

A decorative horizontal bar consisting of a long grey segment on the left and a shorter black segment on the right. A vertical grey bar extends downwards from the black segment.

ECRIs RAPPORT OM NORGE

(fjerde overvåkingssyklus)

Vedtatt 20. juni 2008

Offentliggjort 24. februar 2009



ECRI Secretariat
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-Mail: combat.racism@coe.int

www.coe.int/ecri

INNHALDSOVERSIKT

FORORD	5
SAMMENDRAG	7
RESULTATER OG ANBEFALINGER	11
I. EKSISTENS OG IMPLEMENTERING AV RETTSLIGE BESTEMMELSER ...	11
INTERNASJONALE RETTSLIGE INSTRUMENTER	11
BESTEMMELSER SOM OMHANDLER RASISTISKE YTRINGER	12
BESTEMMELSER SOM OMHANDLER RASEDISKRIMINERING	14
BESTEMMELSER SOM OMHANDLER RASISTISK MOTIVERTE LOVOVERTREDELSE ...	16
BESTEMMELSER SOM OMHANDLER RASISTISKE ORGANISASJONER	18
ANTI-DISKRIMINERINGSORGANER OG ANDRE INSTITUSJONER	18
II. DISKRIMINERING INNEN FORSKJELLIGE FELT	19
OVERORDNEDE STRATEGIER	19
ARBEIDSLIVET	21
UTDANNELSE	22
BOLIGMARKEDET	23
HELSE	24
RETTSPLEIE	25
TILGANG TIL OFFENTLIGE STEDER	26
III. RASISTISK VOLD	26
IV. RASISME I OFFENTLIG DEBATT	27
V. SÅRBARE OG UTSATTE GRUPPER	29
MUSLIMSKE SAMFUNN	29
ROMANI/TATER OG ROMA	29
JØDISKE SAMFUNN	30
SAMISKE SAMFUNN	31
VI. MOTTAKELSE AV IKKE-STATSBORGERE OG DERES STATUS	31
VII. ASYLSØKERE	34
VIII. OVERVÅKING AV RASISME OG RASEDISKRIMINERING	36
IX. FREMFERDEN TIL LOVENS HÅNDHEVINGSTJENESTEMENN	38
ANBEFALINGER SOM VIL BLI UNDERGITT EN SÆRSKILT OPPFØLGINGSPROSEDYRE	41
BIBLIOGRAFI	43

FORORD

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) er opprettet av Europarådet. Det er et uavhengig organ for overvåkning av menneskerettigheter, og er spesialisert på rasisme og intoleranse. Det er sammensatt av uavhengige og upartiske medlemmer som er oppnevnt på grunnlag av deres moralske autoritet og anerkjente ekspertise hva angår rasisme, fremmedfiendtlighet, antisemittisme og intoleranse.

Innenfor de rammer som er fastsatt i ECRIs statutter utfører ECRI land-for-land overvåkningsarbeid hvor situasjonen i hver av medlemsstatene hva angår rasisme og intoleranse analyseres, og gir innspill og forslag til hvordan de problemene som påvises best kan håndteres.

ECRIs land-for-land overvåkningsarbeid utføres på like vilkår overfor samtlige medlemsland i Europarådet. Arbeidet utføres i 4-5 års sykluser, og dekker 9-10 land pr. år. Rapportene fra første runde var ferdigstilt ved utgangen av 1998, fra andre runde i slutten av 2002, og fra tredje runde ved utgangen av året 2007. Arbeidet med fjerde runde startet i januar 2008.

Arbeidsmetodene ved utarbeidelsen av rapportene omfatter dokumentanalyser, et kontaktbesøk i det aktuelle landet og deretter en konfidensiell dialog med de nasjonale myndighetene.

ECRIs rapporter er ikke et resultat av egne undersøkelser og innhenting av vitneforklaringer. De er analyser basert på informasjon hentet fra en rekke forskjellige kilder. Dokumentstudier er basert på en rekke nasjonale og internasjonale skriftlige kilder. Det stedlige besøket gir rom for møter med direkte berørte parter (både offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner) i den hensikt å innhente detaljerte opplysninger. Prosessen med en konfidensiell dialog med de nasjonale myndigheter gir sistnevnte mulighet til å foreslå, dersom de føler behov for det, endringer i rapportutkastet, for å rette opp mulige faktiske feil rapporten måtte inneholde. Når dialogen avsluttes, kan de nasjonale myndigheter dersom de ønsker det, anmode om at deres synspunkter blir tatt inn som et tillegg til den endelige ECRI-rapporten.

Fjerde runde land-for-land rapporter fokuserer på gjennomføring og evaluering. Det undersøkes i hvilken grad ECRIs hovedanbefalinger fra tidligere rapporter er blitt fulgt og gjennomført, og det foretas en evaluering av de policyer og tiltak som er tatt i bruk. Disse rapportene inneholder også en analyse over ny utvikling i angjeldende land.

Et visst antall av de anbefalingene som fremsettes i den nye rapporten i fjerde runde, velges ut med sikte på prioritert gjennomføring. Ikke senere enn to år etter utgivelsen av denne rapporten vil ECRI gjennomføre en interim oppfølgingsprosess med hensyn til disse spesifikke anbefalingene.

ECRI har det fulle og hele ansvaret for utarbeidelsen av denne rapporten. Rapporten dekker situasjonen pr. 20. juni 2008, og videre utvikling etter denne dato er ikke dekket av den følgende analysen, ei heller tatt i betraktning i ECRIs konklusjoner og forslag.

SAMMENDRAG

Siden publiseringen av ECRIs tredje rapport om Norge den 27. januar 2004, er det gjort framgang på en rekke områder omtalt i rapporten.

Norske myndigheter har tatt en rekke viktige skritt for å forbedre det rettslige rammeverket mot rasisme og rasediskriminering samt implementeringen av dette. Diskrimineringsloven, som forbyr diskriminering på grunnlag av etnisitet, nasjonalitet, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, har vært i kraft i Norge siden januar 2006. Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda er blitt etablert for å bidra til implementeringen av denne loven og annen antidiskrimineringslovgivning, inkludert regler om diskriminering på grunnlag som ikke dekkes av ECRIs mandat. Et lovutvalg som er blitt oppnevnt for å fremsette forslag til en samlet lov mot diskriminering på ethvert grunnlag som i dag beskyttes av norsk lov, vurderer for tiden spørsmålet om ratifisering av protokoll nr.12 til den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (ECHR), samt behovet for ytterligere vern mot diskriminering i den norske Grunnloven.

I etterkant av Høyesteretts avgjørelse i desember 2002, hvor åpenbart antisemittiske uttalelser og uttalelser som uttrykte klar motstand mot innvandrere, fremsatt i forbindelse med en ulovlig demonstrasjon som ble holdt til minne om Rudolf Hess og Adolf Hitler, ble ansett for å være omfattet av ytringsfriheten, er det utført et betraktelig arbeid for å bedre beskyttelsen mot rasistiske ytringer, noe som konkret har resultert i en endring i Grunnloven og endringer i straffeloven.

Påtalemyndighetene og politiet, som rapporteres å være blant de norske institusjonene som har tatt opp problemet med å overvinne rasisme og rasediskriminering og å fremme mangfold som sentrale temaer i sitt arbeid siden ECRIs forrige rapport, har startet arbeid både med å bedre responsen i strafferettssystemet på manifestasjoner av rasisme og rasediskriminering, og med å overvåke forekomsten av slike fenomener, skjønt dette arbeidet fremdeles er under utvikling. Det er gjort en prisverdig innsats av disse institusjonene for å bekjempe høyreekstremistiske grupper, og det rapporteres om at disse gruppene som et resultat av dette har mistet noe av sin styrke. Velkomne initiativ har også vært tatt for å øke representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn i politiet, og det er visse tegn på at dette har lyktes, i det minste hva førstegangsrekruttering angår.

De aller fleste av tiltakene som er nevnt i Den nasjonale handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006), er blitt iverksatt. I etterkant av en hendelse hvor ambulansetjenesten unnlot å hjelpe en 37 år gammel mann med innvandrerbakgrunn i august 2007, har norske myndigheter iverksatt en kartlegging av diskriminering i offentlig sektor, hvis resultat vil bli tatt hensyn til i den nye handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2009-2013), som for tiden er under utarbeidelse. Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen ble vedtatt i 2007 og 2008, og fulgt opp av Mål for inkludering, som brukes som indikatorer for grad av sosial inkludering. Som del av dette utfører norske myndigheter et pilotprosjekt i tolv departementer og andre statlige organer, hvor søkere med innvandrerbakgrunn vil bli prioritert ved ansettelse dersom de har kvalifikasjoner på lik linje med den best kvalifiserte søkeren til en bestemt stilling

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble etablert i januar 2006 blant annet med den målsetning å fremme integrering i arbeidslivet ved hjelp av en rekke virkemidler, herunder introduksjonskurs for innvandrere. Delvis etter initiativ fra IMDi har det vært noe fremgang når det gjelder overvåking av rasediskriminering, spesielt gjennom innhenting av data om opplevelse av diskriminering. En undersøkelse som tok for seg leveforhold blant ikke-vestlige innvandrere (2005-2006), publisert i 2008, hadde som formål å øke kunnskapen om opplevelsen av diskriminering blant disse gruppene,

deres språkkunnskaper og -praktisering, sosiale kontakter, familiesituasjon samt spesielle utfordringer de måtte møte på arbeids- og boligmarkedet.

Personer med innvandrerbakgrunn er stadig oftere å finne innen mediaprofesjonen og som ansatte i offentlig sektor.

ECRI hilser disse positive tiltakene i Norge velkommen. Til tross for den fremgangen som er oppnådd, er det imidlertid saker som fortsatt gir anledning til bekymring.

Personer med innvandrerbakgrunn henger fremdeles etter på viktige områder. Arbeidsledighetstallene for ungdom med innvandrerbakgrunn rapporteres å være det dobbelte av det som er registrert for resten av samme aldersgruppe, og det er registrert uforholdsmessig høye frafallstall i videregående skole for elever med innvandrerbakgrunn. Skjevheter finnes også på boligsektoren, selv om disse reduseres gradvis. Antallet hjemløse er opptil seks ganger høyere blant personer med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen for øvrig. Spesielle ulemper, særlig knyttet til mangel på tilgang til profesjonell tolking og manglende hensyntagen til det etniske mangfoldet i befolkningen, er rapportert å forekomme innen helsesektoren og rettsvesenet.

Rasediskriminering er rapportert å være en hovedårsak til disse skjevhetene. Imidlertid må det klargjøres bedre hvilken rolle dette spiller, noe som stadig fremholdes av samfunnsaktører. Mer arbeid må gjøres for å generere data over faktiske manifestasjoner av rasediskriminering og om minoritetsgruppens stilling på en rekke områder, noe som kan bidra til å identifisere mønstre over direkte og indirekte rasediskriminering. Mangel på tilstrekkelig informasjon om i hvilken utstrekning tiltak som tas for å bekjempe rasediskriminering har vært vellykkete, begrenser i tillegg mulighetene til å treffe informerte avgjørelser om hvorvidt slike tiltak bør opprettholdes eller byttes ut med andre.

Samtidig som det er satt i gang velkomne tiltak for å bedre situasjonen, er det behov for at offentlig sektor endrer sin fremgangsmåte i arbeidet mot rasediskriminering og for å fremme like muligheter, med sikte på å bevege seg fra enkeltstående, separate tiltak til en klar strategi hvor slike tiltak blir inkludert som en fast bestanddel innen alle felt som hører inn under samtlige departementers og andre offentlige organers ansvarsområder. Et sentralt skritt i denne prosessen synes å være bedre bevissthet og erkjennelse i offentlig sektor av de forskjellige former rasediskriminering kan anta. I denne sammenheng er det behov for å undersøke i hvilken grad ubevisste fordommer, uvitenhet, tankeløshet og rasistiske stereotyper resulterer i fremgangsmåter, holdninger og oppførsel som hindrer personer fra minoritetsgrupper fra å motta tjenester på lik linje med andre.

