



Likestillings- og diskrimineringsombudet


www.ldo.no

CERD 2018

**Ombudets rapport til FNs
rasediskrimineringskomité**

– et supplement til Norges 23./24. periodiske rapport





Likestillings- og diskrimineringsombudet









CERD 2018

**Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité
– et supplement til Norges 23./24. periodiske rapport**

ISBN 978-82-92852-93-4

Foto: monkeybusinessimages

INNHOLD

	Forord	3
	1. Innledning	5
	2. Overordnede utviklingstrekk	7
	3. Hatytringer og hatkriminalitet	13
	4. Skole og utdanning	21
	5. Arbeid og kvalifisering	28
	6. Kjønnbasert vold	35
	Referanseliste	45

Dokumenter brukt i rapporten:

FNs konvensjon om avskaffelse av rasediskriminering – er forkortet til CERD, og artikler som er relevante for temaene i rapporten, er forkortet til ART (Artikler):

<https://www.regjeringen.no/contentassets/099c01568a0e4ecaa8ac606847fd7542/rasediskrimineringskonvensjonen.pdf>

Norske myndigheters 23./24. rapport til FNs rasediskrimineringskomité – er forkortet til NR (Norges rapport) – scroll litt ned på denne siden:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-inkludering/likestilling-og-inkludering/konvensjoner/fns-rasediskrimineringskonvensjon-/id670417/>

I 2015 ble regjeringen eksaminert av FNs rasediskrimineringskomité for Norges 21./22. rapport, og komiteen hadde følgende merknader og anbefalinger til Norge – er forkortet til KM (CERD-komiteens kommentarer) og KA (CERD-komiteens anbefalinger):

<https://www.regjeringen.no/contentassets/099c01568a0e4ecaa8ac606847fd7542/cerd-komiteens-anbefalinger-av-september-2015.pdf>

CERD-komiteen har gitt en rekke anbefalinger angående ulike temaer rettet til alle land som har ratifisert konvensjonen – er forkortet til GA (CERD-komiteens generelle anbefalinger):

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11

Kilder brukt i rapporten:

Disse er referert fortløpende i fotnoter, og i referanselisten bakerst i rapporten er det lagt inn lenker til kildene der det har vært mulig.

Begreper brukt i rapporten:

- Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre.
- Etterkommere og norskfødte med innvandrerforeldre er personer født i Norge av to innvandrere.
- Personer med innvandringsbakgrunn omfatter innvandrere og etterkommere.
- Personer med innvandrerbakgrunn er alle som oppfattes å være innvandrere eller etterkommere, og som dermed kan være utsatt for etnisk diskriminering.
- Urfolk omfatter samer i Norge.
- Nasjonale minoriteter omfatter fem grupper i Norge: rom, romani, kvener, jøder og skogfinner.

FORORD

Denne rapporten presenterer innledningsvis noen overordnede utviklingstrekk som blant annet viser at innvandringsbefolkningen generelt har dårligere levekår enn befolkningen ellers. Over halvparten av barna som lever i lavinntektsfamilier, er innvandrere eller etterkommere av innvandrere. Rapporten viser at det er store forskjeller når det gjelder skoleprestasjoner og deltakelse i arbeidslivet mellom majoritets- og innvandringsbefolkningen, samt mellom innvandrere fra ulike land. Dette til tross for at Norge, sammenliknet med andre europeiske land, har lyktes godt med å inkludere mange med innvandrerbakgrunn, ikke minst når det gjelder skole og utdanning.

Økende sosial ulikhet og marginalisering gir grunn til alvorlig bekymring. En opplevelse av ulikhet i muligheter kan føre til svekket tilhørighet for dem det gjelder. Marginalisering av grupper fører dessuten til en «oss og dem»-tankegang, en skepsis til innvandrere og til deres etterkommere, og kan gjøre arbeidet med integrering og inkludering vanskeligere.

En slik utvikling bidrar videre til økende polarisering i befolkningen og sosial uro. I rapporten kommer det tydelig frem hvordan denne polariseringen allerede gjenfinnes både i den offentlige debatten og i holdningsklimaet. Dette kommer særlig til uttrykk i sosiale medier og i kommentarfelt, der alt fra sjikane til grove trusler spres. Hets og hat mot muslimer dominerer, men også jøder, asylsøkere, samer, rom og andre grupper er utsatt. I tillegg har organiserte rasistiske og nynazistiske organisasjoner blitt mer synlige. I 2015 uttrykte FNs rasediskrimineringskomité bekymring over at norske myndigheter i sin rapportering til FN ikke omtalte rasismen i Norge. Komiteen etterlyste at regjeringen både omtaler rasismen og aktivt motarbeider den. Etter ombudets mening kreves det en mer treffsikker politikk fra myndighetenes side for å forhindre at fordommer og hat øker, og at rasistiske holdninger får økt grobunn i befolkningen. Situasjonen krever en politikk og politikere som reagerer tydelig og raskt mot all hat og rasisme, er bevisst sin egen retorikk og som både i ord og handling bekjemper diskriminering og fremmer inkludering.



Hanne Inger Eijurstrøm
Likestillings- og diskrimineringsombud
Oslo, oktober 2018

1. INNLEDNING

1.1 Hardere ytringsklima og vedvarende skjevheter på viktige samfunnsområder

Denne rapporten omhandler fire samfunnsområder hvor Norge har vesentlige utfordringer. Rapporten viser:

- **mangel på systematisk og effektiv forebygging og bekjempelse av hatytringer og hatkriminalitet. Skepsis og hat mot muslimer er en særlig utfordring**
- **mangel på likeverdig utdanning for rombarn, og mangelfull utdanning for mange innvandrerbarn**
- **mangel på likestilt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet, og utilstrekkelige kvalifiseringstiltak**
- **mangelfull beskyttelse og bistand til personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter som er utsatt for kjønnsbasert vold. Situasjonen er særlig kritisk for ofre for menneskehandel**

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (CERD) forplikter norske myndigheter til helhetlig innsats for å forebygge og håndtere rasisme og diskriminering. Det forventes også at staten utvikler og iverksetter politikk og tiltak for økt inkludering, deltakelse og likestilling av grupper som er utsatt for diskriminering og manglende inkludering.¹

Art. 1 pkt. 1:

I denne konvensjon betyr uttrykket «rasediskriminering» enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelsen av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle eller hvilket som helst annet område av det offentlige liv.

Art. 2 pkt. 2:

Konvensjonspartene skal, når forholdene gjør det nødvendig, ta spesielle og konkrete forholdsregler på det sosiale, økonomiske, kulturelle og andre områder for å sikre tilfredsstillende utvikling og vern for visse rasegrupper eller individer som tilhører disse grupper, med det formål å garantere at de fullt ut og på like fot kan nyte menneskerettighetene og de grunnleggende friheter. [...]

1 CERD-artikler 1 pkt. 1 og 2 pkt. 2

1.2 Om ombudets tilsynsrolle

Likestillings- og diskrimineringsombudet har et lovfestet ansvar for å føre tilsyn med om norsk lov, politikk og forvaltningspraksis er i samsvar med CERD. Ombudet gir råd til nasjonale myndigheter og arbeider for å fremme likestilling og ikke-diskriminering. Denne rapporten er en viktig del av tilsynsfunksjonen. Regjeringen leverte sin 23./24. CERD-rapport til FN i 2017, og dette er ombudets supplerende rapport. Ombudet leverer den også til regjeringen, og vil gjøre den kjent i det sivile samfunn.

1.3 Om rapporten

Ombudet har prioritert fire områder hvor det er særlig viktig med innsats fra myndighetene for å imøtekomme forpliktelsene i CERD: hatytringer og hatkriminalitet, skole og utdanning, arbeid og kvalifisering og kjønnsbasert vold. På alle fire områder forekommer det diskriminering og ekskludering eller mangel på likestilling og inkludering i Norge i dag. Dette er i hovedsak temaer som ombudet har arbeidet med i lengre tid, og som ombudet vil prioritere i vårt arbeid fremover. Vi har brukt en rekke kilder: forskning, utredninger, statistikk, registerdata, politiske dokumenter og erfaringsbasert kunnskap fra det sivile samfunn. Underveis i arbeidet har ombudet konsultert forskere og organisasjoner.²

2 Som en del av ombudets kunnskapsinnhenting i arbeidet med rapporten har vi konsultert følgende organisasjoner og forskere om enkelttemaer i rapporten, uten at de står ansvarlig for noe av innholdet: Antirasistisk senter, Krisesentersekretariatet, Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD), Oslo krisesenter, Romtiltaket/ Kirkens bymisjon, Romlostjenesten/Oslo kommune, ROSA-prosjektet, Rita Henie Olsen Bakken/Støttesenter for kriminalitetsutsatte, Johannes Bergh/ISF, Grete Brochmann/UiO, Anne Skevik Grødem/ISF, Kari Hagatun/UiB, Ketil Lenert Hansen/UiT, Ottar Hellevik/UiO, Tale Hellevik/Oslo Met, Are Skeie Hermansen/UiO, Parvin Kiamanesh/NKVTS, Arnfinn H. Midtbøen/ISF, Merete Berg Nasset/NTNU, *** KRIPOS, Susanne Søholt/Oslo Met, Solveig K.B. Vatnar/Helseregion Sør-Øst og Signe Vrålstad/SSB.

2. OVERORDNEDE UTVIKLINGSTREKK

For å sette rapportens fire temaer inn i en større sammenheng, vil ombudet først kort beskrive utvalgte utviklingstrekk i Norge. Disse er holdningsklima, levekår, etnisk profilering, manglende språklig tilrettelegging og politisk representasjon og deltakelse. Ombudets mandat er å påpeke diskriminering og marginalisering samt risiko for dette. Systematisk og effektiv innsats fra myndighetene mot diskriminering og marginalisering på de fire områdene som behandles i resten av denne rapporten, er viktig for å motvirke negative utviklingstrekk på samfunnsnivå.

2.1 Holdningsklima

2.1.1 Positiv tendens, men tegn til polarisering

En analyse av befolkningens holdninger fra 1993 til 2016 viser en utvikling i retning av mer positive holdninger til innvandrere og innvandring.³ Det er en tendens til gradvis mer positive fremfor negative oppfatninger når det gjelder innvandring, å hjelpe flyktninger og syn på innvandreres kulturelle og økonomiske rolle. I andre halvdel av 2015 svingte holdningene til innvandrere og innvandring svakt i negativ retning. Dette sammenfalt med den rekordstore ankomsten av asylsøkere til Europa og Norge. I en ny holdningsundersøkelse fra 2017 gikk den svakt negative tendensen imidlertid tilbake, slik at den positive trenden over tid igjen ble bekreftet.⁴ Nedgangen i negative holdninger fra 1993 til 2017 er på rundt 20 prosentpoeng. I 1993 var det mellom 40 og 50 prosent som sa seg enige i at innvandrere truet norsk kultur, at innvandrere utnyttet norske velferdsordninger og at de mislikte muslimske trossamfunn. I 2017 var andelen som sa seg enige i disse påstandene, mellom 20 og 30 prosent. Positive holdninger til innvandrere og innvandring forklares i denne analysen med et hevet utdanningsnivå i befolkningen, økende andel innvandrere i norske lokalsamfunn og økt oppslutning i befolkningen om idealistiske og moderne verdier.

En holdningsundersøkelse som ble presentert i 2018, viser at det er flere som er positive enn negative til innvandring, men svarene antyder også en polarisering i befolkningen. Mens tre av ti mener at innvandring er meget eller ganske dårlig for Norge, svarer fire av ti at det er meget eller ganske bra, og resten at det er verken bra eller dårlig. Imidlertid mener 60 prosent av befolkningen at innvandring skaper mer utrygghet, og like mange mener at innvandring øker faren for terroraksjoner. Det er ulike syn på flyktninger og asylsøkere. Flere enn tidligere, nesten to tredjedeler, svarer at Norge bør ta imot flere «flyktninger med behov for beskyttelse», mens kun rundt én av tre vil ta imot flere «asylsøkere». Nesten halvparten av befolkningen mener at det går ganske eller meget dårlig med integreringen av innvandrere, og det pekes på norskkunnskaper og arbeid som hovedelementene for god integrering. Samtidig tror et flertall på 60 prosent at forholdet mellom innvandrere og resten av befolkningen kommer til å bli bedre.⁵

3 Hellevik, O. & Hellevik T. (2017). Utviklingen i synet på innvandrere og innvandring i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 03/2017 (Volum 58). Analysen bygger på holdningsundersøkelsen Norsk Monitor av Ipsos og holdningsundersøkelser av Statistisk sentralbyrå.

4 Hellevik, O. (2018). «Vi er blitt mer positive til innvandrere». Kronikk *Aftenposten* 9.4.2018, seksjon 2 side 16.

5 Brekke, J.P. & Mohn, F.A. (2018). *Holdninger til innvandring og integrering i Norge. Integreringsbarometeret 2018*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018:18.

2.1.2. Utbredt muslimskepsis

Som i resten av Europa ser vi også i Norge utbredt muslimskepsis. En undersøkelse viser at nesten halvparten av befolkningen er skeptiske til muslimer, og over halvparten er negative til et muslimsk svigerbarn.⁶ En annen undersøkelse viser at rundt en tredjedel av befolkningen har utpregede fordommer mot muslimer, en like stor andel føler motvilje mot muslimer, og en tilsvarende andel tror at muslimer ønsker å overta Europa. Nesten halvparten mener at muslimer selv har mye av skylden for økende muslimhets, og rundt 40 prosent mener at muslimer ikke vil integreres og truer norsk kultur.⁷ Forskere som har sett på likestillingsdebatten i Norden, påpeker såkalt «andregjøring» av muslimer, der likestilling brukes aktivt til å etablere «de andre», og muslimer fremstilles som «den ulikestilte andre». Muslimske kvinner fremstilles som ofre, mens likestilling gjøres til en lakmustest på norskhet i en debatt der særlig bruk av muslimske religiøse hodeplagg problematiseres.⁸

2.1.3 Antisemittisme

En undersøkelse fra 2017 viser at det eksisterer stereotypiske forestillinger om jøder i Norge, men disse er mindre utbredt enn tidligere, og antisemittiske holdninger i befolkningen som helhet har gått ned. Færre føler motvilje mot jøder i 2017 enn i 2011 (sju mot ti prosent), og færre misliker å ha jøder som nabo eller venn (seks mot ni prosent).⁹ Samtidig er hele 20 prosent av befolkningen negative til et jødisk svigerbarn i en annen undersøkelse lagt frem i 2018.¹⁰ Det har også blitt forsket på muslimers og jøders holdninger til hverandre. Muslimers holdninger til jøder er ganske like de som finnes i befolkningen som helhet når det gjelder spørsmål om motvilje og det å ha jøder som nabo eller venn, men muslimer støtter i mye høyere grad enn befolkningen generelt stereotypiske og konspiratoriske påstander om jødisk makt og innflytelse i verden. 42 prosent i det muslimske utvalget mener at «jøder har altfor stor innflytelse over internasjonal økonomi», mot 13 prosent i befolkningen som helhet. Når det gjelder jøders holdninger til muslimer, er skepsisen hos jøder mye mindre enn ellers i befolkningen. 39 prosent i befolkningen som helhet og 22 prosent i det jødiske utvalget mener at muslimer truer norsk kultur. Personer som har fordommer og motvilje mot fremmede, skårer høyt på skepsis til både muslimer og jøder.¹¹

2.1.4 Holdninger til nasjonale minoriteter og samer

Det er mangelfull dokumentasjon om befolkningens holdninger til de andre fire nasjonale minoritetene i Norge utenom jøder: rom, romani, kvener og skogfinner. Personer som jobber med norske rom, melder om at de opplever nedsettende kommentarer på offentlige arenaer. Omfanget og hvordan dette arter seg, er ikke systematisert. Det har også vært meldt om trakassering av

6 Brekke, J.P. & Mohn, F.A. (2018)

7 Hoffmann, C. og Moe V. (red.) (2017). *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017*. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter.

8 *De ulikestilte andre*. Kilden kjønnsforskning.no 2017.

9 Hoffmann, C. og Moe V. (red.) (2017).

10 Brekke, J.P. & Mohn, F.A. (2018).

11 Hoffmann, C. og Moe V. (red.) (2017).

tilreisende rom, men heller ikke her er omfanget kjent. Det er også mangelfull dokumentasjon om befolkningens holdninger til samer, men forskning viser at samer opplever krenkelser i møte med det offentlige, på internett og i butikker og restauranter.¹² I tillegg har en samisk organisasjon en twitterkonto som synliggjør folks erfaringer med hets og hat mot samer.¹³

2.2 Levekår

Arbeid og utdanning er viktige levekårsvariabler og er omhandlet i kapittel 4 og 5. Her tar vi opp to andre variabler: sosioøkonomisk ulikhet og boforhold.

