeke at erfaringen så langt med aktivitets- og rapporteringsplikten som ble innført 1. januar 2009 ikke er udelt positiv. Spørsmålet drøftes i NOU 2011:18 *Struktur for likestilling*. Anbefalingen fra likestillingsutvalget er at aktivitetsplikten som gjelder arbeidsgivere, og aktivitetsplikten for offentlige myndigheter som myndighetsutøvere og tjenesteytere må konkretiseres, slik at det blir klart hva plikten faktisk innebærer.

LDO har nettopp foretatt en gjennomgang av statlige virksomheters rapportering etter diskrimineringsloven og diskriminerings- og

tilgjengelighetsloven i statsbudsjettet 2011-2012. Gjennomgangen synliggjør at det er behov for både å informere om at pliktene finnes og å konkretisere innholdet i plikten. Av 135 virksomheter som har fått omtale i statsbudsjettet kan 63 virksomheter (47 %) ikke vise til noen konkrete tiltak. I de 72 virksomhetene som rapporterer er de gjennomgående funnene at tiltakene i liten grad koples til konkrete mål, at tiltakene i liten grad er iverksatt på bakgrunn av analyse av virksomhetens utfordringer, og at resultater av tiltak sjelden evalueres. De tiltakene som rapporteres, er sjelden konkrete og forpliktende. Et av de vanligste tiltakene er bruk av mangfoldserklæring i stillingsannonser. Sammenholdt med mål som at sammensetningen av de ansatte skal speile mangfoldet i befolkningen, virker det lite ambisiøst kun å benytte en mangfoldserklæring ved utlysning av stillinger.

LDO vil tilføye at arbeidsgivers plikt til å forebygge diskriminering og trakassering også bør tydeliggjøres som en del av aktivitetsplikten og at en slik presisering tas inn i diskrimineringslovene.

Statens respons til spørsmålet om å gjenåpne Psykososialt senter for flyktninger
Staten konstaterer kort at omorganiseringen av arbeidet med traumatiserte flyktninger i 2004 har vært vellykket og at det psykososiale arbeidet er styrket etter nedleggelsen.

LDOs kommentar

LDO mener behandlingstilbudet til traumatiserte flyktninger ikke er styrket, og viser til at fag- og forskningsmiljøet er svært bekymret for situasjonen.

For det første viser Legeforeningens rapport fra 2008 «Likeverdige helsetjenester» s. 52 til følgende:

«Etter Legeforeningens mening er dagens psykiske helsevesen underdimensjonert. Innvandrere generelt, og flyktninger og asylsøkere spesielt, synes å ha svært vanskelig for å få dekket sitt behov for helsehjelp innenfor denne delen av spesialisthelsetjenesten.

Dagens organisering med mange distriktpsykiatriske sentre (DPS), kan synes lite egnet til å yte tilfredsstillende behandling til flyktninger, torturofre og folk med erfaring fra opphold i fengsler eller konsentrasjonsleire (vår understreking). Disse krever mer av behandlingsapparatet enn det et DPS normalt vil kunne yte av faglighet og personellressurser.

Norge er et av få land i Europa uten klinisk spesialinstitusjon for alvorlig traumatiserte flyktninger. Legeforeningen ser at slike behov kan blant annet

gjøre seg gjeldende for personer som har gjennomgått tortur. For å styrke det kliniske behandlingstilbudet for personer som har gjennomgått tortur og alvorlig krigstraumatiserte anbefaler legeföreningen at det opprettes kliniske kompetansemiljøer som et tredjelinjetilbud i spesialisthelsetjenesten.»

For det andre viser NKVTS sin forskning på behandlingstilbudet i dag at situasjonen ikke er blitt bedre og at tilbudet som gis til traumatiserte flyktninger ikke er tilstrekkelig. En del fagfolk som har jobbet med denne forskningen har dannet en tverrfaglig gruppe med nettopp det formål å arbeide for en etat med spesialkompetanse på dette feltet. De ser et tredjelinje behandlingstilbud som helt avgjørende for å utvikle kunnskap om behandling og for utdanning av fagfolk på dette feltet.