Uttalelser fra politikere har til tider inneholdt undertoner av rasisme og fremmedfrykt, spesielt i forbindelse med sikkerhetsspørsmål. Som et resultat av dette har det vært en økende tendens i den offentlige debatt til å koble sammen muslimer på den ene siden, og terrorisme og vold på den andre siden, samt til generaliseringer og økt bruk av stereotyper hva angår personer med muslimsk bakgrunn. I tillegg har ikke mediernes måte å portrettere personer med innvandrerbakgrunn på, alltid bidratt til å utfordre stereotyper og generaliseringer i forhold til denne gruppen. På Internett, hvor representanter for rasistiske høyreekstremistiske grupper organiserer sine aktiviteter, er det vanlig å finne rasistisk materiale blant annet rettet mot jøder, muslimer og samer.

Det er ikke gjort særlig fremgang i arbeidet for å bekjempe diskriminering mot, og for å bedre situasjonen for, medlemmer av romani/taterfolket og roma, hvis ugunstige situasjon og marginalisering fortsatt gir grunn til bekymring.

Mulighetene for personer med innvandrerbakgrunn til å oppnå familiegjennomføring er fremdeles begrenset for mange, herunder også de som har fått oppholdstillatelse på humanitære grunner. En gjennomførbar løsning på situasjonen for ikke-statsborgere som av praktiske grunner ikke kan returneres til det landet hvor de kommer fra, og hvorav et stort antall nå har bodd i Norge i mange år, er heller ikke funnet.

Til tross for den innsatsen som er gjort innen feltene bekjempelse av rasisme og rasediskriminering samt fremme av mangfold, har politiet noen nøkkelutfordringer foran seg knyttet til håndtering av rasistisk profileringspraksis og det relaterte spørsmålet om å øke tiltroen til politiet fra befolkningen med innvandrerbakgrunn, spesielt etter en hendelse i september 2006 hvor en 48 år gammel mann av nigeriansk opprinnelse døde etter inngripen av politiet.

ECRI anbefaler i denne rapporten at norske myndigheter setter i verk ytterligere tiltak på flere områder.

Med hensyn til det rettslige rammeverket mot rasisme og rasediskriminering og implementeringen av dette, anbefaler ECRI at norske myndigheter ratifiserer protokoll nr. 12 til ECHR, innfører beskyttelse i Grunnloven mot rasediskriminering, og gir Likestillings- og diskrimineringsnemnda kompetanse til å fastsette erstatning til ofre for rasediskriminering .

I tillegg til generelle rapporteringskrav, bør plikten som er pålagt offentlige myndigheter og private arbeidsgivere til å fremme likestilling og hindre diskriminering i forbindelse med utøvelsen av sine funksjoner, innbefatte spesielle forpliktelser særlig i form av overvåking, samt vedtakelse og implementering av programmer for likestilling. I tillegg til å overvåke overholdelsen av disse forpliktelsene og å yte assistanse og veiledning til de som omfattes, bør Likestillings- og diskrimineringsombudet også gis kompetanse til å foreta rettslig håndheving av plikten. ECRI ber om prioritert iverksettelse av disse anbefalingene i løpet av de neste to årene.

ECRI anbefaler at norske myndigheter fremmer bevisstheten blant dommere om internasjonale standarder hva rasistiske ytringer angår, og at de er åpne for muligheten til finjustering av lovgivningen på dette området. Norske myndigheter bør også styrke sin innsats for å bekjempe tilfeller av rasistiske ytringer som fremsettes over Internett, herunder ved å stille de som er ansvarlige for retten.

ECRI anbefaler at norske myndigheter som del av deres planer om å vedta en ny Handlingsplan mot rasisme og diskriminering, setter klare mål og indikatorer for den fremgang som oppnås, og involverer representanter for sivile samfunnsorganisasjoner i utformingen av slike mål og indikatorer.

ECRI fremsetter også en rekke anbefalinger som angår forskjellige områder der diskriminering finner sted. Disse anbefalingene inkluderer: vedrørende arbeid, tiltak for å bedre deltakelsen av personer med innvandrerbakgrunn, spesielt ungdom, på arbeidsmarkedet; med hensyn til utdanning, overvåking av det nye systemet for opplæring i norsk og oppmuntring til mer omfattende barnehagedeltakelse blant barn med innvandrerbakgrunn; med hensyn til bolig, innføring av et omfattende sett med tiltak for å motvirke rasediskriminering på dette området i den nye handlingsplanen. Med hensyn til helsesektoren og rettssystemet anbefaler ECRI at norske myndigheter øker tilgangen til og bruken av kvalifisert tolking på disse to områdene, og ber om prioritert iverksettelse av denne anbefalingen i løpet av de neste to årene.

Norske myndigheter bør bedre overvåkingen av rasistiske hendelser og etterforskningen av rasistiske forbrytelser, herunder gjennom å anvende en bred definisjon av termen "rasistisk hendelse". Spesiell oppmerksomhet bør gis til overvåking av voldelige hendelser og forbrytelser. For å få til dette bør norske myndigheter ha et tett samarbeid med innvandrersamfunnsorganisasjoner, med sikte på å bryte ned barrierer som fremdeles kan hindre ofre for rasistiske forbrytelser fra å anmelde slike forbrytelser.

ECRI anbefaler at norske myndigheter tar skritt for å foreta seg noe med hensyn til rasistisk profilering, særlig i forbindelse med "stopp og sjekk"-operasjoner som politiet, tollvesenet og tjenestemenn i immigrasjonsmyndighetene utfører. ECRI anbefaler spesielt at norske myndigheter får utført detaljert forskning på rasistisk profilering og overvåker politiets aktiviteter for å kunne identifisere praksis vedrørende rasistisk profilering. ECRI ber om prioritert iverksettelse av denne anbefalingen i løpet av de kommende to år.

ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at flyktninger og personer som innvilges oppholdstillatelse på andre beskyttelsesgrunnlag eller humanitære grunnlag, ikke holdes adskilt fra sine familier i unødig lang tid. ECRI anbefaler også at de norske myndighetene gjør det lettere å få oppholdstillatelse for ikke-statsborgere som av praktiske grunner ikke kan returneres til sine opprinnelsesland.

ECRI anbefaler at norske myndigheter i handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2009-2013) inkluderer forpliktelser til bekjempelse av diskriminering mot romani/taterfolket og roma, samt forpliktelser til å bedre situasjonen for medlemmer av disse gruppene på alle livsområder.

Til sist bør norske myndigheter også overvåke situasjonen og ta skritt til å iverksette tiltak i forbindelse med alle tilfeller av manifestasjoner av islamofobi, antisemittisme samt rasisme og diskriminering mot medlemmer av den samiske urbefolkningen.

RESULTATER OG ANBEFALINGER

I. Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser

Internasjonale rettslige instrumenter

1. ECRI anbefalte i sin tredje rapport at Norge ratifiserer protokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (ECHR), som fastsetter et generelt forbud mot diskriminering. ECRI merker seg at i den Nasjonale handlingsplanen mot rasisme og diskriminering 2002-2006¹, gir norske myndigheter uttrykk for at de er positive til at Norge ratifiserer protokoll nr.12. Imidlertid er i skrivende stund protokollen ennå ikke ratifisert. Et lovutvalg som ble oppnevnt av den norske regjeringen 1. juni 2007 (Diskrimineringslovutvalget) for å fremsette forslag til en samlet lov mot diskriminering på ethvert grunnlag som i dag beskyttes av norsk lov, er gitt mandat til å undersøke flere andre spørsmål², herunder ratifiseringen av protokoll nr.12. ECRI forstår det slik at lovutvalget forventes å levere sine anbefalinger innen 1. juli 2009.
2. ECRI anbefaler at Norge ratifiserer protokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.
3. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at Norge ratifiserte tilleggsprotokollen til Konvensjonen om IKT-kriminalitet vedrørende kriminalisering av handlinger av rasistisk eller fremmedfiendtlig art utført ved hjelp av datasystem. ECRI merker seg med tilfredshet at i etterkant av Norges ratifikasjon den 29. april 2008, trådte tilleggsprotokollen i kraft i landet 1. august 2008.
4. I sin tredje rapport noterte ECRI seg at gjennom menneskerettighetsloven av 1999 var et visst antall menneskerettighetskonvensjoner blitt inkorporert i norsk rett med forrang fremfor eventuelle motstridende bestemmelser i annen lovgivning. ECRI anbefalte i rapporten at både Rasediskrimineringskonvensjonen (ICERD) og Kvinnekonvensjonen (CEDAW) skulle gis samme prioriterte status i norsk rettsorden. Norske myndigheter har understreket at de har inkorporert ICERD i norsk intern lov gjennom diskrimineringsloven av 3. juni 2005 nr. 33³, og CEDAW gjennom likestillingsloven av 9. juni 1978 nr. 45. ECRI hilser dette skrittet velkomment. ECRI merker seg imidlertid også at i sin deklarasjon høsten 2005, forpliktet den nåværende norske regjering seg til å inkorporere CEDAW gjennom et tillegg til menneskerettighetsloven, og på den måten gi bestemmelsene i konvensjonen forrang over andre motstridende lovbestemmelser. Norske myndigheter har uttalt at dette spørsmålet fremdeles er under utredning.
5. Siden utgivelsen av ECRIs tredje rapport om Norge er Internasjonal konvensjon for beskyttelse av alle vandrearbeidere og medlemmer av deres familier, blitt rettskraftig. Norge har fremdeles ikke signert dette instrumentet.

¹ Se nedenfor, Diskriminering på forskjellige felt.

² Se nedenfor, Bestemmelser som omhandler rasediskriminering

³ Se nedenfor, Bestemmelser som omhandler rasediskriminering

6. ECRI anbefaler at norske myndigheter styrker Rasediskrimineringskonvensjonen (ICERD) og Kvinnekonvensjonens (CEDAW) status i sin rettsorden, ved å inkorporere disse instrumentene gjennom tillegg til menneskerettighetsloven av 1999.
7. ECRI anbefaler at Norge ratifiserer den Internasjonale konvensjonen for beskyttelse av alle vandrearbeidere og medlemmer av deres familier.

Bestemmelser som omhandler rasistiske ytringer

8. I sin tredje rapport behandlet ECRI nærmere problemet med å sikre beskyttelse mot rasistiske ytringer i Norge. ECRI anbefalte sterkt at de norske myndighetene styrker denne beskyttelsen gjennom endringer av både paragraf 100 i den norske Grunnloven, som garanterer ytringsfrihet, og straffelovens paragraf 135a, som forbyr diskriminerende og hatefulle ytringer. Bakgrunnen for disse anbefalingene er delvis Høyesteretts dom av 17. desember 2002, hvor Høyesterett kom til at en sterkt antisemittisk og anti-innvandrertale som ble holdt under en ulovlig demonstrasjon til minne om Rudolf Hess og Adolf Hitler, var beskyttet av ytringsfriheten⁴. I denne rapporten beklaget ECRI at utsagn av den art som ble fremsatt under de nevnte omstendighetene og i det spesielle tilfellet, gikk ustraffet hen. ECRI bemerker at i ettertid har Komiteen for bekjempelse av rasediskriminering konkludert med at norsk Høyesterett overtrådte paragrafene 4 og 6 i ICERD⁵, som omhandler forbud mot rasistisk propaganda og retten til effektiv beskyttelse og sanksjoner.
9. ECRI bemerker med tilfredshet at Norge har lagt ned et betydelig arbeid vedrørende problemet med sikring av beskyttelse mot rasistiske ytringer. Dette arbeidet har resultert i endringer både i Grunnloven og i straffeloven. Norske myndigheter har uttalt at den nye formuleringen av paragraf 100 i Grunnloven, som ble rettskraftig 30. september 2004, åpner for å straffe rasistiske ytringer i større grad enn tidligere⁶. Siden ECRIs tredje rapport er straffelovens paragraf 135a blitt endret to ganger, og har med sin nåværende formulering vært rettskraftig siden 1. januar 2006⁷. Endringer er foretatt på tre punkter. For det første er maksimumsstraffen for brudd på bestemmelsen økt fra to til tre års fengsel. For det andre er grov uaktsomhet av gjerningspersonen nå tilstrekkelig for at overtredelse skal kunne konstateres. For det tredje er det ikke lenger nødvendig at ytringen skal ha funnet sted på en offentlig plass eller være spredt til offentligheten på annen måte. Det er tilstrekkelig at ytringen er fremsatt på en

⁴ Rt-2002-1618

⁵ CERD/C/67/D/30/2003, Uttalelse fra Komiteen for bekjempelse av rasediskriminering under paragraf 14 i den Internasjonale konvensjonen for bekjempelse av alle former for rasediskriminering, Communication nr. 30/2003: Norge (Jurisprudence) 22. august 2005.