2.2.1 Sosioøkonomisk ulikhet

Antall personer i Norge som lever med vedvarende lav inntekt, har økt de siste årene.¹⁴ Innvandringsbefolkningen utgjør 17 prosent av den totale befolkningen, men er overrepresentert i statistikkene for langvarig lav inntekt. I 2006 utgjorde innvandrere og etterkommere 25 prosent av alle med vedvarende lav inntekt, mens de i 2015 utgjorde over 40 prosent. Nesten en tredjedel av innvandrerne og etterkommerne i Norge har vedvarende lav inntekt. Tilsvarende andel i befolkningen som helhet er litt under ti prosent. Vel fire prosent av innvandringsbefolkningen mottok sosialhjelp i 2016, mens det i befolkningen som helhet gjelder under to prosent. I 2016 hadde halvparten av alle sosialhjelpsmottakerne innvandringsbakgrunn. Hvert tiende barn i Norge lever i et hjem med vedvarende lav inntekt, og over halvparten av disse er innvandrere eller etterkommere. Etterkommere med egen inntekt har klart høyere inntekt enn innvandrere og ligger nær inntektsnivået (medianen) i Norge. Botid virker inn på innvandreres inntektsnivå, men det er forskjeller etter landbakgrunn. For relativt mange innvandrere fra Somalia, Irak, Afghanistan og Syria vedvarer den lave inntekten også etter lang botid i Norge.^{15 16}

Det pågår til tider en debatt i Norge om kostnadene ved innvandring, særlig knyttet til velferdsstatens fremtid. Det er bred enighet om at arbeid er en nøkkel til integrering, og at det er viktig for velferdsstatens bæreevne at flest mulig er i arbeid. I den politiske debatten har det imidlertid blitt satt spørsmålsteget ved flyktingers og innvandreres motivasjon til å jobbe og bli integrert, mens det i liten grad debatteres hva som kan gjøres for å motarbeide diskriminering og ekskludering i arbeidslivet. Dette har ført til tiltak som har til hensikt å motivere til arbeidsdeltakelse, men som kan ha en negativ effekt. Et eksempel er innføring av et botidskrav i 2017 på fem år for å få kontantstøtte.¹⁷ Dette er en allmenn ytelse der det settes et tilleggsvilkår kun for innvandrere. En konsekvens av endringen kan være økt fattigdom i lavinntektsfamilier som møter hindringer i tilgangen til arbeid.

12 Hansen, K.L. (2016). Selvpoplevd diskriminering av samer i Norge. *Samiske tall forteller* 9. Rapport 1/2016. Kap. 9. Rapport fra Samisk Høgskole.

13 Twittersiden heter Samehets og drives av organisasjonen Jurddabeassi

14 Den økonomiske ulikheten i Norge har økt noe de siste 30 årene. Meld. St. 29 (2016-2017). *Perspektivmeldingen 2017*, s. 135-136.

15 *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2017*. NAV Rapport 4/2017.

16 *Flere barn i husholdninger med vedvarende lav inntekt*. SSB 2018.

17 Kontantstøtte er en offentlig ytelse til foreldre med barn mellom ett og to år som ikke går i barnehage

Nasjonale minoriteters inntektsnivå er ikke skilt ut i offentlig statistikk siden det ikke føres registerdata basert på etnisitet i Norge. Det finnes heller ikke slike data for den samiske befolkningen som helhet.

2.2.2 Boforhold

Personer med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika utgjorde i 2011 fire prosent av befolkningen, men en fjerdedel av alle vanskeligstilte på boligmarkedet.¹⁸ I en undersøkelse fra 2009 oppga rundt 20 prosent av innvandrerne at de hadde opplevd negativ forskjellsbehandling når de skulle leie eller kjøpe bolig.¹⁹ Det var imidlertid store variasjoner avhengig av landbakgrunn, noe som bekreftes av en annen undersøkelse fra 2009, der særlig somaliere og irakere meldte om forskjellsbehandling på leiemarkedet, om betaling av høyere husleie enn oppgitt i kontrakten, og om vilkårlige oppsigelser og endringer i husleien.²⁰ En rapport fra 2014 beskriver opplevd diskriminering blant somaliere i Oslo både ved leie og kjøp av bolig, der noen har erfart huseiere som har uttalt at de ikke vil leie ut til innvandrere, og særlig ikke til somaliere.²¹

Det er vanlig å eie sin egen bolig i Norge, noe som sees på som en økonomisk investering. Mens nesten 80 prosent av befolkningen eier boligen sin, er det halvparten av innvandrerne som eier. Med økt botid øker andelen innvandrere som eier, men det er visse variasjoner etter landbakgrunn uavhengig av botid. For innvandrere fra Irak og Somalia er det færre som eier sin egen bolig, selv blant dem med lang botid i Norge. Det å leie bolig kan innebære at man må flytte flere ganger, noe som har konsekvenser for barn som kanskje må bytte skole opptil flere ganger. Blant innvandrere er det en tredjedel som bor trangt, mens det i befolkningen som helhet er vel ti prosent som gjør dette. Politiet melder om at en del unge som lever med trange boforhold, oppholder seg mye utendørs, også sent på kvelden. Det er variasjon etter landbakgrunn også når det gjelder trangboddhet. Nesten 60 prosent av innvandrerne fra Somalia bor trangt. Innvandrere fra enkelte land har også dårligere boligstandard enn befolkningen som helhet.²² I Oslo, der en tredjedel av befolkningen er innvandrere og etterkommere, er boområdene preget av sosioøkonomisk segregering. Innvandringsbefolkningen bor i hovedsak i områder med dårligere sosioøkonomiske forhold.

Det er mangel på systematisk forskning om forekomst av diskriminering av nasjonale minoriteter og samer på boligmarkedet. I 2009 skrev myndighetene at rom opplever diskriminering på flere samfunnsområder og også på boligmarkedet.²³ Rom melder fortsatt om diskriminering blant annet når det gjelder bolig.²⁴

18 NOU 2011:15. *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden*. Med vanskeligstilt menes at de ikke klarer å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd.

19 Tronstad, K.R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Rapport 2009/47. Statistisk sentralbyrå.

20 Søholt, S. & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2.

21 Nielsen, R. S., Holmqvist, E., Dhalmann, H. & Søholt, S. (2014). The Interaction of Local Context and Cultural Background: Somalis' Perceived Possibilities in Nordic Capitals' Housing Markets. *Housing Studies*. DOI: 10.1080/02673037.2014.973386.

22 Vrålstad, S. & Wiggen, K. S. (red.) 2016. *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapport 2017/13. SSB.

23 *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo (2009)*.

24 Midtbøen, A. & Lidén, H. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang*. Rapport 2015:01. Institutt for samfunnsforskning.

2.3 Opplevd etnisk profilering hos politiet

Personer med innvandrerbakgrunn, og særlig unge, melder om at de gjentatte ganger blir stoppet i politikontroller uten saklig grunn. Det meldes også om kontroller som gjennomføres på en lite respektfull måte. Det finnes lite dokumentasjon av omfanget av opplevd etnisk profilering fra politiet. En rapport fra 2017 om opplevd rasisme blant ungdom viser at åtte prosent hadde opplevd regelmessig å bli stoppet i tilfeldige politikontroller. Blant dem som oppga å være muslimer, var det nesten ti prosent, og blant dem som hadde en eller to utenlandsfødte foreldre eller selv var født i utlandet, var andelen henholdsvis 12 og 13 prosent. Det er ikke kjent hvilke typer kontroller dette er.²⁵ I tillegg til kontroll utført i kriminalitetsbekjempelse, gjennomføres det også utlendingskontroller. Justisdepartementet har innført årlige måltall for uttransporteringer av utlendinger uten lovlig opphold, og dette har ført til flere politikontroller for å avdekke ulovlige innvandrere. Enkelt personer melder til organisasjoner i sivilsamfunnet at dette har ført til at lovlige innvandrere utsettes for urimelig mange kontroller. Ombudet er i dialog med politimyndighetene om hvordan de håndterer meldingene om etnisk profilering, og oppfatter det slik at de er opptatt av å bygge tillit blant ungdom i innvandringsbefolkningen.

2.4 Manglende språklig tilrettelegging

Mangel på bruk av kvalifisert tolk er fortsatt et problem når det gjelder offentlige tjenester overfor samer, nasjonale minoriteter og innvandrere der det er behov for språklig tilrettelegging. Dette bekreftes blant annet av en foranalyse som viser bruk av ukvalifiserte tolker i helsesektoren²⁶ og av rapporter som viser mangel på bruk av tolk i fengsler og i straffesaksjeden²⁷. Et regjeringsoppnevnt utvalg slo fast i 2014 at offentlige myndigheter har et underforbruk av tolker, manglende kvalifikasjonskrav og mangelfulle rutiner for bestilling av tolk. Utvalget uttrykte at rettsikkerhet og likeverd er truet og undergraves, og anbefalte myndighetene om fra 1. januar 2019 å innføre en lovhjemlet plikt for offentlig sektor til å bruke kvalifisert tolk.²⁸ Ombudet forstår det slik at myndighetene arbeider med å utrede en ny tolkelov, men det er uklart når utkast til en slik lov vil foreligge.

2.5 Politisk deltakelse og representasjon

Valgdeltakelsen blant innvandrere er lavere enn for befolkningen totalt. Ved Stortingsvalget i 2017 brukte 55 prosent av stemmeberettigede innvandrere sin stemmerett, mot 78 prosent av stemmeberettigede totalt. Det er store forskjeller i valgdeltagelse avhengig av landbakgrunn. For eksempel brukte 63 prosent av stemmeberettigede fra Sri Lanka sin stemmerett, mot 36 prosent fra

25 «Vi vil ikke leke med deg fordi du er brun.» En undersøkelse av opplevd rasisme blant ungdom. Rapport fra Antirasistisk senter (2017).

26 Likeverdige tolketjenester. Foranalyse. Helse Sør-Øst 2016.

27 Innsatt og utsatt. Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel. Likestillings- og diskrimineringsombudet 2017. Den viser til rapporter fra Sivilombudsmannen og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

28 NOU 2014:18 *Talking i offentlig sektor*.

Kosovo.²⁹ Innvandrere er underrepresentert i politisk valgte organer, med unntak av noen få byer der det er en overrepresentasjon av innvandrere. Det er en underrepresentasjon på Stortinget, i regjeringen og i kommunestyre. Medlemsmassen i politiske partier gjenspeiler heller ikke andelen innvandrere i befolkningen.³⁰ Når det gjelder oppnevning av offentlige utvalg, viser en rapport fra 2018 at kun 2,6 prosent av de oppnevnte hadde innvandrerbakgrunn.³¹

2.6 Ombudets vurdering

Beskrivelsen over tyder på tre parallelle utviklingstrekk når det gjelder befolkningens holdninger til innvandringsbefolkningen. Den ene trenden er at stadig flere i befolkningen blir mer positivt innstilt til innvandring og innvandrere og at et flertall i befolkningen mener at forholdet mellom innvandrere og befolkningen ellers går seg til over tid. Den andre trenden handler om at en stor andel av befolkningen er skeptiske til muslimer, og at det også finnes skepsis i deler av befolkningen overfor jøder, samer, rom og andre minoritetsgrupper. Den tredje trenden dreier seg om et mindretall i befolkningen som høylytt uttrykker nedvurderende, hetsende og hatefulle holdninger til innvandrere, muslimer, jøder, samer, rom og andre minoritetsgrupper. Ombudet mener at alle tre trender må tas på alvor. Den positive utviklingen i holdningene må fremheves samtidig som skepsis må imøtegås og forebygges, og hets og hat må bekjempes. Hvis myndighetene unngår å ta tak i disse utviklingstrekkene samtidig, er det risiko for at de negative trendene øker. Norge kan da gå i retning av et mer polarisert samfunn der ulike deler av befolkningen ser på seg selv og hverandre som «oss» og «dem».

En polarisert utvikling er også en risiko når det gjelder de økende sosioøkonomiske forskjellene som fremkommer i beskrivelsen av levekårsutfordringene i innvandringsbefolkningen. Denne utviklingen tyder på betydelig marginalisering av grupper som er overrepresentert når det gjelder fattigdom og dårlige boforhold, med en opphopning av lavinntektsgrupper i noen boområder i hovedstaden. Ombudet mener at myndighetene må styrke sin innsats for å motarbeide denne utviklingen både fordi den er uheldig for den enkelte i innvandrerbefolkningen, men også fordi sosioøkonomisk ulikhet som vedvarer, kan føre til sosial uro og splittelse i befolkningen.

En viktig forutsetning for inkludering og integrering er demokratisk deltakelse, og ombudet er opptatt av at myndighetene må sette inn tiltak for å øke valgdeltakelsen og den politiske representasjonen i innvandringsbefolkningen. Økt representasjon i offentlige utvalg og involvering i politikkutvikling er også viktig, både for innvandringsbefolkningen og andre minoritetsgrupper.

For å følge utviklingen og sette inn treffsikre tiltak, er kunnskap avgjørende. Ombudet vil peke på behovet for statistikk og forskning om holdninger, levekår og diskriminering, især når det gjelder situasjonen for nasjonale minoriteter og samer, hvor kunnskapsmangelen innen disse temaene er særlig stor.

29 *Valgdeltakelse blant innvandrere økte svakt (2017)*. Statistisk sentralbyrå.

30 *Fellesskap og deltakelse*. IMDi 2018.

31 *Minoriteter i regjeringsapparat og offentlige utvalg - Lang vei å gå*. Perspektivnotat (2018). Agenda.

3. HATYTRINGER OG HATKRIMINALITET

3.1 Hatefulle ytringer

3.1.1 Konvensjonen, nasjonal lovgivning og politikk

CERD-komiteen uttrykte i 2011 og igjen i 2015 en særlig bekymring for «*økningen av rasistiske hatefulle ytringer og fremmedfiendtlig ordskifte som fremføres av politikere, i mediene og på andre offentlige plattformer i Norge*». Videre har komiteen ved flere anledninger uttrykt bekymring både for manglende håndheving og mangelfull statistikk i saker om hatefulle ytringer. Komiteen har også pekt på behovet for en langsiktig strategi for bekjempelse av hatefulle ytringer.

Hatefulle ytringer er straffbare etter straffelovens § 185.³² Bestemmelsen er forbeholdt de aller groveste og alvorligste ytringene. I tillegg er det et sivilrettslig forbud mot etnisk trakassering i likestillings- og diskrimineringsloven § 13.³³

Regjeringen lanserte *Politisk erklæring mot hatefulle ytringer*³⁴ i 2015 og oppfordret offentlige myndigheter, politikere og andre sentrale samfunnsaktører til å bekjempe hatefulle ytringer og intoleranse. Regjeringen lanserte også *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer (2016–2020)*³⁵. Den omfatter både de ulovlige hatefulle ytringene som rammes av straffeloven, og lovlige hatefulle ytringer som faller utenfor loven, men som likevel har alvorlige skadevirkninger for individer, grupper og samfunnet. I tillegg har regjeringen en *Handlingsplan mot antisemittisme (2016–2020)*³⁶ og *Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (2017–2020)*³⁷, med blant annet tiltak mot hatefulle ytringer rettet spesifikt mot mennesker som tilhører de berørte gruppene.

3.1.2 Omfang og utvikling

Tonen i den offentlige debatten, både på og utenfor sosiale medier, har de siste årene vært et sentralt tema i Norge. Som i resten av Europa har også Norge vært preget av en stadig mer polariserende offentlig debatt, og da særlig knyttet til temaer som flyktninger, migranter og integrering. Videre har rasistiske og nazistiske grupper blitt stadig mer synlige i sosiale medier.

En studie³⁸ publisert i 2017 viser at høyreekstreme grupper i Norge har hatt en betydelig økning i antall medlemmer og aktivitetsnivå på sosiale medier i den siste tiden. I sin trusselvurdering for 2018³⁹ skriver Politiets sikkerhetstjeneste (PST) at de høyreekstreme gruppene i Norge i hovedsak er uorganiserte og løst sammensatte nettverk, med unntak av Den nordiske motstandsbevegelsen⁴⁰ (DNM), som har fått en tydeligere organisering og økt offentlig synlighet.

32 Straffeloven. Lenke i referanselisten.

33 Lov om likestilling og forbud mot diskriminering §13.

34 *Politisk erklæring mot hatefulle ytringer (2015)*.

35 *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020*.

36 *Handlingsplan mot antisemittisme 2016–2020*.

37 *Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017–2020*.

38 Haanshuus, B. P. & Jupskås, A. R. (2017). Høyreklikk! En analyse av ytre høyre på sosiale medier i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 02/2017 (Volum 58).

39 *Trusselvurdering 2018*. Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

40 Ref. Den nordiske motstandsbevegelsens nettside.

I 2017 gjennomførte organisasjonen en marsj i Norge hvor det deltok om lag 50 til 60 nynazister. Organisasjonen er mot jøder og homofile, og kjemper for den «rene nordiske rasen»⁴¹.

Fremveksten av sosiale medier og digitale plattformer har bidratt til at flere bruker sin ytringsfrihet til å delta i den offentlige debatten. Facebook alene har over tre millioner norske brukere som bruker plattformen daglig. Det er positivt for den demokratiske deltakelsen at så mange har mulighet til å delta i samfunnsdebatten. Tanker og ideer blir spredt på en helt annen måte og med en helt annen hastighet enn før. På samme måte blir hat, frykt og konspirasjonsteorier spredt til veldig mange mennesker og på veldig kort tid. Den offentlige debatten som finner sted på internett og i sosiale medier, ser ut til å bli stadig mer polariserende, ekskluderende og skremmende.

Inntil nylig har det vært lite kunnskap om hatefulle ytringer i den norske offentlige debatten som foregår i sosiale medier. Ombudet gjennomførte derfor to undersøkelser i 2017 som kartla både omfanget, karakteren og skadevirkningene av både de lovlige og ulovlige hatefulle ytringene på to av de største norske nyhetsmedienes Facebook-sider. Ombudets funn viser at omtrent hver fjortende kommentar, i en allerede redigert Facebook-debatt, på to av de største norske nyhetssider på Facebook, er å anse som hatefull. Funnene våre viser videre at de som er mest utsatt for hat og angrep i kommentarfeltene på Facebook, er politisk aktive personer, etniske minoriteter og muslimer. Det finnes få konkrete tiltak for å bekjempe hatefulle ytringer og intoleranse rettet konkret mot etniske og religiøse minoriteter, og da især muslimer eller personer som kommer fra muslimske land. I ombudets brukerundersøkelse, som ble gjennomført av YouGov på vegne av ombudet, svarte over halvparten av norske Facebook-brukere at de avstår fra å uttrykke sin mening og å delta i den offentlige debatten på Facebook på grunn av den harde og den negative tonen i kommentarfeltene. Den negative og hatske tonen i sosiale medier fører til at enkeltmennesker trekker seg tilbake fra den offentlige debatten. Norge risikerer slik å miste viktige stemmer, og det kan føre til en systematisk underrepresentasjon av visse grupper i det offentlige ordskiftet.

