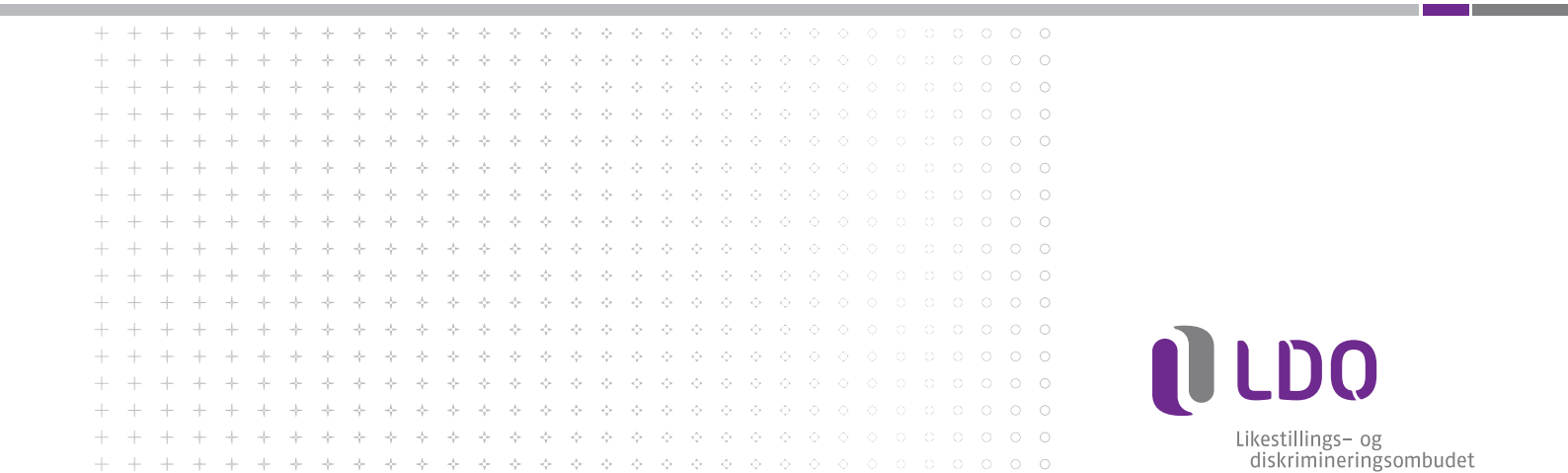
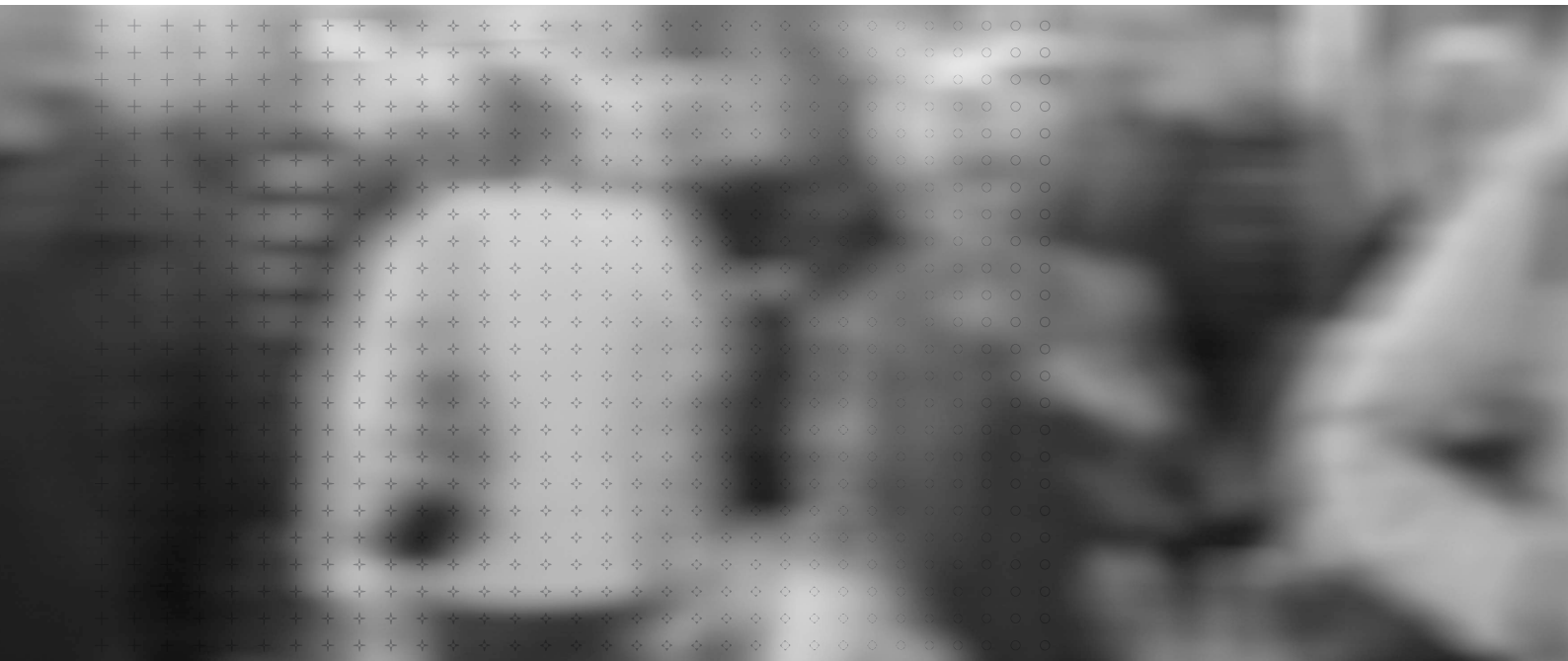




RAPPORT: Ombudets innspill til CERD



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Likestillings- og
diskrimineringsombud
Sunniva Ørstavik

1. FORORD

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal føre tilsyn med at "norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter De forente nasjoners internasjonale konvensjon 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering", jf diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd.

Med rapporten ønsker jeg å vise hva konvensjonsforpliktelsene betyr for enkeltmennesker og på den måten bidra til å gjøre konvensjonen levende. Rapporten har et tydelig nedenfra perspektiv. Ved å ta utgangspunkt i den praktiske virkeligheten enkeltpersoner møter, synliggjør jeg hvordan kompleksiteten i situasjoner og individers sosiale identitet kan føre til at diskrimineringen de møter, ikke løses. Jeg har fremhevet enkelte sårbare grupper, som nasjonale minoriteter, traumatiserte flyktninger, og voldsutsatte kvinner. Jeg er bekymret over problemet de møter når sentrale offentlige tjenester ikke koordineres effektivt. Problemet skaper uverdige livssituasjoner.

Rapporten supplerer Norges obligatoriske periodiske rapport til CERD. Den er inkludert en kort innledning delt inn i tre deler der ombudet først kommenterer tema fra komiteens konkluderende observasjoner fra forrige statsrapporten og deretter gir innspill på forskjellige temaer som faller inn under konvensjonens enkelte bestemmelser. Likestillings- og diskrimineringsombudet har hatt nytte av samtaler med koordinator Antirasistisk Senter for skyggerapporten og Barneombudet. Likestillings- og diskrimineringsombudet ble opprettet i 2006 med et mandat der målsettingen var å se diskriminering på tvers av grunnlag. Ombudet står derfor i en særstilling når det gjelder å kunne vurdere konvensjonsforpliktelsene helhetlig. Som lovhåndhever får ombudet konkret kunnskap om diskriminering slik mennesker opplever det i Norge, i offentlig og privat sektor og på alle samfunnsområder. Et variert og kompetent sammensatt kollegium gir ombudet gode forutsetninger for å vurdere om enkeltsaker reiser prinsipielle spørsmål som tilsier et bredere og mer offensivt pådriverarbeid for reell likestilling. Kontakt og dialog med brukerorganisasjoner, private og offentlige aktører sikrer et godt kunnskapsgrunnlag for å avdekke mangler og utfordringer og komme med konkrete forslag til forbedringer eller endringer.

Norge er i en viktig fase med arbeidet med en ny diskriminerings-lovgivning som vil kunne sikre et godt vern, forutsatt at enkelte utfordringer løses.

Jeg håper rapporten kan sette noen viktige temaer på dagsorden. Jeg håper også at rapporten kan være en inspirasjon for alle, både i forvaltningen, organisasjoner og enkeltpersoner som ønsker å bidra i arbeidet med å styrke diskrimineringsvernet i Norge.

Sunniva Ørstavik

Likestillings- og diskrimineringsombud

Innhold

Forord	3
I Innledning	5
II Temaer fra komiteens konkluderende observasjoner i den 17./18. periodiske rapporten	6
– Inkorporering av rasediskrimineringskonvensjonen	6
– Grunnlovsværn av diskrimineringsforbudet i norsk rett?	7
– Rase som diskrimineringsgrunnlag?	8
– Språkkrav for statsborgerskap	8
– Helsetilbudet for traumeutsatte flyktninger må styrkes	12
– Minoritetsspråklige elevers deltakelse i videregående utdanning	13
– Behov for bevisstgjøringsprogrammer	15
– Dialog med det sivile samfunn	16
III Informasjon knyttet til artikkel 1–7 i konvensjonen	17
– Ny felles diskrimineringslov	17
– Likeverdig beskyttelse mot trakassering	18
– Nasjonale minoriteter som reiser tradisjonelt må sikres rettigheter	19
– Likeverdige offentlige tjenester	20
– Særlig om likeverdige helsetjenester	21
– Språklige barrierer og manglende språklig tilrettelegging i helsevesenet	23
– Islamofobi, muslimhets og negative holdninger mot marginaliserte grupper	25
– Ofre for prostitusjon og menneskehandel sviktes	27
– Statens tiltak mot kjønnslemlestelse (FGM)	28
– Krisesentertilbud til kvinner med minoritetsbakgrunn	29
– Samordnende og tilgjengelige offentlige tjenester for voldsutsatte kvinner	32
– Manglende koordinering mellom ulike bydeler og kommuner	33
– Vold mot kvinner på asylmottak	34
– Retten til å bevege seg fritt	35
– Retten til adgang alle steder	36
– Retten til arbeid	37
– Aktivitets- og rapporteringsplikt	38
– Tilgang til effektive rettsmidler	39
– Beskyttelse mot diskriminering av lesbiske og homofile med minoritetsbakgrunn	41
– Samfunnsfaglig opplæring av nyankomne innvandrere	43
– Helhetlig diskrimineringsvern	43

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd (Ot.prp. nr. 34 s. 79–80).

Rapporten er ombudets innspill til CERD om hvordan konvensjonens bestemmelser praktiseres. En komplett gjennomgang av nasjonale konvensjonsforpliktelser har ikke vært mulig så langt, gitt ombudets omfattende mandat og begrensede ressurser. Rapporten består derfor av innspill som gjelder utvalgte temaer innenfor ombudets ansvarsområde.

Rapporten er i tillegg til innledningen bygget opp av to deler:

- Del II kommenterer temaer som ble belyst i komiteens konkluderende observasjoner til Norges 17./18. rapport.
- Del III gir innspill som gjelder noen temaer knyttet til konvensjonsartiklene.

2. Temaer tatt opp i komiteens konkluderende observasjoner som gjelder avskaffelse av rasistisk diskriminering i den 17./18. periodiske rapporten

14. Komiteen oppfordrer parten til å vurdere om konvensjonen skal innarbeides på et høyere nivå i partens interne rettsorden for å sikre at konvensjonen, i tilfelle uoverensstemmelse, får forrang fremfor nasjonal lovgivning.

Inkorporering av rasediskrimineringskonvensjonen på et høyere nivå i nasjonal lovgivning

Ombudet viser til para 14 i komiteens konkluderende observasjoner til Norges 17./18. rapport. Komiteen inviterer her staten til å vurdere å inkorporere FNs rasediskrimineringskonvensjon på et høyere nivå i norsk nasjonal lovgivning.

I para 8 i Norges 19./20. rapport, gir staten ingen signaler som tyder på at en slik oppgradering av rasediskrimineringskonvensjonen er aktuell. Staten viser til at inkorporering i diskrimineringsloven, heller enn i menneskerettighetsloven, blir vurdert som mer naturlig, og også til at det er et generelt prinsipp i norsk rett at norsk lov skal tolkes i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Utover dette går ikke staten nærmere inn på spørsmålet om å inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettighetsloven.

I likhet med NGO Shadow Report (NGO) mener ombudet at rasedis-krimineringskonvensjonen bør inkorporeres i menneskerettighetsloven på lik linje med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon og FNs barnekonvensjon av følgende grunner:

- Det faktum at rasediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i diskrimineringslovgivningen, mens kvinnediskrimineringskonvensjonen er inkorporert i menneskerettighetsloven, gir et indirekte signal om at rasediskrimineringskonvensjonen skal gis mindre gjennomslag i norsk rett enn kvinnediskrimineringskonvensjonen. Særlig fordi det på bakgrunn av NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern er anerkjent av norske myndigheter at det er behov

for en samlet diskrimineringslov i Norge, er det uheldig at kvinnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen fortsatt skal ha ulik status i norsk rett.