I et arbeidsdokument som ble ferdigstilt 1. november 2011 av psykolog Shanti Gylseth i samarbeid med den tverrfaglige arbeidsgruppen for etablering av klinikk for torturerte og krigstraumatiserte flyktninger fremgår følgende på s. 3 Sammendrag:

«Poliklinikken ved Psykososialt senter for flyktninger er nedlagt. Det foreslås at tilsvarende og utvidet tilbud bør opprettes snarest mulig. Man bør også opprette regionale kliniske kompetanse sentra.»

Se også s. 6 Bakgrunn:

«Mangelen på kliniske spesialiserte fagmiljøer for innvandrere, flyktninger og asylsøkere er i flere av disse sammenhengene oppfattet som problematisk. Flere ansatte i RVTSene har riktignok deltidsstillinger som innebærer at de kan drive klinisk virksomhet i andre sammenhenger, men uten at dette kan foregå i et samlet klinisk fagmiljø.

LDO vil også nevne noen andre forhold av betydning for helsetilbudet for traumatiserte flyktninger og innvandrere som oppholder seg i Norge.

1. Prioriteringsforskriften

Prioriteringsforskriften ble nylig endret. Målet med endringen var å tydeliggjøre innholdet i behandlingstilbudet for personer som oppholder seg ulovlig i Norge. Forskriften omhandler kun selve behandlingen (naturalytelsen). Selv om Legeföreningen i sin høring anbefalte at også spørsmålet om betaling burde konkretiseres, valgte regjeringen ikke å følge opp dette. Flere saker i pressen i etterkant illustrerer at finansiering av helsehjelp for personer uten lovlig

opphold spiller inn på tilgangen og vurderingen av helsehjelp. NRK Sørlandet meldte 9.november.2011 at Sørlandet sykehus krever 17.000 kroner i betaling av en kvinnelig asylsøker som fødte på sykehuset i Kristiansand. I samme sak sier fylkeslegen i Vest-Agder at dette kan medføre at disse kvinnene velger hjemmefødsel under farlige forhold. Helseministeren måtte tilslutt redegjøre for saken i Stortinget den 18. november 2011.

Det befinner seg til en hver tid flere tusen irregulære innvandrere i Norge. Den nye forskriften gjør at disse personene får akutt helsehjelp, men det forventes at de betaler for den helsehjelpen de mottar, dette gjelder også ved fødsler.

LDO ser derfor et behov for at også betalingsspørsmålet klargjøres i forskriften.

2. Helsetilbudet på ordinære mottak

Personer som tidligere bodde i ventemottak, får i dag tilbud i de ordinære mottakene. Helsetilbudet i det ordinære mottaket er begrenset til det som fremgår av prioriteringsforskriften. Spørsmålet er om det er tilstrekkelig til å fange opp de helseproblemene som gruppen har.

I rapporten *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen*, NTNU 2010 s. 123 fremgår følgende: «*Veldig mange i denne gruppen (papirløse migranter) har svært dårlig psykisk helse, og flere synes situasjonen i gruppen er alarmerende.*»

3. Helsetilbudet på Trandum

Den europeiske torturkomiteens (CPT) 2011- rapport påpeker behovet for «*urgent steps*» for å sikre helsetilbudet på Trandum for utenlandske pasienter tilgang til kvalifisert helsepersonell og relevant psykologisk/psykiatrisk behandling.

Komiteen var særlig opptatt av at nyankomne utlendinger ikke straks ble undersøkt enten av en lege eller en kompetent sykepleier som rapporterte til en lege, at det ikke var kvalifiserte sykepleiere til stede kontinuerlig, og at det psykologiske/psykiatriske behandlingstilbudet måtte styrkes.

4. Seksualisert vold og voldtekt

Flere av FN Sikkerhetsråds resolusjoner setter voldtekt mot kvinner og voldtekt i krig på den internasjonale dagsorden, se her resolusjon 1325, 1888,1889,1820 og 1960. Der anerkjennes at voldtekt og annen seksualisert vold i konflikt

systematisk brukes som et våpen mot fienden. Voldtekt i krig er derfor anerkjent som en krigsforbrytelse, som forplikter verdenssamfunnet til å reagere og til å straffe disse forbrytelsene.