⁶De to første leddene i Grunnloven § 100 lyder etter endringen: (1) Ytringsfrihed bør finde Sted. (2) Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, ideer eller Budskab, med mindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.”

⁷ “ Den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hateful ytring, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Likt med en offentlig fremsatt ytring, jf. § 7 nr. 2, regnes en ytring når den er satt frem slik at den er egnet til å nå et større antall personer. Som ytring regnes også bruk av symboler. Medvirkning straffes på samme måte.

Med diskriminerende eller hateful ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,

b) religion eller livssyn, eller

homofile legning, leveform eller orientering.”

måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer, uansett om den når frem til offentligheten eller ikke.

10. Norske myndigheter har gitt uttrykk for som sin oppfatning at etter disse endringene, ville slike uttalelser som ble behandlet av Høyesterett i desember 2002, blitt ansett som brudd på norsk lov. Sivile samfunnsorganisasjoner er positive til det faktum at norsk lovverk rundt rasistiske ytringer er blitt forbedret, men har samtidig understreket behovet for at saker blir brakt inn for retten, for å kunne vurdere i hvilken utstrekning beskyttelsen mot rasistiske ytringer reelt sett er blitt bedret i Norge.
11. Mot denne bakgrunn merker ECRI seg med interesse Høyesteretts dom av 21. desember 2007 som omhandler hatske anti-semittiske utsagn fra en talsmann for en høyreekstremistisk gruppe under et intervju med en av Norges største aviser i juli 2003. Den tiltalte hadde blant annet sagt at jøder var "hovedfienden", at de hadde "drept vårt folk" og var "ondskapsfulle mordere". Han hadde også uttalt at jøder "ikke var mennesker" men "parasitter" som skulle "renses ut". Han sa også at organisasjonen han representerte avholdt våpen- og kamptrening, og at det ikke betydde noe for ham om noe hendte med mennesker han ikke ønsket å ha i landet. Den tiltalte ble dømt ved enstemmig avgjørelse i tingretten. Imidlertid ble han enstemmig frifunnet i lagmannsretten, som fant at hans utsagn var omfattet av ytringsfriheten. Etter anke fra Riksadvokaten satte Høyesterett enstemmig lagmannsrettens frifinnelse til side på grunnlag av feil lovanvendelse og konkluderte med at ytringene var straffbare etter paragraf 135a, da de inneholdt en oppfordring til å støtte direkte handlinger av fysisk vold mot jøder, og i tillegg inneholdt en grov nedvurdering av jøders menneskeverd.
12. ECRI merker seg at høyesterettsdommen er basert på paragraf 135a som denne lød før endringene 1. januar 2006. Imidlertid merker ECRI seg også at Høyesterett refererer til stortingsdebatter som resulterte i dagens formulering av Grunnlovens paragraf 100, og at de norske myndighetene mener at høyesterettsdommen gir et betydelig bidrag til klargjøring av loven med hensyn til rekkevidden av paragraf 135a slik denne lyder i dag. Spesielt understreker de at den vekten Høyesterett la på at det forelå en oppfordring eller støtte til klare handlinger som ville resultere i fysiske skader og grov nedvurdering av en folkegruppes menneskeverd, ville være til hjelp i utviklingen av en konsistent tiltalepraksis i saker om rasistiske ytringer i fremtiden. ECRI merker seg at utviklingen av slik praksis er blant de områdene som skal dekkes i det arbeidet som pågår ved Riksadvokatens kontor for å øke bevissthet og kompetanse blant politi og påtalemyndighet hva angår saker relatert til rasisme og rasediskriminering⁸.
13. ECRI ønsker denne utviklingen velkommen. ECRI noterer seg imidlertid også at det finnes tilfeller av rasistiske ytringer som fremdeles ser ut til å falle utenfor rekkevidden av gjeldende lovbestemmelser mot rasistiske ytringer. For eksempel merker ECRI seg at i 2007 foretok Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)⁹ anmeldelse etter straffelovens paragraf 135a mot redaktøren av en internettside for å legge ut rasistisk materiale i form av vitser. Etter det ECRI forstår henla påtalemyndigheten saken fordi de vurderte det dit hen at dette ville falle utenfor paragraf 135a tolket i lys av senere tids domsavsigelser i Høyesterett.
14. Mer generelt er det blitt påpekt at rasistiske ytringer fremdeles er svært utbredt på Internett. ECRI noterer seg at LDO har kontaktet utgivere av nettsider for å

⁸ Se nedenfor, Bestemmelser som omhandler rasistisk motiverte lovovertrедelser.

⁹ Se nedenfor, Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

advare dem om at de kan stå i fare for å bryte straffebestemmelser i loven, og at det finnes politienheter som spesialiserer seg på overvåking av ulovlig innhold på Internett. Imidlertid forstår ECRI det slik at det foreløpig ikke finnes noen dom for brudd på paragraf 135a begått på Internett.

15. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å fortsette sitt arbeid med å forbedre beskyttelsen i norsk lov mot rasistiske ytringer, samt øke bevisstheten hos politiet og påtalemyndigheten angående de endringene som er foretatt i lovverket mot rasistiske ytringer og hva dette innebærer.
16. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å fremme bevisstheten blant dommere om internasjonale standarder mot rasistiske ytringer og om behovet for å ta alle tilfeller av rasistiske ytringer alvorlig
17. ECRI anbefaler at norske myndigheter foretar en jevnlig vurdering av tilstrekkeligheten av straffelovens bestemmelser mot rasistiske ytringer. Spesielt henleder ECRI norske myndigheters oppmerksomhet på det faktum at i ECRIs Generelle anbefalinger nr. 7, som omhandler nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, anbefaler ECRI at medlemsstater ikke bare straffer oppfordring til vold, hat og diskriminering, men også ytring av en ideologi som påberoper seg overlegenhet over, eller som nedverdiger eller sverter, en gruppe personer på grunnlag av deres rase, farge, språk, religion, nasjonalitet, eller nasjonal eller etnisk bakgrunn¹⁰.
18. ECRI anbefaler at de norske myndighetene styrker sine anstrengelser for å motvirke tilfeller av rasistiske ytringer som gjøres på Internett, herunder ved å stevne de som er ansvarlige for eventuelle lovbrudd for retten.

Bestemmelser som omhandler rasediskriminering

19. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter styrket beskyttelsen i Grunnloven mot rasediskriminering. ECRI anbefalte også innføring av en omfattende samling sivilrettslige og forvaltningsrettslige bestemmelser mot rasediskriminering.
20. ECRI merker seg at lovutvalget oppnevnt av den norske regjering 1. juni 2007¹¹ skal vurdere behovet for regler om antidiskriminering i Grunnloven (dersom ikke en komité oppnevnt av Stortinget mottar et konkret mandat til å vurdere spørsmålet). Med hensyn til innføring av sivilrettslige og forvaltningsrettslige lovbestemmelser mot rasediskriminering, ønsker ECRI velkommen Stortingets vedtagelse av diskrimineringsloven av 3. Juni 2005, i kraft fra januar 2006. Loven forbyr blant annet direkte og indirekte diskriminering, trakassering og instruksjoner om å diskriminere på grunnlag av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.
21. ECRI merker seg med tilfredshet at en rekke punkter som er inkludert i dets Generelle anbefaling nr. 7, vedrørende nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, er reflektert i diskrimineringsloven. For eksempel gjelder loven på alle livsområder, herunder viktige offentlige myndighetsfunksjoner som politiet, grensekontrollen, og immigrasjonsmyndigheter. Den inneholder dessuten bestemmelser om delt bevisbyrde og tillater midlertidig bruk av positiv særbehandling. Imidlertid er ikke andre deler av Generelle anbefalinger nr. 7 tatt inn. For eksempel setter ikke loven offentlige myndigheter under en forpliktelse til å forsikre seg om at de

¹⁰ ECRI Generelle anbefalinger nr. 7, paragraf 18d (og paragrafene 38-39 i Forklaringsmemorandumet).

¹¹ Se ovenfor, Internasjonale rettslige instrumenter.

parter de tildeler kontrakter eller andre goder til, respekterer og fremmer en ikke-diskrimineringspolicy. Heller ikke har offentlige myndigheter noen forpliktelse til å fremme likestilling og forhindre diskriminering i forbindelse med utøvelsen av sine funksjoner. Med hensyn til det sistnevnte, er imidlertid ECRI fornøyd med at Stortinget i juni 2008 vedtok en endring i diskrimineringsloven som fastsetter en slik forpliktelse for offentlige myndigheter og arbeidsgivere med mer enn 50 ansatte; ECRI merker seg imidlertid at denne plikten ikke inkluderer annet enn generelle rapporteringsforpliktelser.

22. Implementeringen av diskrimineringsloven støttes av to institusjoner som også er etablert siden ECRIs tredje rapport: Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) samt Likestillings- og diskrimineringsnemnda¹². I tillegg til diskrimineringsloven, håndhever disse institusjonene loven om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven), arbeidsmiljølovens regler om lik behandling, samt anti-diskrimineringsbestemmelsene som finnes i forskjellige deler av boliglovgivningen¹³. I tillegg til diskriminering basert på grunnlag som dekkes av ECRIs mandat, tar disse institusjonene seg følgelig også av diskriminering på andre grunnlag, herunder kjønn, alder, seksuell orientering, politisk overbevisning og, fra 1. januar 2009, nedsatt funksjonsevne.
23. ECRI merker seg at etter at disse institusjonene startet sitt arbeid i januar 2006, har klager sendt til LDO i forbindelse med diskriminering på grunnlag som dekkes av ECRIs mandat, representert rundt en tredjedel av samtlige klager (80 eller 27,1% i 2006; 50 eller 33,1% i 2007; og 13 eller 31,7% i første kvartal av 2008). Storparten av disse klagene er relatert til områder innen yrkeslivet og offentlig forvaltning. LDO fant overtredelser av diskrimineringsloven i rundt halvparten av disse tilfellene. Under samme periode har Nemnda, som parter som er misfornøyde med LDOs avgjørelser kan gå til, behandlet 12 diskriminerings saker på grunnlag som dekkes av ECRIs mandat, noe som representerer rundt 21% av samtlige saker denne institusjonen har behandlet.
24. Blant de faktorer som kan ligge til grunn for det relativt beskjedne antall klager til LDO på grunnlag som dekkes av ECRIs mandat, er det særlig blitt pekt på den fremdeles begrensede kunnskapen blant ofre for rasediskriminering om muligheten til å sende inn en sak til LDO, og at sanksjonssystemet er mangelfullt¹⁴. En ytterligere faktor som er blitt understreket er at selv om LDO gir rettslig veiledning og orientering til søkere, gir de ikke rettshjelp i individuelle tilfeller, fordi deres rolle nettopp er å bedømme disse sakene. Sivile samfunnsorganisasjoner har understreket at som et resultat av at Senter mot etnisk diskriminering (SMED) ble nedlagt – et senter som før etableringen av LDO ga individuell rettshjelp og representasjon for retten i rasediskriminerings saker, kan ofre for denne type diskriminering være mindre tilbøyelige til å gå til institusjonene med sakene sine. Behovet for gratis, spesialisert rettshjelp for ofre for rasediskriminering er blitt jevnlig understreket. ECRI tar seg ad notam at denne utviklingen går imot anbefalingen i ECRIs tredje rapport, hvor det ble anbefalt at spesialisert rettshjelp skulle forbli tilgjengelig for rasediskrimineringsofre etter nedleggelsen av SMED. På den annen side merker ECRI seg at siden januar 2008 tillater tvisteloven at LDO utøver rollen som *amicus curiae* ("rettsvenn"), og tar del i rettsprosessen for å øke bevisstheten med hensyn til spørsmål relatert til diskriminering.

¹² Se nedenfor, Anti-diskrimineringsorgan og andre institusjoner.

¹³ Husleieloven, Bustadbyggjelagslova, Eierseksjonsloven og Burettslagslova.