- Videre fremhever ombudet at arbeidet mot multippel diskriminering og interseksjonell diskriminering vil kunne kompliseres av at kvinnekonvensjonen og rasediskrimineringskonvensjonen har ulik status i norsk rett.
- Vi viser også til at selv om det er lite sannsynlig at det skulle oppstå konflikt mellom de rettigheter som er beskyttet gjennom rasediskrimineringskonvensjonen, og de konvensjoner som er inntatt i menneskerettighetsloven og således gitt forrang, vil trinnhøydeforskjellen mellom rasediskrimineringskonvensjonen og kvinnekonvensjonen kunne få reell betydning i praksis.

Anbefaling

- Ombudet anbefaler CERD å anmode staten om å inkorporere rasediskrimineringskonvensjonen i menneskerettighetsloven i forbindelse med det arbeidet som pågår med oppfølging av NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern.

Grunnlovsværn av diskrimineringsforbudet i norsk rett?

I sammenheng med spørsmålet om inkorporering i menneskerettsloven vil ombudet gjøre komiteen oppmerksom på enkelte sentrale spørsmål når det gjelder grunnlovsværn av diskrimineringsforbudet i norsk rett.

Et grunnlovsværn mot diskriminering er foreslått i NOU 2009:14. Ombudet fremhever at en grunnlovfesting av diskrimineringsforbudet vil være av svært stor betydning. En grunnlovfesting vil gi større trygghet og en mer varig garanti enn beskyttelse gjennom formell lov. Blant annet vil den beskytte mot politiske stemningsbølger som ellers kunne sette diskrimineringslovgivningen under press.

Hvor stor betydning en slik grunnlovsbeskyttelse vil få, avhenger imidlertid – i ikke ubetydelig grad – av utformingen av grunnlovsbestemmelsen. Utvalgets flertall har foreslått en grunnlovsutforming som vil sette rammer for formell lov, og som vil gi domstolene prøvelsesrett. Videre viser flertallets forslag til de viktigste diskrimineringsgrunnlagene som er anerkjent i internasjonale menneskerettigheter. Slik sett vil flertallets forslag også styrke samsvaret mellom Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser og norsk rett. Utvalgets mindretall har imidlertid foreslått en mer overordnet utforming, som ikke lister opp diskrimineringsgrunnlag, og som primært vil ha en funksjon som symbolbærer og ikke så mye som en reell rettslig skranke for den norske lovgiveren.

Ombudet fremhever særlig at Grunnlovens vern av ytringsfrihet og

innebærer reelle rettslige skranker for lovgiver, og at det gir domstolene prøvelsesrett. Det er vesentlig at diskrimineringsforbudet utformes på en måte som innebærer at diskrimineringsvernet gis samme rettslige status. Dette er særlig viktig fordi ytringsfriheten, religionsfriheten og forbudet mot diskriminering er rettigheter som kan tenkes å komme i konflikt, og som således bør veies mot hverandre med utgangspunkt i et likeverdig vern.

Anbefaling

- Ombudet støtter at norske myndigheter utarbeider en grunnlovsbestemmelse mot diskriminering som setter reelle skranker for lovgiveren, og som gir domstolene prøvelsesrett.

Videre bør den valgte modellen reflektere internasjonale menneskerettigheter ved å regne opp de viktigste diskrimineringsgrunnlagene – de samme grunnlagene som er beskyttet i de anerkjente menneskerettskonvensjonene Norge er forpliktet av.

15. Selv om komiteen har merket seg at parten har gjort rede for vanskene med å ta opp begrepet "rase" i konvensjonen, er den like fullt bekymret over at diskrimineringsloven ikke spesifikt omfatter diskriminering på grunnlag av rase (artikkel 1 og 2).

Rase som diskrimineringsgrunnlag?

Komiteen er bekymret over at diskrimineringsloven ikke spesifikt omfatter diskriminering på grunnlag av rase.

Ombudet er enig med myndighetene i at det ikke er hensiktsmessig å innta rase som et eget grunnlag i diskrimineringsloven. I vår klagesaksbehandling har vi ikke erfart noen praktiske implikasjoner ved at rase ikke spesifikt er nevnt som et grunnlag i loven. I saker der det anføres at rase er vektlagt, vil forholdet fanges opp av grunnlagene "etnisitet" eller "nasjonal opprinnelse".

19. Komiteen konstaterer at det er viktig i tilstrekkelig grad å beherske statens offisielle språk som et middel til sosial integrering, men er samtidig bekymret over de strenge kravene til norsk-kunnskaper den nye loven om statsborgerskap stiller for å få norsk statsborgerskap (artikkel 5 bokstav d) iii).

Språkkrav for å få statsborgerskap som virkemiddel for å fremme sosial integrering

Staten avviser at kravet er strengt, fordi en stor gruppe tilbys språkopplæring gjennom introduksjonsprogrammet, og fordi det åpnes for unntak fra språkkravet, for eksempel av helsemessige årsaker eller på grunn av andre vesentlige forhold. Myndighetene oppgir dessuten at de overvåker effekten av ordningen tett.

Ombudet etterlyser en nærmere redegjørelse for hvordan staten overvåker effekten av språkkravet. Ombudet er opptatt av at myndighetene særlig må fokusere på om kvalifiseringskravet rammer enkelte grupper på grunnlag av kjønn eller nasjonal opprinnelse på en utilsiktet og skjev måte.

Språkkravet profileres høyt politisk. Statsminister Jens Stoltenberg sa i sin tale til Arbeiderpartiets representantskap 4. mai 2010 følgende:

"... Det betyr at nyankomne ikke bare har rett til norskopplæring, de har en plikt til å lære seg norsk. Derfor vil Regjeringen også innføre et krav om bestått norskprøve eller statsborgerskapsprøve for å få norsk statsborgerskap."

Det norske statsborgerregelverket er nylig evaluert av Oxford Research AS. I rapporten Rettigheter og tilhørighet i kapittel 10, utfordringer, pkt. 10.3 s. 158 skriver de følgende:

"Språk og kunnskapstester (som krav for statsborgerskap, vår anmerking) er meget omstridt i faglitteraturen også. Det kan presiseres at det er mange varianter av språk- og kunnskapstester og deres resultater og utilsiktede virkninger trolig vil avhenge av utformingen, innhold og kontekst. Flere eksperter som Rainer Bauböck og Gerhard Rene de Groot, peker i intervjuene med Oxford Research nettopp på at hvorvidt språk og kunnskapstester virker inkluderende eller ekskluderende, avhenger av innholdet."

Staten anser språkkravet for å være et viktig og egnet virkemiddel for å sikre integrering og deltakelse. Ombudet mener det kan stilles spørsmål ved sakligheten av et språkkrav ved søknad om statsborgerskap dersom staten ikke samtidig kan dokumentere at kravet virker motiverende, inkluderende og bidrar til økt samfunnsdeltakelse på sikt.

Under forutsetning av at staten kan dokumentere at kravet er saklig og egnet for sosial inkludering, er ombudet bekymret for at noen grupper likevel faller utenfor.

Statens overvåking av introduksjonsprogrammet ser ut til hovedsakelig å fokusere på rekruttering til arbeidslivet og i mindre grad på frafall fra programmet. Når det gjelder effekten av språkkravet som vilkår for statsborgerskap, etterlyser ombudet nærmere dokumentasjon av om kravet rammer særskilte grupper, for eksempel kvinner, på en uforholdsmessig måte.

Forskning har avdekket noen problematiske effekter av introduksjonsprogrammet:

1. Retten til norskopplæring er ikke tilgjengelig for alle som ønsker det.

- a) Introduksjonsprogrammet er ikke tilgjengelig for alle som bosetter seg i Norge. Om man har rett og/eller plikt til å delta i opplæringen, avgjøres av oppholdsgrunnlaget til den enkelte. Hovedregelen er at de som får opphold med mulighet for bosettingstillatelse, har både rett og plikt til 300 timer opplæring. Noen grupper faller utenfor. Det gjelder for eksempel arbeidsinnvandrere fra EØS-området og deres familier.
- b) Tilbudet gjennom introduksjonsprogrammet er tidsav-grenset. Retten bortfaller etter tre år. Tidsfristen kan slå til feldig og urimelig ut. Særlig er dette bekymringsfullt dersom det rammer personer med store omsorgsoppgaver eller helseproblemer som det er vanskelig å dokumentere.
- c) Retten til introduksjonsprogram gjelder i utgangspunktet i primærbosettingskommunen. Personer som flytter og bosetter seg i andre kommuner (sekundærbosetting), for eksempel på grunn av jobbtilbud, kan miste retten til språkopplæring.

2. Kvaliteten på norskopplæringen varierer

Forskning viser at kvaliteten på norskopplæringen gjennom introduksjonsprogrammet varierer fra kommune til kommune. I en Fafo-rapport fra 2007, Med rett til å lære og plikt til å delta, påpekes følgende (s. 205):

"Den største utfordringen i tiden framover vil være å sikre et godt og kvalifiserende innhold i den enkelte deltakers program. Dette er en organisatorisk utfordring for hver enkelt kommune (eventuelt innenfor rammene av interkommunale samarbeid), men det handler også om økonomiske rammer, om praktisk kapasitet (særlig i små kommuner) og om tilgang på nødvendige eksterne tilbud."

Ombudet finner det særlig bekymringsfullt at det ser ut til at både kjønn, utdanningsbakgrunn og landbakgrunn påvirker sannsynligheten for et godt resultat av opplæringen. Vi viser her til VOX-speilet 2009, der det i kapitlet som omhandler norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, heter (s. 16):

"Uavhengig av utdanningsbakgrunn var strykprosenten på begge norskprøvene høyere for kandidatene fra Afrika og Asia enn for kandidatene fra Europa og Amerika."

Hvis kvaliteten på opplæringen og manglende individuell tilrettelegging av undervisningssituasjonen har hatt betydning for norskopplæringen til den enkelte, vil det kunne være uforholdsmessig å la norskkunnskaper få avgjørende betydning

ved en søknad om statsborgerskap på et senere tidspunkt.

Regjeringen har fremmet forslag om et statlig tilsyn med kommunenes virksomhet etter introduksjonsprogrammet. Regjeringen foreslår også å innføre en plikt for kommunene til å føre internkontroll med de forvaltningsområdene som blir underlagt et slikt statlig tilsyn.

Ombudet ser det som svært positivt at kvaliteten på introduksjonsprogrammet sikres gjennom et statlig tilsyn. Det vil også bidra til et likeverdig tilbud, uavhengig av hvilken kommune tilbudet gis i. Språkkravet bør utsettes frem til staten har bedre kontroll med kvaliteten på den opplæringen som gis.

Språkkravet for søknad om statsborgerskap er 300 timer godkjent norskopplæring eller at søkeren kan dokumentere "tilstrekkelige kunnskaper" i norsk eller samisk. Ombudet finner at vilkåret er vagt og gir forvaltningen for stor skjønnsmargin. I den grad den enkelte skal ha mulighet til å kvalifisere seg for statsborgerskap, må vilkåret fremstå klart og entydig.

Ombudet kjenner ikke til hvordan dette praktiseres i dag, men frykter at den uklare formuleringen i vilkåret kan bidra til at søknader vurderes forskjellig uten at det foreligger en saklig grunn for dette.

Ombudet er i tillegg bekymret for om staten informerer godt nok om språkkravet og konsekvensene av ikke å oppfylle kravet. Søknad om statsborgerskap må antas å være en perifer problemstilling for nyankomne innvandrere.

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler CERD å oppfordre staten til å sikre at norskopplæring må være et tilbud også utenfor introduksjonsprogrammet, slik at alle får en likeverdig anledning til å kvalifisere seg til statsborgerskap på sikt. Tilbudet bør være gratis for alle.
- Ombudet anbefaler CERD å be staten vente med å stille vilkår om bestått språktest for statsborgerskap til kvaliteten på norskopplæringen er evaluert og sikret, uavhengig av kjønn, utdanningsbakgrunn og landbakgrunn.
- Ombudet anbefaler CERD å be staten vurdere å endre lovens vilkår om "tilstrekkelige norskkunnskaper", slik at innholdet i kravet fremstår mer presist og forutsigbart.

21. Komiteen er betenkt over at mange kommuner i sitt helsetilbud til asylsøkere, flyktninger og personer som er kommet på familiegjenforening, ikke har sørget for tilstrekkelig vern mot sykdom (artikkel 5 bokstav e) iv)).

Helsetilbudet for traumeutsatte flyktninger må styrkes

Etter ombudets oppfatning er staten lite konkret i sine tilbakemeldinger til komiteen på dette punktet.

Ombudet viser til NGO når det gjelder behandlingstilbudet for torturofre. NGO etterlyser tilstrekkelige ressurser til den langvarige og spesialiserte behandlingen slike skader forutsetter. I tillegg etterlyses det mer dokumentasjon når det gjelder helseskader som følge av tortur. Ombudet deler denne bekymringen, og understreker at bekymringen ikke omfatter bare torturofre, men traumeutsatte flyktninger generelt.

Ikke-vestlige innvandrere har generelt en dårligere helsetilstand enn den etnisk norske befolkningen, og andelen uføretrygdede i denne gruppen er høyere. Den selvvalgte helsen er dårligere for innvandrerkvinner. De rapporterer i gjennomsnitt om flere lidelser, og betydelig flere kvinner enn menn rapporterer om psykiske problemer (Ambø 2010). Tilsvarende forskjeller ser en ikke i befolkningen som helhet. Flyktninger som har vært utsatt for tortur og krigsopplevelser, har flere helseplager enn andre flyktninger (Likeverdige helsetjenester, Legeforeningen 2008).