FNs kvinnekomite har uttrykt en bekymring over Norges manglende/svake psykososiale behandlingstilbud for asylsøkere og flyktninger med alvorlige traumer. I forlengelse av denne kritikken uttrykker LDO bekymring for mangelen på fokus på asylsøker- og flyktningkvinner som har opplevd voldtekt eller annen type seksualisert vold før, under eller etter flukten til Norge.

I Helsedirektoratets veileder «Helsetjenestetilbud til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente» savnes derfor et tydeligere fokus på kvinner som er utsatt for voldtekt eller annen seksualisert vold f. eks under punktet som omhandler psykososiale problemer pkt. 3.5.2 Følger av tortur og/eller annen traumatisering s. 37.

For de kvinnene som blir gravide som en følge av seksualisert vold før ankomst til Norge, kan abort være aktuelt. Helsedirektoratets Håndbok for abortnemndarbeid omtaler i liten grad voldtekt og voldtekt brukt som våpen i internasjonale konflikter. LDO har derfor etterlyst mer informasjon om dette i forbindelse med at håndboken nå revideres. Håndboken skal foreligge i revidert versjon våren 2012.

FN har ovenfor medlemsstatene understreket behovet for å arbeide med datainnsamling, analyse og forbedrende rapporteringsrutiner om voldtekt og andre former for seksualisert overgrep i krig og konflikt, jf. res. 1960. Etter det LDO kjenner til, finnes det ingen tall på hvor mange asylsøkere og flyktninger som har blitt utsatt for voldtekt før, under eller etter flukten til Norge, hvor mange som har oppsøkt hjelp eller hvor mange som har fått tilbud om hjelp. Dette kunnskapshullet gir grunn til bekymring, både for utformingen av rehabiliteringstiltak, men også for arbeidet med å forebygge nye overgrep.

LDO mener at dagens tilbud til traumatiserte flyktninger og asylsøkere som har opplevd seksualisert vold, heller ikke samsvarer mål og prioriteringer som fremkommer av Norges Strategisk plan 2011 -2013 som sier følgende på s 18:

«Norge vil legge vekt på en koordinert innsats for å forebygge og beskytte mot seksualisert vold, straffeforfølge overgripere, og tilby støtte til ofre for seksualisert vold. Det vil bli lagt vekt på medisinsk og psykososial

rehabilitering så vel som juridisk og økonomisk støtte for å sikre best mulig reintegrering av ofrene.»

Helsetilbud til ofre for seksualisert vold og voldtekt, kan i liten grad sies å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser etter torturkonvensjonen og torturofrenes rettigheter hva gjelder dokumentasjon av torturskader og rehabilitering.

En forutsetning for et slikt komplisert og krevende arbeid er et kompetent fagmiljø.

Statens respons til komiteens bekymring for frafallsprosenten for elever med minoritetsbakgrunn, herunder videregående skole

Staten viser til at Kunnskapsdepartementet har regelmessige konsultasjoner med KS (Kommunenes interesse- og arbeidsgiverforening), og at spørsmål om frafall for elever med innvandrerbakgrunn og eventuell diskriminering kan være tema i disse konsultasjonene.

Staten viser til Overgangsprosjektet (som er en del av Ny Giv-satsingen) for nyankomne minoritetsspråklige i 10.klasse.

LDO sin kommentar

Staten går ikke inn på hva som var ombudets anbefaling om hvordan de skal sikre bedre oppfølging av opplæringsloven slik at minoritetsspråklige elever får innfridd sine rettigheter.