Hatefulle ytringer kan utløse diskriminering. Gjentatte hatytringer som retter seg mot utvalgte minoritetsgrupper, kan bidra til å legitimere trakassering og diskriminering av enkeltpersoner som hører til disse gruppene, og i ytterste konsekvens føre til vold. En jevn strøm av hatytringer rettet mot utvalgte grupper vil på sikt kunne føre til sosial eksklusjon, polarisering og allment akseptert nedvurdering av grupper. Dette er velkjente triggere for diskriminering. Hatytringer er egnet til å skape en frykttkultur i befolkningen overfor utsatte grupper. Norske myndigheter bør derfor fortsette å arbeide målrettet og systematisk for å bekjempe hatefulle ytringer og intoleranse, og det bør utarbeides mer egnede tiltak rettet mot bekjempelse av hat og intoleranse overfor etniske og religiøse minoriteter.

3.1.3 Politikernes rolle

I 2015 merket CERD-komiteen seg Norges standpunkt når det gjelder å bekjempe hatefulle ytringer, men var «betenkt over økningen i slike ytringer og fremmedfiendtlig diskurs som fremføres av politikere, i mediene og på andre offentlige plattformer, bl.a. internett, og som bidrar til å fremme rasistisk hat, intoleranse, stereotyper, fordommer og stigmatisering av etniske og nasjonale minoriteter og urfolk, bl.a. samer, ikke-vestlige innvandrere fra Europa, rom og asylsøkere. [...]»

41 Nå marsjerer de i gatene igjen (2017). NRK.

Det er særlig grunn til å være på vakt overfor polariserende retorikk fra offentlige personer som besitter maktposisjoner. Slik retorikk kan underbygge polariserende holdninger i befolkningen, svekke tilhørigheten til det norske samfunnet hos de utsatte gruppene og virke negativt inn på deres reelle mulighet og motivasjon til å delta i demokratiet. Svekket tilhørighet kan i sin tur bidra til ekstremisme, noe som også kan føre til polarisering.

Når man flytter den offentlige debatten fra tradisjonelle redaktørstyrte medier til sosiale medier, skjer det noe med tonen og språkbruken i debatten. Sett i sammenheng med en stadig økende polarisering i politikken rundt betente temaer som flyktninger og integrering, fører dette til en unyansert og polarisert debatt. Når politikere tar i bruk sosiale medier for å formidle sine budskap, formulerer de seg også ofte på en annen måte enn de ville gjort i tradisjonelle medier. Et eksempel på dette så vi da den tidligere norske justisministeren publiserte et bilde av tungt bevæpnede maskerte krigere på sin Facebook-profil påført en tekst om at Det norske Arbeiderparti «mener terroristenes rettigheter er viktigere enn nasjonal sikkerhet». Saken endte med at justisministeren måtte trekke seg som følge av varsel om mistillitsforslag fra Stortinget. Til tross for at uttalelsen fra justisministeren ikke kunne sies å være en hatefull ytring som sådan, er det helt klart at ytringen bidro til å polarisere den politiske debatten ytterligere. Denne saken utløste en omfattende debatt rundt politikernes ytringsfrihet og ytringsansvar.

3.1.3.1 Ombudets vurdering

Arbeidet mot hatefulle ytringer fordrer at politikere er bevisste på hvordan de selv ordlegger seg og hvordan innleggene deres kan påvirke innholdet og tonen i debatten. Det har en stor symbolverdi at politikere fordømmer rasistiske og hatefulle holdninger eller ytringer når disse kommer til overflaten, især når slike ytringer kommer fra deres egne tilhengere. Ombudet er bekymret for at det stadig mer polariserende debattklimaet virker ekskluderende og skremmende på minoritetsgrupper, og særlig på unge mennesker.

3.1.3.2 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. oppfordre de politiske partiene til å utarbeide klare retningslinjer for egne politikeres bruk av sosiale medier, og som forplikter disse partipolitikerne til å ta ansvar for eget og brukergenerert innhold i sosiale medier gjennom moderering. Disse retningslinjene bør offentliggjøres f.eks. på partienes nettsider, slik at praksisen kan etterprøves

3.1.4 Politikere som utsatt gruppe for hat

Politikere med innvandrerbakgrunn utsettes for hets og trakassering. Under stortingsvalget i 2017 ble en ungdomspartileder med innvandrerbakgrunn utsatt for hat og trusler av tilhengere av hans politiske motstandere, i et omfang som førte til at Politiets sikkerhetstjeneste (PST) rådet politikeren til å holde en lavere profil i valginnspurten. Et annet eksempel er hetsen og truslene en ung kvinnelig politiker med synlig innvandrerbakgrunn stadig utsettes for på bakgrunn av hennes kjønn og etnisitet. Det førte i en periode til at hun måtte ha kontinuerlig politibeskyttelse.

En spørreundersøkelse⁴² gjennomført av Politihøgskolen i 2017, viser blant annet at over 80 prosent av norske politikere har opplevd minst én form for uønsket adferd eller trusler, eller har mottatt hatmeldinger. Funnene fra ombudets undersøkelse viser at de fleste hatefulle ytringer i norske Facebook-debatter rettes mot politisk overbevisning og etnisitet. Det er derfor god grunn til å anta at politikere med innvandrerbakgrunn opplever å få flere hatytringer og trusler som skyldes deres etniske eller religiøse bakgrunn.

3.1.4.1 Ombudets vurdering

Ombudet er bekymret for at de personlige omkostningene ved politisk deltakelse, og da især for minoriteter, kan bli så store at det kan bli vanskelig å rekruttere politikere med innvandrerbakgrunn inn i norsk politikk. Det er viktig at ledende politikere fra andre partier viser sin støtte til politikere som er utsatt for hatefulle ytringer.

3.1.4.2 Ombudets anbefaling

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. sørge for at politiet har ressurser til å prioritere og straffeforfølge ulovlige hatefulle ytringer og trusler som rettes mot politikere

3.1.5 Politiets innsats mot hatefulle ytringer

I 2015 anbefalte CERD-komiteen Norge å sørge for effektiv etterforskning av hatefulle ytringer og tilstrekkelig straffeforfølgelse av personer som finnes skyldige. Dermed å samle inn og gjøre tilgjengelig statistikk om antall anmeldelser av hatefulle ytringer, antall rettsforfølgelser og sakenes utfall.

Det har vært få saker om hatefulle ytringer oppe i norske domstoler. Det har likevel vært en økning av slike saker i domstolene de siste årene. Dette er, slik ombudet forstår det, et resultat av det skjerpede fokuset på hatefulle ytringer i den norske offentligheten, og ikke minst skjerpet fokus og innsats fra politiets og påtalemyndighetens side. Det er likevel verdt å merke seg at Politidirektoratet fremdeles sier at det er god grunn til å anta at det er store mørketall når det gjelder saker om hatefulle ytringer.

Myndighetene ved Politidirektoratet har til nå produsert mangelfull statistikk for saker om hatefulle ytringer og hatkriminalitet. Det er kun anmeldelsesstatistikken som har vært offentlig tilgjengelig. Vi vet derfor lite om hvor mange saker om hatefulle ytringer og hatkriminalitet som blir etterforsket og påtaleavgjort, eller hvor mange saker som ender med rettskraftig dom. Myndighetene har varslet at Politidirektoratet vil begynne å produsere denne statistikken i 2017,

42 Bjørge, T. & Silkoset, E. (2017). *Trusler og trusselhendelser: En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. Politihøgskolen. PHS Forskning;5.

men etter det ombudet kjenner til, har den ikke blitt utarbeidet. I 2017 publiserte Politidirektoratet kun anmeldelsesstatistikk for saker om hatefulle ytringer og hatkriminalitet.⁴³

3.1.5.1 Ombudets vurdering

Til tross for at mye tyder på at politiet har skjerpet innsatsen mot hatefulle ytringer de siste årene, ser vi at anmeldelsestallene for slike saker stadig er lave. Dette har også Politidirektoratet påpekt i sine rapporter, og sagt at det er grunn til å anta at det er store mørketall på grunn av saker som ikke blir anmeldt eller fanget opp av politiet. Ombudet deler denne bekymringen, og understreker behovet for en styrket innsats for å identifisere, anmelde og straffeforfølge personer som fremsetter hatefulle ytringer. Etter det ombudet kjenner til, er det bare Oslo politidistrikt som har en spesialisert gruppe med kompetanse og ansvar for å ta imot og etterforske saker om hatefulle ytringer og hatkriminalitet. Ombudet er bekymret for hvorvidt politiet, på grunn av manglende kunnskap, prioritering og/eller ressurser i landets øvrige politidistrikter, i tilstrekkelig grad følger opp alvorlige og grove rasistiske ytringer som er i strid med norsk lov.

3.1.5.2 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. sørge for at hvert politidistrikt har tilgang til kompetansen og ressursene som er nødvendig for å identifisere, etterforske og påtale saker om hatefulle ytringer
2. sørge for at det utarbeides nødvendig statistikk over anmeldelser, henleggelse og påtaleavgjørelser i saker om hatefulle ytringer

3.2 Hatkriminalitet

3.2.1 Konvensjonen og nasjonal lovgivning

CERD-komiteen har i henhold til artikkel 4 og komiteens generelle anbefaling nr. 7 og 31 uttrykt bekymring over at det norske politiet ikke er bedre rustet til å håndtere hatkriminalitetssaker.

Hatkriminalitet rammes av straffeloven.⁴⁴ En rekke ordinære straffebud, så som kroppskrenkelse, trusler og skadeverk, vil kunne vurderes som grove når de er begrunnet i blant annet fornærmedes hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. Dermed vil en strengere strafferamme kunne anvendes. Straffeloven § 77 fastsetter også at slike motiver hos en gjerningsmann skal kunne anvendes som et straffeskjerpene moment innenfor strafferammen ved alle typer lovbrudd.

43 *Hatkriminalitet. Anmeldelser 2016*. Politidirektoratet 2016.

44 Straffeloven §§ 185 og 186.

3.2.2 Omfang og utvikling

Politidirektoratets statistikk for 2017 viser en moderat økning i anmeldte hatkriminalitetssaker på landsbasis sammenlignet med 2016.⁴⁵ Direktoratet understreker at det er grunn til å anta at det er store mørketall av hatkriminalitetssaker som enten ikke blir anmeldt til politiet, eller som politiet ikke klarer å fange opp. I 2017 ble det på landsbasis anmeldt totalt 549 saker vedrørende hatkriminalitet, mot 466 i 2016, noe som er en økning på 17,8 prosent. De fleste gjaldt hatmotivet hudfarge/etnisitet/nasjonal opprinnelse (373 av 549). Hovedparten av anmeldelsene (208 av 549) ble mottatt av Oslo politidistrikt, som er det eneste distriktet som har en spesialisert hatkriminalitetsgruppe bestående av etterforskere og jurister. I Oslo har antall anmeldte hatkriminalitetssaker blitt tredoblet de siste tre årene.

Politiets innbyggerundersøkelse fra 2017⁴⁶ viser at det er tre ganger så mange som er redd for hatkriminalitet blant personer med innvandrerbakgrunn (12 prosent), sammenlignet med etnisk norske (4 prosent), og at sannsynligheten for å ha opplevd hatkriminalitet er høyere blant personer med innvandrerbakgrunn.

I Oslo politidistrikts analyse⁴⁷ av trender i kriminalitet er hatkriminalitet viet særlig oppmerksomhet. Politidistriktet forventer at omfanget av hatkriminalitet vil øke «i en tid der nasjonalistiske, høyreekstreme, kristenekstreme og innvandrings-, homo- og kvinnefiendtlige holdninger kommer sterkere til uttrykk».

3.2.2.1 Ombudets vurdering

Ombudet ser med uro på utviklingen slik den beskrives i Oslo politidistrikts analyse av trender i kriminalitet, og på hvilken effekt en økning av hatkriminalitet vil ha på utsatte minoritetsgrupper.

Ombudet mener at Handlingsplan mot antisemittisme 2016–2021 inneholder nødvendige tiltak mot hatkriminalitet rettet mot jøder. Ombudet vil imidlertid påpeke at det er manglende fokus på hatkriminalitet rettet mot andre minoritetsgrupper og religiøse minoriteter som er overrepresentert i statistikken. Det er grunn til å ta på alvor de potensielle skadevirkningene en normalisering av negative holdninger mot etniske og religiøse minoriteter kan ha for de gruppene det gjelder og for samfunnet generelt. Ombudet mener at det er behov for en målrettet og koordinert innsats fra ansvarlige aktører for å gripe tak i hatet som rettes mot disse gruppene.

3.2.2.2 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. sørge for kunnskapsinnhenting og utvikling av treffsikre tiltak for å forebygge hatkriminalitet rettet mot etniske minoriteter og religiøse grupper, og særlig mot muslimer

45 Antallet anmeldelser om hatkriminalitet har økt med 17,8 prosent fra 2016 til 2017.

46 *Politiets innbyggerundersøkelse 2017*. Ipsos for Politidirektoratet (2017).

47 Sætre, M., Hofseth, C. & Kjenn, B. L. (2018). *Trender i kriminalitet 2018–2021*. Digitale og globale utfordringer. Oslo politidistrikt.

3.2.3 Kompetanseheving i politiet

I 2015 anbefalte CERD-komiteen Norge å gi politibetjenter og andre representanter for ordensmakten tilstrekkelig opplæring i bekjempelse av hatkriminalitet. Komiteen anbefalte også å utvikle en omfattende nasjonal strategi mot hatkriminalitet med bl.a. opplæringsprogrammer for å øke bevisstheten i rettsvesenet slik at denne typen lovbrudd kan bekjempes effektivt.

Myndighetene viser i sin siste CERD-rapport til Nærpolitireformen⁴⁸, uten å konkretisere hvordan kompetanse om hatkriminalitet vil bli sikret i alle politidistriktene gjennom reformen. Ombudet har fått opplyst av Politidirektoratet at hvert politidistrikt skal ha en eller flere ressurspersoner som blant annet vil ha kompetanse på hatkriminalitet. Ombudet er kjent med at Politidirektoratet også har utarbeidet en nasjonal veileder for håndtering av hatkriminalitetssaker i alle politidistriktene i Norge. Myndighetene viser videre til at nye dommere skal gjennomgå et omfattende introduksjonsprogram for blant annet å lære om problemstillinger knyttet til det flerkulturelle samfunnet.

3.2.3.1 Ombudets vurdering

Ombudet er bekymret for at ansvaret for hatkriminalitet blir pulverisert i politidistriktene, og at dette arbeidet kan bli nedprioritert på grunn av ressurs hensyn. Ombudet er videre bekymret for at opplæringen og kompetansehevingen i politiet, hos påtalemyndigheten og blant norske dommere ikke tar for seg konkrete utfordringer knyttet til hatkriminalitetssaker.

3.2.3.2 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. sørge for at alle politidistriktene har tilgang til kompetansen og ressursene som er nødvendig for å identifisere, etterforske og påtale hatkriminalitetssaker
2. gjøre kompetansen som finnes i Oslo politidistrikts spesialiserte hatkriminalitetsgruppe, tilgjengelig for alle andre politidistrikter
3. gjennomføre opplæring om hatkriminalitet i alle politidistriktene og hos påtalemyndigheten. Dette bør også inkluderes i introduksjonsprogrammet om det flerkulturelle samfunnet for dommerne

3.2.4 Rettsforfølgelse

I 2015 anbefalte CERD-komiteen Norge å etterforske alle tilfeller av hatkriminalitet, straffeforfølge de ansvarlige og idømme passende straff. Myndighetene viser i sin siste CERD-rapport til Riksadvokatens mål og prioritering for straffesaksbehandlingen⁴⁹ om prioritering av hatkriminalitetssaker i politiet og påtalemyndigheten. Til tross for at hatkriminalitet har vært et

48 *Nærpolitireformen*. Lenke i referanselisten.

49 *Riksadvokatens mål og prioriteringer 2018*. Den høyere påtalemyndighet (2018).

prioritert område for politiet i flere år, ser vi at anmeldelsesstatistikken i Norge fremdeles er svært lav. Politiets innbyggerundersøkelse i 2017 viser at personer som har vært utsatt for hatkriminalitet, også er dem som har lavest tillit til politiet og i størst grad mener at de ikke fikk tilstrekkelig hjelp av politiet.⁵⁰

3.2.4.1 Ombudets vurdering

Ombudet er bekymret for de høye mørketallene på hatkriminalitet, og for at hatkriminalitet utenfor Oslo ikke blir fanget opp og prioritert i tilstrekkelig grad av politiet. Ombudet er videre opptatt av at de som er mest utsatt for hatkriminalitet, har minst tillit til politiet.

3.2.4.2 Ombudets anbefaling

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. redegjøre for hvilke konkrete tiltak som er igangsatt for å fange opp hatkriminalitetssaker og etterforske og straffeforfølge disse sakene

3.2.5 Statistikk og rapportering om hatkriminalitet

I 2015 ba CERD-komiteen Norge om å legge frem for komiteen statistikk om anmeldelser, etterforskninger, domfellelser og straffereaksjoner i forbindelse med hatkriminalitet.