Per i dag eksisterer det ikke noe spisset fagmiljø med klinisk kompetanse på behandling av traumatiserte flyktninger. Man kan få hevet sin kompetanse gjennom de fire lokale RVTS-sentrene i Norge (regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging), men disse har ingen klinikk knyttet til seg. Det drives kun én poliklinikk for psykosomatikk og traumer. Den ligger i Kristiansand. Det sentrale senteret Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), som er lokalisert i Oslo, har ingen klinikk knyttet til sin virksomhet og driver i hovedsak med forskning på området.

I dag henvises flyktninger med psykiske helseplager til det ordinære hjelpeapparatet ved de distriktpsikiatriske poliklinikkene (DPS). Denne organiseringen er problematisk fordi personale som driver med traumebehandling av volds- og torturofre, trenger kontinuitet og kompetanseutvikling. Når fagfolkene er spredt tynt utover, skapes ikke langsiktige fagmiljøer som tiltrekker seg ressurspersoner med spesialkompetanse i å jobbe klinisk med denne pasientgruppen. Per i dag er det et variabelt kunnskapsnivå ved DPS-ene når det gjelder traumatiserte flyktnings spesielle behov. De lokale DPS-ene har en relativt stor gjennomstrømming av fagfolk, og de som jobber der, er ikke nødvendigvis rekruttert ut fra kompetanse eller en spesiell interesse for denne gruppen av klienter. Et tilleggsmoment er problemer i behandlingssituasjonen knyttet til språkbarrierer og manglende kunnskap om pasientenes kultur og bakgrunn.

Gjennom FNs torturkonvensjon har torturofre en rettighet både når

det gjelder erstatning og rehabilitering. Det må utvikles klinisk kompetanse som kan dokumentere torturskader og gi et godt behandlingstilbud. Et slikt tilbud må tilrettelegges og gjøres tilgjengelig flere steder i landet. Dagens organisering med distriktspsykiatriske sentre kan synes lite egnet til å yte tilfredsstillende behandling til flyktninger med sykdom, skade og påfølgende funksjonsnedsettelse på grunn av tortur, voldtekt, krigsopplevelser og erfaringer fra fengsler og konsentrasjonsleirer.

Helsedirektoratet har utgitt en veileder med tittelen Helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente, IS-1022 2010. Veilederen er i første rekke beregnet på helsepersonell og personell i administrative stillinger i primær- og spesialisthelsetjenesten, men også på personell i mottak og kommunalt, regionalt og statlig ansatte på ulike beslutningsnivåer i primær- og spesialisthelsetjenesten. Veilederen gir mange viktige råd om hva en spesielt skal fokusere på i et helsetilbud til asylsøkere, flyktninger og familiegjennforente. Fra en rekke rapporter og undersøkelser vet vi at voldtekt av kvinner brukes systematisk for å bryte ned motpartens moral og psykiske helse i konflikt- og krigssituasjoner. Se for eksempel *From Conflict and Crisis to Renewal, Generations of Change* (UNFPA 2010). I veilederen understrekes det også at helsepersonellet som skal yte ofrene for voldtekt helsetjenester, må være kunnskapsrike, dyktige og omsorgsfulle.

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler CERD å oppfordre staten til å etablere en etat med spesialkompetanse i behandling av traumatiserte flyktninger, slik for eksempel Psykososialt senter for flyktninger var før det ble nedlagt.
- Ombudet anbefaler CERD å be staten sørge for at voldtekt av kvinner får en større plass i veilederen fra Helsedirektoratet, i tråd med anbefalingene fra FN.

22. Komiteen er bekymret over den høye frafallsprosenten blant innvandrerbarn i videregående skole (artikkel 5 bokstav e v)).

Arbeidet med minoritetsspråklige elevers deltakelse i videregående utdanning må styrkes

Myndighetene viser blant annet til handlingsplanen Dropout in upper secondary school 2003–2005 (forlenget ett år). Til tross for en positiv utvikling er det fortsatt en relativt stor gruppe minoritetsspråklige elever som presterer lavt, og som ikke gjennomfører videregående opplæring.

Språkopplæring er et viktig virkemiddel for å sikre et godt læringsutbytte for minoritetsspråklige elever. Rett til særskilt språkopplæring er nedfelt i opplæringsloven, men undersøkelser viser at det er knyttet en rekke utfordringer til realiseringen av disse rettighetene. I tillegg til

manglende regeletterfølgelse hos skoleeierne er det dokumentert at det er en betydelig variasjon i kvaliteten på tilbudet om særskilt språkopplæring rundt om i landet (NOU 2010:7 Mangfold og mestring). Én årsak er uklarerheter i regelverket.

Ombudet har derfor bedt myndighetene vurdere om det kan være hensiktsmessig å innføre et eget kapittel i opplæringsloven om særskilt språkopplæring for minoritetsspråklige elever.

I Norge er minoritetsspråklige barn overrepresentert i segregert spesialundervisning. I sin treårige studie *Etnisk mangfold i skolen*. Det sakkyndige blikket (2005) (2005), om deltakelse i segregert spesialundervisning, mener Joron Phil å ha funnet at utredninger av minoritetselvers kunnskapsnivå og opplæringsbehov ikke tar hensyn til migrasjon, et annet morsmål enn norsk og annet som kan særkjenne en elev med minoritetsspråklig bakgrunn. Eksempelvis peker hun på at det i utredning av minoritetsspråklige elever benyttes IQ-tester som er utviklet for etnisk norske elever. Phil hevder at dette blant annet medfører at minoritetsspråklige elever plasseres i segregert spesialundervisning på sviktende grunnlag, noe som kan få svært negative følger for et videre utdanningsløp. Phil etterlyser blant annet en utdanning som kvalifiserer folk til å utrede disse elevenes behov med utgangspunkt i flerkulturelle situasjoner, tospråklighet og språkutvikling i en flerkulturell kontekst.

Også i NOU 2010:7 påpekes det at det er et betydelig behov for kompetanseheving blant lærere og skoleledere, PPT og den øvrige hjelpetjenesten for å innfri minoritetsspråklige elvers rettigheter etter opplæringsloven.

Undersøkelser viser at ved siden av språk er foreldrenes sosiale bakgrunn av stor betydning for elvers læringsutbytte (NOU 2010:7), og skolen har, blant annet gjennom Kunnskapsløftet, ansvar for å kompensere for sosiale forskjeller. Skolen kan benytte både generelle tiltak og særtiltak i dette arbeidet, som gratis skolefritidsordning med tilbud om leksehjelp i kombinasjon med en styrking av skolens samarbeid med og aktiv involvering av foreldre med innvandrerbakgrunn.

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler CERD å oppfordre staten til å vurdere bruk av øremerkede midler for å sikre minoritetsspråklige elvers rettigheter i opplæringsloven.
- Ombudet anbefaler CERD å be staten vurdere en endring i opplæringsloven for særskilt språkopplæring.
- Ombudet anbefaler CERD å oppfordre staten til å kvalitetssikre kartleggingsverktøy som benyttes for elever med læringsvansker.

25. Parten oppfordres til å fortsette kursingen av dommere, politi-tjenestemenn, lærere, sosialarbeidere og andre offentlige tjenestemenn for å gjøre dem bedre kjent med innholdet i konvensjonsbestemmelsene.

Behov for bevisstgjøringsprogrammer

Myndighetene viser til en rekke tiltak og programmer som har som mål å øke profesjonaliseringen og bevisstheten i møtet med et større mangfold, særlig hos påtalemyndigheten og domstolene.

NGO fremhever at det fortsatt er behov for bevisstgjøringsprogrammer for dommere.
Ombudet støtter dette.

Ombudet vil i tillegg fremheve behovet for bevissthetstrening på flere andre sentrale samfunnsområder.

Ombudet ser at det er behov for økt profesjonalisering av offentlige tjenester for at de skal kunne gi alle et likeverdig tilbud. Bevissthetstrening er en viktig del av dette, men denne treningen må kobles til kunnskap om diskriminering og kunnskap om hvordan tjenesteytere kan avdekke behov hos brukere og potensielle brukere, innhente brukersynspunkter og tilpasse tjenestene til ulike behov. Noen offentlige tjenesteinstitusjoner gir opplæring i etikk og holdningsrefleksjon, men etter det ombudet kjenner til, er det få som formidler kunnskap om hva diskriminering er, hvordan den oppstår, og hvordan den kan forebygges.

Bevissthetstrening og etisk refleksjon kan gjøre den enkelte tjenesteyter mer oppmerksom på egne og tjenesteinstitusjonens normer og holdninger, men det er avgjørende at tjenesteyterne også får praktisk kunnskap om hvordan de kan avdekke behov og tilpasse tjenestene.

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler CERD å be staten sørge for at kunnskap om diskriminering og likeverdig tjenesteyting må inngå i alle relevante profesjonsutdanninger og i opplæring av tjenesteytere. Etiske refleksjoner bør inngå som en del av dette.

26. Komiteen anbefaler at parten under utarbeidelsen av sin neste periodiske rapport fortsetter praksisen med å konsultere, og også styrker dialogen med, organisasjoner i det sivile samfunn som bekjemper rasediskriminering

Dialog med det sivile samfunn

Barne- og likestillingsdepartementet finansierte Antirasistisk Senter som koordinerende rolle i en felles skyggerapport fra frivillige organisasjoner til regjeringens 19./20. rapport. Skyggerapporten representerer forskjellige innspill fra ti frivillige organisasjoner som arbeider med saker relatert til FNs rasediskrimineringskonvensjon. Rapporten tar ikke opp temaer der organisasjonene er uenige om problemer og løsninger. Ombudet støtter det positive tiltaket og har vært i dialog med Antirasistisk Senter i arbeidet med rapporten. Ombudet ser at kontinuitet i ordningen vil kunne være avgjørende for at koordinatoren skal bli kjent med og utvikle gode dialoger med relevante organisasjoner som ellers av økonomiske, praktiske og kunnskapsmessige årsaker ikke ville vært i stand til å gi sine innspill og kommentarer til skyggerapporten.

Anbefaling:

- Ombudet anbefaler CERD å be staten sørge for at støtteordningen med oppnevning av en koordinator gjøres til en permanent ordning.

3. Informasjon knyttet til artikkel 1-7 i konvensjonen

Ny felles diskrimineringslov

NGO uttrykker bekymring over at staten med forslaget til ny felles diskrimineringslov svekker diskrimineringsvernet, særlig med de endringene som er foreslått når det gjelder diskrimineringsgrunnlag. Ombudet deler langt på vei disse bekymringene.

I tillegg til etnisitet lister diskrimineringsloven i dag opp nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk som diskrimineringsgrunnlag. Disse grunnlagene forstås som markører eller undergrupper av det overordnede begrepet etnisitet.

Lovutvalget foreslår at kun etnisitet nevnes som diskrimineringsgrunnlag i en ny felles diskrimineringslov. Nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk skal innfortolkes i dette begrepet.

Ombudet deler lovutvalgets vurdering og er enig i at hudfarge, nasjonal opprinnelse og avstamning ikke skal skilles ut som eksplisitte grunnlag. Når det gjelder hudfarge, mener ombudet at det kan være hensiktsmessig å kommentere dette nærmere i forarbeidene.

Hudfarge vil ikke nødvendigvis alltid ha sammenheng med etnisitet. Dette gjelder for eksempel mange adopterte, personer med én norskfødt og én utenlandskfødt forelder, og personer som har tilknytning til et land i flere generasjoner, men som har en annen hudfarge enn majoriteten. I Norge vil dette være tilfellet for stadig flere av dem som vokser opp i Norge med besteforeldre som er innvandret til Norge.

Ombudet deler ikke lovutvalgets vurdering når det gjelder grunnlaget språk.

Ombudet mottar en rekke henvendelser fra personer som mener seg diskriminert på grunn av språk. Arbeidsgivere er i tillegg opptatt av i hvilken grad man kan vektlegge språk ved ansettelse.

For å fremheve at diskriminering på grunn av språk er forbudt, anbefaler Ombudet at språk eksplisitt nevnes som et diskrimineringsgrunnlag.

Anbefalinger:

- Ombudet ber CERD om å be staten vurdere om diskrimineringsvernet svekkes med de foreslåtte endringene vedrørende diskrimineringsgrunnlag i forslaget til ny diskrimineringslov. Bekymringen deles av NGO.

Ombudet er bekymret over at trakasseringsvernet i forslaget til ny lov ikke sikres på en likeverdig måte, uavhengig av diskrimineringsgrunnlag

I dag er enkeltstående trakasserende episoder utenfor arbeidslivet kun vernet etter likestillingsloven. Personer som opplever enkeltstående trakasserende episoder utenfor arbeidslivet på grunn av etnisitet, har ikke et tilsvarende vern.

I ombudets sak 08/182 ble dette satt på spissen:

En kvinne, som opprinnelig kommer fra Somalia, mente hun var trakassert av overlegen som utførte keisersnitt da hun fødte tvillinger. I følge kvinnen spurte legen underveis i inngrepet om følgende: «blir dere kalt negre eller svartinger?» Kvinnen opplevde utsagnet som krenkende. Uttalelsen preget kvinnen sterkt under resten av sykehusoppholdet. Forholdet ble også klaget inn for pasientombudet, og sykehuset beklaget i ettertid hendelsen. Sykehuset understreket at den aktuelle kirurgen hadde skjønt alvoret i uttalelsen, men hevdet samtidig at uttalelsen verken var ment sårende eller krenkende. Etter ombudets syn var ordbruken svært uheldig, spesielt tatt i betraktning av at den ble fremsatt av en overlege overfor en pasient i en særlig sårbar situasjon. Ombudet var enig i at utsagnet var kritikkverdig, men fant likevel at ytringen ikke rammes av diskrimineringsloven, ettersom det dreide seg om et enkeltstående utsagn utenfor arbeidslivet.