I ombudets supplerende rapport til komiteen pekes det på noen særlige utfordringer knyttet til resultatoppnåelse og frafall blant minoritetsspråklig ungdom. Til tross for at rett til særskilt språkopplæring er nedfelt i opplæringsloven, viser undersøkelser at rettighetene ikke realiseres. Ombudet har også kommentert dette i høringssvar til NOU 2011:14 *Bedre integrering* og NOU 2012:7 *Mangfold og mestring*. I tillegg er det dokumentert en betydelig geografisk variasjon i kvaliteten på tilbudet om særskilt språkopplæring rundt i landet. Kunnskapsdepartementet sier ingenting om hvordan konsultasjonen med KS konkret bidrar til å løse disse utfordringene.

I Utdanningsdirektoratets *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2009* beskrives regelverket som lite tilgjengelig og vanskelig å forstå. Ombudet har derfor støttet behovet for endringer i opplæringsloven. Konkret har ombudet foreslått

å innføre et eget kapittel i opplæringsloven om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever. Ombudet har også foreslått at det gjennomføres en revidering av hele opplæringsloven i et integreringsperspektiv. Videre har ombudet anbefalt å iverksette også andre tiltak blant annet at innholdet i aktivitets- og redegjøringspliktene for utdanningssektoren presiseres, f. eks gjennom en forskrift.

I Difi sin rapport 2010:4 Statlig styring av kommunene, Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer, peker Difi at kommunene pålegges å ivareta stadig flere ”*individuelle rettigheter, flere kommunale plikter, flere og mer krevende brukere av kommunale tjenester og større kunnskap om tilstanden på de ulike områdene*”. Ombudet ser at gjennomføring av slike tiltak forutsetter nødvendige økonomiske ressursene.

Forskning viser at *tidlig intervensjon er avgjørende* for å forhindre at språklige utfordringer svekker barns læringsutbytte i utdanningsløpet. Pr i dag er læringsutbytte svakere for minoritets elever enn majoritets elever, og at ulikheten øker utover i utdanningsløpet. Kunnskapsdepartementet viser til *Overgangsprosjektet* som et tiltak for å styrke læringsutbytte blant de 10 % svakeste elevene i 10. klasse.

Ombudet mener at dette tiltaket settes inn alt for sent i utdanningsløpet. Manglende språkmestring utgjør en betydelig barriere for elevers læringsutbytte i grunn- og videregående opplæring. Ombudet mener derfor det er nødvendig å styrke språkstimulering for barn allerede i førskolealder. Dette er også i tråd med myndighetenes egen ambisjon for barnehagen som læringsarena (se blant annet i St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*). En forutsetning er selvfølgelig at ansatte i barnehagene har de nødvendige ressurser og faglige forutsetninger for å ta ansvaret for en slik språkstimulering, noe som Fafo-rapporten *Likeverdige tjenester* av Djuve, Sandbæk og Lunde påpekte ikke var tilfelle i dag, se s. 37: « *Flere av barnehagene rapporterer at en vanskelig økonomisk situasjon er til hinder for å gi tilstrekkelig språkstøtte. En annen overordnet faktor som påvirker hvordan barnehagene møter etnisk mangfold, handler om ulikheter i hva de barnehageansatte opplever som å være barnehagens ansvar.* »

Ombudet har anbefalt også andre tiltak, slik som lovfestet rett til gratis aldersuavhengig kompetent leksehjelp, se blant annet LDOs høringsuttalelse 09/2274 om *Forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven*.

Anbefaling nr.10 Tolketjenester

Komiteen oppfordrer den statlige parten til å bedre tilgjengeligheten til og kvaliteten på profesjonelle tolketjenester, særlig innen områdene helse- og rettsvesen, herunder øremerking av budsjettmidler for å dekke et mangfold av språk.

Komiteen anbefaler at det lovfestes rett til profesjonell tolking når det gjelder offentlige tjenester, og forbud mot bruk av mindreårige og slektninger som tolker.

Komiteen anbefaler også at ansatte innen offentlig tjenesteyting mottar informasjon og veiledning om hvordan man skal engasjere og samarbeide med kvalifiserte tolker.

Statens respons

Staten orienterer om satsingen på tolkeutdanning og nasjonalt tolkeregister. I tillegg orienteres om handlingsplanen for samiske språk. Staten vektlegger blant annet det sektor vise praktiske og økonomiske ansvaret den enkelte etat har for tolketjenester.