Som tidligere nevnt under punkt 3.1.5, har myndighetene fremdeles ikke offentliggjort statistikk på behandlingen av hatkriminalitetssaker i alle ledd i straffekjeden utenom anmeldelser.

3.2.5.1 Ombudets vurdering

For at myndighetene skal bli i stand til å forebygge hatkriminalitet, er det avgjørende å vite hvem som er utsatt, hvilken type kriminalitet det er snakk om, hvem overgriperne er og hvor de rettslige grensene går.

3.2.5.2 Ombudets anbefaling

Ombudet vil anbefale at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. snarest fremlegge statistikk på hatkriminalitetssaker i alle deler av straffekjeden

50 *Politiets innbyggerundersøkelse 2017*. Ipsos for Politidirektoratet (2017).

4. SKOLE OG UTDANNING

4.1 Konvensjonen og nasjonal lovgivning

CERD forplikter staten til å sikre enhver lik rett til undervisning og opplæring. Myndighetenes siste CERD-rapportering på denne artikkelen omtaler for det meste holdningsarbeid i skolen.

I Norge har alle barn rett og plikt til grunnskole og rett til videregående utdanning. Skolen er i all hovedsak organisert og finansiert gjennom et offentlig system der elever går ved sin nærscole på barne- og ungdomstrinnet i 1. til 10. klasse (6–16 år). Opptak til de ulike studieretningene i den videregående skolen (16–18 år) skjer gjennom karakterbasert konkurranse, men alle har rett til en skoleplass. Det gjelder også elever som har innvandret og som av ulike grunner ikke har fullført grunnskole.

4.2 Avgrensning

Dette kapittelet ser på forskjeller i karakterer og frafall i videregående skole mellom majoritets elever og innvandrere og etterkommere.⁵¹ Skoleresultater og fullføring av utdanning er avgjørende for hvilke muligheter ulike grupper får videre i livet. Slik sett utgjør skolesystemet både en barriere og en mulighet for integrering og sosial mobilitet for ulike etniske grupper i Norge.

I kapittelet presenteres også tall på antall innvandrere og etterkommere i universitets- og høyskolesektoren, og resultater mellom majoritetsbefolkningen, innvandrere og etterkommere sammenlignes.

I teksten skilles det mellom innvandrere og etterkommere fordi det er så vidt store forskjeller i skoleprestasjoner mellom innvandrere og etterkommere, mens det er mindre forskjeller mellom etterkommere og majoritets elever. Ved å behandle innvandrere og etterkommere som én gruppe er det vanskelig å forstå tematikken, og det gir et skjevt bilde av utviklingstrender.

4.3 Utdanningsløpet for etterkommere, grunnskole og videregående skole

Forskning om etterkommere viser så langt at denne gruppen i gjennomsnitt klarer seg bra i skolesammenheng sammenlignet med majoritets elever. Etterkommere oppnår 39,5 grunnskolepoeng, mot 41,2 for alle elever.⁵² Grunnskolepoeng er elevens gjennomsnittskarakter etter 10. klasse.

Forskningsfunnene viser at resultatkurven til etterkommere er stigende, og at det norske skolesystemet i stor grad klarer å integrere dem.⁵³ Motivasjonen hos disse elevene er like bra som hos majoritets elever, og sammenligner en med sosioøkonomisk bakgrunn eller klasse, er skoleresultatene omtrent like.⁵⁴ Her kan det imidlertid være en viss feilkilde siden det i en del

51 Se side 2 i denne rapporten for definisjoner av begrepene innvandrere og etterkommere.

52 Ref. figur 2: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>

53 *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Statistisk sentralbyrå 2017.

54 Hermansen, A. S. (2016). Barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv. *Det norske samfunn*. 7. utgave, kap. 7.

tilfeller ikke innebærer det samme å være fattig i innvandrerfamilier som i majoritetsfamilier, fordi det ofte kan hefte tilleggsproblemer med fattige i majoritetsbefolkningen, som for eksempel rus, sosial misere eller sykdom. Å «kontrollere» for klasse, definert som inntekt, kan derfor være noe problematisk i denne sammenheng.

På videregående skole er det ikke forskjell i frafall mellom etterkommere og majoritets elever. Det er imidlertid en viss kjønnsforskjell. Jentene faller mindre fra enn guttene i gjennomsnitt.⁵⁵ Det er også tendenser til polarisering hva gjelder frafall i den mannlige etterkommerbefolkningen. Det er en overrepresentasjon av mannlige etterkommere som faller fra underveis i videregående utdanning, samtidig som viljen til å fortsette videre med studier på høyskole- og universitetsnivå er høy blant dem som fullfører.

Selv om det overordnede bildet av etterkommerens skoleresultater er positivt, er det variasjon innad i etterkommerbefolkningen også med hensyn til landbakgrunn. Blant etterkommere er det elever med bakgrunn fra Bosnia-Hercegovina, India og Sri Lanka som i størst grad fullfører videregående. Både guttene og jentene med bakgrunn fra disse landene fullfører i stor grad. Norskfødte med innvandrerforeldre som har bakgrunn fra Somalia, Tyrkia og Marokko, fullfører i minst grad. Blant disse er andelen som fullfører, lav blant både gutter og jenter.⁵⁶

Et vesentlig usikkerhetsmoment rundt resultatene for etterkommere er hva som skjer med de gruppene der etterkommerbefolkningen er ung. Ett eksempel på dette er den norsk-somaliske gruppen. Så langt har etterkommere med somalisk bakgrunn høyt frafall, men fordi gruppen er ung vet vi ennå ikke nok om deres videre karriere innen utdanningsløpet og yrkeslivet. Det er færre i den norsk-somaliske gruppen elever som har nådd tjuårene. Derfor er det viktig å se på grunnskolepoeng for elever etter landbakgrunn, for å fange opp forskjeller innad i etterkommerbefolkningen tidlig. Grunnskolepoeng er en viktig indikator for frafall på videregående.

4.4 Utdanningsløpet for innvandrer elever, grunnskole og videregående skole

Når det gjelder innvandrer elever, er karakterene i grunnskolen dårligere enn for etterkommere og majoritets elever. I 2016 var det rundt 3100 elever i Norge som gikk ut av grunnskolen uten grunnskolepoeng. Det tilsvarer fem prosent av avgangselevene dette året. Blant innvandrer elevene var andelen tolv prosent, mens den for etterkommere og de øvrige elevene var fire prosent. 80 prosent av innvandrer elevene som ikke oppnådde grunnskolepoeng i 2015, hadde bodd i Norge i sju år eller kortere, og hadde dermed kommet til landet etter at deres jevnaldrende startet norsk skolegang. 65 prosent hadde vært i Norge tre år eller kortere før de gikk ut av grunnskolen.⁵⁷

På videregående skole slutter generelt flere gutter enn jenter uten å oppnå studie- eller yrkeskompetanse, men innvandrer gutter slutter i større grad enn gutter som er etterkommere eller tilhører den øvrige befolkningen. Om lag én av tre innvandrer gutter (31 prosent) som startet i videregående opplæring høsten 2011, oppnådde verken studie- eller yrkeskompetanse og sluttet

55 *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Statistisk sentralbyrå 2017.

56 *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Statistisk sentralbyrå 2017.

57 Ekren og Bjugstad 2016, referert i *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Statistisk sentralbyrå 2017.

underveis uten å fullføre løpet innen fem år. Tilsvarende tall for etterkommerguttene og guttene i den øvrige befolkningen var 17 prosent. Tallene viser at jenter fullfører i større grad enn gutter, uavhengig av om de er etterkommere eller innvandrere.⁵⁸

Når det gjelder nyankomne unge innvandrere, kan det gå lang tid før de kommer i gang med videregående opplæring fordi skolemyndighetene, det vil si fylkeskommunene, ikke har plikt til å ta inn elever i løpet av skoleåret. Det kan gå nesten halvannet år fra ankomst til opplæringen er i gang.⁵⁹

4.5 Høyere utdanning⁶⁰

Andelen studenter blant befolkningen i alderen 19–24 år øker stadig, men for etterkommere har den vokst mer enn for de andre gruppene. 35 prosent av landets 19–24 åringer var i høyere utdanning høsten 2016, mens blant etterkommere var hele 44 prosent studenter. Kvinnelige etterkommere i alderen 19–24 år har den høyeste andelen i høyere utdanning i Norge, med 51 prosent, mens tilsvarende andel for mennene i samme gruppe er 38 prosent.

Både mannlige og kvinnelige etterkommere deltar i høyere utdanning i større grad enn snittet av befolkningen for hvert kjønn i denne aldersgruppen. I 2016 var snittet for mannlige etterkommere ti prosentpoeng høyere enn for menn i hele befolkningen, og for kvinner var forskjellen åtte prosentpoeng. Men også her skjuler gjennomsnittstallene for etterkommergruppen som helhet en stor grad av polarisering mellom elevgrupper. Noen grupper av etterkommere tar høyere utdanning langt over det som er vanlig. Etterkommere fra Kina, Sri Lanka, India, Vietnam og Bosnia-Hercegovina studerer i større grad enn majoritetsungdom. Norskfødte med bakgrunn fra Tyrkia og Marokko er blant dem som i minst grad studerer. Blant guttene med bakgrunn fra Tyrkia studerer kun én av fem.

Når det gjelder innvandrere, har de den laveste andelen i høyere utdanning. 18 prosent var i gang med studier høsten 2016. Dette er over 50 prosent lavere enn for etterkommere. Dårlige skolerresultater og høyere frafall forplanter seg til innvandreres deltakelse i høyere utdanning.

4.6 Ombudets vurdering

Denne gjennomgangen viser at etterkommere så langt skårer tilnærmet like bra som befolkningen som helhet. Det er imidlertid svært bekymringsfullt at noen grupper blant etterkommere skiller seg ut og gjør det markant dårligere enn både etterkommere og majoritets elever. Ombudet ser dette som et alvorlig problem både for den enkelte og for samfunnet. I tillegg er det usikkerhet knyttet til om unge kull av etterkommere vil klare seg like bra. Det er derfor avgjørende å identifisere, evaluere og styrke ordninger som kan bidra til å skape gode resultater for elevgruppene av etterkommere som kommer dårlig ut. Dette gjelder konkrete tiltak ved hver skole, som for eksempel lærertetthet,

58 *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Statistisk sentralbyrå 2017.

59 NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.*

60 *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Statistisk sentralbyrå 2017.

tverrfaglige team, språkopplæring og tilrettelagt undervisning. I tillegg er det viktig å opprettholde eller utvide familiepolitiske ordninger som billig eller gratis barnehage og skolefritidsordning. Ombudet ser det som positivt at Norge nå har et godt utbygget barnehage tilbud. Det vil avhjelpe språkproblemer som i neste runde henger sammen med dårlige skolerresultater. Ombudet mener også at staten bør vurdere å sette i verk nye ordninger innen familie- og skolepolitikken som kan rette opp skjevhetene innen etterkommerbefolkningen. Det er også viktig å evaluere ordninger som kontantstøtten⁶¹, for å få mer kunnskap om hvilken innvirkning disse har på barns språkutvikling og skoleprestasjoner.

Det er også gode resultater hva gjelder etterkommeres deltakelse i høyere utdanning, men det er viktig å være oppmerksom på at ikke alle grupper gjør det like bra. Det er stor fare for å overse den polariserte situasjonen mellom grupper av etterkommere hvis en bare fokuserer på gjennomsnittstallene.

Når det gjelder innvandrere, er det bekymringsfullt at denne gruppen skårer vesentlig lavere enn befolkningen som helhet på grunnskolepoeng og har større frafall fra videregående skole. Mange av dem som innvandrer, opplever store utfordringer som forplanter seg inn i høyere utdanning og arbeidslivet. Det kreves mer treffsikker og omfattende innsats fra myndighetene for å sikre denne gruppen en likeverdig utdanning⁶².

4.7 Ombudets anbefalinger

Ombudet vil anbefale at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. innhente mer kunnskap om årsakene til de dårlige resultatene for innvandrergruppen, og iverksette tiltak som kan heve karakterene og redusere frafallet på videregående skole, spesielt hos innvandrer gutter
2. pålegge fylkeskommunene å ta inn nyankomne elever gjennom hele året
3. sørge for at elever som innvandrer sent, og særlig de som innvandrer etter skolestart, får styrket oppfølging for raskere å lære seg norsk
4. innhente mer kunnskap om årsakene til de dårlige resultatene for noen etterkommergrupper, og iverksette tiltak som kan heve deres resultater og redusere frafallet på videregående skole
5. utrede og vurdere innføringen av forlengede løp i grunnskolen for eksempel i form av tilbud om et 11. skoleår
6. styrke tiltak der ressurser fordeles etter behov mellom skolene

4.8 Elever med rombakgrunn

CERD-komiteen uttrykte i 2015 en bekymring overfor Norge om «(...) *det lave utdanningsnivået blant rom og romanifolk/tatere samt den lavere skoledeltakelsen blant barna deres (...)*». Komiteen

61 En offentlig støtteordning til foreldre med barn mellom ett og to år som ikke går i barnehage.

62 Forslag til tiltak finnes blant annet hos Markussen, E. (2016). *De frafalne*. Reegård, K. og Rogstad, J. (red.)

anbefalte at myndighetene «*videreutvikler tiltak for økt skoledeltakelse for rombarn (...)*». Dette gjaldt den norske rombefolkningen, og det er den samme gruppen som omtales i denne rapporten.

4.8.1 Grunnskolen

4.8.1.1 Innskriving, resultater og tilrettelegging

Den norske rombefolkningen er anslått til å være på rundt 700 personer, hvorav de fleste bor i Oslo.⁶³ Det gjøres ikke offisielle registreringer i Norge på grunnlag av etnisitet. Det finnes dermed ikke offisiell statistikk som viser graden av innskriving til grunnskolen av barn med rombakgrunn. I 2012 anslo Europarådet at det i Oslo var omkring 120 rombarn i alderen 6 til 15 år som var i grunnskolealder, og at kun 71 av disse var registrert som elever i grunnskolen.⁶⁴ Undersøkelser i tidsrommet 2008–2012 indikerer at omtrent en tredjedel av barna i gruppen oppholdt seg i utlandet store deler av året uten å gå på skole der.⁶⁵

Det finnes ikke statistikk eller andre kvantitative data om skolerresultater for romelever. I en rapport fra 2017 kommer det frem at selv om mange barn med rombakgrunn ikke har fullført grunnskolen, er det noen som har fullført. Dette til tross for at de har opplevd motgang på skolen og kan ha møtt negative holdninger til utdanning i eget miljø. Ifølge forskerne er det nå en mer positiv holdning i rombefolkningen til det å ta utdanning.⁶⁶

En del barn får kunnskapshull tidlig i skolegangen sin fordi de ikke behersker norsk som undervisningsspråk godt nok. Rom regnes for å være tospråklig, med romanes som morsmål, men ved skolestart snakker de fleste barn kun romanes og kan betegnes som ettspråklige.⁶⁷ Undersøkelser indikerer at elevene forventes å følge instruksjoner på norsk selv om de kun snakker romanes.⁶⁸ Det finnes ikke et standardisert skriftspråk for romanes i Norge, og det er ikke utviklet skriftlig skolemateriell i Norge på romanes.⁶⁹

4.8.1.2 Fravær

I en forskningsgjennomgang gjengis en undersøkelse fra 2012/2013 i Oslo som viste at romelever i gjennomsnitt var fraværende fra skolen i 54 av 190 dager. Det vises også til en tidligere undersøkelse fra 2009/2010 som viste lignende resultater. Funnene indikerte at elever med romanes som førstespråk hadde et fravær fra skolen som var åtte ganger høyere enn en gjennomsnittselev i Oslo, noe som tilsvarer at eleven var fraværende hver tredje skoledag.⁷⁰

63 *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo* (2009).

64 *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe* (2015).

65 Hagatun, K. (2018). *Country Study – The Educational Situation for Roma in Norway*. Springer Verlag, Tyskland. Forventet publisering 2018. Refererer til Council of Europe ad Hoc Committee of Experts on Roma issues (CAHROM 2013) angående disse tallene

66 Aarset, M. F. & Lidén, H. (2017). Historiens betydning for rom og romanifolk/tateres situasjon i dag. *Nasjonale minoriteter og urfolk i norsk politikk fra 1900 til 2016*. Kap. 10.