¹⁴ Angående disse punktene, se nedenfor, Anti-diskrimineringsorgan og andre institusjoner.

25. I sin tredje rapport anbefalte ECRI videre at norske myndigheter viderefører sitt arbeid med å forbedre implementeringen av straffelovens paragraf 349a, som innebærer forbud mot å nekte noen varer og tjenester innen kommersielle eller liknende aktiviteter på grunnlag av blant annet religion, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, samt forbud mot å nekte noen adgang til offentlig forestilling eller oppvisning eller annen offentlig sammenkomst på samme grunnlag. Som nevnt nedenfor¹⁵, har politiet og påtalemyndighetene arbeidet med å bekjempe rasisme og rasediskriminering siden ECRIs tredje rapport, og ECRI merker seg at dette arbeidet også har omfattet forbedring av politietforskning og påtalemyndighetenes avgjørelser relatert til påståtte overtredelser av paragraf 349a. ECRI bemerker imidlertid at domfellelser i medhold av paragraf 349a forblir svært sjeldne. For eksempel, selv om det ble tatt ut siktelse i et visst antall saker i 2006 og 2007, resulterte ingen av disse i domfellelse.
26. ECRI anbefaler at de norske myndighetene styrker Grunnlovens beskyttelse mot rasediskriminering. ECRI henleder norske myndigheters oppmerksomhet på dens Generelle anbefalinger nr.7 vedrørende nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, der det anbefales at konstitusjonene sikrer prinsippet om likebehandling, statens forpliktelse til å fremme likestilling så vel som individets rett til å være fri fra diskriminering basert på grunnlag som rase, farge, språk, nasjonalitet, eller nasjonal eller etnisk opprinnelse¹⁶.
27. ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at den generelle plikten som påligger offentlige myndigheter og private arbeidsgivere i forhold til å fremme likestilling og forhindre diskriminering i forbindelse med utøvelsen av sine funksjoner, inkluderer spesifikke forpliktelser, især i form av overvåking, samt vedtakelse og implementering av programmer for likestilling som anbefalt i ECRIs Generelle anbefaling nr.7, som omhandler nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering¹⁷.
28. ECRI anbefaler at norske myndigheter innfører bestemmelser som gir pålegg om at det ved offentlig anskaffelse skal påses at leverandører overholder ikke-diskrimineringsstandarder, i samsvar med ECRIs Generelle anbefaling nr.7, som omhandler nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering¹⁸.
29. ECRI anbefaler at norske myndigheter tar skritt for å bedre tilgangen til gratis rettshjelp for ofre for rasediskriminering.
30. ECRI anbefaler at de norske myndigheter holder fram med sitt arbeid for å forbedre implementeringen av straffelovens paragraf 349a.

Bestemmelser som omhandler rasistisk motiverte lovovertrædelser

31. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at de norske myndighetene eksplisitt fastsetter i loven at rasistisk motivering utgjør en særdeles skjerpene omstendighet ved alle lovbrudd. ECRI konstaterer med tilfredshet at lovgivning med slikt innhold ble vedtatt i mars 2008¹⁹. Den nye straffelovens paragraf 77 sier nå at en slik skjerpene omstendighet er tilstede dersom bakgrunnen for lovovertrædelsen er, *blant annet*, en annen persons religion eller livssyn,

¹⁵ Bestemmelser som omhandler rasistisk motiverte lovovertrædelser.

¹⁶ ECRIs Generelle anbefaling nr. 7, paragraf 2 (samt paragraf 10 i Forklaringsmemorandumet).

¹⁷ ECRIs Generelle anbefaling nr. 7, paragraf 8 (samt paragraf 27 i Forklaringsmemorandumet).

¹⁸ ECRIs Generelle anbefaling nr. 7, paragraf 9.

¹⁹ Lov av 7. mars 2008 nr.4

hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern.

32. I sin tredje rapport anbefaler ECRI også at norske myndigheter fortsetter arbeidet med å heve kvaliteten på politietterforskningen og påtalemyndighetenes avgjørelser i forhold til rasistisk motiverte lovbrudd. ECRI konstaterer med tilfredshet at påtalemyndighetene og politiet har utført arbeid etter dette for å bedre kunne håndtere rasisme og rasediskriminering, herunder rasistisk motiverte lovovertrædelser. I tillegg til utnevning av en aktor med spesielt ansvar for saker som involverer rasisme og rasediskriminering i hvert av påtalemyndighetens distriktskontor (et tiltak som var gjennomført allerede på det tidspunktet ECRIs tredje rapport ble gitt ut), er en politiaktor med liknende ansvarsområde siden juli 2004 blitt utnevnt i samtlige av Norges tjuessju politidistrikt. Riksadvokatens kontor har også krevd at påtalemyndighetens distriktskontorer og politidistriktene sørger for nødvendig opplæring, og fastsetter obligatoriske opplæringskrav. Den prioriteringen som blir gitt til håndtering av rasisme og rasediskriminering, herunder rasistisk motiverte lovovertrædelser, er blitt gjenspeilet i gjentatte offentlige uttalelser fra Riksadvokaten.. I sirkulærer som omhandler målsetting og prioriteringer for politiet og påtalemyndighetene, utstedt av Riksadvokaten de siste årene, har også lovovertrædelser som ser ut til å være rasistisk motivert, vært blant de som er gitt prioritet.
33. Samtidig som tiltak av denne art er velkomne, tar ECRI til etterretning at virkningen av disse ikke enda er helt klar. En av grunnene til dette er at det enda ikke finnes oversiktelige og lett gjenfinnelige data som viser hendelser som kan være rasistiske lovovertrædelser (rasistiske hendelser), og rettsvesenets reaksjoner på disse. I denne sammenheng merker ECRI seg imidlertid at Riksadvokatens kontor har arbeidet med å etablere et rapporteringssystem fra de forskjellige politidistriktene som vil gjøre det mulig å få en oversikt over antallet anmeldelser som mottas, behandlingstid og andre saksopplysninger. Selv om dette arbeidet fremdeles pågår, forstår ECRI at en første gjennomgang indikerer at antallet anmeldelser relatert til rasistisk motiverte lovovertrædelser var svært lavt. Norske myndigheter har tilkjennegitt at det er vanskelig å fastsette hvorvidt dette skyldes lav forekomst av denne type kriminalitet, eller at kun få saker anmeldes. ECRI ser her en anledning for påtalemyndighetene til å arbeide sammen med sivile samfunnsorganisasjoner som er aktive innen bekjempelse av rasisme og rasediskriminering, og på denne måten identifisere og bryte ned hindre som fremdeles gjør at ofre for rasistiske overtrædelser ikke melder fra om slike overtrædelser.
34. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å fortsette sin innsats for å forbedre responsen fra rettsvesenet, og da særlig politiet og påtalemyndighetene, hva rasistisk motiverte lovovertrædelser angår.
35. ECRI anbefaler at i tillegg til tiltak som settes inn for å forbedre etterforskningen av rasistisk motiverte lovovertrædelser, må norske myndigheter ha spesiell oppmerksomhet på overvåking av rasistiske hendelser. ECRI anbefaler sterkt at de norske myndighetene henter inspirasjon fra ECRIs Generelle anbefalinger nr. 11, som omhandler bekjempelse av rasisme og rasediskriminering på politiets arbeidsområde, og gir detaljert veiledning innen begge områder, inkludert vedtagelse av en bred definisjon av "rasistiske hendelser"²⁰.

²⁰ ECRIs Generelle anbefaling nr. 11, paragrafene 11-14 (samt paragrafene 62-75 i Forklaringsmemorandumet).

Bestemmelser som omhandler rasistiske organisasjoner

36. Som allerede konstatert i ECRIs tredje rapport, har ikke norske myndigheter funnet det nødvendig å vedta bestemmelser om oppløsning av rasistiske organisasjoner ettersom rasistiske grupper i Norge generelt sett ikke er formelt organisert. Imidlertid anbefalte ECRI i denne rapporten at de norske myndighetene styrket lovgivningen for å motvirke rasistiske organisasjoner, herunder ved å åpne muligheten for å oppløse slike organisasjoner. Selv om ikke noen slike bestemmelser er blitt vedtatt, konstaterer ECRI at det i paragraf 15 i diskrimineringsloven er innført en ny straffebestemmelse for personer som tilhører uformelle grupperinger og i fellesskap begår alvorlig diskriminering eller trakassering. Etter det ECRI forstår har det til nå ikke vært noen tilfeller hvor paragraf 15 er blitt anvendt.
37. ECRI anbefaler at norske myndigheter overvåker implementeringen av bestemmelsene innført i paragraf 15 i diskrimineringsloven.
38. ECRI anbefaler at norske myndigheter nøye overvåker situasjonen vedrørende rasistiske organisasjoner og det rettslige rammeverket som tar sikte på å motvirke disse. I forbindelse med denne overvåkingen henleder ECRI igjen norske myndigheters oppmerksomhet på sin Generelle anbefaling nr.7, som omhandler nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, hvor det anbefales at loven åpner mulighet til å oppløse organisasjoner som fremmer rasisme²¹.

Anti-diskrimineringsorganer og andre institusjoner

39. Som nevnt ovenfor²², er siden utgivelsen av ECRIs tredje rapport, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda blitt etablert for å bistå med implementeringen og håndhevingen av anti-diskrimineringslovgivning, inkludert diskriminering på grunnlag som dekkes av ECRIs mandat. LDO er gitt myndighet til å utstede ikke bindende uttalelser med hensyn til brudd på anti-diskrimineringslovgivningen, inkludert diskrimineringsloven. Etter det ECRI forstår er i praksis flesteparten av LDOs uttalelser blitt akseptert av de som overtrådte lovens regler. Imidlertid kan LDOs uttalelser klages inn for Nemnda av partene i saken.. Med hensyn til private parter, kan Nemnda utstede administrative vedtak, inkludert pålegg om at en handling blir stanset eller om andre tiltak for å forhindre at diskrimineringen gjentas. Ennvidere kan Nemnda ilegge administrative bøter dersom dens avgjørelser ikke blir respektert. Med hensyn til handlinger innen kommunale og statlige etater kan Nemnda kun komme med anbefalinger og uttalelser som ikke er bindende. ECRI merker seg imidlertid at verken LDO eller Nemnda kan tilkjenne skadeserstatning. For å kreve dette må diskrimineringsofre sette frem krav overfor domstolen. Det er blitt hevdet at dette kan redusere diskrimineringsofrenes vilje til å ta bryet med i det hele tatt å bringe saken inn for LDO i første omgang.
40. Foruten de funksjonene som det allerede er referert til, og som hovedsakelig består i å behandle klager og gi juridisk veiledning når det er nødvendig, utfører LDO et stort antall andre oppgaver, herunder i form av veiledning til forskjellige interessenter om hvorledes diskriminering kan forhindres, overvåking av manifestasjoner av diskriminering, og organisering av bevissthetskampanjer og informasjonsaktiviteter. Disse aktivitetene er knyttet til tolv diskrimineringsgrunnlag, herunder grunnlag som dekkes av ECRIs mandat.

²¹ ECRIs Generelle anbefaling nr. 7, paragraf 17 (og paragraf 37 i Forklaringsmemorandumet).

²² Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

Det er blitt rapportert til ECRI at med de menneskelige og økonomiske ressurser som for tiden er tilgjengelige for denne institusjonen (en stab på trettiseks og et budsjett på kr 30 millioner eller ca. € 3.8 millioner), er det ikke alltid mulig for LDO å utføre alle disse oppgavene effektivt. For eksempel vurderer LDO det slik at mer utadvent arbeid ville være nøkkelen til økt bevissthet blant potensielle ofre for rasediskriminering og derved økt bruk av denne institusjonen av de som trenger den. Grundigere arbeid med overvåking av hvordan LDOs avgjørelser følges av de som har begått brudd på anti-diskrimineringslovgivningen ville også vært ønskelig. Videre er ECRI fornøyd med å kunne konstatere at i kjølvannet av etableringen av en plikt for offentlige myndigheter og arbeidsgivere til å arbeide for å fremme likestilling og hindre diskriminering²³, er LDO nå ansvarlig for overvåking av og assistanse med implementeringen av denne plikten. I henhold til sin Generelle anbefalinger nr. 7 om nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, mener ECRI at LDO også bør gis en nøkkelrolle og korresponderende myndighet hva gjelder juridisk håndheving av den nevnte plikten. Sett i lys av den betraktelige arbeidsmengden disse funksjonene innebærer, anser ECRI spørsmålet om tilstrekkelige ressurser til LDO for å være desto mer presserende.