LDOs kommentar

For å sikre likeverdige helsetjenester også for minoritetsspråklige pasienter, må staten gripe fatt i de strukturelle hindringene som finnes. Det individuelle diskrimineringsvernet er ikke tilstrekkelig. Det er bakgrunnen for diskrimineringslovens aktivitetsplikt for offentlige myndigheter.

Det er fare for at offentlige myndigheter *ikke oppfyller sin aktivitetsplikt dersom det ikke konkretiseres på hvilken måte* underliggende etater skal sørge for at en språklig tilrettelegging av helsetjenester skal skje. Det vises her til det LDO tar opp når det gjelder aktivitetsplikten til offentlige myndigheter under anbefaling nr. 9.

Dersom aktivitetsplikten ikke oppfylles, ved at staten ikke jobber konkret, systematisk og målrettet med de strukturelle hindringene mot likestilling for å forebygge diskriminering, blir resultatet at de strukturelle barrierene og diskrimineringen vedvarer og videreføres. LDO ser at lederopplæringen i staten må innbefatte kunnskap om diskrimineringslovverket med vekt på aktivitetsplikten og konkretisering av denne.

Staten har likevel i sin redegjørelse eksemplifisert hva som *kan* være en egnet fremgangsmåte for et slikt arbeid, jf. når handlingsplanen for samisk språk tiltak nr. 42 beskrives (se s. 12 annet avsnitt i utkastet).

Helse- og omsorgsdepartementet stiller her krav om:

- at det skal etableres egnede tolketjenester for dem som trenger det,
- at de ansattes språk og kulturkompetanse knyttet til den samiske befolkningen skal styrkes,
- at helseforetaket i et toårsprosjekt skal finansiere og gjennomføre et 2-årlig tolkeprosjekt som skal bedre tolketjenester til den samiske befolkningen,
- og ikke minst; at det skal rapporteres årlig på prosjektet til Helse og omsorgsdepartementet.

Tiltaket fremstår som konkret og egnet til å ansvarliggjøre ledelsen i helseforetakene for en språklig tilrettelegging til den samiske befolkningen.

LDO mener tiltaket er nødvendig og egnet for alle pasienter som har *en rett* til en språklig tilrettelegging av helsetjenestene.

Et annet tiltak som kan bidra til å redusere behovet for individuell tilrettelegging med tolk, kan være at det utvikles helserelevant informasjonsmateriell på flere språk sentralt som kan distribueres elektronisk til den som måtte ønske det. Helseinformasjon på ulike språk er viktig for å sikre likeverdige helsetjenester. Det vil være ressursbesparende, og vil sikre at helseinformasjonen er mer enhetlig om sentrale helsemyndigheter sørger for å utgi mer av denne typen informasjon som kan brukes av alle helseinstitusjoner.

Anbefaling nr. 11 Introduksjonsprogram

Komiteen minner om sin generelle anbefaling nr. 30 og oppfordrer den statlige parten til å treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at det vederlagsfrie opplæringsprogrammet er tilgjengelig for alle som ønsker det og at pedagogiske prinsipper og innhold er tilpasset kjønn og utdanningsmessige og nasjonal bakgrunn. For å redusere frafallet og sikre at programmet ikke er til hinder for statsborgerskap og naturalisering, anbefaler komiteen at den statlige parten overvåker gjennomføringen nærmere for å fastslå om den er av ensartet kvalitet, er tilpasset visse grupper når det gjelder kjønn og opprinnelse, og at den fortsatt er tilgjengelig ved skifte av bopel.

Statens respons

Anbefalingen følges delvis.

Spørsmålet inngår i det pågående arbeidet med en stortingsmelding om integrering.

Fra 2012 innføres statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven, herunder ordningene introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Når det gjelder frafall i opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjengis noen tall på deltakelse og fullføring av programmet.

LDOs kommentar

LDO mener staten ikke besvarer komiteens spørsmål. Statlig tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsloven gir ikke i seg selv en garanti for at tilsynet også vil fokusere på og avdekke frafallsproblematikk.