67 Hagatun 2018. *Country Study – The Educational Situation for Roma in Norway*.

68 Aarset og Lidén 2017. *Nasjonale minoriteter og urfolk i norsk politikk fra 1900 til 2016*.

69 Hagatun 2018. *Country Study – The Educational Situation for Roma in Norway*.

70 Hagatun 2018. *Country Study – The Educational Situation for Roma in Norway*.

Årsakene til fravær er trolig sammensatte. Tradisjonell reising har vært pekt på som en hovedgrunn. Lærere og representanter fra rommiljøer melder om at flere familier har redusert reisingen sin, men at dette ikke nødvendigvis fører til at barna er mer til stede på skolen. Fravær beskrives som en vedvarende utfordring, selv om man ser at flere barn går noe mer på skolen enn tidligere.⁷¹ I kvalitativ forskning kommer det frem at barn med rombakgrunn opplever fordommer fra andre elever og lærere, og at dette svekker deres motivasjon for skolegang, som igjen fører til fravær.⁷²

4.8.1.3 Frafall

Det finnes ikke dokumentasjon når det gjelder frafall for romelever, verken i grunnskolen eller i videregående utdanning. Kvalitative undersøkelser viser imidlertid at mange romelever, og særlig jenter, faller ut av skolen når de når puberteten. Dette bekreftes av personer som jobber tett med romfamiliene, som sier at frafallsraten er vedvarende høy når elevene skal begynne på ungdomsskolen.⁷³

4.8.2 Videregående skole

Det finnes ikke statistikk eller andre data om rom i videregående utdanning. Ifølge kvalitativ forskning forteller rom selv at det til nå bare er to romelever som har fullført videregående skole i Norge. I tillegg fortelles det om to romelever i videregående skole per 2018.⁷⁴

4.8.3 Myndighetenes innsats

Norge har hatt ulike tilnærminger til politikken overfor rom. I en periode hadde myndighetene egne skoleklasser for romelever, kalt Sigøynerskolen, som sammen med alle andre særtiltak for rom ble avvirket fra 1990. Selv om det også før hadde vært mye fravær og frafall, var det fra 1990 en dramatisk nedgang i rombarns deltakelse i skolen.⁷⁵ De fleste voksne rom, også yngre generasjoner, regnes i dag for å være funksjonelle analfabeter.⁷⁶

De senere årene har Oslo kommune opprettet nye særordninger for rom. En av disse er det som kalles Romlostjenesten, og som i dag er det eneste særtiltaket rettet mot rombarns skolegang. Ordningen består av norskspråklige lærere og romanesspråklige assistenter/mediatorer. Disse assisterer barna i deres skolegang og fungerer som mellomledd mellom skolen og foreldrene. Både foreldre og elever uttrykker stor tilfredshet med denne ordningen. Den ble evaluert i 2015 med positive resultater, og har blitt videreført. Ansatte som jobber med rom samt forskere som har studert tiltakene, anbefaler at Romlostjenesten styrkes med flere stillinger, og særlig at det ansettes flere romanesspråklige assistenter/mediatorer. Dette vil kreve at man vektlegger uformell

71 Hagatun 2018. Country Study – *The Educational Situation for Roma in Norway*.

72 Aarset og Lidén 2017. *Nasjonale minoriteter og urfolk i norsk politikk fra 1900 til 2016*.

73 Hagatun 2018. Country Study – *The Educational Situation for Roma in Norway*.

74 Hagatun 2018. Country Study – *The Educational Situation for Roma in Norway*.

75 Hagatun 2018. Country Study – *The Educational Situation for Roma in Norway*.

76 *Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo* (2009).

realkompetanse fremfor formell utdanning, slik at rom kan vurderes som kvalifiserte.⁷⁷ Ansatte som jobber med rom, anbefaler at rombarn får en individuell rett til denne tjenesten.

4.8.4 Ombudets vurdering

Staten har i henhold til nasjonal lovgivning og CERD plikt til å sørge for likeverdig utdanning for rom.⁷⁸ CERD gir mulighet for bruk av særtiltak for å oppnå dette formålet. Eksisterende kunnskap viser at fravær og frafall er vesentlige utfordringer i grunnskolen, og at svært få rom tar videregående utdanning. Statens politikkendring fra særtiltak til mainstreaming later til å ha hatt uheldige effekter, mens nyoppretting av særtiltak ser ut til å innvirke positivt på roms skolegang. Ombudet finner det urovekkende at en så høy andel av en liten og tidligere hardt undertrykt befolkningsgruppe i praksis ikke får likeverdig utdanning, med de konsekvenser det har for barnas videre samfunnsdeltakelse og levekår.

4.8.5 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. iverksette og bygge ut eksisterende ordninger som gir alle rombarn tilstrekkelige norskkunnskaper ved skolestart, som åpen barnehage med norskopplæring
2. sørge for nødvendig språklig tilrettelegging og opplæring i norsk og romanes gjennom skoleløpet
3. bygge ut Romlostjenesten til en permanent ordning som alle rombarn får tilgang til, med mandat til å jobbe både individuelt og på systemnivå. Sikre nødvendige ressurser og kompetanse, og særlig romanesspråklig
4. kartlegge årsaker til høyt fravær og frafall i grunnskolen, og igangsette konkrete tiltak i dialog med elever og foresatte for å sikre trivsel, læringsutbytte og motivasjon hos elever som trenger det
5. opprette kvalifiseringstiltak for skoleassistenter/mediatorer

77 Det vises til slik utdanning ved Södertörn Högskola i Sverige.

78 Norge har også ratifisert Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter.

5. ARBEID OG KVALIFISERING

5.1 Konvensjonen og nasjonal lovgivning

CERD-komiteen uttrykte i 2015 bekymring for den høye arbeidsledigheten blant etniske minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn, og anbefalte Norge å prioritere konkrete og forebyggende tiltak for å motvirke diskriminering og sikre likebehandling i rekrutteringsprosesser i både privat og offentlig sektor. Komiteen anbefalte staten å sikre oppfølging av aktivitets- og redegjørelsesplikten samt vurdere å innføre sanksjoner ved brudd. Videre anbefalte komiteen å sørge for at innvandrere kan tilegne seg norsk språk uten unødvendige hindringer.

En ny samlet likestillings- og diskrimineringslov trådte i kraft 1. januar 2018. Forbudet mot direkte og indirekte diskriminering er videreført og gjelder for alle samfunnsområder inkludert arbeidsliv. Arbeidsgivere, arbeidslivets organisasjoner og offentlige myndigheter har plikt til å fremme likestilling og hindre diskriminering.

5.2 Sysselsettingsnivå og arbeidsledighet⁷⁹

78 prosent av befolkningen (20–66 år) eksklusive innvandrere er i jobb. Tilsvarende tall er 49, 56 og 66 prosent for personer som har innvandret fra henholdsvis Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika. Sysselsettingsgraden øker med botid. Men også blant innvandrere med botid over ti år er det store forskjeller mellom grupper. Innvandrere fra Afrika ligger lavest med om lag 50 prosent i arbeid etter mer enn ti års botid.⁸⁰ I enkelte innvandrergrupper er yrkesdeltakelsen lav og sosialhjelpsbruken høy selv etter mange år i Norge.⁸¹

I gruppen norskfødte med innvandrerforeldre er forskjellen fra befolkningen uten innvandringsbakgrunn mindre. Andelen sysselsatte er 62, 69 og 69 prosent for norskfødte med innvandrerbakgrunn med foreldre fra henholdsvis Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika.

Arbeidsledigheten blant innvandrere er mer enn tre ganger så høy som i befolkningen for øvrig, og denne situasjonen har vært stabil de siste tjue årene. Personer innvandret fra Afrika, Asia og Sør- og Mellom-Amerika har arbeidsledighetstall på henholdsvis ti, seks og seks prosent, mot kun to prosent for befolkningen eksklusive innvandrere.

Det er flere årsaker til forskjellene i sysselsettingsnivå og arbeidsledighet innad i innvandringsbefolkningen (innvandrere og etterkommere), og mellom innvandringsbefolkningen og befolkningen for øvrig. Det finnes ikke dokumentasjon på hvor stor del av disse forskjellene som skyldes diskriminering og hva som skyldes for eksempel forskjeller i språkkunnskaper, formelle kvalifikasjoner, botid etc. Forskning viser imidlertid at diskriminering er en del av problemet.

Ombudet er særlig opptatt av mulighetene for kvalifisering, og om rekrutteringspraksiser i arbeidslivet utestenger personer som er kvalifisert til arbeid.

79 Tall fra Statistisk sentralbyrå, registerdata 2018: <https://www.ssb.no/innvregsys/>

80 Meld. St. 30 (2015–2016): *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*

81 NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, s. 85–86

5.3 Utilstrekkelig kvalifisering til arbeid

Antallet jobber med lave krav til kompetanse har sunket jevnt siden 1970-tallet og forventes å synke ytterligere.⁸² Høye krav til kompetanse og språk vil kunne være en barriere for mange innvandrere.

Prisen blir høy dersom Norge ikke lykkes med kvalifiseringen av innvandrere for arbeidslivet. Vedvarende lav inntekt og lav deltakelse på en viktig fellesarena er en barriere for integrering, og fører til marginalisering. Norge bruker en kombinasjon av generelle ordninger og særordninger i sin kvalifiseringspolitikk. Arbeidsmarkedstiltak tilbudt til både innvandrere og norske statsborgere som har falt utenfor arbeidsmarkedet, er et eksempel på en generell ordning. Introduksjonslovens ordning om opplæring i norsk og samfunnskunnskap er et eksempel på en særordning.

5.3.1 Kvalifisering av nyankomne: introduksjonsprogrammet

5.3.1.1 Situasjonsbeskrivelse

Introduksjonsprogrammet er statens hovedvirkemiddel for å kvalifisere innvandrere for arbeidslivet gjennom opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Siden 2010 har målet vært at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i lønnet arbeid eller utdanning året etter avsluttet program. I 2014 var 58 prosent av alle deltakere som avsluttet programmet, i lønnet arbeid eller utdanning ett år senere. Resultatene varierer mellom grupper, og lavest resultat var det for somaliere med 46 prosent.⁸³ Forskning viser at kvinner i mindre grad enn menn går ut i arbeid eller utdanning etter fullført program. Dette gjelder særlig for kvinner med store omsorgsoppgaver og lav utdanning.⁸⁴

Det er kommunene som bestemmer innholdet i introduksjonsprogrammet, og det er variasjon mellom kommunene i kvaliteten på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne. Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om kvaliteten på denne opplæringen. Flere utredninger, inkludert en offentlig utredning fra 2017⁸⁵, har pekt på behovet for bedre tilpasset norskopplæring, språkopplæring knyttet til arbeid, bedre sammenheng mellom språkopplæring og annen opplæring og økt lærerkompetanse.⁸⁶

Enkelte lovendringer i 2016 og 2018 gir imidlertid større mulighet for å tilrettelegge for å ta formell utdanning som en del av ordningen, starte kvalifiseringen tidligere og å foreta mer av norsk- og samfunnsfagsopplæringen på arbeidsplassen. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene når det gjelder å nå målene for overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram. Det ser ut til å være betydelige problemer for kommunene knyttet til etablering av heldagstilbud, tilpasning av innholdet i programmet og tilstrekkelig tilgang på gode og relevante tiltak.⁸⁷

82 *Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition*, SSB rapport 2016/31

83 NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, s. 74–75

84 Djuve, A. B., Kavli, H. m.fl.: *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* FAFO-rapport 2017:31, kap. 8

85 NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*

86 NOU 2010:7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*

87 NOU 2017:2 *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, s. 198

5.3.1.2 Ombudets vurdering

Ombudet er bekymret for at manglende kunnskap om kvaliteten på norsk- og samfunnsfagsopplæringen kan føre til at politikktutviklingen skjer på mangelfullt grunnlag. Ombudet er videre bekymret for at manglende samordning mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene i enkelte kommuner hindrer måloppnåelsen i introduksjonsprogrammet. Ombudet er i tillegg opptatt av at introduksjonsprogrammets utforming og tilbud ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til individuelle og kjønnsstypiske variasjoner og behov.

5.3.1.3 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. iverksette tiltak som sikrer en opparbeiding av arbeidsmarkedskompetanse i kommunenes introduksjonsprogram og en bedre samordning mellom ulike sektormyndigheter, særlig mellom utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene
2. foreta systematisk utprøving og evaluering av ulike modeller for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at valg av opplæringsmodeller blir mer kunnskapsbasert
3. sikre at kvinner i fødselspermisjon i alle kommuner i praksis får et minimumstilbud med oppfølging og opplæring under permisjonen

5.3.2 Kvalifisering av etablerte innvandrere

Det norske arbeidsmarkedet verdsetter i liten grad utdanningen som særlig flyktninger har med seg. Samtidig viser det seg at flyktninger som har fått deler av sin utdanning i Norge, har høy sysselsetting. Det er dermed store samfunnsøkonomiske gevinster og integreringsgevinster forbundet med å komplettere utenlandsk utdanning med noe utdanning fra Norge, sammenlignet med å måtte ta hele utdanningen på nytt. Selv om myndighetene har satt i gang utvikling av noe kompletterende utdanning for lærere og sykepleiere, har Norge i liten grad tilbudt kompletterende utdanning ellers.⁸⁸

En rapport fra 2014 om aktiveringstiltak for somaliere gjennomført av myndighetenes arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), beskriver et system som har mislykkes i å tilrettelegge for en gruppe innvandrere med store utfordringer, med blant annet en høy andel analfabeter:

«Forholdet mellom NAV-ansatte og somaliske brukere kan forstås som en selvforsterkende ond sirkel, der et aktiveringsregime som i liten grad er tilpasset somaliske innvandreres særskilte behov, de somaliske brukernes reaksjoner på det de opplever som stadige ydmykkelser i møte med systemet, og NAV-ansattes frustrasjon over det de opplever som vanskelige brukere, forsterker hverandre og bryter ned tilliten i relasjonen mellom dem. Det er grunn til å tro at dette også har negative konsekvenser for somaliske innvandreres forhold til offentlige institusjoner generelt og for deres muligheter til aktiv samfunnsdeltakelse.»⁸⁹

88 NOU 2017: 2, *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, s. 78–79 og 81

89 Friberg, Jon og Olav Elgvin: *Når aktivering blir ydmykelse: En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*, FAFO Rapport 2014:43, s. 8

Ombudet er opptatt av at NAV i større grad enn i dag identifiserer den enkeltes behov slik at en likeverdig tjeneste kan tilbys.

Lønnstilkudd som kvalifiseringstiltak i privat sektor generelt utpekes særlig som det tiltaket som gir best overgang til arbeid. Også når det gjelder forskning om effekten av arbeidsmarkeds- og integreringstiltak blant innvandrere, har en studie vist betydelig effekt fra lønnstilkudd for innvandrere fra Øst-Europa, Asia og Afrika.⁹⁰ Gjennom lønnstilkudd kan arbeidsgiveren få testet kompetansen og produktiviteten til arbeidstakeren samtidig som den enkelte får opplæring og erfaring i arbeids- og samfunnslivet.⁹¹

5.3.2.1 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. utvikle kompletterende utdanningstilbud, slik at innvandrere slipper å ta hele utdanningen på nytt og på den måten får kortere vei inn i arbeidslivet
2. sikre at NAV klarer å konkretisere gruppers behov slik at tiltak blir mer individuelt tilrettelagt og tilpasset den enkeltes bakgrunn, forutsetninger og kvalifiseringsbehov
3. øke bruken av tidsbegrenset lønnstilkudd som kvalifiseringstiltak for å få flere lavkvalifiserte innvandrere ut i arbeid

5.4 Mangel på likebehandling i rekrutteringsprosesser

For innvandrere og etterkommere som har kvalifikasjoner, kan rekrutteringsprosessene i det norske arbeidslivet være en barriere. Diskriminering forekommer i rekruttering, for eksempel gjennom at det stilles ulovlige språkkrav til stillinger. Imidlertid ser problemet også ut til å være at rekrutteringsprosesser gjennomføres på den måten at annerledeshet slår negativt ut selv ved like kvalifikasjoner. Slik diskriminering er vanskelig å påvise.

Norsk forskning fra de siste årene viser at en synlig minoritetsbakgrunn ofte kan bli en ulempe. Dette gjelder både i offentlig og privat sektor, og også for godt kvalifiserte kandidater.

Intervjuet er sentralt i ansettelsesprosesser, både i privat og offentlig sektor. Intervjuet har en hel rekke feilkilder som er både velkjente og sterke.⁹² Forhold som personlig kjemi og humor er svært viktig på jobbintervjuer i Norge. Det ser ofte ut til å handle mindre om å finne ut hvorvidt kandidaten kan utføre jobben, og mer om hvorvidt kandidaten oppfattes å passe inn.⁹³ Kandidater som skiller seg ut fra majoritetsbefolkningen, vil derfor ofte møte en barriere som ikke nødvendigvis handler om egnethet til å utføre jobben.

90 Studie fra FAFO referert til i NOU 2017:2, *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, s. 94

91 NOU 2017:2, *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*, s. 217

92 Skorstad, Espen (2015). *Rett person på rett plass*. Gyldendal.

93 Rogstad, J. & Sterri, E. B. (2014). *Kulturelt betinget naturlig beskjedenhet*, Fafo-rapport 2014:33

Det er påvist at et pakistansk klingende navn i jobbsøknaden i seg selv reduserer sjansen for å bli kalt inn til intervju.⁹⁴

Det å ha en synlig minoritetsbakgrunn – det vil si kandidater som har trekk som arbeidsgiver er lite kjent med, og som skiller seg ut fra majoriteten – er en ulempe selv ved gode kvalifikasjoner ved ansettelse i statlige etater.⁹⁵ Basert på gjennomførte ansettelsesprosesser i statlige etater finner forskere at det er større sannsynlighet for å bli kalt inn til intervju som majoritetsmann uten relevant utdanning (46 prosent sannsynlighet) enn som mann med etnisk minoritetsbakgrunn med relevant utdanning (42 prosent sannsynlighet). Sannsynligheten for å bli innstilt som nummer 1, er lik sju prosent, både for en majoritetsmann uten relevant utdanning og en mann med etnisk minoritetsbakgrunn med relevant utdanning.