41. ECRI anbefaler at Likestillings- og diskrimineringsnemnda gis kompetanse til å fastsette erstatning til ofre for rasediskriminering.
42. ECRI anbefaler at norske myndigheter gir Likestillings- og diskrimineringsombudet kompetanse til å foreta rettslig håndheving av offentlige myndigheters og arbeidsgiveres plikt til å fremme likestilling og hindre rasediskriminering i forbindelse med utøvelse av sine funksjoner. ECRI henleder norske myndigheters oppmerksomhet på sin Generelle anbefaling nr.7 som omhandler nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, hvor det gis ytterligere veiledning om dette emnet²⁴.
43. ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at Likestillings- og diskrimineringsombudet har tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser tilgjengelig til å kunne utføre sine oppgaver effektivt.

II. Diskriminering innen forskjellige felt

Overordnede strategier

44. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at de norske myndighetene iverksatte de ulike tiltak som er omhandlet i den nasjonale handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006). ECRI merker seg med tilfredshet at evalueringen som ble foretatt ved utgangen av virkeperioden, med en oppfølgingsprosedyre som inkluderte representanter fra sivile samfunnsorganisasjoner, indikerte at iverksettelsen av de fleste tiltak hadde vært vellykkede. Imidlertid understreket også evalueringen vanskelighetene med å bedømme effekten av de forskjellige tiltakene som var iverksatt.
45. ECRI merker seg at i kjølvannet av en hendelse som involverte ambulansetjenesten i august 2007²⁵, anmodet Arbeids- og inkluderingsdepartementet samtlige ministre om å innhente informasjon fra alle sine underordnede organer, angående i hvilken utstrekning sistnevnte har kjennskap til og motarbeider rasediskriminering. ECRI merker seg at i henhold til LDO, som er ansvarlig for å undersøke responsene på undersøkelsen og for

²³ Se ovenfor, Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

²⁴ ECRIs Generelle anbefaling nr. 7, paragraf 8 (og paragraf 27 i Forklaringsmemorandumet).

²⁵ Se nedenfor, Helse.

å formulere anbefalinger til regjeringen angående tiltak, er det fremdeles liten bevissthet blant de fleste organene i den offentlige sektor om måten rasediskriminering kommer til uttrykk på. Videre, når anti-diskrimineringsarbeid i det hele tatt utføres, inngår det ikke generelt som del av det alminnelige arbeidet til disse organene, men mer typisk som enkeltstående tiltak. Slik ECRI ser det vil det å pålegge offentlige myndigheter og arbeidsgivere en plikt til å arbeide for å fremme likestilling og hindre diskriminering, slik som nå fastsatt²⁶, kunne være et virkningsfullt verktøy for å få bukt med disse manglene. Særlig gjelder dette dersom det, som anbefalt ovenfor²⁷, stilles opp konkrete forpliktelser i tillegg til at det finnes tilfredsstillende mekanismer for overvåking og håndheving. Norske myndigheter har vist til at Helse- og omsorgsdepartementet har uttalt i det årlige styringsdokumentet til de regionale helsemyndighetene at tjenestene skal være av høy kvalitet. Målet er like helsetjenester av god kvalitet, samt tiltak for å nå frem til alle uavhengig av deres økonomiske situasjon, sosiale status, alder, kjønn og etniske bakgrunn.

46. ECRI konstaterer med tilfredshet at resultatene av evalueringen av Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006), og anbefalingene som var resultatet av LDOs analyse av undersøkelsen av diskriminering innen offentlig sektor, vil bli reflektert i den nye Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2009-2013) som regjeringen planlegger å vedta tidlig i 2009. Under samordningsansvaret til Barne- og likestillingsdepartementet vil den nye planen ta for seg situasjonen for både innvandrerbefolkningen og nasjonale minoritetsgrupper som romani/taterne og roma, og inkludere tiltak for å bekjempe diskriminering basert på etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, farge, språk, religion og livssyn. Den vil dekke fire hovedområder: arbeid, bolig, offentlig sektor (både stat og kommune), samt diskriminering når det gjelder adgang til utesteder. Hovedfokuset i den nye planen vil være på tiltak fra sentrale myndigheter, samtidig som den også vil satse på større medvirkning lokalt ved å søke å oppnå samarbeid med lokale myndigheter, ikke-statlige organisasjoner og sosiale partnere. ECRI merker seg med interesse at norske myndigheter har uttalt at mens den forrige planen i hovedsak konsentrerte seg om rettslig beskyttelse, vil den nye planen inneholde et sterkere fokus på positiv handling.
47. I tillegg til handlingsplanene mot rasisme og diskriminering, merker ECRI seg at Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen ble vedtatt i 2007, og at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for samordning av tiltakene som omfattes av planen. Som oppfølging av planen er det fastsatt Mål for inkludering, som brukes som indikator på graden av sosial inkludering av innvandrerbefolkningen. Planen, som ble vedtatt i så å si samme form i 2008 og har en samlet kostnadsramme på kr 400 millioner, inneholder flere tiltak relatert til arbeid, utdanning og språk, likestilling mellom kjønn samt deltakelse. Noen av disse omhandles nedenfor.
48. ECRI oppfordrer de norske myndighetene til å følge opp sin plan om å vedta en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering. Det anbefales at planen inneholder klare målsettinger og indikatorer på den fremgangen som oppnås. Videre anbefaler ECRI at de norske myndighetene involverer representanter for sivile samfunnsorganisasjoner gjennom hele prosessen knyttet til utforming, implementering og evaluering av planen, herunder fastsettelse av målsettinger og indikatorer.

²⁶ Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

²⁷ Se Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som dekker rasediskriminering og Anti-diskrimineringsorgan og andre institusjoner.

49. ECRI anbefaler at den nye handlingsplanen mot rasisme omfatter tiltak med sikte på å øke bevisstheten omkring ulike måter diskriminering kan manifestere seg på, inkludert indirekte og institusjonell diskriminering, innen ulike organer i offentlig sektor, samt tiltak som tar sikte på at kampen mot diskriminering vil inngå som en fast bestanddel innen alle aspekter av deres arbeid.

Arbeidslivet

50. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at de norske myndighetene tok ytterligere skritt for å bekjempe diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i arbeidsmarkedet, og sikre at disse personene opplever reell likestilling i arbeidslivet. Som allerede nevnt²⁸, har den rettslige beskyttelsen mot diskriminering i arbeidslivet etter dette blitt ytterligere styrket. ECRI konstaterer også at flere tiltak som er tatt med i Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, dreier seg om arbeidslivet. I denne sammenheng har norske myndigheter understreket at sammen med visse andre grupper, er personer med innvandrerbakgrunn en prioritert målgruppe for arbeidsmarkedsprogrammer. For eksempel representerte personer med innvandrerbakgrunn 40% av de som ble begunstiget gjennom slike programmer pr november 2007. ECRI merker seg også opprettelsen i desember 2004 av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), hvis målsetting er å fremme integrering i arbeidslivet gjennom en rekke virkemidler, herunder introduksjonskurs for innvandrere²⁹.
51. Til tross for en merkbar forbedring i sysselsettingstallene blant den norske befolkningen generelt de siste årene, rapporteres imidlertid forskjellen i sysselsettingstallene for personer med innvandrerbakgrunn og befolkningen for øvrig å være så å si uendret. For eksempel rapporteres antallet unge mennesker med innvandrerbakgrunn som er uten arbeid å være det dobbelte av det som registreres blant resten av samme aldersgruppe. Disse tallene peker på et generelt behov for ytterligere innsats på arbeidsmarkedet. Imidlertid har sivile samfunnsorganisasjoner hele tiden understreket at det trengs bedre informasjon om effektiviteten av tiltak som allerede er iverksatt, for å få et tilstrekkelig grunnlag for å kunne avgjøre om disse tiltakene bør videreføres eller erstattes av andre type tiltak.
52. I sin tredje rapport oppfordret ECRI norske myndigheter til å holde frem med sin innsats for å øke antallet personer med innvandrerbakgrunn i offentlig sektor. De norske myndighetene har rapportert at antallet personer med innvandrerbakgrunn (og blant disse, personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn) innen offentlig administrasjon, er svakt stigende. Personer med innvandrerbakgrunn utgjorde 4,7% av samtlige offentlig ansatte i 2003, 4,9% i 2004, 5,3% i 2005 og 5,9% i 2006. Den samlede prosentdelen av ikke-vestlige innvandrere var 2,8 i oktober 2006, selv om det rapporteres at antallet varierer mellom de forskjellige departementene. ECRI merker seg at som del av Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2002-2006), har norske myndigheter iverksatt et tiltak som består i å innkalle minst én kvalifisert person med innvandrerbakgrunn til intervju i forbindelse med nyansettelser. Skjønt det rapporteres at dette tiltaket et stykke på vei har vært vellykket, i den forstand at intervjuer har funnet sted i mange tilfeller, har ECRI ingen informasjon om i hvilken grad dette faktisk har ført til merkbare resultater hva rekruttering angår. ECRI merker seg med tilfredshet at de norske myndighetene nå har iverksatt et midlertidig pilotprosjekt i tolv departementer og andre statlige

²⁸ Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

²⁹ Se nedenfor, Mottak av ikke-statsborgere og deres status.

organer, hvor søkere med innvandrerbakgrunn vil bli prioritert ved ansettelse dersom de har kvalifikasjoner på lik linje med den best kvalifiserte søkeren til en bestemt stilling. Prosjektet, som etter det ECRI forstår vil ta hensyn til ECRIs Generelle anbefalinger nr. 7 om nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, gjennomføres under ledelse av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og vil gå over to år, 2008 og 2009, og deretter evalueres.

53. ECRI anbefaler at norske myndigheter øker sin innsats for å forbedre deltakelsen på arbeidsmarkedet av personer med innvandrerbakgrunn, og da spesielt unge mennesker.
54. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter forbedrer sine systemer for å måle effekten av de forskjellige initiativene de tar på dette feltet.

Utdannelse

55. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter overvåker og setter i verk tiltak for å motvirke mangler i systemet med plassering av skolebarn i NOM- (norsk som morsmål) og NOA- (norsk som andrespråk) klasser. En del av bakgrunnen for denne anbefalingen var at i praksis ble barn som ble ansett for å skille seg ut på ulike måter, herunder ved å ha en etnisk minoritetsbakgrunn, ofte automatisk plassert i en NOA-klasse, og kom i mange tilfeller aldri så langt at de ble overført til en NOM-klasse. ECRI noterer med interesse at dette systemet opphørte høsten 2007, og at norsk språkopplæring nå er standardisert for alle elever med hjelpetimer på grunnlag av individuelle behov.
56. I sin tredje rapport vurderte ECRI det obligatoriske faget som ble kalt "Kristendoms-, religions- og livssynskunnskap" og systemet med adgang til unntak fra undervisningen i dette faget. Det ble anbefalt at den religiøse undervisningen som ble gitt i skolen skulle reflektere det religiøse mangfoldet i norsk samfunn, og understreket at det burde unngås at en bestemt religion dominerte i et obligatorisk undervisningsfag. ECRI merker seg at Den europeiske menneskerettighetsdomstolen siden dette har fastsatt at avslag til foreldre med hensyn til fullt fritak fra faget, er en overtredelse av paragraf 2 i Protokoll nr. 1 (Rett til utdanning) til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen³⁰. De norske myndighetene har rapportert at en rekke endringer er vedtatt eller foreslått siden ECRIs tredje rapport og rettens dom. Disse inkluderer forslag til endring av opplæringslovens formålsparagraf. I tillegg er det blitt vedtatt endringer i opplæringsloven og i læreplanen for faget (som nå heter Religion, livssyn og etikkl), noe som reduserer den relative vekten av undervisningen i kristendom, samt utvider adgangen til fritak fra faget. ECRI merker seg også at rapporter viser at elever som gis fritak fra faget, ikke alltid tilbys likeverdig alternativ undervisning mens de er på skolen.
57. Mer generelt bemerker ECRI at tallene ser ut til å vise at elever med innvandrerbakgrunn utdanningsmessig sakker akterut i forhold til andre barn. Dette inkluderer uforholdsmessig høye frafallstall i videregående skole. Norske myndigheter har pekt på mange tiltak som de har iverksatt for å motvirke denne situasjonen, skjønt de har også understreket at når det tas hensyn til

³⁰ Den europeiske menneskerettighetsdomstol, Storkammer, saken Folgerø med flere mot Norge (Sak nr. 15472/02), Strasbourg, 29. juni 2007. Paragraf 2 i Protokoll 1 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen fastsetter at "Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning".

foreldrenes utdanningsnivå, så reduseres avstanden mellom elever med innvandrerbakgrunn og andre elever betydelig. Tiltak som er iverksatt har inkludert tilbud om yrkesopplæring og, som del av Handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, tilbud om fri kjernetid i barnehagene for barn med innvandrerbakgrunn. Igjen har sivile samfunnsorganisasjoner ønsket disse initiativene velkomne, skjønt de har understreket at på grunn av den store valgfriheten kommunene har i spørsmål knyttet til skole og utdanning, er det vanskelig å sikre at samme gode praksis blir fulgt i hele landet.