LDO etterlyser derfor statens konkrete respons på følgende spørsmål fra komiteen:

1. Hvordan sikre tilgjengelighet for alle som ønsker det, gratis
2. Hvordan sikre et pedagogisk tilrettelagt tilbud
3. Hvordan sikre at kjønn, utdanningsbakgrunn og nasjonal bakgrunn ikke påvirker måloppnåelse i programmet
4. Hvordan overvåking og analyse konkret hvem som lykkes og hvem som faller ut av tilbudet i introduksjonsprogrammet

Anbefaling nr. 16 Krisesentre

Komiteen, som minner om sine generelle anbefalinger nr 25 (2000), 29(2002) og 30, anbefaler at den statlige parten overvåker og vurderer effektiviteten i omsorgen som tilbys og finansieres av kommunene etter opphøret av øremerkede offentlige tilskudd til krisesentrene. Den oppfordrer den statlige parten til å påse at krisesentrene under den nye ordningen har fagutdannede ansatte med tilstrekkelige kunnskaper og faglig kompetanse til å arbeide med mennesker med etnisk minoritetsbakgrunn eller innvandrerbakgrunn, særlig når det gjelder dem som er offer for vold og/eller menneskehandel. Den anbefaler også alt som gjøres for å finne hensiktsmessige boliger for dem som forlater sentrene, borte fra dem som begikk overgrep mot dem.

Statens respons til overvåking og vurdering av effektiviteten i omsorgen
Krisesenterloven presiserer at Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene utfører de oppgavene de er pålagt etter krisesenterloven.

Kommunenes implementering av krisesenterloven skal evalueres i perioden 2012-2014.

LDOs kommentar

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunene utfører de oppgavene de er pålagt etter krisesenterloven. LDO vil fremheve at en slik tilsynsprosess også bør omfatte innhenting av erfaringene fra krisesentrene, for eksempel gjennom konsultasjoner med krisesentrene.

Statens respons til ansattes kompetanse

Krisesenterloven presiserer at kommunene skal sørge for god kvalitet på tilbudet, blant annet ved at ansatte har kompetanse til å ta vare på de særskilte behovene til brukerne. Loven åpner også for at departementet kan gi forskrift om krav til kompetanse hos de ansatte. Slik forskrift er ennå ikke gitt. På bakgrunn av behovet for opplæring av tilsatte i krisesentertilbudet, finansierte BLD et kompetansehevingsprogram for krisesenteransatte i regi av RVTS.

LDOs kommentar

LDO finner det positivt at departementet fremhever nødvendigheten av å heve kompetansen hos de ansatte i det kommunale krisesentertilbudet, inkludert heving av kompetansen om brukernes særskilte behov. I tillegg vil LDO påpeke at et godt kommunalt krisesentertilbud omfatter et godt samarbeid og et koordinert tilbud fra det øvrige hjelpe- og sosialapparatet. Et kompetansehevingsprogram bør derfor, i tillegg til å omfatte de ansatte ved krisesentrene, også omfatte ansatte i det øvrige sosial- og helseapparatet.

Statens respons til å finne hensiktsmessige boliger

Krisesenterloven presiserer at krisesentertilbudet omfatter oppfølging i etableringsfasen, herunder hjelp til å etablere seg i ny bolig.

LDOs kommentar

LDO finner det positivt at Krisesenterloven krever at krisesentertilbudet skal omfatte oppfølging i etableringsfasen og hjelp til å etablere seg i ny bolig. LDO vil imidlertid påpeke at det er vanskelig for voldsutsatte kvinner å få bolig etter endt opphold på krisesenter. Hjelp til re-etablering i egen bolig er en meget ressurs- og tidkrevende prosess. Oslo krisesenters årsberetning 2011 viser at det er en økning av antall gjengangere ved krisesenteret, og at en mulig årsak til dette er at mange kvinner og barn etableres i midlertidige ordninger på grunn av vanskeligheter knyttet til å finne fungerende bolig. På bakgrunn av dette vil

LDO fremheve at krisesentrene bør få økt finansiering dersom de skal ha ansvaret for å fremskaffe bolig til brukerne. (Oslo krisesenters søknad om midler til en stilling som skulle øremerkes til boligframskaffelse i 2010 ble avslått.)