I arbeidet med den nye diskrimineringsloven tok ombudet opp problemet med manglende harmonisering mellom diskrimineringsloven og likestillingsloven når det gjaldt trakasseringsvernet. Ombudet mente det ikke var noen grunn til at reglene skulle være ulike for de ulike grunnlagene. Ombudet er bekymret over at våre innspill ikke ble tatt hensyn til i lovutvalgets forslag.

Graver-utvalgets forslag ser ut til å videreføre dagens bestemmelser om trakassering.

Anbefaling:

- Ombudet ber CERD anbefale at staten i en felles diskrimineringslov sikrer det samme vernet mot etnisk trakassering som mot trakassering på grunn av kjønn.

Statens arbeid med nasjonale minoriteter som reiser tradisjonelt, må styrkes

Ombudet er bekymret over situasjonen for nasjonale minoriteter som forsøker å opprettholde en tradisjonell livsstil, og mener statens politikk i praksis har flere assimilerende trekk. Med det mener ombudet at grunnleggende rettigheter ikke er tilgjengelige uten at den tradisjonelle levemåten avvikles.

Barneombudet påpeker i sin supplerende rapport til CERD utfordringer på flere områder som angår rombarn og skole. Det gjelder bedre rutiner for oppfølging av skolefravær, samt læremidler på romanes på romanes.

Ombudet støtter denne bekymringen og ser at de samme bekymringene gjør seg gjeldende overfor andre reisende med en tradisjonell livsstil.

Ombudet har over tid etablert en god dialog både med enkeltindivider og organisasjoner og har mottatt innspill på ulike områder:

- Rombarna får ikke et tilpasset og inkluderende undervisnings-tilbud. Mange skoler har liten eller ingen kunnskap om nasjonale minoriteter. Det gjelder språklige utfordringer og tilrettelegging for barn som har romanes som morsmål, og det gjelder utfordringer knyttet til at mange foreldre ikke har norsk som morsmål og/eller er analfabeter.
- Undervisningsmateriellet er ikke tilrettelagt for nasjonale minoriteter. Lærernes kunnskap om nasjonale minoriteter er ofte marginal, og flere melder om episoder der de føler seg uthengt på en negativ måte på skolen.
- Undervisningen tilrettelegges i liten grad for periodisk reising.
- Reising medfører ofte stans i offentlige overføringer, barnetrygd mv.
- En stabil boligsituasjon er en nødvendig forutsetning for at hjem og skole i samarbeid skal klare å etablere et egnet og likeverdig undervisningstilbud på sikt. Diskriminering på boligmarkedet er et problem særlig for romer/sigøynere. Mange bytter bolig ofte som følge av dårlige, dyre og ulovlige leiekontrakter.

Ombudet er bekymret over at de reisende selv ansvarliggjøres for konsekvenser av at norsk skolepolitikk ikke er tilrettelagt for å reise tradisjonelt.

Ombudet har fått flere henvendelser fra denne gruppen om barnevernets vurderinger og tiltak. Sakene gjelder undergraving av barnas identitet som reisende, valg av fosterfamilie, manglende opplæring i romanes og svært begrenset kontakt med biologiske foreldre og fami-

lien ellers. Barnevernet har i noen av sakene vist til at hensynet til å bygge barnas identitet som rom i noen grad må vike for hensynet til å sikre barna forsvarlig omsorg.

Ombudet anbefaler at staten inngår i et sterkere nordisk samarbeid for å dele erfaringer og utvikle kunnskapen nasjonalt. I den grad staten tar i bruk tiltak for å løse utfordringene, bør tiltakene ha en permanent karakter.

Anbefalinger:

- Ombudet ber CERD oppfordre staten til å kartlegge boligsituasjonens betydning for rombarns skolegang.
- Ombudet støtter Barneombudets anbefaling om en kartlegging av barnevernssaker som berører barn med rombakgrunn, og ber CERD oppfordre staten til å sørge for en slik kartlegging.

Likeverdige offentlige tjenester

Ombudet erfarer at offentlig tjenesteyting ofte skjer med en tilsynelatende etnisk nøytral brukernorm som i realiteten favoriserer etnisk norsk bakgrunn.

Det er for eksempel fra CERDs side reist spørsmål om staten oppfyller sin plikt til å sikre samiske skolebarn den opplæringen de har krav på etter opplæringsloven, i og på samisk. Manglende oppfyllelse av denne offentlige tjenesten reiser spørsmål om diskriminering på grunnlag av etnisitet.

Barneombudet har i sin supplerende rapport uttrykt bekymring for dette og anbefalt en styrking av opplærings situasjonen for samiske barn, slik at man sikrer språk og kulturell tilhørighet. Barneombudet har også uttrykt bekymring for situasjonen for barn med rombakgrunn og bedt om bedre rutiner for oppfølging av barnas skolefravær og styrking av skoleøkonomien for skoler med rombarn. Ombudet deler denne bekymringen.

Utformingen av tjenester tar i tillegg i for liten grad høyde for at etnisitet virker sammen med andre grunnlag som alder, funksjonsevne, kjønn og sosial klasse.

Et eksempel er informasjon om tjenester til personer som lever mer isolert enn andre i det norske samfunnet, for eksempel nyankomne flyktninger, asylsøkere, ofre for menneskehandel, personer som kommer hit som au pair, papirløse migranter, tiggere med rombakgrunn og kvinner med utenlandsk opprinnelse som gifter seg med norske menn.

Ombudet er bekymret for om den statlige utredningsinstruksen, som

pålegger myndighetene å utrede negative likestillingsmessige konsekvenser av tiltak, følges opp med tilstrekkelig relevant kompetanse. Det finnes heller ingen tilsvarende instruks på kommuneplan, der politikk omkring tjenesteyting ofte utformes.

I januar 2009 ble det innført en ny plikt i diskrimineringsloven som pålegger alle offentlige virksomheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Plikten omfatter virksomheten både som arbeidsgiver og som myndighetsutøver. Rollen som myndighetsutøver innebærer å være regelgiver, bevilger, utformer av sektorpolitikk og tjenesteyter.

Ombudet mener at denne plikten er sentral for å sikre at offentlige tjenesteinstitusjoner jobber mer helhetlig og systematisk for å hindre diskriminering og fremme likeverdig tjenesteyting. Plikten er ennå ikke godt kjent, og det er et stort behov for veiledning om hvordan offentlige virksomheter i praksis kan imøtekomme denne plikten. Ombudet gir veiledning om dette, og vil i 2011 gjennomføre en kampanje for å gjøre aktivitetsplikten som offentlig myndighetsutøver mer kjent.

Ombudet ser følgende spørsmål som sentrale for likeverdige offentlige tjenester:

- Hva slags tiltak har myndighetene iverksatt for å nå ut med informasjon til særskilt isolerte minoritetsgrupper?
- Hva slags tiltak har myndighetene iverksatt for å fjerne språklige barrierer?
- Hva slags tiltak har myndighetene iverksatt for å avskaffe negative holdninger, fordommer og stereotypier?
- Hva slags tiltak har myndighetene iverksatt som bygger opp tillit og trygghet til det offentlige?
- Hva slags tiltak har myndighetene iverksatt for å sikre at tjenestetilbudet tilpasses etniske minoriteters særskilte behov uten å diskriminere?
- Hva slags tiltak har myndighetene iverksatt for å styrke budsjettering for likestilling som virkemiddel?

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler at staten sørger for at utredningsinstruksen styrkes, blant annet ved at instruksen også gjelder kommunene, og ved å kreve en interseksjonell analyse.
- Ombudet anbefaler at staten vurderer om forslaget til artikkel 14 i den nye felles diskrimineringsloven svekker diskrimineringsvernet. Ombudet anbefaler særlig at staten sikrer offentlige myndigheters plikt til å fremme likestilling, blant annet ved å tydeliggjøre hva som ligger i denne aktivitetsplikten, og sikre at plikten har en medfølgende rapporteringsplikt, slik at progresjonen i arbeidet kan følges.

Særlig om likeverdige helsetjenester

Høsten 2007 førte den såkalte ambulansesaken til en stor offentlig debatt der begreper som "offentlig rasisme" og "strukturell diskriminering" ble brukt. Bakgrunnen var at en mann med somalisk bakgrunn ble nektet tatt med i ambulansen etter at han hadde blitt slått bevisstløs i en park. Likestillings- og diskrimineringsombudet tok saken opp på eget initiativ, og konkluderte med at det var grunn til å tro at ambulanspersonellet hadde handlet i strid med forbudet mot diskriminering på grunnlag av etnisitet da mannen ikke fikk den helsehjelpen han hadde behov for. Saken ble klaget inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda, som omgjorde ombudets vurdering og konkluderte med at det likevel ikke var handlet i strid med diskrimineringsloven.

På bakgrunn av denne saken gjennomførte regjeringen en kartlegging der alle statlige virksomheter ble bedt om å beskrive hva som gjøres for å bekjempe etnisk diskriminering i statlig sektor, og en eventuell forekomst av etnisk diskriminering / opplevd forskjellsbehandling utøvd av statlige myndigheter. Ombudet fikk i oppgave å oppsummere kartleggingen. En tredjedel av virksomhetene svarte ikke. Av dem som svarte, var det mange som viste til noen tiltak for å hindre etnisk diskriminering i egen virksomhet, noen få gjorde mye, og noen skrev at de ikke hadde noen slike tiltak. Rapporten viste at arbeidet for å forebygge og håndtere etnisk diskriminering i statlig sektor var lite helhetlig og systematisk.

I 2010 var det en ny "ambulansesak", men denne gangen ble det langt mindre debatt, selv om kvinnen det gjaldt, døde. Vi viser til NGO, der både denne saken og ambulansesaken beskrives mer i detalj.

Til tross for at velferdsstaten er godt utbygd i Norge, er sosial ulikhet når det gjelder helse, et problem. Det rammer i stor grad etniske minoriteter fordi innvandrere er betydelig mer utsatt for vedvarende økonomisk fattigdom enn den øvrige befolkningen i Norge. Spesialiserte og forebyggende tjenester brukes i større grad av grupper med høy sosioøkonomisk status, mens akutte tjenester brukes i større grad av grupper med lav sosioøkonomisk status.

I en levekårsundersøkelse offentliggjort i 2009 sier over halvparten av de intervjuede innvandrerne at de har opplevd diskriminering på ett eller flere samfunnsområder. Når det gjelder helse, mener 80 prosent at de har fått samme behandling som en norsk pasient ville ha fått, mens 7 prosent mener at de på grunn av sin innvandrerbakgrunn har fått dårligere behandling. I en undersøkelse gjort kun blant innvandrere svarer over 83 prosent at de er fornøyd med behandlingen de har fått hos legen.

At så mange sier seg fornøyd med helsetjenesten, er bra, men ombudet mener likevel at det er behov for undersøkelser som sammenligner helsetjenester for ulike grupper, for å sikre likeverdig tilgang og kvalitet på tjenestene.

En undersøkelse fra 2010 blant medisinstudenter i Oslo viser at det ikke undervises nok om helse i tilknytning til minoriteter i legestudiet, blant annet gjelder det tema som psykisk helse og bruk av tolk i kliniske intervju.

I en rapport fra 2008 lister Den norske legeforening opp ti punkter for en bedre helsetjeneste for ikke-vestlige innvandrere. Det etterlyses blant annet økt kunnskap i alle ledd i helsetjenesten om innvandreres sykdomsmønster, helse- og sykdomsforståelse, samt at helsetjenesten må styrkes og tilrettelegges slik at ikke-vestlige innvandrere får et likeverdig tilbud.

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler at staten sikrer en likeverdig tjenesteyting gjennom følgende satsinger:
 - Kunnskap om diskriminering og likeverdig tjenesteyting må inngå i alle relevante profesjonsutdanninger og i opplæring av tjenesteytere.
 - Kunnskap om diskriminering og likeverdig tjenesteyting må inngå i lederopplæring i staten, fylkeskommunene og kommunene.
 - Offentlige myndigheters aktivitetsplikt må gjøres bedre kjent, og veiledningstilbudet til tjenesteinstitusjoner må utvides.
 - Offentlige myndigheters aktivitet for å hindre diskriminering og fremme likeverdig tjenesteyting må jevnlig evalueres.
 - Det må forskes mer på helsetjenester som kan sammenligne tilgang, tjenestetilpasning og kvalitet på tjenester i ulike grupper i befolkningen.

Språklige barrierer og manglende språklig tilrettelegging i helsevesenet

Pasientrettighetsloven stiller krav om tilrettelagt pasientinformasjon. En rekke offentlige rapporter viser likevel at det er behov for å bedre rutinene ved bruk av tolk i forbindelse med undersøkelser og behandling. Rapportene viser manglende bruk eller underbruk av tolk. I stedet brukes private hjelpere, pårørende og ukvalifiserte tolker. I tillegg brukes mindreårige som tolk.