58. ECRI anbefaler at norske myndigheter overvåker den praktiske gjennomføringen av det nye systemet for undervisning i norsk språk, for å sikre at hjelpeundervisning tilbys elever på grunnlag av reelt behov og uavhengig av vurderinger som for eksempel at eleven har innvandrerbakgrunn.
59. ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at undervisning i religion er i fullt samsvar med retten til utdanning, beskyttet av paragraf 2 i Protokoll nr.1 til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, i henhold til rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol og i samsvar med de retningslinjer som finnes i ECRIs Generelle anbefalinger nr.10, vedrørende bekjempelse av rasisme og rasediskriminering i og gjennom utdanning³¹. ECRI anbefaler også at norske myndigheter sikrer at det finnes mulighet for alternativ, likeverdig undervisning for barn som har fritak fra faget.
60. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter setter inn tiltak for å redusere forskjellen i utdanningsresultat mellom barn med innvandrerbakgrunn og andre barn. ECRI anbefaler at norske myndigheter fokuserer spesielt på å redusere det uforholdsmessig høye frafallet i videregående utdanning, samt at de øker innsatsen for å fremme barnehagedeltakelse blant barn med innvandrerbakgrunn. ECRI anbefaler at norske myndigheter bedrer sine systemer for å måle effekten av de forskjellige initiativene på dette feltet, og at de sikrer at god praksis følges over hele landet.

Boligmarkedet

61. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter styrker sin innsats når det gjelder problemer som diskriminering og ulemper personer med innvandrerbakgrunn møter på boligmarkedet. I tillegg til en skjerpet implementering av reglene om anti-diskriminering i lovgivningen på boligsektoren, anbefalte ECRI at slik innsats burde omfatte flere proaktive tiltak, som for eksempel å kreve at sentrale og lokale myndigheter utformer handlingsplaner med målsetting å få bedret boligsituasjonen for personer med innvandrerbakgrunn.
62. Som allerede nevnt³², har den rettslige beskyttelsen mot diskriminering blitt styrket, spesielt gjennom vedtakelsen av anti-diskrimineringsbestemmelser i boliglovgivningen, vedtakelsen av diskrimineringsloven og etableringen av spesielle institusjoner for å bistå med implementeringen og håndhevingen av disse bestemmelsene. I flere saker LDO og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har behandlet, har det dreiet seg om rasediskriminering i forbindelse med leie eller kjøp av eiendom, et fenomen som mange fortsatt rapporterer om. ECRI konstaterer at en undersøkelse av diskriminering mot innvandrere og flyktninger i leide boliger er bestilt av norske myndigheter og vil

³¹ ECRIs Generelle anbefaling nr.10, paragrafene II. 2. b) og c).

³² Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

bli avsluttet innen utgangen av 2008. Undersøkelsen vil søke å måle effekten av anti-diskrimineringsbestemmelsene i boliglovgivningen, især de som er nedfelt i husleieloven, samt gi et mer detaljert bilde av mulige diskrimineringsmønstre som møter innvandrere og flyktninger innen de forskjellige segmentene av boligmarkedet.

63. Norske myndigheter har understreket at parallelt med generelle tiltak for å hjelpe mennesker som trenger et sted å bo ved å gi gunstige lån og tilskudd gjennom Husbanken, kan personer med innvandrerbakgrunn også nyte godt av mer spesielle tiltak som inngår i kommunale handlingsplaner, i form av tildeling av sosialbolig. Norske myndigheter rapporterer at disse planene, som normalt inkluderer alle ugunstig stilte grupper på boligmarkedet, fokuserer på lokale utfordringer, setter mål med definert tidsramme, samt identifiserer hvilke tiltak som trengs.
64. Imidlertid har personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn³³ fremdeles en mye dårligere boligstandard enn gjennomsnittet. For eksempel er forekomsten av hjemløse seks ganger høyere enn i befolkningen for øvrig. Imidlertid er det også registrert en viss fremgang. Således indikerer en levekårsundersøkelse blant personer av ikke-vestlig opprinnelse, offentliggjort av Statistisk Sentralbyrå i februar 2008³⁴, at en større andel av personer med ikke-vestlig bakgrunn i dag bor i selveiet bolig enn tilfellet var for 10 år siden, mens andelen som bor i leiet bolig og under trange forhold er gått ned.
65. ECRI anbefaler at norske myndigheter inkluderer et omfattende sett av tiltak i den nasjonale handlingsplanen 2009-2013, for å motvirke rasediskriminering innen boligsektoren.

Helse

66. Siden ECRIs tredje rapport har rasediskriminering innen helsesektoren og situasjonen for personer med innvandrerbakgrunn innen dette feltet blitt gjenstand for betraktelig offentlig oppmerksomhet, spesielt i etterkant av en hendelse som fant sted i august 2007. Etter å ha blitt angrepet i en park i Oslo, ble en 37 år gammel mann med etnisk minoritetsbakgrunn forlatt uten tilsyn av ambulanspersonalet, og kjørt til sykehuset i en drosje, hvor han gjennomgikk en flere timer lang operasjon for alvorlige hodeskader. ECRI merker seg at den undersøkelsen som ble foretatt av Statens helsetilsyn, resulterte i at det ble ansett å ha funnet sted et alvorlig brudd på loven som regulerer helsepersonells plikter. Helsetilsynet vurderte ambulanspersonalets opptreden som urettmessig og uakseptabel. Imidlertid fant ikke Helsetilsynet det tilstrekkelig dokumentert at det var grunn til å tro at opptredenen var basert på rasisme og etnisitet. LDO fant på den andre siden i mars 2008 at opptredenen til ambulanspersonalet innebar et brudd på diskrimineringsloven. Begge avgjørelsene er nylig blitt påklaget.
67. I kjølvannet av denne saken satte norske myndigheter i gang en undersøkelse om rasediskriminering i offentlig sektor hvis preliminnære resultat indikerer at det fremdeles er liten bevissthet innen de fleste organer i offentlig sektor angående de forskjellige manifestasjonene av rasediskriminering, herunder institusjonell diskriminering³⁵. Sivile samfunnsaktører rapporterer at helsesektoren er en av de sektorene i administrasjonen hvor en større bevissthet om og bedre

³³ I henhold til norske myndigheter dekker deres statistiske kategori "ikke-vestlige land", land i Asia, Tyrkia, Afrika, Sør- og Sentral-Amerika samt Øst-Europa.

³⁴ Se nedenfor, Overvåking av rasisme og rasediskriminering.

³⁵ Se ovenfor, Overordnede strategier.

forståelse av hva som er rasediskriminering, ville være spesielt positivt. Foruten individuell rasistisk eller diskriminerende atferd av noen personer som arbeider innen helsesektoren, noe som bør identifiseres effektivt og sanksjoneres tilstrekkelig, mener ECRI at det er behov for å undersøke i hvilken grad ubevisste fordommer, uvitenhet, tankeløshet og rasistiske stereotyper resulterer i fremgangsmåter, holdninger og atferd som hindrer personer som tilhører minoritetsgrupper fra å få profesjonelle helsetjenester på lik linje med andre.

68. Etter det ECRI forstår er ett av de få tiltakene i den nasjonale handlingsplanen (2002-2006)³⁶ som ikke er blitt iverksatt, en undersøkelse angående mulig behov for tilpassede helse- og omsorgstjenester for personer med innvandrerbakgrunn. ECRI konstaterer imidlertid at norske myndigheter har uttalt at en undersøkelse angående helse og innvandring vil bli avsluttet i mai 2009. Skjønt ECRI ikke er klar over den eksakte rekkevidden av denne studien er det å håpe at den vil gi en mulighet til å håndtere de ovennevnte utfordringer.
69. En spesiell dimensjon av rasediskriminering innen helsesektoren og posisjonen til personer med innvandrerbakgrunn innen dette feltet, er knyttet til spørsmålet om i hvilken grad personer som ikke mestrer det norske språket i praksis er i stand til å skaffe seg profesjonelle tjenester. I denne sammenheng merker ECRI seg at Direktoratet for integrering og mangfold³⁷ har utført forskning blant leger vedrørende praksis når det gjelder bruk av tolk. ECRI merker seg også at LDO har foreslått at rett til gratis tolk ved bruk av offentlige tjenester, herunder helsetjenester, bør garanteres gjennom klarere lovbestemmelser, mens norske myndigheter har uttalt at de juridiske bestemmelsene er klare, og at det er tilgjengeligheten av tolking som må bedres. I denne sammenhengen merker ECRI seg at i august 2007 initierte norske myndigheter et ettårig utdanningsprogram for tolking i offentlig sektor i Oslo. En database som inneholder informasjon om tolker og deres kvalifikasjoner er også opprettet i den hensikt å lette bruken av tolking i forbindelse med offentlige tjenester. Selv om disse initiativene ikke er spesifikke for helsesektoren, antar ECRI at de kan spille en rolle når det gjelder å bøte på dagens mangler med hensyn til tilgjengeligheten av profesjonell tolking innen helse- og omsorgssektoren.
70. ECRI anbefaler at norske myndigheter iverksetter inngående undersøkelser og tar tak i problemer med mulige utslag av rasediskriminering innen helsesektoren, herunder institusjonell diskriminering.
71. ECRI anbefaler at norske myndigheter sørger for at alle tilfeller av rasistisk eller diskriminerende atferd av helsepersonell etterforskes effektivt og blir tilstrekkelig sanksjonert.
72. ECRI oppfordrer innstendig norske myndigheter om å øke tilgjengeligheten og bruken av profesjonelle tolker innen helsesektoren.

Rettspleie

73. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter starter undersøkelser med sikte på å identifisere mulige diskrimineringsmønstre eller ufordelaktige situasjoner for etniske minoritetsgrupper innenfor strafferettspleien. Det ble også anbefalt at slike undersøkelser burde inkludere et kjønnsperspektiv der det er hensiktsmessig. ECRI forstår det slik at det i ettertid er utført forskning med hensyn til tilgjengeligheten av tolking og oversettelsestjenester i rettssystemet, noe som fremdeles rapporteres å være et område hvor det er

³⁶ Se ovenfor, Overordnede strategier.

³⁷ Se ovenfor, Diskriminering på forskjellige felt - Arbeidslivet.

rom for forbedringer. Så langt ECRI kjenner til, er det ikke utført ytterligere forskning innen felt som dekkes av ECRIs anbefaling. Imidlertid er det ECRIs syn at slik forskning ville være nyttig, spesielt fordi ECRI har mottatt noen rapporter om svakheter i den måten for eksempel voldelige overtredelser begått mot etniske minoritetskvinner, etterforskes på.