Anbefaling nr. 21 Hatefulle ytringer og hatkriminalitet

Komiteen er bekymret over rasistiske uttalelser fra ekstremistgrupper, noen representanter for politiske partier, i media, herunder Internett, som består av hatefulle ytringer og kan lede til fiendtligsinnede handlinger overfor enkelte minoritetsgrupper og over tilstedeværelsen av foreninger som er innblandet i slike aktiviteter. Komiteen er også bekymret over at det er få klager over rasistiske handlinger herunder handlinger foretatt av representanter for ordensmakten, og at få saker behandles av domstolene. Komiteen er videre bekymret over mangelen på domstols statistikk om antallet klager, etterforskninger, tiltaler og domfellelser når det gjelder rasistiske handlinger.

[Komiteen] anbefaler utvikling av en strategi for å ta opp [red anm: håndtere] rasisme i den offentlige diskurs på en mer effektiv måte. I lys av sin generelle anbefaling nr. 31, ber komiteen også den statlige parten om å fremlegge domstols statistikk om antallet klager, antallet saker som er avvist og grunnene for avvisningen, etterforskninger, tiltaler og domfellelser når det gjelder alle typer av rasistiske handlinger, som bestemt i konvensjonens artikkel 4, inklusive handlinger begått av lovens håndhevere.

Statens respons

Statistikk

Staten svarer at det arbeides med å utvikle og forbedre registreringen, og tilføyer at det likevel ikke er mulig å fremskaffe en så vidt detaljert statistikk som komiteen etterlyser. I tillegg redegjør staten for forståelsen av begrepet hatkriminalitet.

LDOs kommentar

Allerede i 1994 bemerket komiteen i sin Concluding Observations at «[T]he Committee regretted that the report and the oral introduction did not contain statistics and practical information on complaints, proceedings and convictions for racial discrimination.» (A/49/18 1994, para 241).

Holgersensutvalget satte mangel på statistikk på rasistisk motiverte handlinger på dagsorden i NOU 2002: 12 (Rettslig vern mot etnisk diskriminering): «Slik statistikk bør omfatte antall anmeldelser, positive påtalevedtak, utstedte

forelegg, antall henlagte anmeldelser, begrunnelser for henleggelsene, og om saken var etterforsket eller ikke.» (side 307)

På bakgrunn av komiteens gjentatte etterlysning av statistikk på dette feltet over tid, er det kritikkverdigg at arbeidet med slik statistikk ikke er kommet lengre. Motivet for hatkriminalitet har siden 2006 blitt registrert i politiets straffesakssystem (BL/STRASAK). Politidirektoratet foretok i 2008 en gjennomgang av alle slike anmeldelser registrert i 2007. En tilsvarende gjennomgang ble også foretatt av politidirektoratet på basis av anmeldelsene registrert i 2008 og 2009. Sistnevnte gjennomgang inkluderte 11 anmeldelser av representanter for ordensmakten behandlet av Spesialenheten. Til tross for at politidirektoratet fortsatt arbeider med å forbedre kvaliteten på registreringsrutiner, feilkodingsproblemer og mørketallsproblematikk, er det påfallende at staten ikke har gitt den eksisterende statistikken (med forbehold) videre til komiteen. Når først disse anmeldelsene er blitt trukket ut av straffesakssystem, burde det være mulig å dokumentere omfang og utfall av positive påtalevedtak, utstedte forelegg, henlagte anmeldelser, begrunnelser for henleggelsene, og om sakene ble etterforsket. I politidirektoratets rapport fra 2010 («Hatkriminalitet – Registrerte anmeldelser i Norge 2007-2009) står det: «I dag kvalitetssikres registreringen ved at fagpersonell leser igjennom alle registrerte anmeldelser etter en felles mal, og på den måten tar bort feilregistreringer.» Metoden bør være egnet til å etterkomme komiteens anmodninger om statistikk.