Personer med innvandringsbakgrunn med mastergrad fra Norge har høyere arbeidsledighetsrisiko et halvt år etter eksamen enn studenter uten innvandringsbakgrunn med tilsvarende mastergrad, også etter kontroll for hvilken faggruppe de tilhører, karakterer og norskferdigheter. Mens 24 prosent av ikke-vestlige innvandrere og 13 prosent av etterkommere er arbeidsledige seks måneder etter ferdig mastergrad, gjelder dette bare 6,5 prosent av kandidatene uten innvandringsbakgrunn.⁹⁶

Videre viser ny forskning at det er en del jobber som antas å passe for ulike nasjonaliteter. Forskerne lanserer konseptet «ethnicity as skill», at arbeidsgivere tenderer til å tillegge arbeidstakere kvalifikasjoner basert på etnisk gruppe.⁹⁷

5.4.1 Statens virkemidler og politikk

5.4.1.1 Handlingsplaner og tiltak

Staten nevner i sin siste CERD-rapport to stortingsmeldinger som svar på komiteens anbefaling nr. 22. Meld St. 16 (2015/2016) *Fra utenforskap til ny sjanse* handler om tiltak for kvalifisering og kompetansebygging. Meld St. 30 (2015/2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* lister opp 69 tiltak for nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn. Det er bare tiltak nr. 40: «samarbeide med partene i arbeidslivet om forslag for å fremme innvandreres deltakelse i arbeidslivet» som kan sies å berøre arbeidsgiversiden og ordinær rekruttering.

94 Midtbøen, A. & Rogstad, J. (2012). *Diskriminerings omfang og årsaker*, ISF-rapport 2012:1

95 Bjørnseth, M., Rogstad, J. & Sterri, E. B. (2018). *Profesjonell rekruttering er likestilt rekruttering*, Fafo-rapport 2018:1

96 Kandidatundersøkelsen 2017. *Forbedret arbeidsmarkedssituasjon for nyutdannede?* (NIFU Arbeidsnotat 2018:5)

97 Friberg, J. H. & Midtbøen, A. (2017): *Ethnicity as skill: immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour markets*, Journal of Ethnic and Migration Studies

5.4.1.2 Juridiske virkemidler

Aktivitets- og redegjørelsesplikten

Regjeringen la i september 2018 frem et forslag til ny aktivitets- og redegjørelsesplikt⁹⁸. I forslaget skal alle offentlige arbeidsgivere og private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte⁹⁹ følge en spesifisert arbeidsmetode for aktivitetsplikten. Det foreslås også en redegjørelsesplikt for disse arbeidsgiverne. Redegjørelsen skal vise hva som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. I tillegg foreslås det en plikt til å redegjøre for likestilling etter regnskapsloven for regnskapspliktige virksomheter. Denne plikten vil ikke kontrolleres.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal veilede arbeidsgivere og kontrollere aktivitets- og redegjørelsespliktene etter likestillings- og diskrimineringsloven, men det legges ikke opp til noen håndheving eller sanksjonering av plikten utover dette.

Kvalifikasjonsprinsippet

Kvalifikasjonsprinsippet har tidligere vært et ulovfestet prinsipp med lovs rang, men er fra 2017 tatt inn i statsansatteloven.¹⁰⁰ Prinsippet tilsier at offentlige arbeidsgivere skal ansette den best kvalifiserte kandidaten til en stilling. Vurderingen av hvem som er best kvalifisert, gjøres ved å sammenligne kandidatenes formelle kvalifikasjoner, arbeidserfaring og personlige egnethet. Ombudet legger til grunn at også private arbeidsgivere i hovedsak ønsker å følge et kvalifikasjonsprinsipp, fordi det er rimelig å anta at også de ønsker å ansette den som er best egnet til å utføre arbeidsoppgavene som ligger til stillingen.

Et kvalifikasjonsprinsipp som fungerer etter intensjonen, vil være et effektivt virkemiddel mot diskriminering. Forskningen viser imidlertid at det er stor risiko for at arbeidsgivernes «magefølelse» kan trumfe objektive data. Arbeidsgivere bruker mye skjønn, og det er lite som indikerer at vurderinger av personlig egnethet og kjemi bygger på saklig informasjon knyttet til jobben som skal gjøres. Disse skjønnsmessige avgjørelsene er lite transparente, og det gir stor risiko for rekrutteringsprosesser som ikke sikrer likebehandling.¹⁰¹

5.4.2 Ombudets vurdering

Ombudet mener det mangler konkrete tiltak som skal sikre likebehandling ved rekruttering, og at det er behov for mer veiledning om dette. Slik veiledning kan bidra til å sikre at kvalifikasjonsprinsippet følges i det offentlige, og den kan bidra til å gi legitimitet til ansettelsesprosesser. En god veileder om ansettelsesprosesser bør utformes slik at den også kan være nyttig for private arbeidsgivere.

Ombudet mener at forslaget om ny aktivitets- og redegjørelsesplikt i all hovedsak er godt, men er opptatt av at det settes av tilstrekkelige ressurser til veiledning og kontroll slik at pliktene gjøres kjent og blir etterlevd.

98 Høring - Forslag om styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet (2018).

99 Mer enn 20 ansatte dersom en av partene i virksomheten krever det

100 Statsansatteloven § 3.

101 Rogstad, J. & Sterri, E. B.: *Rettmessig forskjellsbehandling? Rettferdighet og amatørskap i ansettelsesprosesser*. Fafo-rapport 2016:23 og Rogstad, J. & Sterri, E. B.: *Kulturelt betinget naturlig beskjedenhet: En studie av jobbintervjuets muligheter og begrensninger*. Fafo-rapport 2014:33.

5.4.3 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. sikre at offentlige arbeidsgivere er kjent med hvordan likeverdige rekrutteringsprosesser skal gjennomføres slik at det kan dokumenteres at kvalifikasjonsprinsippet er blitt fulgt
2. vurdere å lage en egen veileder for ansettelser i det offentlige. Veiledningen bør være praktisk og konkret og tydeliggjøre kvalifikasjonsprinsippet
3. sikre ressurser til veiledning og kontroll av aktivitets- og rapporteringspliktene

6. KJØNNSBASERT VOLD

6.1 Konvensjonsforpliktelsene og temaavgrensning

CERD-komiteen har i sin generelle anbefaling nr. 25 påpekt at konvensjonen også skal sees i et kjønnsperspektiv. CERD-komiteen har ved flere anledninger kommet med spesifikke anbefalinger til Norge for å motvirke interseksjonell diskriminering av voldsutsatte kvinner og jenter med minoritetsbakgrunn. Denne rapporten omhandler temaer innenfor kjønnsbasert vold som særlig berører innvandrerbefolkningen, samer og nasjonale minoriteter, ved at disse gruppene er overrepresentert eller fordi beskyttelsen og bistanden ikke er tilpasset disse gruppenes bakgrunn og behov.¹⁰² Temaene er menneskehandel til prostitusjon, partnerdrap og krisesentertilbudet. Det første omhandler innvandrere, og de to andre innvandrerbefolkningen, samer og nasjonale minoriteter. Komiteens anbefalinger fra 2015 tas opp under hvert tema.

6.2 Menneskehandel til prostitusjon

6.2.1 Konvensjonen, nasjonal lovgivning og politikk

CERD-komiteen anbefalte i 2015 Norge å sørge for at ofre for menneskehandel har tilstrekkelig bistand og beskyttelse uavhengig av om de har oppholdstillatelse eller ikke, å innvilge ofre oppholdstillatelse dersom det er behov for dette samt å styrke innsatsen mot menneskehandel ved blant annet å identifisere, straffeforfølge og straffe de ansvarlige. Videre anbefalte komiteen myndighetene å bygge ut et fullverdig helsetilbud til mennesker som er involvert i prostitusjon, uavhengig av oppholdstillatelser. Menneskehandel er straffbart etter straffeloven.¹⁰³ Myndighetenes fjerde handlingsplan mot menneskehandel kom i 2016,¹⁰⁴ og det har over tid vært iverksatt flere tiltak for å avdekke og bekjempe slik kriminalitet.

6.2.2 Omfang og rettslig forfølgelse

Politiet har fra 2007 til 2016 registrert nesten to tusen mulige ofre for menneskehandel til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, hvorav hoveddelen er kvinner. I 2016 var 188 personer under oppfølging som mulige ofre for menneskehandel. Politiet påpeker at de ikke nødvendigvis fanger opp hele antallet som andre myndigheter og organisasjoner har identifisert som mulige ofre for menneskehandel, og at det er grunn til å forvente mørketall på dette området. Av de 188 som var mulige ofre under oppfølging i 2016, var det 173 kvinner over 18 år, fem jenter under 18 år, sju menn over 18 år, to gutter under 18 år og én transperson over 18 år.¹⁰⁵ ROSA-prosjektet, et landsdekkende hjelpetilbud til voksne som er menneskehandlet til prostitusjon, oppgir at de har hjulpet ca. 500 personer ut av menneskehandel siden 2005 og vært i kontakt med over 1000 personer fra 62 ulike land. I 2017 bistod ROSA-prosjektet totalt 74 personer, hvorav åtte var menn og resten kvinner.

102 CEDAW 2017. *Ombudets rapport til FNs kvinnekomiteé – et supplement til Norges niende periodiske rapport.* Rapporten omhandlet også kjønnsbasert vold.

103 Straffeloven. Særlig relevant er §§ 257 og 258 om menneskehandel og grov menneskehandel, § 315 om hallikvirksomhet, § 316 om kjøp av seksuelle tjenester fra voksne (sexkjøpsloven) og § 309 om kjøp av seksuelle tjenester fra barn.

104 *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.*

105 *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2016.*

I 2016 ble det registrert 46 anmeldelser av menneskehandel til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse i Norge. Det finnes ikke oversikt over totalt antall saker etterforsket, men i Oslo politidistrikt hvor det er mest aktivitet på feltet, ble det i 2016 etterforsket 21 menneskehandelssaker – tre om tvangsarbeid og 18 om prostitusjon. Politiet initierte selv tre av sakene i 2016, resten var anmeldelser. Enkelte år har det vært null domfellelser i slike saker, mens det i 2016 var fem saker som endte med at bakmenn ble domfelt. Politiet rapporterer at mange ofre for menneskehandel ikke tør, kan eller vil anmelde bakmenn.¹⁰⁶ ROSA-prosjektet oppgir at ofrene opplever det som utrygt å fortelle om bakmennene og anmelde dem fordi de uansett i stor grad risikerer å bli sendt ut av Norge. Av de totalt 74 personene ROSA-prosjektet bistod i 2017, var det kun 17 som valgte å anmelde sine bakmenn/-kvinner.¹⁰⁷

6.2.3 Oppholdsstatus, re-trafikkering og ulik tilgang til rettigheter

Et samlet Storting gjorde i 2015 et anmodningsvedtak til regjeringen om å utrede muligheten for å gi oppholdstillatelse til personer hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel.¹⁰⁸ Begrunnelsen var å ivareta ofrenes behov for beskyttelse og rettssikkerhet i større grad, sikre mot re-trafikkering ved utsending til land hvor bakmannsapparatet befinner seg, og med slik beskyttelse bidra til mindre frykt for å anmelde – og dermed økt muligheten for straffeforfølgelse. Regjeringen har i 2017, som svar på anmodningsvedtaket fra 2015, meldt at utlendingsloven, eksisterende praksis og tiltak i handlingsplanen mot menneskehandel av 2016 er tilstrekkelige.¹⁰⁹

Slik det er i dag, er det kun ofre som vitner i en rettssak om menneskehandel, som har rett på oppholdstillatelse. Dersom det vurderes at personen står i reell fare ved tilbakesendelse til hjemlandet, kan det innvilges asyl. Ofre for menneskehandel kan utover dette innvilges oppholdstillatelse dersom særlige grunner taler for det.¹¹⁰ ROSA rapporterer at det i praksis bare er dem som vitner, som kan få opphold, men at det er svært få saker som havner for retten. Det kan være ulike grunner til at sakene ikke kommer til domstolene, eksempelvis politiets kapasitet til å etterforske saker, eller at etterforskning vanskeliggjøres ved at bakmannsapparatet ikke befinner seg i Norge. Dette omtales i Politidirektoratets årlige rapport på menneskehandelfeltet.¹¹¹

I tillegg har tilgangen til oppholdstillatelse i realiteten blitt enda mindre etter at Stortinget i oktober 2016 fjernet «rimelighetsvurderingen»¹¹² ved behandling av søknader om oppholdstillatelse. ROSA-prosjektet oppgir at dette har forverret situasjonen for ofre for menneskehandel, og at de nærmest konsekvent får avslag.¹¹³ I 2017 fikk et offer for menneskehandel avslag på opphold fordi

106 *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2016.*

107 *ROSA årsrapport 2017* og konsultasjon med ROSA-prosjektet

108 Stortingets vedtak nr. 123 (2015).

109 Regjeringens svar (2017) på Stortingets vedtak nr. 123 (2015).

110 Utlendingsforskriften § 8-4.

111 *Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2016* (2017). Kap. 6.

112 I 2016 ble utlendingsloven endret slik at det ikke lenger skal gjøres en vurdering av hvorvidt det er rimelig å henvise en person til å søke beskyttelse i andre deler av hjemlandet enn det området personen flyktet fra (såkalt rimelighetsvurdering). Terskelen for å få innvilget oppholdstillatelse har dermed blitt høyere. Utlendingsloven § 28.

113 *ROSA årsrapport 2017.*

Utlendingsdirektoratet (UDI) mente at hun ville være trygg i hjemlandet, til tross for at hun hadde vitnet mot bakmannsapparatet.¹¹⁴

Støtte- og hjelpeorganisasjoner på feltet rapporterer videre om tilfeller av re-trafikkering. Mange kvinner som tidligere har blitt sendt tilbake til såkalt mottakerstat (første ankomstland i Europa tilknyttet Dublin-forordningen), har havnet i en ny utnyttelsessituasjon.¹¹⁵ Det er ingen mekanismer som sikrer at kvinner som har blitt identifisert og har mottatt bistand som ofre for menneskehandel i Norge, blir ivaretatt ved overføring til mottakerstat. Dette vil si at de må gjennomgå en helt ny identifiseringsprosess og står uten særlig beskyttelse eller bistand i påvente av dette. Slik identifisering vil igjen bero på kvinnens egen evne til å gjøre informasjonen kjent for apparatet hun møter. På denne måten blir ofrene for menneskehandel svært sårbare for ny utnyttelse. Ofte blir kvinnene overført til landet der bakmannsapparatet befinner seg, og mye av den tidligere utnyttelsen har funnet sted.

Videre har hjelpeapparatet erfart at kvinner uten oppholdstillatelse, hvis situasjon tilsier at de kan være ofre for menneskehandel, blir uttransportert før identifisering lar seg gjennomføre. Med dette får de ikke tilgang til den bistanden de kan ha krav på i Norge.

Organisasjoner som jobber med ofre for menneskehandel, ser det slik at ofre for menneskehandel i Norge blir instrumentelle for den strafferettslige forfølgelsen av bakmenn, og ikke primært rettighetshavere med behov for beskyttelse.¹¹⁶

Selv om bekjempelse av menneskehandel har vært et satsingsområde for norske myndigheter, oppgir samtlige hjelpetiltak at det mangler et helhetlig og godt hjelpetilbud for kvinner som vil ut av prostitusjon. Disse tiltakene er viktige også for ofre for menneskehandel. Det meldes om at oppfølgingen av mulige ofre for menneskehandel ikke fungerer godt nok, blant annet når det gjelder helse- og sosialtjenester, inkludert bolig. Stortinget har anmodet regjeringen om å styrke ROSA-prosjektet, vurdere å gjøre det om til et permanent tiltak og sikre tiltaket økonomisk forutsigbarhet.¹¹⁷ Regjeringen har ikke fulgt opp dette.

Personer som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel, kan få en såkalt refleksjonsperiode. Under denne seks måneders refleksjonsperioden utløses rettigheter som helsehjelp, økonomisk støtte og botilbud. Når denne statusen er avsluttet, opphører tilgangen til disse rettighetene. Ulik oppholdsstatus gir variasjoner i tilgangen til, og kvaliteten på, den beskyttelsen og bistanden som ofrene får – som reflektant¹¹⁸, asylant, frivillig returnert eller som en person under Dublin-forordningen. Det rapporteres at flere mulige ofre for menneskehandel havner i en mer utfordrende situasjon etter at refleksjonsperioden har utløpt, ofte knyttet til frykt for represalier fra bakmenn dersom de har gitt politiet informasjon. I tillegg mister hjelpeapparatet kontakt med en høy andel kvinner etter refleksjonsperiodens utløp.¹¹⁹

114 Oslo tingretts dom TOSLO-2017-153411 (2018). Og *Risikerte alt for å ta bakmennene*. NRK Hordaland (2018). Se lenken til saken i referanselisten.

115 *ROSA årsrapport 2017* og konsultasjon med ROSA-prosjektet

116 Krisesentersekretariatet og Helse og rehabilitering (2009). *Challenging the ad hoc Norwegian approach to eliminate trafficking in women*.

117 Stortingsvedtak nr. 118 (2015).

118 Personer som innvilges en refleksjonsperiode, får status som «reflektant».

119 *ROSA årsrapport 2017* og konsultasjon med ROSA-prosjektet.

6.2.4 Ombudets vurdering

Ombudet vil understreke at ofre for menneskehandel er i en særlig utsatt situasjon der de er totalt prisgitt sine bakmenn. Deres liv og helse er utsatt mens de er under bakmennene, men også dersom de bryter med dem. Når de først har blitt fanget i nettverket til menneskehandlere, kan de være i fare også i andre land i Europa, og også i sitt eget hjemland.

Ombudet mener at regjeringen, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak, bør utrede muligheten for å gi oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel uavhengig av om ofrene har vitnet i en rettssak mot bakmenn. Det innebærer også å utrede konsekvenser av fjerning av rimelighetskravet, og om dagens praktisering av utlendingsforskriften er for streng.