74. En annen sak som er blitt tatt opp overfor ECRI, omhandler mulig diskriminerende virkning av bruk av fingeravtryksdata innhentet som del av asylsøknadsprosedyren, i kriminaletterforskningen. ECRI bemerker at opprettelsen av en database for fingeravtrykk som skal vedlegges innvanderregisteret, opprinnelig ble autorisert av Stortinget, med den begrensning at fingeravtrykk innhentet som en obligatorisk del av asylprosedyren kun skulle brukes for å etablere asylsøkernes identitet (og ikke som hjelp i en mulig etterforskning i en straffesak). Imidlertid har ECRI merket seg at politiet i ettertid er blitt innvilget rett til å bruke fingeravtryksdata fra innvanderregisteret i etterforskningen av forbrytelser med strafferammer fra seks måneders fengsel og lengre. Det er blitt understreket at dette kan ha diskriminerende virkning på stillingen til minoritetsgrupper i strafferettssystemet.
75. ECRI gjentar sin anbefaling om at norske myndigheter foretar undersøkelser som har til hensikt å identifisere mulige mønstre av diskriminering, eller ufordelaktige situasjoner for etniske minoritetsgrupper innenfor strafferettssystemet, og å inkludere et kjønnsperspektiv så langt det er hensiktsmessig.
76. ECRI anbefaler at norske myndigheter øker tilgjengeligheten og bruken av profesjonell tolking innen rettssystemet.

Tilgang til offentlige steder

77. Det rapporteres fortsatt om diskriminering i forbindelse med tilgang til utesteder som for eksempel barer, restauranter og diskoteker. I sin tredje rapport merket ECRI seg at den nasjonale handlingsplanen 2002-2006 hadde annonsert planer om å innføre lovgivning som ville innebære at diskriminering i forbindelse med tilgang til utesteder kunne resultere i at bevillingen til å skjenke alkohol ble trukket tilbake. Skjønt alkoholloven ikke er blitt endret, merker ECRI seg at fra januar 2008 gir loven som regulerer tildelingen av bevillinger til å servere mat og drikke, uttrykkelig adgang til å trekke tilbake slike bevillinger i forbindelse med overtredelser av diskrimineringsloven. På samme grunnlag kan politiet også beslutte midlertidig stenging av slike utesteder. ECRI merker seg videre at norske myndigheter har til intensjon å ta opp diskriminering i forbindelse med tilgang til utesteder som ett av de områdene det vil fokuseres på i Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering som for tiden er under forberedelse³⁸.
78. ECRI anbefaler at norske myndigheter øker sin innsats for å motvirke rasediskriminering i forbindelse med tilgang til utesteder.

III. Rasistisk vold

79. De norske myndighetene og sivile samfunnsorganisasjoner er samstemte i sine uttalelser om at rasistisk vold ikke har vært noe fremtredende fenomen i Norge siden ECRIs tredje rapport. Samtidig merker ECRI seg at det for tiden ikke foreligger noen samlede data over hendelser som involverer rasistisk vold. Som tidligere nevnt arbeider politiet og påtalemyndigheten med å forbedre overvåkingen av rasistiske hendelser og etterforskningen av mulige rasistiske

³⁸ Se ovenfor, Overordnede strategier.

lovovertrædelse³⁹, noe som klart også omfatter hendelser og lovovertrædelse av voldelig art. Bortsett fra det som m tte foreligge av data i denne sammenheng, stammer det som er kjent om rasistisk vold hovedsakelig fra reportasjer i media.

80. I alt vesentlig er de rapportene om rasistisk vold som ECRI er kjent med, forbundet med aktivitetene til h yreekstremistgrupper. For eksempel foreligger det rapporter om voldshandlinger utført av nynazister mot to kurdiske familier i Halden, en by i  st-Norge n r grensen mot Sverige, i 2005. Imidlertid anser ECRI i det store og hele at anbefalingen som ble gjort i deres tredje rapport om at de norske myndighetene burde holde situasjonen i forhold til ekstremistiske h yregrupper under kontroll samt sette i verk nødvendige korrigerende tiltak, er blitt fulgt opp. Spesielt hilser ECRI velkommen arbeidet som utføres av politiet for å stanse rekrutteringen til slike grupper. Imidlertid mener ECRI at situasjonen fortsatt må følges nøye, spesielt fordi ekstremistiske h yregrupper fremdeles er aktivt til stede på Internett.

81. ECRI anbefaler at norske myndigheter som del av deres innsats for å forbedre overvåkingen av rasistiske hendelser og etterforskningen av mulige rasistiske lovovertrædelse⁴⁰, må være spesielt oppmerksomme på hendelser og overtrædelse av voldelig art.

82. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å fortsette sin innsats for å holde situasjonen med hensyn til ekstremistiske h yregrupper under kontroll. Det anbefales at norske myndigheter overvåker Internett-aktivitetene til medlemmene av disse gruppene og går til bestemt aksjon mot overtrædelse disse m tte begå gjennom Internett.

IV. Rasisme i offentlig debatt

83. I sin tredje rapport understreket ECRI at politikerne må ta sterk avstand fra bruken av rasistisk eller fremmedfiendtlig tale i politikken, og være særlig oppmerksomme på risikoen for å komme til å stigmatisere medlemmer av minoritetssamfunn. Siden da har ECRI likevel oppfattet det slik at bruken av denne type uttalelser fra norske politiske partier har fortsatt, ofte i forbindelse med sikkerhetsspørsmål. For eksempel merker ECRI seg at under valgkampen f r valget i 2005, delte Fremskrittspartiet (FrP) ut en brosjyre som gjennom tekst og bilder trakk klare forbindelser mellom alvorlige sikkerhetsspørsmål og personer av utenlandsk opprinnelse. Mer generelt finner mange sivile samfunnsaktører at uttrykk for anti-innvandrer holdninger er blitt mer vanlig i Norge i de senere år. Spesielt er det blitt rapportert om en økning i assosieringen mellom muslimer på den ene siden, og terrorisme og vold på den andre, så vel som generaliseringer og stereotyper relatert til personer med muslimsk bakgrunn.

84. Imidlertid er også velkomne initiativ blitt tatt for å få satt en stopper for bruk av rasistisk og fremmedfiendtlig propaganda innen politikken. På initiativ fra LDO signerte således i forbindelse med kommunevalget i 2007, alle de større Stortingspartiene en forpliktelse til å avstå fra rasistisk og fremmedfiendtlig tale, og tale som kunne stigmatisere andre utsatte grupper. Det rapporteres at dette har fungert godt, skjønt ECRI forstår at media har avdekket noen tilfeller hvor forpliktelsen ikke ble respektert.

³⁹ Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser – Bestemmelser som omhandler rasistisk motiverte lovovertrædelse.

⁴⁰ Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser – Bestemmelser som omhandler rasistisk motiverte lovovertrædelse.

85. ECRI gjentar at politiske partier må motstå fristelsen til å behandle saker som relaterer seg til minoritetsgrupper, herunder personer med innvandrerbakgrunn, fra en negativ vinkel, og heller fremheve det positive bidraget de forskjellige minoritetsgrupper yter i norsk samfunnsliv, økonomi og kultur. ECRIs posisjon er at politiske partier bør ta et klart standpunkt mot enhver form for rasisme, diskriminering og fremmedfiendtlighet.
86. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å vurdere vedtagelse av lovbestemmelser som er spesielt rettet mot bruken av rasistisk og fremmedfiendtlig tale av representanter for politiske partier. I denne sammenheng henleder ECRI norske myndigheters oppmerksomhet til de relevante bestemmelsene som finnes i ECRIs Generelle anbefalinger nr. 7, vedrørende nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering⁴¹.
87. I sin tredje rapport merket ECRI seg at personer med innvandrerbakgrunn fortsatt hovedsakelig figurerte i media i forbindelse med kriminalitet og saker som involverte tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. I sin tredje rapport understreket ECRI viktigheten av å overvåke hvordan mediaprofesjonen overholder de presseetiske normene. ECRI understreket videre at en økt representasjon av personer med innvandrerbakgrunn i mediebransjen, kunne innvirke positivt på måten media portretterte personer med innvandrerbakgrunn.
88. Til tross for at det har vært en betydelig økning i totalantallet av klager mottatt av Norsk Presseforbund siden ECRIs tredje rapport, har klager sendt inn til dette forbundet relatert til saker vedrørende innvandring, rasisme og/ eller personer med innvandrerbakgrunn ikke øket merkbart. Samtidig har sivile samfunnsaktører rapportert til ECRI at nyhetsmedia har fortsatt å referere til mistenktes nasjonale opprinnelse og etniske bakgrunn, selv om disse er uten betydning for saken. Det rapporteres også at nyhetsdekning av vold mellom nære familiemedlemmer ofte innbefatter spekulasjoner med hensyn til kulturelle eller religiøse motivasjoner, dersom de involverte parter har etnisk minoritetsbakgrunn, mens liknende episoder hvor etniske nordmenn er involvert, fremstilles som resultat av individuelle medisinske eller psykologiske forhold. I tillegg har den sensasjonalismen og omfattende generaliseringen media etter sigende ofte benytter for å beskrive fenomen som kvinnelig kjønnslemlestelse og familievold, uansett de aktuelle oppfatningene av eller holdningene til slike fenomener blant medlemmene av de samfunnsgruppene det gjelder, fortsatt å bidra til stigmatiseringen av hele grupper
89. For så vidt gjelder representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn i mediayrkene, er det rapportert til ECRI at det har vært en positiv utvikling med hensyn til medias rekrutteringspraksis. Individuelle media rapporteres oftere å oppfordre personer med innvandrerbakgrunn om å søke journaliststillinger, og antallet journalister med innvandrerbakgrunn har etter sigende steget siden ECRIs tredje rapport.
90. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å presisere overfor media, uten å gjøre inngrep i deres redaksjonelle frihet, behovet for å sørge for at måten reportasjer utformes på ikke bidrar til å skape en atmosfære av fiendtlighet mot og avstandtaking fra medlemmer av minoritetsgrupper. ECRI anbefaler at norske myndigheter sørger for å skape flere anledninger til å diskutere med media og medlemmer av andre relevante sivile samfunnsgrupper om hvorledes dette best kan oppnås.

⁴¹ ECRIs Generell anbefaling nr. 7, paragraf 16 (og paragraf 36 i Forklaringsmemorandumet).

V. Sårbare og utsatte grupper

Muslimske samfunn

91. Sivile samfunnsaktører er samstemte om at islamofobi viser en økende tendens siden ECRIs tredje rapport. Politisk og mer generell offentlig debatt karakteriseres av stadige assosiasjoner som gjøres mellom muslimer på den ene siden, og terrorisme og vold på den andre, samt generaliseringer og stereotyper med hensyn til spesielle kulturelle trekk hos personer med muslimsk bakgrunn. Selv om mange har understreket at en slik debatt har hatt en negativ innvirkning på folks oppfatning av muslimer, ser det generelt sett ikke ut som om disse oppfatningene er blitt omsatt til voldshandlinger mot denne delen av Norges befolkning, i alle fall ikke i noe merkbart omfang. Tilfeller av diskriminering på grunnlag av faktisk eller antatt muslimsk bakgrunn er imidlertid blitt rapportert. For eksempel finnes det rapporter om kvinner iført islamsk skaut som er blitt nektet jobb, eller som er blitt oppsagt. Det rapporteres også at arbeidssøkere med navn som viser en mulig muslimsk bakgrunn, ofte møter vanskeligheter med å komme så langt som til stillingsintervjuer. Videre møtes planer om å bygge moskeer i noen tilfeller med uberettiget motstand, blant allmennheten og lokale myndigheter.
92. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter overvåker situasjonen med hensyn til islamofobi i Norge og ved behov aksjonerer raskt for å motvirke enhver slik manifestasjon. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å samarbeide med representanter for muslimske samfunn i Norge for å finne løsninger på konkrete saker som angår dem.