Antirasistisk senter's rapport¹ om trakassering av muslimer og innvandrere etter terrorangrepet viser på en tydelig måte behovet for også å dokumentere hatbaserte hendelser som ikke blir anmeldt til politiet. Rapporten tydeliggjør også behovet for en helhetlig strategi for å motarbeide de underliggende årsaker som f. eks stereotypier og fordommer, i stor grad medieskapte holdninger.

Rasistiske ytringer og hatefulle ytringer i media

Avklaring: Den engelske versjon av CERDs Concluding observations anbefalte «*the development of a strategy to deal with racism in public discourse more effectively.*» (vår understrekning) Den norske oversettelsen har dessverre oversatt dette til en anbefaling om å ta opp rasisme i den offentlige diskurs. Dette gir feil inntrykk av at det ønskes en strategi om mer fokus på rasisme i den

¹ Anne Gerd Grimsby Haarr og Kari Helene Partapuoli, *Om trakassering av muslimer og innvandrere etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22.07.2011* (Antirasistisk senter, 2012). Rapporten er bestilt av den 22. juli kommisjonen.

offentlige diskurs. Komiteen etterspør imidlertid en strategi for å motarbeide eller håndtere rasisme i den offentlige diskurs på en mer effektiv måte.

Statens respons

Staten redegjør for hovedformålet for regjeringens mediepolitikk: å sikre ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati. I tillegg beskrives de økonomiske og regulatoriske virkemidler som staten bruker for å bidra til reell ytringsfrihet, mangfold og et åpent og sunt debattklima.

LDOs kommentar

I etterkant av angrepet den 22. juli 2011 har den offentlige diskurs selv tatt opp skadevirkninger av meget stigmatiserende ytringer som gir næring til fordommer og stereotypier. Debatten har i stor grad handlet om ytringer som ligger utenfor eller i grenseområdet for ulovlige rasistiske ytringer. Terrorangrepet har vist på en tydeligere måte skadevirkninger også fra ekstreme ytringer som ikke kan bedømmes som ulovlige. Slike ytringer forekommer både i redaktørstyrte media og media som mangler sentral redaktørfunksjon. Og de forekommer i stor grad i media med bruker generert innhold.

Ombudet mener at terrorangrepet viser tydelig behovet for en helhetlig strategi for å motarbeide rasisme i den offentlige diskurs. Statens respons i utkast til statusrapport inneholder ingen strategi for å møte disse utfordringene. Medieansvarsutvalget har fokusert på utfordringer på individnivå mht. personvern og privatlivets fred, og har ikke viet oppmerksomhet til utfordringer på gruppenivå.

Ombudet mener at en helhetlig strategi bør innebærer minst fem elementer:

- Bruk av virkemidler for å motarbeide «ghettofisering» av nettsteder og nettdebatter og som bidrar til at ekstreme ytringer ikke forblir stående uimotsagt
- Tydeliggjøring av medias sosiale ansvar gjennom ikke-rettslige midler, for eksempel en tilføyelse til pressens Vær varsom plakat om medias rolle for å motvirke stereotyp stigmatisering og fordommer
- Konkretisering av myndigheters plikt til aktivt å motarbeide fordommer og stereotypier, og til å fremme felleskap og gode relasjoner mellom sosiale grupper (etter modell av UKs Equality Act 2010)
- Innhenting og videreutvikling av kunnskap om skadevirkninger av ekstreme ytringer i den offentlige diskurs som ikke kan betegnes som ulovlige

- Bevilgning av penger til en nasjonal holdningskampanje, for eksempel en «Si fra kampanje» på skoler som oppfordrer elever til å reagere mot stigmatiserende og ekstreme ytringer. Et annet eksempel er en kampanje som gjør at flere mennesker møtes, snakker sammen og ser hverandre som enkeltindivider, og ikke som stereotypene vi kjenner fra media (Antirasistisk senters Tea Time kampanje)

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

May Schwartz
seniorrådgiver