Manglende tolking og tolking utført av ukvalifiserte kan utgjøre en betydelig helserisiko. For eksempel viser en studie fra Nasjonalt

folkehelseinstitutt i 2007 at kvinner fra ikke-vestlige land som føder i Norge, har dobbelt så mange dødfødsler som andre, og at dette kan knyttes til kommunikasjonsproblemer fordi man lar være å bestille tolk. Et annet eksempel er kvinnen som holdt på å bli sterilisert fordi tolken hadde feiloversatt kvinnens ønske om prevensjon. Det er også blitt vist i norske studier at kvinner med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresentert blant dem som begjærer svangerskapsavbrudd før og etter 12. uke. Den gjennomsnittlige svangerskapsvarigheten ved tidspunkt for abortbegjæring etter 12. uke var også lengre blant ikke-vestlige innvandrekvinner. En forklaring på dette kan være mangel på kunnskap om abortloven og tidsbegrensningene. Kvinner med ikke-vestlig bakgrunn får også oftere avslag på abortsøknad på sosialt grunnlag enn vestlige kvinner. Dette knyttes til språkproblemer som kan bidra til at kvinnen ikke kan fremføre sin sak.

IMDis undersøkelse om fastleger og tolketjenester viser at 60 prosent av fastlegene tror feilbehandling kan forekomme som følge av manglende norskkunnskaper hos pasienten. IMDis undersøkelse viser at fagpersoner selv er bekymret for rettssikkerheten ved manglende bruk av tolk. IMDi-rapport 6-2007 viser at fastlegene mener pasientenes mangelfulle norskkunnskaper går mest utover legens muligheter til å oppdage symptomer. Mange leger mener også at feildiagnostisering og feilbehandling kan forekomme, og at pasientens lovpålagte rett til medvirkning blir svekket hvis pasienten har mangelfulle norskkunnskaper.

Legeforeningen fastslår i sin rapport Likeverdige helsetjenester fra 2008 at kvalifiserte tolker benyttes i for liten grad i helsevesenet. I rapporten understrekes det at kvaliteten på behandlingen vil kunne forringes ved manglende bruk av tolk, og det påpekes at det må innføres en finansiering av tolkede konsultasjoner som er uavhengig av institusjonenes driftsbudsjett.

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (European Commission against Racism and Intolerance), som skal overvåke menneskerettighetene i Europarådets medlemsland, setter også i sin interimrapportering et kritisk søkelys på bruken av tolk innenfor helse-sektoren og rettssystemet i Norge. Kommisjonen anbefaler at norske myndigheter øker tilgangen til og bruken av kvalifisert tolking innenfor disse områdene, og ber om en prioritert iverksettelse av denne anbefalingen i løpet av de neste to årene.

Ombudet har her valgt å fremheve språklige utfordringer i helsevesenet særskilt. Våre anbefalinger omfatter imidlertid offentlig sektor i sin helhet, da språklige barrierer gjør seg gjeldende for hele den offentlige sektoren.

Ombudet oppfordrer staten til å sørge for at alle offentlige virksomheter med publikumskontakt må øremerke midler i budsjettet til tolking og språklig tilrettelegging av tjenestene.

Ombudet ber staten sikre at alle offentlig ansatte med publikumskontakt kurses i bruk av tolk.

Ombudet ber staten sikre at alle statlige virksomheter aktivt bruker utredningsinstruksen, slik at de kan avdekke behov for språklig tilrettelegging og iverksette nødvendige tiltak.

Anbefalinger:

- Ombudet ber CERD oppfordre staten til å sikre at rett til profesjonell tolk lovhjemles, for eksempel i forvaltningsloven.

Islamofobi, muslimhets og negative holdninger mot marginaliserte grupper av innvandrere er et økende problem

FNs spesialrapportør om rasisme og fremmedfrykt har tidligere advart mot økende islamofobi i hele Europa, og særlig mot at politiske partier med islamofobe trekk inntar stadig flere posisjoner i parlamenter rundt om.

Ut fra oppslag i media kan man få inntrykk av at klimaet i enkelte nettfora kan være ganske hardt, og at muslimhets ofte forekommer. Slik hets rammes ikke av diskrimineringsloven med mindre den retter seg mot enkeltpersoner, men som pådriver kan ombudet påpeke dette, og det er blitt gjort ved noen anledninger. Et relevant spørsmål er hvorvidt nettforaenes administratorer diskriminerer ved å behandle hets mot ulike grupper ulikt – for eksempel ved lettere å tolerere hets mot muslimer enn hets mot andre minoritetsgrupper.

En annen problemstilling som er aktuell, er knyttet til personer med et liberalt syn på egen religion vs. personer med et konservativt syn. Innenfor kristne trossamfunn er det som oftest de konservative som føler seg marginalisert, mens det i muslimske trossamfunn er flere liberale som påstår at de blir marginalisert og utsatt for hets.

Som i Europa ellers er det et aktuelt tema at ikke minst konservative muslimer blir assosiert med fundamentalisme. Det er vanskelig å si i hvilken grad dette skjer, men det er en problemstilling vi må være oppmerksom på, da det kan føre til økt diskriminering.

Det har vært noen saker i media om jødiske barn som blir hetset og mobbet i skolegården på grunn av sin jødiske bakgrunn, oftest av barn

med minoritetsbakgrunn fra Midtøsten. Særlig kom dette opp i forbindelse med krigen i Gaza, da jøder i Norge opplevde at de ble ansvarliggjort for staten Israels handlinger. Ombudet har ikke selv behandlet slike saker, og kan heller ikke si hvor utbredt dette er.

I en undersøkelse utført av en norsk avis i 2010 svarte 61 prosent at konflikter mellom den vestlige og den muslimske verden er en stor trussel. I fjor svarte 55 prosent det samme. Det ble uttrykt større frykt for slike konflikter enn for klimakrisen. En annen undersøkelse, utført av et norsk tidsskrift i 2009, viste at fra januar til mars det året hadde norsk presse skrevet mer enn fem ganger så mye om muslimer og hijab som om klimakrisen. En tredje undersøkelse, fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, viste at det i 2009 var omtrent like mange medieoppslag om islam og muslimer som det var om den norske statsministeren, og flere enn om svineinfluensaen. Rapporten slår fast at norske mediers dekning av saker om innvandring og integrering er polarisert og ofte problemfokuset. Den viser også at enkelte grupper, særlig somaliere og muslimer, får mer negativ oppmerksomhet enn andre.

Dette viser at det fokuseres mye på islam og muslimer i den offentlige debatten. Ofte fremmes det veldig bastante meninger uten nyanser og fakta. Noen uttrykker frykt for at tradisjonelle sider ved norsk kultur skal forsvinne, andre frykter økt segregering, og andre igjen at demokratiske verdier som likestilling og ytringsfrihet er under angrep. Enkelte innlegg, særlig på Internett, er åpenlyst rasistiske mot muslimer.

I et slikt klima er det viktig at politikere og myndigheter tar på alvor at fordommer og islamofobi gir seg utslag i dårligere livskvalitet, diskriminering og i verste fall vold. Det betyr i praksis at de aktivt motarbeider tendenser til en "oss og dem"-retorikk, bidrar med fakta i debatten og selv omtaler muslimer og andre minoriteter på en inkluderende måte. Selv om Norge hittil har vært skjermet for de verste konsekvensene av finanskrisen, rammer den også her i form av blant annet høyere arbeidsledighet. Da kan fordommer og rasisme lettere få fotfeste, og myndighetene må være på vakt mot dette.

Ombudet er særlig bekymret over måten tiggere med rombakgrunn og romer generelt omtales på i media, særlig der offentlige representanter fra politi og påtalemyndighet blir sitert. Ombudet har sett at flere oppslag om kriminelle handlinger begått av enkeltindivider refereres generelt med henvisning til gruppen sigøynere, tatere eller tiggere med rombakgrunn. Politiet er for eksempel gjentatte ganger blitt sitert under overskrifter som "Sigøynere kommer", "Sigøynere tvang jenter til prostitusjon og tiggning" og "Typisk oppgjør i sigøynermiljøet". Problemet er tatt opp med Politidirektoratet.

Ombudet mener det påhviler offentlige representanter en særlig akt-somhet og ansvar for å sikre at deres uttalelser ikke gjengis på en måte som rammer hele grupper. Ombudet frykter at særlig politiet bidrar til å svekke rettssikkerheten og legitimere hets og krenkelser mot nasjo-nale minoriteter. Erfaringer fra Europa når det gjelder alvorlige vold-shandlinger i rommiljøet, tilsier en høyere grad av bevissthet enn det ombudet registrerer i dag.

Ombudet etterlyser flere konkrete tiltak fra staten, for eksempel en mer målrettet etterforskning og påtale i alvorlige tilfeller av hets. Ombudet mener at Kripos' tipstelefon om hatkriminalitet bør gjøres mer allment kjent.

Anbefalinger:

- Ombudet ber CERD om å oppfordre staten til å styrke arbeidet med å motarbeide fordommer og negative stereotypier i det offentlige rom. Offentlige talspersoner bør ta et særlig ansvar når de refereres i den offentlige debatten.
- Ombudet ber CERD om å oppfordre staten til et styrket og mer målrettet arbeid og en styrket etterforskning og påtale i saker med alvorlige tilfeller av hets.

Ofre for prostitusjon og menneskehandel sviktes

Ombudet vil påpeke at Norge er forpliktet gjennom internasjonale avtaler til å forebygge, bekjempe og straffe menneskehandel. Norge er i ferd med å lage den fjerde nasjonale handlingsplanen for dette. I den tredje handlingsplanen står det at man skal sørge for tiltak som "sikrer ofrene et tilpasset tilbud og beskyttelse", og som "gir økt avdekking og straffeforfølgelse av menneskehandlere". Selv om regjeringen uttrykker at de vil gi et "helhetlig, tilrettelagt, koordinert og tilpasset tilbud" til ofre for menneskehandel og prostituerte som vil slutte med prostitusjon, viser nasjonale undersøkelser og rapporter fra hjelpetiltak at tilbudet til kvinner og menn er tilfeldig, fragmentert og avhengig av deres utlendingsrettslige status. Realiseringen av rettighetene til denne gruppen er skviset mellom innvandringspolitiske hensyn på den ene siden og utlendingsrett og strafferett på den andre siden. Straffeforfølgelse har stått som en sentral del av kampen mot menneskehandel og en forutsetning for bistand til og beskyttelse av ofrene.

Tilgangen på helsehjelp og bolig for kvinner og menn med prostitusjonserfaring er i dag avhengig av deres utlendingsrettslige status / oppholdsstatus. Dette fører til ulik tilgang på viktige offentlige tjenester og innebærer en forskjellsbehandling på bakgrunn av nasjonal opprinnelse. Hvis ofrene ikke er i stand til eller ikke ønsker å samarbeide med politiet, har de ikke rett til et trygt bosted, helsehjelp og arbeidstillatelse. Kun en brøkdel tilfredsstiller kravene om samarbeid og

samarbeid og nødvendighet og får lov til å bli i landet. Resten av dem identifiseres, men ender aldri opp som mottakere av god hjelp, kun med en henlagt sak, et negativt vedtak fra UDI og retur. Refleksjonsperioden på seks måneder sikrer kvinnene rettighetene på papiret, men ikke i praksis. Terskelen for å få asyl er svært høy.

Anbefaling:

- Ombudet ber CERD om å oppfordre staten til å styrke sitt arbeid med ofre for menneskehandel og sikre dem tilstrekkelig tilgang til basale tjenester og rettigheter som helse, bolig og beskyttelse.

Statens tiltak mot kjønnslemlestelse (FGM)

Statens tredje handlingsplan mot kjønnslemlestelse gjelder i perioden 2008–2011. Handlingsplanen har i alt 41 tiltak. I 2010 har regjeringen satt av nærmere 18 millioner kroner til ulike tiltak mot kjønnslemlestelse. Det er stor uenighet i Norge om hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å forebygge eller oppdage kjønnslemlestelse. Ett av tiltakene i handlingsplanene for 2008–2011 består i å tilby samtale og frivillig klinisk underlivssjekk. Tilbudet omfatter alle jenter og kvinner med bakgrunn fra områder der forekomsten av kjønnslemlestelse er 30 prosent eller mer. Tilbudet gjennomføres i regi av helsestasjons- og skolehelsetjenesten og ble først gitt i utvalgte kommuner og bydeler høsten 2009. Helsedirektoratet har utarbeidet informasjonsmateriell til berørte grupper og en veileder til helsepersonell i forbindelse med dette tilbudet, som etter planen skulle vært landsdekkende fra 2010.

Tiltaket er ikke evaluert. For at det skal være mulig å evaluere effekten av dette tiltaket, både med hensyn til målgruppens og førstelinjetjenestens erfaring, vil ombudet be myndighetene om å kartlegge og analysere omfanget av og erfaringene fra gjennomføringen av tiltaket så langt.

Ombudet og andre har ytret bekymring for effekten av tiltak som er rettet inn mot enkelte etniske grupper. Det er særlig bekymringsverdig hvis tiltaket bidrar til å skape mistillit mellom målgruppen og det offentlige tjenesteapparatet, som skole, barnehage, politi, barnevern og helsetjeneste.

Ombudet mottok i 2009 en henvendelse fra Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD). OMOD ba ombudet vurdere hvorvidt førstelinjetjenesten benytter seg av "racial profiling" i sin utredning. Saken er fremdeles under behandling.