Ombudet er kritisk til at de særskilte rettighetene som reflektant opphører når refleksjonstiden er over. Ofre for menneskehandel bør få sikret sin tilgang til helse- og sosiale rettigheter i Norge, uten betingelser som for eksempel å vitne mot bakmenn i en rettssak.

6.2.5 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. sikre at ofre for menneskehandel får reell tilgang til oppholdstillatelse og bistand uavhengig av om de vitner i en rettssak
2. sikre at søknader om oppholdstillatelse fra mulige ofre for menneskehandel omfattet av Dublin-forordningen, realitetsbehandles og ikke avvises
3. gi bedre beskyttelse og bedre tilgang til sosialhjelp, helsehjelp og juridisk bistand uavhengig av oppholdsstatus
4. styrke ROSA-prosjektet og gjøre det til et permanent, nasjonalt oppfølgingstilbud

6.3 Partnerdrap

6.3.1 Konvensjonen, nasjonal lovgivning og politikk

CERD-komiteen har tidligere påpekt overfor Norge behovet for økt innsats mot vold mot kvinner, og spesielt mot kvinner med minoritetsbakgrunn. Vold i nære relasjoner, inkludert partnerdrap, er straffbart etter straffeloven.¹²⁰ Norges nasjonale handlingsplan mot vold i nære relasjoner gikk ut i 2017 og har ikke blitt erstattet. Kun rundt en tredjedel av norske kommuner har en kommunal handlingsplan for håndtering av vold i nære relasjoner, til tross for at dette er et lovpålagt krav.¹²¹ Fylkesmennenes tilsyn med kommunene og deres arbeid mot vold i nære relasjoner varierer mellom fylkene, ifølge meldinger fra det sivile samfunn.

120 Straffeloven. Lenke i referanselisten.

121 Sandmoe, A. (2016). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner — også for eldre utsatte?* Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 9/2016.

6.3.2 Alvorlig og vedvarende problem

Selv om det relativt sett er få drap i Norge, er andelen partnerdrap høy og utgjør en fjerdedel av alle drap. Antall drap generelt i Norge går ned, men ikke partnerdrap. 147 kvinner og 18 menn har blitt drept av sine partnere i perioden 1991–2010.¹²² Politiets årlige drapsstatistikk for 2016 viste totalt 25 drapssaker med 27 ofre og 31 gjerningspersoner, hvorav sju var drept av sin partner eller ekspartner.

Innvandrere, fattige og unge kvinner er mer utsatt for partnerdrap. Personer med sammensatte helsemessige og sosioøkonomiske problemer er overrepresentert både som ofre og gjerningspersoner.¹²³

Det er ikke mulig å koble informasjon om offerets og gjerningspersonens landbakgrunn i politiets drapsstatistikk, til informasjon om relasjonen mellom offer og gjerningsperson.¹²⁴ Det er derfor vanskelig på bakgrunn av dette å tallfeste partnerdrap knyttet til innvandrerbakgrunn.

En av landets riksdekkende aviser, Verdens Gang (VG), har siden 2007 publisert egen statistikk om partnerdrap fra 2000 og fremover. Gjennomgangen viser at det fra 2000 til 1. oktober 2018 har vært 164 partnerdrap der totalt 85 gjerningspersoner var født i Norge, mens 79 var født i utlandet.¹²⁵ I 2007 var det for første gang overvekt av innvandrere blant gjerningspersonene sett i forhold til folketallet. Mens 14 prosent av Norges befolkning i 2018 er innvandrere, har 47 prosent av partnerdrapene blitt utført av innvandrere.¹²⁶

For sju av ti partnerdrap var det registrert partnervold før drapet.¹²⁷ Det betyr at dette var «varslede» drap, og det er grunn til å tro at flere av disse drapene kunne vært forhindret. Omvendt voldsalarm er fortsatt lite i bruk, til tross for at Riksadvokaten allerede i 2013 anmodet rettsapparatet og politiet om økt bruk.

6.3.3 Ombudets vurdering

Ombudet mener det er urovekkende at antall partnerdrap ikke har gått ned til tross for stor innsats og bredt engasjement på feltet. Ombudet har lenge etterlyst fra regjeringen en ekspertgruppe som skal gjennomgå alle partnerdrap. Dette blant annet for å avdekke svikt i hjelpeapparatet og sette inn effektive tiltak for å forebygge nye partnerdrap. En slik utredning bør også se på hvorfor det er en overrepresentasjon av gjerningsmenn med innvandrerbakgrunn. Ombudet vet at regjeringen jobber med å få på plass et utvalg, og har i møte med justisministeren i midten av 2018 foreslått at det snarest legges frem et forslag for Stortinget om et slikt utvalg. Videre mener ombudet at politiets drapsstatistikk også bør inkludere relasjonen mellom overgriper og offer og deres landbakgrunn.

122 Politiets (2017). *Nasjonal drapsoversikt 2017. Drap i Norge 2008–2017*.

123 Bø Vatnar, Friestad og Bjørkly (2017). Intimate partner homicide, immigration and citizenship: evidence from Norway 1990–2012. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2017, VOL. 18, NO. 2, s. 104.

124 NOU 2012:15 (2015) *Politikk for likestilling*.

125 <https://www.vg.no/spesial/2016/partnerdrapene/overview/stats>

126 Tall fra VG. VG definerer innvandrer som en «person født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre».

127 Bø Vatnar, S., K. (2015): *Partnerdrap i Norge 1990–2012 En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap*.

Ombudet er bekymret for at voldsutsatte kvinner fortsatt ikke får tilstrekkelig beskyttelse, og for at myndighetene ikke mer effektivt forhindrer partnerdrap.

6.3.4 Ombudets anbefalinger:

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. snarest legge frem et forslag for Stortinget om et utvalg som skal utrede partnerdrap
2. iverksette tiltak for å sikre at omvendt voldsalarm blir tatt mer i bruk
3. sørge for at politiets drapsstatistikk også inkluderer relasjonen mellom overgriper og offer og deres landbakgrunn

6.4 Krisesentertilbudet og andre hjelpetilbud

6.4.1 Situasjonsbeskrivelse

Krisesentertilbudet er det eneste hjelpetiltaket med særlig kompetanse på å gi beskyttelse, sikkerhet, råd og veiledning til kvinner, menn og barn som blir utsatt for vold i nære relasjoner. Innvandrere, unge med innvandrerbakgrunn, asylsøkere, flyktninger samt noen fra den samiske befolkningen og de nasjonale minoritetene oppsøker krisesentrene for hjelp og beskyttelse mot vold i nære relasjoner, æresrelatert vold, tvangsekteskap eller menneskehandel.

Kvinner med innvandrerbakgrunn er overrepresentert på krisesentre. I 2016 hadde 1844 voksne personer opphold på norske krisesentre. Andelen beboere med innvandrerbakgrunn var 63 prosent. Erfaring viser at disse blir boende lenger.¹²⁸ Dette har ofte å gjøre med manglende oppfølging knyttet til reetablering med bolig og arbeid.¹²⁹ I tillegg har kvinner med innvandringsbakgrunn som oppsøker krisesentre, færre kontakter og mindre erfaring med det norske samfunn. 79 menn med innvandrerbakgrunn ble registrert ved krisesentrene i 2016, et antall som har endret seg lite de siste to årene.¹³⁰

Mange krisesentre opplever stor usikkerhet rundt økonomiske rammer og stabiliteten rundt tilbudet.¹³¹ Dette har konsekvenser for hjelpen til kvinner med innvandrerbakgrunn, siden de er den største brukergruppen.¹³²

Det er per i dag stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hjelpetilbud til utsatte for vold i nære relasjoner. Blant utfordringene er at hjelpeinstansene mangler god kontakt seg imellom, ansvarsområder er uavklarte, og det mangler koordinering.¹³³ Mangel på språklig tilrettelegging er

128 *Årsmelding 2017*. Krisesentersekretariatet.

129 *Krisesentertilbudet i kommunene*. Statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

130 *Krisesentertilbudet i kommunene*. Statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

131 *Krisesentertilbudet i kommunene*. Statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

132 Bakketeig Elisiv, Stang Elisabeth Gording, Madsen Christian, Smette Ingrid og Stefansen Kari (2014).

Krisesentertilbudet i kommunene. Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven. NOVA Rapport 19/14.

133 *Ny i Norge*. Rapport fra Oslo Krisesenter (2008).

en utfordring som har blitt påpekt i lengre tid, blant annet av Kriresentersekretariatet.¹³⁴ I tillegg får voldsutsatte som skal videre fra krisesentrene, begrenset tilbud om bolig og arbeid, noe som igjen er avgjørende for at kvinner faktisk bryter ut av voldelige forhold og kan etablere seg selvstendig.

6.4.2 Ombudets vurdering

I og med at krisesentertilbudet i stor grad benyttes av mennesker med minoritetsbakgrunn, mener ombudet at det er viktig å styrke dette tilbudet over hele landet – både som et generelt tilbud og et tilbud tilpasset den enkeltes behov.

Det er bekymringsfullt at krisesenterloven ikke er implementert i alle kommuner, blant annet ved at det mangler kommunale handlingsplaner og koordinering av hjelpetilbud, og at det er begrenset tilbud om bolig og arbeid samt at krisesentrene har ustabile og usikre økonomiske rammer. En nasjonal handlingsplan mot vold i nære relasjoner er viktig for å sikre et helhetlig tilbud samt bedre koordinering av tilbud og tiltak på feltet.

6.4.3 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. legge frem en ny nasjonal handlingsplan mot vold i nære relasjoner, som både inkluderer minoriteter i ordinære tilbud og tilbud tilpasset spesifikke behov blant minoriteter
2. sikre at handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kommer på plass i alle kommuner
3. sikre gode koordinerte tjenester, inkludert hjelp til bolig og arbeid. Hele hjelpekjeden må samarbeide, og tjenestene bør ta utgangspunkt i voldsutsattes egne behov og forankres i krisesentrenes ekspertise
4. sikre tilstrekkelige og forutsigbare ressurser til krisesentrene
5. sikre at voldsutsatte som møter språkbarrierer, får nødvendig språklig tilrettelegging, som tilgang til kvalifiserte tolketjenester
6. bidra til å styrke innvandrer-, minoritets- og urfolkskvinnens egne initiativ til for eksempel selvhjelpsgrupper, støttegrupper eller nettverk slik at voldsutsatte kan få hjelp fra flere hold

6.5 Samer og vold i nære relasjoner

6.5.1 Situasjonsbeskrivelse

Samiske personer er mer utsatt for vold enn andre.¹³⁵ I en undersøkelse fra 2015 rapporterte samiske kvinner om høyere forekomst av psykisk, fysisk og seksuell vold, sammenlignet med

134 Årsmelding 2017. Kriresentersekretariatet.

135 Eriksen, A. (2017). *Breaking the silence – Interpersonal violence and health among Sami and non-Sami. A population-based study in Mid- and Northern Norway*. Universitetet i Tromsø.

befolkningen ellers. Nesten halvparten av de samiske kvinnene rapporterte om vold, mot 35 prosent av kvinner ellers. 22 prosent meldte om seksuell vold, mot 16 prosent blant ikke-samiske kvinner. Årsakene til disse forskjellene er ikke kjent.¹³⁶

En rapport fra 2018 viser til at av de elleve kommunene i samisk språkforvaltningsområde¹³⁷ har kun tre av kommunene handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, og i disse tre er urfolk eller den samiske befolkningen nevnt spesifikt.¹³⁸

En rapport fra 2017, som særskilt tar opp vold i nære relasjoner i den samiske befolkningen, viser at politiet og hjelpeapparatet ikke har tilstrekkelig kompetanse på samisk språk og kultur. Rapporten viser også til tabuer og taushetskultur i samiske samfunn som slår uheldig ut når det gjelder vold og overgrep. Det kommer videre frem en rekke utfordringer knyttet til at den historiske undertrykkningen av samer fortsatt bidrar til mistillit til hjelpeapparatet. I tillegg avdekker rapporten at samiske familier ofte ønsker å løse problemer selv innad i de samiske samfunn. Hjelpeapparatet mangler kulturkunnskap for å bygge ned denne terskelen, og for å gi samer som opplever vold i nære relasjoner, nødvendig bistand og beskyttelse. Språklig tilrettelegging mangler også i stor grad. Per i dag er altså ikke hjelpetilbudet til den samiske befolkningen tilpasset samisk språk, kultur og taushetskultur.¹³⁹

I tillegg til de generelle tiltakene som bidrar til å beskytte alle mot vold i nære relasjoner, har norske myndigheter satt i gang ulike tiltak som er egnet til å beskytte voldsutsatte i den samiske befolkningen spesielt, som Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus (SANKS).¹⁴⁰ Likevel er det svakheter i hvordan den samiske befolkningens rett til et system for å forebygge, avverge og etterforske vold i nære relasjoner ivaretas, og det trengs mer forskningsbasert kunnskap både om samiske voldsutsatte og hvordan myndighetene best kan ivareta de voldsutsattes rettigheter.

6.5.2 Ombudets vurdering

Ombudet er bekymret for at selv om samer er mer utsatt for vold enn andre, har verken hjelpeapparatet eller politiet særskilt kompetanse på samisk språk og kultur. Det gjør det vanskeligere å beskytte personer med samisk bakgrunn mot vold i nære relasjoner og å gi utsatte nødvendig bistand. Hjelpeapparatet mangler koordinerte tjenester, kunnskap om hvordan oppdage og forebygge vold samt språklig og kulturell innsikt i urfolksmiljøer. Uten særskilt kunnskap om disse gruppene svikter staten sitt ansvar.

136 Eriksen A., Hansen K.L., Javo C. og Schei B. (2015). Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study. *Scandinavian Journal of Public Health*. 43:6

137 Samisk språkforvaltningsområde er elleve norske kommuner der samisk er likestilt med majoritetsspråket.

138 *Vold og overgrep i samiske samfunn*. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Temarapport 2018.

139 Øverli I.T., Bergman S. & Finstad A. (2017). *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpeapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport nr. 2 2017.

140 Samisk nasjonal kompetansetjeneste – psykisk helsevern og rus (SANKS) tilbyr kulturtilpasset behandling for den samiske befolkningen.

For å få treffsikre tiltak, og for å bygge tillit i den samiske befolkningen til hjelpeapparatet, er det viktig at representanter fra samiske samfunn får bidra i prosessen med å utforme tiltak som skal sikre effektiv forebygging av vold i nære relasjoner, hjelp til utsatte samt oppfølging i rettssystemet.

Ombudet er opptatt av at alle handlingsplaner mot vold i nære relasjoner, både nasjonalt og kommunalt, skal ha tiltak som ivaretar spesifikke behov for den samiske befolkningen.

6.5.3 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. utarbeide en ny overordnet nasjonal handlingsplan mot vold i nære relasjoner, med tiltak som ivaretar spesifikke behov for den samiske befolkningen
2. sikre at handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kommer på plass i alle kommuner, og at disse ivaretar spesifikke behov for den samiske befolkningen
3. sikre den samiske befolkningen et fullverdig og koordinert tilbud, hvor hele hjelpekjeden samarbeider og har kulturell innsikt og forståelse
4. sikre språklig tilrettelegging i alle ledd fra forebygging og hjelp til utsatte, til rettsforfølgelse
5. involvere samiske organisasjoner i utvikling og evaluering av tiltak
6. sørge for kunnskapsinnhenting og forskning som sikrer at tjenestene og tiltakene er tilpasset behov i den samiske befolkningen

6.6. Utlendingsforvaltningen

6.6.1 Situasjonsbeskrivelse

En person som kommer til Norge på bakgrunn av familiegjenforening, må bo i Norge i tre år før personen kan søke om opphold på selvstendig grunnlag. Det er noen unntak fra denne regelen. Blant gruppene som omfattes av unntak, er personer utsatt for vold i nær relasjon. I disse tilfellene kan unntaksadgangen i Utlendingsloven § 53b benyttes for å få opphold på selvstendig grunnlag før personene har oppholdt seg tre år i landet.¹⁴¹ Det er en betingelse at personen avbryter samboerskap med personen(e) som har utøvd volden. Unntaksadgangen benyttes i all vesentlig grad av kvinner.

De senere årene har flere aktører, deriblant ombudet, kritisert utlendingsmyndighetene for at håndhevingen av unntaksadgangen på grunn av vold i nær relasjon er for streng, og at praktiseringen av loven ikke fungerer etter Stortingets intensjon. Blant annet stilles det for strenge krav til bevis for at vold har funnet sted, og for strenge krav til hva som er å anse som vold. Videre er det en svakhet ved dagens situasjon at for få vet om at adgangen finnes.

141 Utlendingsloven. Lenke i referanselisten.

I komiteens anbefaling nummer 34 til Norge i 2015, med henvisning til komiteens generelle anbefalinger nr. 25 og nr. 30, ber komiteen myndighetene om å intensivere sitt arbeid mot vold mot kvinner, og særlig kvinner med minoritetsbakgrunn. Videre at myndighetene gjennomgår egne praksiser knyttet til unntaksbestemmelsen, for å hindre at disse tvinger kvinner til å bli værende i voldelige forhold. Ombudet er ikke kjent med at myndighetene har fulgt opp denne anbefalingen, med ett unntak. I regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse utvidet myndighetene lovbestemmelsen om mishandling fra kun å omfatte samboer eller ektefelle til også å omfatte storfamilie.¹⁴²

I september 2017 ble det innført et krav om at personer som søker permanent opphold, må ha hatt egen inntekt og ikke mottatt sosialhjelp de siste tolv månedene (inntektskrav). Dette kravet gjelder ikke for personer utsatt for vold i nær relasjon.