Ombudet har også behandlet to enkeltklager om kjønnslemlestelse. Begge henvendelsene kom fra foreldre som opplevde seg diskriminert på grunn av førstelinjetjenestens håndtering av mistanke om kjønns-

lemlestelse. Sakene avdekker et behov for økt kompetanse i førstelinjetjenesten, både med hensyn til kjønnslemlestelse i Norge og den korrekte måten å gå frem på når det fattes mistanke om gjennomført eller planlagt gjennomført kjønnslemlestelse. Inntrykket bekreftes også gjennom ombudets oppsøkende virksomhet overfor ulike aktører og organisasjoner som driver forebyggende arbeid mot kjønnslemlestelse, og personer og miljøer som omfattes av de ulike tiltakene mot kjønnslemlestelse. Ombudet ser et behov for at myndighetene går igjennom kvaliteten på og bruken av eksisterende retningslinjer. Ombudet er bekymret for manglende ivaretagelse av berørte foreldres rettsikkerhet.

Ombudet ser også behov for å kartlegge et mulig omfang av kjønnslemlestelse i Norge. Per i dag er det i stor grad praksis og omfang i opprinnelseslandet som ligger til grunn for nasjonal politikkutforming.

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler at staten setter i verk følgende tiltak i sitt forebyggende FGM-arbeid i Norge:
 - Staten bør dokumentere omfanget av og holdningene til kjønnslemlestelse hos målgrupper i Norge.
 - Staten må utrede konsekvensene av tiltak som retter seg inn mot konkrete etniske grupper, og da særlig målgruppens rettsikkerhet.
 - Staten bør evaluere kvaliteten på og bruken av gjeldende retningslinjer og veiledere for førstelinjetjenesten og deres arbeid for å forebygge og avdekke kjønnslemlestelse.
 - Staten må sikre og styrke kunnskapen og beredskapen i organisasjoner og hos andre aktører som driver forebyggende arbeid rettet mot målgruppene.

Krisesentertilbud til kvinner med minoritetsbakgrunn

Statistikk fra norske krisesentre viser tydelig at krisesentrene er et svært viktig tilbud for mange minoritetskvinner. I 2009 utgjorde kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn 61 prosent av beboerne ved norske krisesentre. På ni av sentrene var andelen minoritetskvinner 70 prosent eller mer. Overrepresentasjonen av kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn gjelder i alle fylkene (Jonassen og Skogøy s. 63).

Overrepresentasjonen av minoritetskvinner på krisesentre kan ha sammenheng med at minoritetskvinner i mindre grad har egen inntekt, og at de har et mindre sosialt nettverk enn etnisk norske kvinner. Et godt og tilgjengelig krisesentertilbud er derfor vesentlig for å gi mange kvinner med minoritetsbakgrunn beskyttelse mot vold, jf. rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5.

Ny finansiering kan føre til et dårligere krisesentertilbud for kvinner med minoritetsbakgrunn

Den 1. januar 2010 trådte lov om kommunale krisesentertilbud i kraft. Gjennom loven har alle landets kommuner fått plikt til å ha et krisesentertilbud til både kvinner og menn. En følge av den nye krisesenterloven er at krisesentrene fra 2011 blir fullfinansiert av kommunene, slik at det statlige tilskuddet til krisesentrene innlemmes i kommunale rammer. Det øremerkede statstilskuddet til krisesentrene blir dermed avvirket fra 2011. Når finansieringen legges til kommunene, må krisesentrene konkurrere med andre lovpålagte tiltak i kommunene og følge ordinære fordelingskriterier. (Aktiv dødshjelp til krisesentrene?, Wenche Holmberg Nielsen i Kommunal rapport 27. mai 2010). Omleggingen av finansieringsform har ført til at de fleste krisesentrene i landet har fått signaler om nedskjæring i budsjettene. Ombudet frykter at flere krisesentre i landet må legges ned som følge av at krisesentertilbudet fullfinansieres av kommunene.

Stortinget har bevilget 15 millioner kroner i "nødhjelp" til krisesentre som kommer til å slite økonomisk som følge av endringen i finansieringen. Beløpet er et engangsbeløp for 2011 som kommunene kan søke om midler fra. Om beløpet er stort nok, og om dette vil bedre situasjonen for krisesentrene, er usikkert (se reportasje fra NRK: <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostfold/1.7384216>). At dette er et engangsbeløp for 2011, innebærer at problemene selve finansieringsformen medfører, blir overført til 2012.

Et svekket krisesentertilbud vil ramme minoritetskvinner ved at disse er i flertall på krisesentrene. Trangere økonomi ved krisesentrene vil også ramme minoritetskvinner på den måten at mange av dem risikerer å bli avvist ved krisesentrene. Krisesentersekretariatet har i samtale med ombudet opplyst at enkelte minoritetskvinner også i dag avvises fra norske krisesentre fordi de har et så alvorlig trusselbilde at det vil være for ressurskrevende å ha kvinnene boende ved senteret. Ifølge ROSA-prosjektet og Krisesentersekretariatet har dette skjedd flere ganger med kvinner som er identifisert som ofre for menneskehandel, men det har også skjedd med andre kvinner med minoritetsbakgrunn. Ombudet mener dette er svært kritikkverdig.

Det er uklart hva som ligger i krisesenterlovens vilkår om at menn og kvinner skal være fysisk adskilt

Krisesenterloven § 2 femte ledd stiller som krav at botilbudet til kvinner og menn skal være fysisk adskilt. Hva som ligger i kravet, er uklart. Enkelte krisesentre har botilbud til kvinner og menn på samme adresse. Ombudet er kritisk til en samlokalisering av krisesentertilbudet. Ombudet mener at en slik organisering kan svekke kvinners, og særlig minoritetskvinners, sikkerhet.

Ombudet er også bekymret for at en samlokalisering av krisesentertilbudet til menn og kvinner kan føre til at enkelte kvinner av kulturelle og religiøse årsaker ikke vil benytte seg av tilbudet. Ifølge rapporten Menn på krisesenter fra 2009 er en del kvinner, og særlig kvinner med minoritetsbakgrunn, skeptiske til å ha mannlige beboere på krisesenteret. Kvinnene som blir intervjuet i rapporten, snakker mest om hvordan det ville være om menn og kvinner måtte dele lokaler, inkludert bad og lignende. Etter ombudets syn vil de samme problemene gjøre seg gjeldende så lenge tilbudet er på felles adresse, for eksempel ved deling av uteområder. Ombudet ser også at det vil kunne være vanskelig for enkelte minoritetskvinner å vende tilbake til sitt sosiale nettverk etter å ha bodd på et krisesenter med menn.

Kommunenes krisesentertilbud er ikke tilrettelagt for kvinner som av ulike grunner har behov for et sikkert botilbud av lengre varighet

Krisesenteret er et akutttilbud. Undersøkelser viser at brukerne verdsetter det å bo på et krisesenter i en akutfase. (Jonassen og Skogøy 2010 s. 124). Et krisesenter er imidlertid ikke et godt botilbud for kvinner på lengre sikt. (Jonassen og Skogøy 2010 s. 125). Mange kvinner bor lenge på krisesenter fordi det ikke eksisterer alternative botilbud. Kvinner som i dag bor lenge på krisesenter, har i svært liten grad alternative botilbud.

Statistikk fra norske krisesentre viser at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn har lengre botid ved krisesentrene enn etnisk norske. Mens etnisk norske kvinner i 2009 i gjennomsnitt bodde 22 døgn på krisesenter, var botiden for etniske minoritetskvinner i gjennomsnitt 36 døgn (krisesenterstatistikken for 2009) .

Brukere som har vært utsatt for menneskehandel, bor lengst på krisesentrene. Ifølge statistikken fra 2009 var gjennomsnittlig botid for disse kvinnene 90 døgn. Flere av disse kvinnene har imidlertid bodd flere år på krisesentre (samtale med blant annet ROSA). En evaluering av ROSA-prosjektet i 2008 viste tydelig at kvinnene opplever det som problematisk og vanskelig å bo opptil flere år ved et akutttilbud (Dyrlid og Berg 2008).

Ombudet mener at det er svært uheldig for reetablering og integrering at kvinnene ikke har noe godt botilbud utover krisesenteret. Statistikken fra norske krisesentre i 2009 viser at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn i større grad enn kvinner uten minoritetsbakgrunn vendte tilbake til overgriper etter endt opphold på krisesenter (kommentert krisesenterstatistikk fra 2009).

Selv om ombudet anerkjenner styrkingen av det juridiske rammeverket for krisesentrene, ser vi fortsatt noen viktige utfordringer som må adresseres

Anbefalinger:

- CERD bør anmode norske myndigheter om å skaffe til veie en tilstrekkelig og mer forutsigbar finansiering av norske krisesentre.
- CERD bør be norske myndigheter sørge for at kvinner som i dag bor lenge på krisesentre, får et alternativt botilbud innen rimelig tid. Kommisjonen bør særlig anmode om at ofre for menneskehandel tilbys et alternativt botilbud.
- CERD bør be norske myndigheter påse at kommunene i større grad hjelper voldsutsatte minoritetskvinner med å få innpass på boligmarkedet.

Mangel på samordnede og tilgjengelige offentlige tjenester for voldsutsatte kvinner

Manglende samordning av offentlige tjenester fører til at mange voldsutsatte kvinner, særlig kvinner med minoritetsbakgrunn, ikke får tilgang til sine rettigheter.

Ombudet har gjennom ulike rapporter og egne erfaringer med enkelt-saker merket seg at voldsutsatte kvinner har vanskeligheter med å få tilgang på de offentlige tjenestene de har krav på. Manglende koordinering rammer særlig kvinner som ikke har et sosialt nettverk, som har mangelfulle språkkunnskaper og kunnskaper om det norske systemet, og som på grunn av sin etnisitet møter barrierer i boligmarkedet og arbeidsmarkedet. Mangelfull koordinering av offentlige tjenester rammer derfor mange kvinner med minoritetsbakgrunn særlig hardt.

Tilgang til offentlige tjenester og hjelpeapparat er nødvendig for kvinner som har vært utsatt for vold. Undersøkelser viser at kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn i større grad enn etnisk norske kvinner trenger praktisk bistand og henvisning til øvrig hjelpeapparat (Jonassen og Skogøy 2010 s. 102). Både i akutfasen og i overgangsfasen har kvinnene ofte et stort behov for hjelp fra det offentlige, blant annet til å sikre økonomi, bolig og helse (Nilsen og Prøis: Fra krisesentre til eget lokalmiljø 2002 s. 11).

At mangelfull koordinering av tjenester er problematisk, belyses i rapporten Fra krisesentre til eget lokalmiljø fra 2004. Ifølge rapporten hadde en av minoritetskvinnene i prosjektet hatt kontakt med 58 offentlige og private instanser i forbindelse med at hun flyttet ut fra krisesenteret og inn i egen bolig. Hun måtte forholde seg til mellom 110 og 120 personer som var involvert i saken hennes. Kvinnen hadde vært i kontakt med følgende hovedinstanser i løpet av en sju måneders periode: advokat, sosialkontor, barnevern, barnehager, skole, SFO, trygdekontor, tolketjeneste, trafikkontor, rettsvesen/domstoler, politi, sykehus, fysioterapi, mødre hjem, Fylkesmannen i Oslo, folkeregister, ligningskontoret, Utlendingsdirektoratet, boligkontoret, OBOS, banken,

Securitas, helsestasjonen, taxisentralen, besøkshjem og støttekontakter.

Den nye krisesenterloven tydeliggjør kommunens plikt til å samordne offentlige tjenester til voldsofre. Krisesenterloven trådte i kraft i januar 2010, og det er derfor ennå ingen rapporter eller statistikk som kan fortelle om loven har ført til et mer koordinert tjenestetilbud til voldsofre. Ombudet har imidlertid gjennom samtaler med Krisesentersekretariatet og gjennom å få innsikt i enkeltsaker forstått at situasjonen ikke er blitt bedre etter at krisesenterloven trådte i kraft. Det er fortsatt stor avstand mellom de formelle og de reelle rettighetene til voldsofre. I hvilken grad de ulike etatene samarbeider og sørger for et samordnet offentlig tjenestetilbud til voldsofre, varierer fra kommune til kommune. De fleste kommuner i Norge har ikke tverrfaglige tiltak rettet mot vold i nære relasjoner (Jonassen og Skogøy 2010). Resultatet av at kommunene i liten grad tar ansvar for å sikre voldsutsatte kvinner et godt og helhetlig tjenestetilbud, er at koordineringsansvaret i praksis legges over på krisesentrene. Krisesentrene har ikke ressurser til å gi alle som har behov for det, omfattende bistand. Enkelte krisesentre mottar brukere fra så mange som 24 kommuner. Å yte praktisk bistand i form av koordinering av tjenester vil derfor være en ressurskrevende oppgave for krisesenteret å ha alene.

En annen utfordring ved at kommunens ansvar i praksis settes bort til krisesentrene, er at ikke alle voldsutsatte oppsøker krisesentrene. Enkelte kvinner opplever at krisesentrene ikke er et egnet tilbud for dem. For disse kvinnene blir det en enda større utfordring å få oppfylt sine rettigheter.