6.6.2 Ombudets vurdering

Ombudet er fortsatt kritisk til at innvandrere som er utsatt for vold i nære relasjoner, risikerer å måtte forbli i voldelige forhold grunnet en for streng praktisering av utlendingslovens unntaksadgang.

Ombudet er positiv til at unntaksbestemmelsen knyttet til vold i nær relasjon, er utvidet til å omfatte vold begått av andre familiemedlemmer enn samboer eller ektefelle.

Ombudet er bekymret for at det nylig innførte inntektskravet for personer som søker om opphold på selvstendig grunnlag vil skape en ekstra barriere for personer utsatt for vold i nær relasjon. Selv om personer utsatt for vold i nær relasjon ikke er omfattet av kravet, mener ombudet det er en vesentlig risiko for at også de som har levd tre år eller lenger i Norge, og dermed tilfredsstillt botidskravet i utlendingsloven, forblir i voldelige forhold på grunn av manglende evne til å forsørge seg selv og/eller egne barn. For eksempel kan de som utsettes for ulike former for negativ sosial kontroll, som å bli nektet å gå på norskkurs, ta utdanning eller delta i arbeidslivet, bli rammet av denne bestemmelsen. Ombudet mener det er nødvendig at regjeringen innen rimelig tid iverksetter en kartlegging av hvilke konsekvenser innføringen av et inntektskrav har for de som omfattes av kravet.

6.6.3 Ombudets anbefalinger

Ombudet anbefaler at komiteen ber norske myndigheter om å:

1. gjennomføre en nasjonal evaluering av saksbehandlingen av søknader om oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag etter utlendingsloven § 53 b de siste ti årene
2. på bakgrunn av funnene, utarbeide en strategi for gjennomføring av eventuelle utbedringer
3. evaluere effektene av inntektskravet for innvilgelse av selvstendig opphold, med særlig tanke på personer utsatt for vold i nære relasjoner og personer utsatt for negativ sosial kontroll

142 *Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. 2017–2020. Tiltak nr. 5.*

REFERANSELISTE

2. Overordnede utviklingstrekk

- Hellevik, O. & Hellevik T. (2017). Utviklingen i synet på innvandrere og innvandring i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 03/2017 (Volum 58). https://www.idunn.no/tfs/2017/03/utviklingen_i_synet_paa_innvandrere_og_innvandring_i_norge
- Analysen bygger på holdningsundersøkelsen Norsk Monitor av Ipsos og holdningsundersøkelser av Statistisk sentralbyrå: https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-06/Produktark_Ipsos_Norsk_Monitorokt2014.pdf https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/331802?_ts=16020884a38
- Hellevik, O. (2018). «Vi er blitt mer positive til innvandrere». Kronikk *Aftenposten* 9.4.2018, seksjon 2 side 16. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/8wvEKE/Vi-bliir-stadig-mer-positive-til-innvandrere--Ottar-Hellevik>
- Brekke, J.P. & Mohn, F.A. (2018). *Holdninger til innvandring og integrering i Norge. Integreringsbarometeret 2018*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018:18. <https://www.imdi.no/contentassets/9f6bf228de9342d2acd9b43063c49c63/integreringsbarometeret-2018-holdninger-til-innvandrere-og-integrering.pdf>
- Hoffmann, C. og Moe V. (red.) (2017). Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017. Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter. [http://www.hlsenteret.no/aktuelt/2017/hl-rapport_29mai-web-\(2\).pdf](http://www.hlsenteret.no/aktuelt/2017/hl-rapport_29mai-web-(2).pdf)
- De ulikestilte andre*. Kilden kjønnsforskning.no 2017. <http://kjonnsforskning.no/nb/2017/02/de-ulikestilte-andre>
- Hansen, K.L. (2016). Selvpoplevd diskriminering av samer i Norge. *Samiske tall forteller* 9. Rapport 1/2016. Kap. 9. Rapport fra Samisk Høgskole <https://www.regjeringen.no/contentassets/22052f2375b74ae29e0bf2fee69ce7ba/samiske-tall-9---norsk.pdf>
- Jurddabeassi. <https://twitter.com/samehets>
- Meld. St. 29 (2016-2017). *Perspektivmeldingen 2017*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/aefd9d12738d43078cbc647448bbeca1/no/pdfs/stm201620170029000dddpdfs.pdf>
- Flere barn i husholdninger med vedvarende lav inntekt*. SSB 2018. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>
- Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2017*. NAV Rapport 4/2017. https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/NAV+rapportserie/NAV+rappporter/_attachment/523851?_download=Fattigdomsrapporten%202017.pdf
- NOU 2011:15. *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ddf3c180c0a74170b7a2f7ac515c1afc/no/pdfs/nou201120110015000dddpdfs.pdf>
- Tronstad, K.R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. Rapport 2009/47. Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200947/rapp_200947.pdf

Søholt, S. & Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2. <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Publikasjoner-norsk/Etniske-minoriteter-og-forskjellsbehandling-i-leiemarkedet>

Nielsen, R. S., Holmqvist, E., Dhalmann, H. & Søholt, S. (2014). The Interaction of Local Context and Cultural Background: Somalis' Perceived Possibilities in Nordic Capitals' Housing Markets. *Housing Studies*. DOI: 10.1080/02673037.2014.973386: <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2014.973386>

Vrålstad, S. & Wiggen, K. S. (red.) 2016. *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Rapport 2017/13. Statistisk sentralbyrå. https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/309211?_ts=160ea9e4890

Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo (2009). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/sami/handlingsplan_2009_rom_oslo.pdf

Midtbøen, A. & Lidén, H. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang*. Rapport 2015:01. Institutt for samfunnsforskning. https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2440432/ISF-rapport_2015_1_v3_endret.pdf?sequence=3&isAllowed=y

«Vi vil ikke leke med deg fordi du er brun.» *En undersøkelse av opplevd rasisme blant ungdom*. Rapport fra Antirasistisk senter (2017). <http://antirasistisk.no/wp-content/uploads/2017/08/Vi-vil-ikke-leke-med-deg-fordi-du-er-brun-en-undersokelse-av-opplevd-rasisme-blant-ungdom.pdf>

Likeverdige tolketjenester. Foranalyse. Helse Sør-Øst 2016. <http://docplayer.me/47060208-Likeverdige-tolketjenester-foranalyse.html>

Innsatt og utsatt. Rapport om soningsforholdene til utsatte grupper i fengsel. Likestillings- og diskrimineringsombudet 2017. http://www.ldo.no/globalassets/brosjyrer-handboker-rapporter/rapporter_analyser/soningsrapport-web.pdf

NOU 2014:18 *Tolking i offentlig sektor*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a47e34bc4d7344a18192e28ce8b95b7b/no/pdfs/nou201420140008000dddpdfs.pdf>

Valgdeltakelse blant innvandrere økte svakt (2017). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/valgdeltakelsen-blant-innvandrerne-okte-svakt>

Fellesskap og deltakelse. IMDi 2018. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/innvandrere-og-integrering/fellesskap-og-deltakelse/>

Minoriteter i regjeringsapparat og offentlige utvalg - Lang vei å gå. Perspektivnotat (2018). Agenda. https://tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Ferdig_Agendanotat_minoritetsrepresentasjon.pdf

3. Hatefulle ytringer og hatkriminalitet

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering, §13: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51#KAPITTEL_2

Politisk erklæring mot hatefulle ytringer (2015). <https://www.regjeringen.no/contentassets/e86a8074eead412588c02bcdede4b1ff/politiskerklaring.pdf>

Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-strategi-mot-hatefulle-ytringer-2016---2020/id2520975/>

Handlingsplan mot antisemittisme 2016–2020. <https://www.regjeringen.no/contentassets/16f1826b438748f1991b606f0b194ea6/8041-handlingsplan-antisemittisme-7k.pdf>

Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017–2020. https://www.regjeringen.no/contentassets/6e1a2af163274201978270d48bf4dfbe/lhbt_handlingsplan_web.pdf

Haanshuus, B. P. & Jupskås, A. R. (2017). Høyreklikk! En analyse av ytre høyre på sosiale medier i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 02/2017 (Volum 58). https://www.idunn.no/tfs/2017/02/hoeyreklikk_en_analyse_av_ytre_hoeyre_paa_sosiale_medier_i_no

Trusselvurdering 2018. Politiets sikkerhetstjeneste (PST). <https://www.pst.no/trusselvurdering-2018/#h5sectionTitleAnchor5>

Den nordiske motstandsbevegelsens nettside: https://no.wikipedia.org/wiki/Den_nordiske_motstandsbevegelsen

Nå marsjerer de i gatene igjen (2017). NRK. <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/na-marsjerer-de-i-gatene-igjen-1.13394305>

Bjørge, T. & Silkoset, E. (2017). *Trusler og trusselhendelser: En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. Politihøgskolen. PHS Forskning;5. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2477943>

Hatkriminalitet. Anmeldelser 2016. Politidirektoratet 2016. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/anmeldelser-hatkriminalitet/anmeldelser-med-hatmotiv-2016.pdf>

Straffeloven §§ 185 og 186. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>

Politiets innbyggerundersøkelse 2017. Ipsos for Politidirektoratet (2017). <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/innbyggerundersokelsen/innbyggerundersokelse-2017.pdf>

Sætre, M., Hofseth, C. & Kjenn, B. L. (2018). *Trender i kriminalitet 2018–2021. Digitale og globale utfordringer*. Oslo politidistrikt. <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2018/05/07/trendrapport-oslo-2018---2021/>

Nærpolitireformen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/fakta-om-narpolitireformen/id2398894/>

Riksadvokatens mål og prioriteringer 2018. Den høyere påtalemyndighet (2018). <https://www.riksadvokaten.no/document/riksadvokatens-mal-og-prioriteringer-for-2018/>

4. Skole og utdanning

Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen? Statistisk sentralbyrå 2017. <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-og-deres-barn-i-skolen>

Hermansen, A. S. (2016). Barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv. *Det norske samfunn*. 7. utgave, kap. 7.

NOU 2017:2 Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>

Hermansen, A. S. (2017). Age at Arrival and Life Chances Among Childhood Immigrants. *Demography*, 54 (1).

Handlingsplan for å bedre levekårene for rom i Oslo (2009). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/sami/handlingsplan_2009_rom_oslo.pdf

Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2015). <https://rm.coe.int/16806db889>

Hagatun, K. (2018). *Country Study – The Educational Situation for Roma in Norway*. Springer Verlag, Tyskland. Forventet publisering 2018.

Aarset, M. F. & Lidén, H. (2017). Historiens betydning for rom og romanifolk/tateres situasjon i dag. *Nasjonale minoriteter og urfolk i norsk politikk fra 1900 til 2016*. Kap. 10.

5. Arbeid og kvalifisering

Statistisk sentralbyrå. Registerdata 2018. <https://www.ssb.no/innvregsys/>

Meld. St. 30 (2015–2016): *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>

NOU 2017:2: *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>

Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition, SSB-rapport 2016/31. https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/283781?ts=15876650de0

Djuve, A. B., Kavli, H. m.fl.: *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* FAFO-rapport 2017:31

NOU 2010:7 *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4009862aba8641f2ba6c410a93446d29/no/pdfs/nou201020100007000dddpdfs.pdf>

Friberg, J. & Elgvin, O.: *Når aktivering blir ydmykelse: En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*, FAFO Rapport 2014:43, s. 8

Skorstad, E.: *Rett person på rett plass*. Gyldendal (2015)

Rogstad, J. & Sterri, E. B.: *Kulturelt betinget naturlig beskjedenhet*, Fafo-rapport 2014:33

Midtbøen, A. H. & Rogstad, J.: *Diskriminerings omfang og årsaker*, ISF-rapport 2012:1

Bjørnseth, M., Rogstad, J. og Sterri, E. B.: *Profesjonell rekruttering er likestilt rekruttering*, Fafo-rapport 2018:1

Kandidatundersøkelsen 2017: *Forbedret arbeidsmarkedssituasjon for nyutdannede?* (NIFU Arbeidsnotat 2018:5). <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2495882/NIFUArbeidsnotat2018-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Friberg, J. H. & Midtbøen, A. H. (2017): *Ethnicity as skill: immigrant employment hierarchies in Norwegian low-wage labour markets*, Journal of Ethnic and Migration Studies

Høring - Forslag om styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten på likestillingsområdet (2018). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-om-styrking-av-aktivitets--og-redegjoresplikten-pa-likestillingsomradet>

Statsansatteloven § 3. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>

Rogstad, J. & Sterri, E. B.: *Rettmessig forskjellsbehandling? Rettferdighet og amatørskap i ansettelsesprosesser*. Fafo-rapport 2016:23

6. Kjønnbasert vold

CEDAW 2017. *Ombudets rapport til FNs kvinnekommité – et supplement til Norges niende periodiske rapport*. http://www.ldo.no/globalassets/brosjyrer-handboker-rapporter/rapporter_analyser/rapporter_diverse/cedaw2017.pdf

Straffeloven. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. https://www.regjeringen.no/contentassets/2b3b502659e348189abd086306ef0d19/jd_regjeringens-handlingsplan-mot-menneskehandel.pdf

Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2016 (2017). <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2016.pdf>

ROSA årsrapport 2017. <http://rosa-help.no/rosa-page-wp/wp-content/uploads/2018/04/%C3%85rsrapport-ROSA-2017.pdf>

Stortingsvedtak 2015, vedtak nr. 123 (2015): <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=62495>

Regjeringens svar på vedtak nr. 123 (2017): <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Justis-og-beredskap/Prop-1-S-/Del-3-Sarlige-tema-/11-Anmodningsvedtak-under-Innvandrings--og-integreringsministeren/>

Utlendingsforskriften § 8-4. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-15-1286/KAPITTEL_8-1#§8-3

Utlendingsloven §§ 28 og 53b. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4

Oslo tingretts dom TOSLO-2017-153411 (2018). <https://lovdata.no/dokument/TRSIV/avgjorelse/toslo-2017-153411>

Risikerte alt for å ta bakmennene. NRK Hordaland (2018). <https://www.nrk.no/hordaland/xl/risikerte-alt-for-a-ta-bakmennene-1.13923876>

Krisesentersekretariatet og Helse og rehabilitering (2009). *Challenging the ad hoc Norwegian approach to eliminate trafficking in women*. <http://www.krisesenter.com/backup240616/filer/pdf/materiell/Challenging-the-ad-hoc-Norwegian-approach-to-eliminate-trafficking-in-women.pdf>

Stortingsvedtak nr. 118 (2015): <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=62495>

Sandmoe, Astrid (2016). *Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner - også for eldre utsatte?* Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport 9/2016. https://www.nkvts.no/content/uploads/2016/09/NKVTS_Rapport_9_2016_Kommunale-handlingsplaner-mot-vold.pdf

Politiet (2017). *Nasjonal drapsoversikt 2017. Drap i Norge 2008–2017*. <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/drap/drapsoversikt-kripos-2017.pdf>

Bø Vatnar, Friestad & Bjørkly (2017). Intimate partner homicide, immigration and citizenship: evidence from Norway 1990–2012. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2017, VOL. 18, NO. 2, s. 104. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14043858.2017.1394629>

NOU 2012:15 (2015). *Politikk for likestilling* https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-15/id699800/sec5?q=partnerdrap#match_0

<https://www.vg.no/spesial/2016/partnerdrapene/overview/stats>

Bø Vatnar, S. K. (2015): *Partnerdrap i Norge 1990-2012 En mixed methods studie av risikofaktorer for partnerdrap*. http://sifer.no/files/Partnerdrap_web.pdf

Årsmelding 2017. Krisesentersekretariatet. <http://www.krisesenter.com/wp-content/uploads/2018/04/Årsmelding-2017-.pdf>

Statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/Krisesentertilbudet/

Bakketeig Elisiv, Stang Elisabeth Gording, Madsen Christian, Smette Ingrid og Stefansen Kari (2014). *Krisesentertilbudet i kommunene. Evaluering av kommunenes implementering av krisesenterloven*. NOVA Rapport 19/14. <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2014/Krisesentertilbudet-i-kommunene>

Ny i Norge. Rapport fra Oslo Krisesenter (2008).


Eriksen A., Hansen K.L., Javo C. og Schei B. (2015). Emotional, physical and sexual violence among Sami and non-Sami populations in Norway: The SAMINOR 2 questionnaire study. *Scandinavian Journal of Public Health*. 43:6

Øverli I.T., Bergman S. & Finstad A. (2017). *Om du tør å spørre, tør folk å svare. Hjelpemiddelapparatets og politiets erfaringer med vold i nære relasjoner i samiske samfunn*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Rapport nr. 2 2017. https://www.nkvt.no/content/uploads/2017/03/NKVTS_Rapport_2_2017_samiske_samfunn.pdf

Eriksen, A. (2017). *Breaking the silence – Interpersonal violence and health among Sami and non-Sami. A population-based study in Mid- and Northern Norway*. Universitetet i Tromsø.

Vold og overgrep i samiske samfunn. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Temarapport 2018. https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/06/NNIM_temarapport_web.pdf

Retten til å bestemme over eget liv. Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. 2017–2020. Tiltak nr. 5. https://www.regjeringen.no/contentassets/e570201f283d48529d6211db392e4297/handlingsplan_rettet-til-a--bestemme-over-eget-liv.pdf



Likestillings- og diskrimineringsombudet

CERD 2018

**Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité
– et supplement til Norges 23./24. periodiske rapport**

ISBN 978-82-92852-93-4