Anbefalinger:

- Ombudet anbefaler at staten sikrer at det opprettes tverrfaglige tiltak rettet mot vold i nære relasjoner i hver kommune, og at hver kommune har en egen kommunal familievoldskoordinator. Den kommunale familievoldskoordinatoren bør arbeide med enkeltsaker i tillegg til forebyggende arbeid og sikre koordinering av offentlige tjenester. En slik kommunal familievoldskoordinator bør også ha kontakt med politiet i enkeltsaker.
- Ombudet anbefaler at staten vurderer om det bør opprettes et sentralt familievoldskontor som kan gi veiledning til enkeltpersoner og det offentlige hjelpeapparatet.

Manglende koordinering mellom ulike bydeler og kommuner

At kommunen ikke lar kvinner med behov for kommunal bolig flytte mellom ulike bydeler, svekker kvinnes sikkerhet.

Ombudet har mottatt to henvendelser fra minoritetskvinner som

opplyste at botilbudet kommunen tilbød dem, ikke ivaretok deres sikkerhetsbehov. I begge tilfellene ønsket kvinnene å bli tildelt bolig i en annen bydel for å komme vekk fra voldsutøveren og voldsutøverens familie, men fikk avslag fra kommunen. Kommunen opplyste kvinnene om at det var svært vanskelig eller umulig å skaffe kvinnene kommunal bolig i en annen bydel. I den ene saken ønsket kvinnen å klage. Kvinnen fikk imidlertid beskjed av kommunen om at det ikke forelå noe vedtak, og at hun derfor ikke hadde klageadgang.

Anbefaling:

CERD bør be norske myndigheter redegjøre nærmere for om manglende samarbeid mellom bydelene og kommunen er et generelt problem, og hvordan det eventuelt kan løses.

Vold mot kvinner på asylmottak

I 2008 ga Amnesty International Norge ut en rapport om vold mot kvinner på asylmottak. Rapporten avdekker at kvinner på asylmottak er i en særlig sårbar situasjon med hensyn til vold, også fordi mange av kvinnene har med seg tidligere erfaringer med vold. Gjennom en kvantitativ kartlegging av alle asylmottak og kvalitative analyser av et utvalg av asylmottak konkluderer Amnesty International Norge med at kvinnene på mottak mangler nødvendig beskyttelse mot alle former for kjønnet vold, inklusiv seksualisert vold. Ombudet har tidligere påpekt betydningen av bemanningssituasjonen ved mottakene. For å ivareta kvinnes sikkerhet bør mottakene være døgnbemannet, både på ukedager og i helgene. Ansatte ved mottakene må også gis nødvendig opplæring i kjønnsrelatert vold, inklusiv ulike former for seksualisert vold, og hvilke instanser som skal kontaktes for å sikre at voldsutsatte kvinner som bor på mottak, får nødvendig beskyttelse og bistand.

I etterkant av rapporten til Amnesty International Norge ble det bevilget 30 millioner kroner til tiltak som skulle sikre kvinnes sikkerhet ved mottak i Norge. Per i dag er 25 millioner av disse midlene brukt til å bedre kvinners sikkerhet ved mottak, blant annet ved bedre fysisk tilrettelegging for enslige kvinner. Sluttrapporten kommer i 2011.

Ombudet anbefaler at følgende sikringstiltak på mottak bør iverksettes så snart som mulig:

- Myndighetene bør, på bakgrunn av UDIs sluttrapport, gjennomføre en systematisk kartlegging av alle mottak i Norge for å evaluere hvorvidt midlene som er satt av til å bedre kvinners sikkerhet på mottak, fungerer etter hensikten. Kartleggingen og evalueringen bør skje med utgangspunkt i konkrete og uttalte minstestandarder satt av sentrale myndigheter.
- Asylmottak bør ikke på noe tidspunkt være ubemannet. Det bør opprettes faste nattevakt- og helgeturnuser ved alle asylmottak.

- Ansatte ved mottak bør gis systematisk opplæring om vold i nære relasjoner og annen kjønnet og seksualisert vold.
- Ansatte på asylmottak som informeres om vold, trusler om vold, trakassering og andre former for seksualiserte overgrep, skal umiddelbart sette i verk tiltak som beskytter den eller dem som utsettes for dette. Det bør også opprettes felles registreringsrutiner for kvinners voldsutsatthet og voldserfaringer for alle asylmottak.
- Det må opprettes rutiner for å bistå kvinner som blir utsatt for vold mens de oppholder seg på asylmottaket. Disse rutinenene må gjøres kjent for alle som er ansatt ved asylmottak. Det bør være en felles standard for rutinenene som skal gjelde for alle asylmottak.

Retten til å bevege seg fritt

Introduksjonsprogrammet begrenser deltakernes frihet til å bevege seg innenfor landets grenser. Det skjer som en følge av at retten til å delta i introduksjonsprogram primært er knyttet til bosettingskommunen. I den grad deltakere av forskjellige grunner ønsker å flytte til en annen kommune, kan deltakelse i introduksjonsprogrammet videreføres dersom flytting først avtales mellom kommunene. Tilflytningskommunen har imidlertid ikke en plikt til å tilby et introduksjonsprogram i slike tilfeller. Undersøkelser som er gjennomført, for eksempel Fafo-rapport 2007:34 og tall fra SSB viser at flyktninger flytter sjeldnere og etter lengre botid enn de gjorde før innføringen av introduksjonsprogrammet.

Norge hadde tidligere en tilsvarende måte å organisere offentlig omsorg på i "hjemstavnsretten". Ordningen fungerte i prinsippet slik at ingen fikk rett til fattigomsorg før de kunne dokumentere tilknytning til kommunen over en viss varighet, normalt to-tre år. Ordningen ble avvirket blant annet fordi den ble funnet uverdigg.

Helse- og sosialombudet i Oslo skriver følgende i sin årsrapport i 2009:

"BOSETTING AV FLYKTNINGER

Helse- og sosialombudet mottar en rekke henvendelser fra personer som har kommet til Norge som flyktninger eller asylsøkere. De fleste utenlandske statsborgere har i likhet med norske statsborgere rett til å flytte når og hvor de vil. Retten til økonomisk sosialstøtte for utenlandske statsborgere er imidlertid begrenset sammenlignet med norske statsborgere.

Oppholdskommunens hjelpeplikt er begrenset overfor personer som er bosatt i en kommune etter avtale mellom utlendingsmyndighetene og bosettingskommunen. Av forskrift om utenlandske statsborgeres rett til sosiale tjenester følger det av § 1-2 a at oppholdskommunen som utgangspunkt kan henvise en person som søker sosialhjelp tilbake til bosettingskommunen. Dette gjelder kun der bosettingskommunen mottar integreringstilskudd, flytting ikke er avtalt mellom

kommunene, og der vedkommende har et stående tilbud i bosettingskommunen."

Ombudet er bekymret over at viktige utfordringer med integrering løses ved å etablere parallelle ordninger med etniske skillelinjer, og at grunnleggende prinsipper for offentlig omsorg fravikes i de ordningene som skal gjelde for etniske minoriteter. Utviklingen er uforståelig, særlig i lys av den suksessen som etableringen av Norge som velferdsstat må sies å ha vært. Gjennom å tilby den som trengte det, et tilbud som var så godt at det ikke kunne avslås, ble alle integrert i middelklassens normer og verdier og gitt en mulighet for endring uten tap av verdighet.

Ombudet er bekymret for dem som velger å flytte uten avtale med kommunen, både med tanke på den sosiale nøden de kan oppleve når de ikke får hjelp fra den kommunen de oppholder seg i, og for de langsiktige konsekvensene som flytting kan få for oppfylling av språkkravet ved søknad om statsborgerskap. Mange av disse sakene gjelder hele familier, ofte med små barn.

Anbefalinger:

- Ombudet ber CERD om å oppfordre staten til å sikre at personer som flytter mellom kommuner, ivaretas med hensyn til kvalifisering og andre sosiale ytelser der de oppholder seg.

Retten til adgang alle steder

Reisende som opprettholder den tradisjonelle levemåten med å reise, møter store hindringer i Norge i dag. Det gjelder både dem som er norske statsborgere, og dem som kommer til Norge på turistvisum. Avvisningsgrunnen varierer og er ofte knyttet til mer eller mindre konkrete henvisninger til tidligere dårlige erfaringer. Det er sjelden at avvisningsgrunnen gjelder enkeltpersoner eller episoder som kan dokumenteres, som oftest henvises det til nasjonale minoriteter som gruppe. De dårlige erfaringene det vises til, ser ut til i noen grad å være knyttet til bagatellmessige forhold langt tilbake i tid.

Ombudet er blitt kontaktet et titalls ganger i saker som gjelder likeverdigg adgang til steder. Det gjelder særlig campingplasser, men også avvisning på utesteder. I slike saker blir styrkeforholdet mellom partene svært skjevt, ved at næringsdrivende uten unntak er representert av en advokat, mens klagerne aldri er det. Det gjør det spesielt krevende å imøtegå den innklagedes argumenter i saken.

Situasjonen kan oppsummeres slik:

- Det foreligger god dokumentasjon på at romer avvises systematisk fra utesteder og campingplasser på grunnlag av at de tilhører en nasjonal minoritet. I den grad det foretas en "situation testing"

for å avdekke diskriminerende utestenging, finner ombudet ikke at staten sikrer at kontrollgruppen fanger opp flere dimensjoner ved ekskluderende sosiale identiteter (interseksjonell diskriminering). Nasjonale minoriteter kan oppleve å bli avvist på de samme utestedene som kan dokumentere at de ikke avviser personer med utenlandsk bakgrunn ellers.

- Politiet bistår næringsdrivende med å få fjernet rom, uavhengig av om det klages på diskriminering. Ombudet finner ikke at staten sørger for at politiet kvalitetssikrer sitt arbeid i førstelinjetjenesten for å hindre at de samarbeider med næringsdrivende og bidrar til en diskriminerende praksis på campingplasser og utesteder.
- Politiet etterspør ikke dokumentasjon eller bevis for at påstandene til den næringsdrivende om dårlige erfaringer kan sannsynliggjøres.

Ombudet oppfordrer staten til å etablere et nordisk samarbeid om nødvendige tiltak. Tilgang til campingplasser, for eksempel, skal visstnok være enklere i Sverige enn i Norge.

Anbefalinger:

- Ombudet ber CERD om å oppfordre staten til å iversette konkrete tiltak for å løse problemet, utover dialog med representanter fra organisasjonene. Problemet er godt nok dokumentert.

Retten til arbeid

Ombudets klagesaker viser at diskriminering i arbeidslivet er et betydelig problem for innvandrerbefolkningen i Norge. Arbeidsliv er det samfunnsområdet som ombudet får flest henvendelser om.

Forskning viser også at innvandrere som gruppe møter andre barrierer i arbeidslivet enn befolkningen ellers. Det vises her til Mangfold og likestilling i arbeidslivet av Kristian Rose Tronstad (Fafo-rapport 2010:39). Han stiller spørsmål om hvilke problemer som må løses ved likestillingstiltak (s. 23):

"Det at innvandrere i mindre grad er i jobb, er overrepresentert i enkelte bransjer og innehar stillinger med lavere kvalifiseringskrav enn utdanningen skulle tilsa er ikke alene et bevis på at diskriminering forekommer. Forskjeller i utfall på arbeidsmarkedet mellom innvandrere og befolkningen for øvrig kan ha mange årsaker, men store forskjeller kan være en indikasjon på at innvandrere møter spesielle barrierer."

Han viser til at forskjellen i ledighet mellom innvandrere og resten av befolkningen de siste 20 årene har holdt seg stabil. Ledigheten for innvandrere har vært dobbelt så høy eller høyere i hele perioden,

Han viser til at forskjellen i ledighet mellom innvandrere og resten av befolkningen de siste 20 årene har holdt seg stabil. Ledigheten for innvandrere har vært dobbelt så høy eller høyere i hele perioden, og for innvandrere fra Asia og Afrika tre til fem ganger høyere enn for befolkningen for øvrig. Når ledigheten synker i befolkningen generelt, synker den også for innvandrere, men på et senere tidspunkt. Det tyder på at innvandrere er de første som blir skjøvet ut av arbeidslivet under økonomiske nedgangstider og de siste som kommer inn når oppgangen kommer.

Mange av ombudets veiledninger og klagesaker gjelder utøvelse av religion på arbeidsplassen, særlig bruk av hodeplagg (oftest hijab), spørsmål om rett til pauser for å kunne be, spørsmål om fri på religiøse høytids- og helligdager og krav om religionstilhørighet i stillingsannonser.

Ut fra de henvendelsene vi får inn, kan det synes som om kvinner er spesielt utsatt når det gjelder diskriminering på flere grunnlag samtidig – kjønn, etnisitet og religion (bruk av hodeplagg). Menn henvender seg oftere om tilrettelegging for religion på arbeidsplassen, rett til fri, bønnepauser mv.

Vi har ikke statistikk eller forskningsrapporter som direkte gjelder diskriminering på grunn av religion i Norge.

Den mest omtalte saken om religion ombudet har behandlet, er spørsmålet om forbud mot bruk av hodeplagg til politiuniform (sak 08/1528). Ombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda kom til at Justisdepartementet ikke hadde sannsynliggjort at et forbud mot hodeplagg var nødvendig for å sikre nøytralitet, ro og orden, og konkluderte med at forbudet var i strid med diskrimineringsloven og likestillingsloven.

Staten har likevel ikke fulgt opp og endret uniformsreglementet i tråd med denne konklusjonen. Myndighetene har brukt som argument at opinionen ikke ønsker hijab i politiet. Ombudet mener statens holdning bidrar til å undergrave formålet med et diskrimineringsvern, nemlig å sikre individets menneskerettslige vern der dette kolliderer med majoritetsbefolkningens behov og ønsker.

I tillegg så ombudet i etterkant av saken at flere sentrale aktører, deriblant frivillige organisasjoner, stilte spørsmål ved ombudets legitimitet, ettersom staten selv valgte ikke å rette seg etter ombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas konklusjon.

Aktivitets- og rapporteringsplikt

Fra 2009 er det innført aktivitets- og rapporteringsplikt for etnisk likestilling i diskrimineringsloven. Den pålegger alle offentlige myndigheter og alle private arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte å jobbe aktivt,

målrettet og planmessig for etnisk likestilling. Loven nevner spesielt områdene rekruttering, forfremmelse, utviklingsmuligheter, lønns- og arbeidsforhold og beskyttelse mot trakassering som områder som er omfattet av loven.

Rapporteringsplikten omfatter en plikt til å rapportere om tiltak for å fremme likestilling, mens det av personvern hensyn ikke skal rapporteres om fakta om den etniske sammensetningen av organisasjonen. Den begrensede rapporteringsplikten er problematisk fordi fakta om organisasjonen er viktig når en virksomhet i tråd med aktivitetsplikten skal vurdere hvor de har likestillingsutfordringer og derfor bør iverksette tiltak.

Det er derfor viktig at staten vurderer alle muligheter som finnes i eksisterende sentrale registre til å skaffe tilgjengelige data om etnisk sammensetning, og andre oversikter for å finne ut hvordan likestillings situasjonen i virksomhetene blir utnyttet. Disse oversiktene bør gjøres tilgjengelige for virksomhetene.

Erfaringene så langt med aktivitets- og rapporteringsplikten er begrenset. Ombudets erfaring er at kommunenes rapporter ofte ikke fyller lovens krav.

Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresentert i bransjer og yrker uten krav til utdanning. Dette skyldes både diskriminering i rekrutteringen og at de i større grad enn den generelle befolkningen mangler formell kompetanse. Manglende formell kompetanse er derfor for mange innvandrere en hindring for å få fast jobb og utviklingsmuligheter. Dette gjelder blant annet i omsorgssektoren, hvor mange førstegenerasjons innvandrere arbeider, og hvor det fortsatt vil være et stort behov for arbeidskraft fremover. Staten bør påse at denne gruppen sikres mulighet til utdanning innenfor de bransjer eller yrker de jobber i.

Anbefalinger:

- Ombudet ber CERD om å oppfordre staten til å sørge for at rapporteringsplikten i diskrimineringsloven utvides og omfatter fakta om organisasjonen, noe som er viktig når en virksomhet i tråd med aktivitetsplikten skal vurdere hvor den har likestillingsutfordringer, og hvilke tiltak som må iverksettes for å fjerne barrierene.
- Ombudet ber CERD om å be staten vurdere å etablere et tilrettelagt utdanningstilbud for ikke-vestlige innvandrere i jobb i bransjer der det er behov for å styrke den formelle kompetansen.

Tilgang til effektive rettsmidler

Ombudet viser til komiteens "concluding observation" nr. 5.

Ombudet har ikke kompetanse til å tilkjenne erstatning eller oppreisning. Det har heller ikke Likestillings- og diskrimineringsnemnda, jf. diskrimineringsombudsloven §§ 3 og 6. Det vil si at en person som har fått medhold i at diskrimineringsloven er brutt, likevel er avhengig av tilgang til de ordinære domstolene for å få tilkjent erstatning og/eller oppreisning, jf. diskrimineringsloven § 14. Dessuten er manglende tilgang til rettsapparatet kritisk i de tilfeller der partene ikke kommer til enighet etter at ombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har kommet til at det foreligger lovbrudd, og saken er av prinsipiell karakter.

Problemet er imidlertid at å føre sak for de alminnelige domstolene er svært kostbart, og at lovverket om fri rettshjelp ikke anerkjenner at det foreligger noe særskilt behov for fri rettshjelp i saker som gjelder etnisk diskriminering.

Reglene om fri rettshjelp er gitt ved lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp, rettshjelpsloven. I denne loven skilles det mellom to typer saker – prioriterte saker og uprioriterte saker.

1. Prioriterte saker er sakstyper der en har krav på rettshjelp dekket av det offentlige.

Det er to typer av slike prioriterte saker: saker med behovsprøving, det vil si sakstyper der rettshjelp bare blir gitt dersom en har en bruttoinntekt og en nettoformue under en bestemt grense, og saker uten behovsprøving, det vil si sakstyper som er regnet for å være av særlig inngripende karakter, der rettshjelp blir gitt uavhengig av søkerens bruttoinntekt og nettoformue.

2. Uprioriterte saker er sakstyper der det unntaksvis blir gitt fri rettshjelp dersom de økonomiske vilkårene er oppfylt og saken objektivt sett vedgår søkeren i særlig stor grad. I vurderingen skal det legges særlig vekt på om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakene.

Saker hvor en person er blitt diskriminert på grunnlag av etnisitet, det vil si saker som faller inn under rasediskrimineringskonvensjonen, er ansett som uprioriterte saker. Det vil si at rettshjelp kun unntaksvis gis etter søknad, og dersom vedkommende oppfyller de økonomiske vilkårene.

Dette er en av årsakene til at det har vært svært få saker om etnisk diskriminering i det norske rettsapparatet. Rettspraksis er derfor lite utviklet.

Særlig sett i lys av at verken ombudet eller nemnda har kompetanse til å tilkjenne erstatning eller oppreisning til en som har fått medhold i å ha blitt diskriminert på etnisk grunnlag, er det uheldig at det er så vanskelig å få innvilget fri rettshjelp på dette saksområdet.

Per i dag er det også slik at selv om søksmål er tilrådd enten av ombudet eller av Likestillings- og diskrimineringsnemnda, vil ikke dette nødvendigvis medføre at rett til fri rettshjelp bli innvilget av fylkesmannen.

Sammenligner en denne situasjonen med situasjonen hvor søksmål er tilrådd av Sivilombudsmannen når det gjelder brudd på forvaltningsslovgivningen, ser man at det er en stor grad av ulik behandling. I de tilfellene hvor søksmål er tilrådd av Sivilombudsmannen, har man krav på rettshjelp dekket av det offentlige, uavhengig av inntektsgrenser. Det vil si at denne typen saker er prioritert som nummer én, mens saker som gjelder etnisk diskriminering, og hvor søksmål er tilrådd av ombudet og nemnda, derimot er uprioriterte saker.

Retten til offentlig rettshjelp er for tiden under vurdering i Norge. I St.meld. nr. 26 Offentlig rettshjelp (2008–2009) er det i kapittel 9, Rettshjelp for bestemte grupper, punkt 9.3.3.8 tatt opp til vurdering om det bør innvilges rettshjelp til den private parten i saker der søksmål er tilrådd av ombudet eller nemnda, tilsvarende ordningen som gjelder ved søksmål tilrådd av Sivilombudsmannen, som nevnt over.

Det erkjennes her at å få prøvd flere diskrimineringsaker for retten kan medvirke til en mer effektiv håndheving av regelverket. Departementet uttaler her at det bør vurderes nærmere om rettshjelp i saker der søksmål er tilrådd av ombudet eller nemnda, skal gis uten behovsprøving.

Anbefalinger:

- Ombudet ber staten vurdere å sikre at saker der søksmål er tilrådd av ombudet eller av Likestillings- og diskrimineringsnemnda, likestilles med saker der søksmålet er tilrådd av Sivilombudsmannen. Det vil si at fri sakførsel bør innvilges uten behovsprøving.

Beskyttelse mot diskriminering av lesbiske og homofile med minoritetsbakgrunn

Ombudet viser til statsrapportens oppsummering i para 247 til 250 om situasjonen for lesbiske og homofile med etnisk minoritetsbakgrunn (innvandrere og samer).

Ombudet vil i tillegg vise til rapporten Likeverd 2009 fra Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (Seif), som er en oppsummering av organisasjonens arbeid blant lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT). Rapporten viser at antallet personer som henvender seg til Seif, har økt med 32 prosent på ett år. Seif kjenner til flere saker hvor homofile barn av førstegenerasjons innvandrere har blitt utsatt for grov

vold fra en i nærmeste familie. Forsøk på tvangsgifte er også et kjent problem.

Norske myndigheter – spesielt gjennom IMDi – driver et omfattende arbeid mot tvangsekteskap som fenomen. I dette arbeidet fokuseres det lite på lesbiske og homofile som tvangsgiftes. Myndighetene gir gjerne økonomiske midler til frivillige organisasjoner som Skeiv Verden (nettverksorganisasjon for LHBT-personer med innvandrerbakgrunn) for at de skal jobbe med denne tematikken. Dette er positivt, men det er et problem at det virker som om myndighetene gjør dette i stedet for å inkludere dette aspektet i sitt eget forebyggende arbeid mot tvangsekteskap.

Videre mener ombudet at det generelt er mangel på mainstreaming av LHBT-perspektiv i integreringspolitikken. I regjeringens handlingsplan for å bedre situasjonen for LHBT-personer (2009–2012) er tematikken om LHBT-personer med etnisk minoritetsbakgrunn tatt inn, mens dette er nærmest utelatt i regjeringens Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012).

Spesielt er det viktig at LHBT-perspektivet mainstreames i arbeidet for å bedre situasjonen og levekårene for innvandrerbefolkningen og for samer. Myndighetene legger generelt ned mye arbeid når det gjelder etnisitet – noe med hensyn til religion og noe med hensyn til seksuell orientering, men det er behov for en helhetlig interseksjonell tilnærming.

Ombudet deltar i en interdepartemental koordineringsgruppe som består av de ulike departementene og direktoratene som er ansvarlige for gjennomføringen av tiltakene regjeringen har lovet for å bedre situasjonen og levekårene for LHBT-personer (Handlingsplan for bedre livskvalitet for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner 2009–2012). Regjeringens handlingsplan omfatter mange tiltak, inklusiv tiltak som går spesielt på LHBT-personer med etnisk minoritetsbakgrunn, blant annet med utgangspunkt i levekårsundersøkelser, forskning, tvangsgifte, asyl, opplæring av nyankomne innvandrere og dialog med etniske minoritetsorganisasjoner og religiøse organisasjoner og institusjoner.

Utfordringen er den faktiske gjennomføringen, eller mangelen på gjennomføring, samt mangel på evaluering. Det foreligger foreløpig ingen helhetlig statusrapport for gjennomføringen av denne handlingsplanen. For regjeringens handlingsplan om etnisitet som ble utgitt ett år etter regjeringens handlingsplan for LHBT, kom statusrapporten allerede i 2010.

Etter ombudets syn mangler Norge en helhetlig religionspolitikk som tar for seg krysningspunktet mellom religion og rettigheter på grunnlag

av kjønn og seksuell orientering. En utfordring i Norge i dag, som i mange andre land, er å finne den riktige balansen mellom religionsfrihet på den ene siden (uansett om man har et tradisjonelt konservativt religiøst ståsted, et mer liberalt religiøst perspektiv eller om man ønsker frihet fra religion), og på den andre siden lesbiske og homofile personers rett til vern mot diskriminering.

Etter ombudets syn mangler Norge en helhetlig religionspolitikk som tar for seg krysningpunktet mellom religion og rettigheter på grunnlag av kjønn og seksuell orientering. En utfordring i Norge i dag, som i mange andre land, er å finne den riktige balansen mellom religionsfrihet på den ene siden (uansett om man har et tradisjonelt konservativt religiøst ståsted, et mer liberalt religiøst perspektiv eller om man ønsker frihet fra religion), og på den andre siden lesbiske og homofile personers rett til vern mot diskriminering.

Samfunnsfaglig opplæring av nyankomne innvandrere

Ombudet mener at introduksjonskurset for nyankomne innvandrere må gjenspeile at innvandrere også kan være LHBT-personer. I tillegg må innvandrere generelt få kunnskap om at LHBT-personer har rettigheter som skal respekteres på lik linje med rettigheter på grunnlag av religion og etnisitet.

Helhetlig diskrimineringsvern

Forslaget til ny felles diskrimineringslov gir vern på grunnlag av seksuell orientering på alle samfunnsområder, noe ombudet støtter og har arbeidet for. Lovforslaget er imidlertid ikke godt nok med hensyn til kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, noe ombudet har tatt opp i sin høringsuttalelse.

Anbefalinger:

- CERD bør oppfordre staten til å initiere ytterligere forskning for å finne frem til effektive tiltak som kan bedre situasjonen for både lesbiske, homofile, bifile og transpersoner med etnisk og religiøs minoritetsbakgrunn.
- CERD bør oppfordre staten til å mainstreame LHBT-perspektivet i sin integreringspolitikk, samt i tiltakene mot tvangsekteskap.
- CERD bør oppfordre staten til å utvikle en helhetlig religionspolitikk og initiere et nærmere samarbeid mellom myndigheter (inkludert ombudet) og religiøse, etniske og LHBT-organisasjoner.



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Mariboestgt. 13, 4 etg
Postboks 8048 Dep
N-0031 Oslo

Telefon: 23 15 73 00
Telefaks: 23 15 73 01
post@LD0.no

www.LD0.no

ISBN 978-82-92852-38-5