Romani/tater og Roma

93. I sin tredje rapport gav ECRI flere anbefalinger med siktemål å bekjempe diskriminering mot romani/taterfolket (anslag over hvor mange som tilhører denne folkegruppen varierer fra 2 000 til mer enn 10 000 personer), samt romafolket (rundt 500 personer), og å forbedre deres situasjon. ECRI anbefalte spesielt at norske myndigheter fortsetter dialogen med representanter fra romani/tatergruppene med sikte på å etablere et system for oppreisning for tidligere menneskerettighetsovertredelser mot medlemmer av disse gruppene. ECRI konstaterer at den norske regjeringen i 2004 opprettet et fond på kr 75 millioner til dette formålet. Fondet administreres av en stiftelse sammensatt av representanter for romani/tatergruppene, samt en observatør fra myndighetene. Norske myndigheter har rapportert at fondet har en årlig avkastning på kr 3,7 millioner som deles ut til aktiviteter som har til målsetning å utvikle romani språk, kultur og historie.
94. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter øker sin innsats for å støtte opplæring i romani språk, og å sørge for at barn av omreisende familier (som inkluderer både romani/tatere og roma-familier) får regelmessig undervisning. Norske myndigheter har rapportert at i 2004 iverksatte det daværende Forsknings- og utdanningsdepartementet et pilotprosjekt som gikk over tre år med siktemål å komme frem til hensiktsmessige løsninger for å fremme integrering av romani/taterbarn i skolesystemet, og å fremme anerkjennelsen av deres kultur i skolen. Prosjektet fortsetter ut 2009, og i henhold til de norske myndighetene, viser responsen hittil at prosjektet utvikler seg i positiv retning. Departementet vurderer å utvide varigheten av prosjektet samt å inkludere flere skoler. Det foreligger også planer for å utvikle et temahefte innen utgangen av året. I hvilken grad dette prosjektet faktisk har resultert i økt deltakelse av romani/taterbarn i utdanningssystemet er imidlertid ennå ikke helt klart for ECRI. I denne forbindelse har sivile samfunnsaktører

understreket at det mangler data over fremmøte i skolen og resultater oppnådd av romani/taterbarn, samt roma-barn, og at dette har innvirket negativt på mulighetene til å utforme og evaluere egne policyer for å nå frem til dem. Hva særskilt angår roma-barn, konstaterer ECRI at ferske medierapporter indikerer at deres deltakelse i skolen er svært lavt. Norske myndigheter og sivile samfunnsorganisasjoner har opplyst at kun 60 av de antatte 150 roma-barna er innskrevet i skolen, skjønt data på hvor regelmessig disse møter opp på skolen ikke er tilgjengelig. Det er ikke rapportert noen fremskritt for så vidt angår støtte av språkopplæring (i romanispråket). Kunnskapsdepartementet arbeider med tiltak rettet mot roma-barn i barnehage, grunnskole og ungdomsskole og videregående skole. Disse tiltakene vil inngå som del av en handlingsplan som vil bli utarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Planen ventes offentliggjort ved utgangen av 2008.

95. Videre anbefalte ECRI i sin tredje rapport norske myndigheter å finne frem til ordninger som ville gjøre det mulig for romani/taterfolket å fortsette å utøve sine tradisjonelle yrker innenfor håndverksindustrien. ECRI er ikke kjent med noen utvikling innen dette feltet.
96. Det rapporteres også at romani/taterfolket samt roma opplever diskriminering når de oppsøker campingplasser. I tillegg rapporteres det at de til tider møter vanskeligheter når de forsøker å melde fra om disse sakene til politiet. ECRI merker seg at LDO planlegger å starte samarbeid med organisasjoner for romani/taterfolket og roma, eierselskapene som driver campingplassene, politiet og lokale myndigheter for å håndtere dette problemet.
97. ECRI merker seg at norske myndigheter nylig har forpliktet seg til å opprette en handlingsplan til en verdi av rundt kr 3 millioner, for å forbedre situasjonen for romafolket.
98. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter iverksetter tiltak for å motvirke diskriminering mot medlemmer av romani/taterfolket og romafolket, og for å forbedre situasjonen for medlemmene av disse gruppene på alle livets områder, herunder utdanning, bolig, arbeid samt forholdet til politiet. ECRI anbefaler også sterkt at norske myndigheter involverer representanter fra romani/tater og roma organisasjoner i utformingen og implementeringen av slike tiltak. Det anbefales at norske myndigheter inkluderer forpliktelser på disse områdene i Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering (2009-2013).

Jødiske samfunn

99. Siden utgivelsen av ECRIs tredje rapport, er de mest klare manifestasjonene på antisemittisme i Norge rapportert å være ytringer og uttalelser fremsatt av høyreekstremistiske grupper i ulike kommunikative sammenhenger⁴². Imidlertid merker ECRI seg at slike manifestasjoner økte under Israel-Hezbollah konflikten i Libanon sommeren 2006, inkludert tilfeller av skjending og fornærmelser, trusler og fysiske angrep mot medlemmer av jødiske samfunn. I september 2006 ble det avfyrt flere skudd fra en automatrifle mot synagogen i Oslo. En person ble domfelt for denne overtredelsen i Oslo tingrett i juni 2008. ECRI merker seg at generelt har representanter fra jødiske samfunn vært fornøyde med norske myndigheters respons på manifestasjonene av antisemittisme som har funnet sted i Norge siden ECRIs siste rapport.

⁴² Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser – Bestemmelser som omhandler rasistiske ytringer.

100. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å følge nøye med på situasjonen for så vidt gjelder manifestasjoner av antisemittisme i Norge, og fortsette å reagere på alle slike manifestasjoner som måtte oppstå. ECRI henleder norske myndigheters oppmerksomhet på sin Generelle anbefaling nr.9, som omhandler kampen mot antisemittisme og inneholder praktiske retningslinjer om tiltak regjeringen kan ta for å hindre og motvirke antisemittisme.

Samiske samfunn

101. I sin tredje rapport merket ECRI seg noen rapporterte hendelser hvor medlemmer av de samiske samfunnene var blitt trakassert, selv om situasjonen syntes å være i bedring generelt sett. Siden da har tilfeller av trakassering av medlemmer av samiske samfunn og hatefulle ytringer mot samene på Internett, fortsatt å bli rapportert. Norske myndigheter har informert ECRI om at i to undersøkelser utført blant samer om deres opplevelse av diskriminering, indikerte 36% av de som ble intervjuet i 2003-2004 at de hadde opplevd diskriminering, og 25% i 2005-2006. Norske myndigheter rapporterer at de for tiden forbereder en Stortingsmelding som vil omhandle diskriminering mot medlemmer av samiske samfunn.

102. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter fortsetter sin dialog med Sametinget med sikte på vedtagelse av Finnmarksloven, om de juridiske rettighetene til, samt forvaltningen av grunn og naturressurser i Finnmark fylke. ECRI merker seg med tilfredshet at Finnmarksloven ble vedtatt i juni 2005, og trådte i kraft 1. juli 2006.

103. ECRI anbefaler at norske myndigheter overvåker og tar opp enhver manifestasjon av rasisme og diskriminering mot samebefolkningen.

VI. Mottakelse av ikke-statsborgere og deres status

104. På tidspunktet ECRIs tredje rapport ble publisert, var norske myndigheter i ferd med å etablere et toårig introduksjonskurs for flyktninger, personer med oppholdstillatelse på annet beskyttelsesgrunnlag eller humanitært grunnlag, samt familiemedlemmer som kom til Norge for å forenes med dem. Programmet inkluderer opplæring i norsk språk, en innføring i det norske samfunn og forberedelse til arbeidslivet eller videre utdanning. Det er innrettet mot personer mellom 18 og 55 år som mangler grunnleggende kvalifikasjoner. Parallelt med dette programmet, som nå har vært i bruk i snart fire år, er det blitt obligatorisk å gjennomføre et 300-timers norskkurs samt innføring i norsk samfunn for de fleste innvandrere som kom til Norge fra 1. september 2005. Begge programmene administreres av kommunene som har en lovbestemt forpliktelse til å organisere kursene.

105. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at introduksjonsprogrammene for flyktninger burde tilpasses hver enkelt persons spesielle omstendigheter, herunder hans eller hennes utdanningsnivå, yrkeskompetanse, alder og helsemessige situasjon, og at det skulle sikres en høy kvalitet på opplæringen i alle kommunene i hele landet. ECRI merker seg at kommunene er forpliktet til å organisere kurset på tre forskjellige nivå. Imidlertid ser det ut som om det fremdeles er rom for forbedring hva angår bedre tilpassing til individuelle behov, samt at kvaliteten på opplæringen som tilbys varierer i stor grad fra en kommune til en annen.

106. ECRI merker seg at det toårige introduksjonsprogrammet for flyktninger er kombinert med en økonomisk ytelse som kan bli redusert dersom personen ikke deltar på kurset uten gyldig grunn. ECRI har imidlertid mottatt rapporter om

noen tilfeller hvor disse ytelsene ble redusert selv om fraværet var gyldig. Hva 300-timers kurset angår, merker ECRI seg at de som er forpliktet til å følge dette kurset må fullføre det for å kunne få permanent oppholdstillatelse og, fra 1. september 2008, norsk statsborgerskap.

107. ECRI merker seg også at mens personer som er borgere av EEA/EFTA land er unntatt fra forpliktelsen til å følge 300-timers kurset, er borgere fra land utenfor EEA/EFTA ikke bare forpliktet til å delta på kurset, men dersom de kommer til Norge med en arbeidstillatelse, må de selv dekke utgiftene ved denne deltakelsen. Det har vært stilt spørsmålstegn ved hvorvidt en slik forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet kan oppfattes som å være saklig og forsvarlig begrunnet.
108. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å sikre at kursene som inngår i introduksjonsprogrammet for flyktninger og 300-timers kurset for innvandrere så langt som mulig blir skreddersydd til de individuelle personenes behov. ECRI anbefaler at norske myndigheter ytterligere øker sin innsats med å sikre en god kvalitet på opplæringen i kommunene i hele landet.
109. ECRI anbefaler at norske myndigheter overvåker bruken av økonomiske ytelser som sanksjoner ved unnlatt oppfyllelse av forpliktelsen til å delta i introduksjonsprogrammet for flyktninger. ECRI anbefaler videre at myndighetene overvåker hvilken virkning forpliktelsen til å gjennomgå 300-timers kurset får på innvandreres tilgang til permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.
110. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å foreta en ny vurdering av forpliktelsen til å gjennomføre 300-timers kurset i lys av forbudet mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet.
111. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter sikrer at retten til privatliv og familieliv respekteres fullt ut for personer som bor i Norge, også utlendinger og personer med innvandrerbakgrunn. Familiegjennomføring var ett av de områdene som var omfattet av denne anbefalingen. Aktører i det sivile samfunn har jevnlig rapportert til ECRI at det i ettertid er blitt vanskeligere for personer bosatt i Norge å få tillatelse til at familiemedlemmer kan flytte til dem i Norge. I denne sammenheng er det understreket at i tillegg til nær en fordobling av gebyret for borgere fra land utenfor EEA/EFTA som søker om oppholds- eller arbeidstillatelse, er krav til inntekt et spesielt problem. Det er særskilt blitt understreket at kun godkjente flyktninger (og ikke personer som er innvilget oppholdstillatelse på andre beskyttelsesgrunnlag eller humanitære grunnlag) er unntatt fra dette kravet. ECRI merker seg at utlendingsloven av 15. mai 2008 nr. 35 (som forventes å tre i kraft 1. januar 2010) medfører at regjeringen vil øke kravet til inntekt for familiegjennomføring, så vel som å stramme inn på inntektskravene også i andre sammenhenger (dvs. at betingelsen vil bli at referansepersonen har hatt en tilstrekkelig stor inntekt også i året før tillatelsen utstedes, samt at referansepersonen ikke har mottatt sosialhjelp i året før tillatelsen gis). På den annen siden, ved å utvide definisjonen av flyktninger til å omfatte samtlige personer som gis oppholdstillatelse på et internasjonalt beskyttelsesgrunnlag⁴³, vil et visst antall av de som for tiden er omfattet av et inntektskrav, bli unntatt fra dette kravet.
112. En annen sak som ECRI er blitt gjort kjent med i forbindelse med ektefellegjennomføring, er at for personer som er over 23, gjelder inntektskravet kun dersom de har vært gift i mindre enn tre år, mens for personer under 23 gjelder kravet uavhengig av hvor lenge de har vært gift. Det er blitt

⁴³ Se nedenfor, Asylsøkere.

understreket at effekten av denne politikken slår urimelig ut overfor personer med innvandrerbakgrunn, ettersom det blant disse er en større andel som gifter seg i ung alder. Norske myndigheter har understreket at denne politikken har til hensikt å forhindre tvangsekteskap og å oppmuntre til selvforsørgelse. Sivile samfunnsorganisasjoner mener imidlertid at mange personer som gifter seg i ung alder kan bli tvunget ut av utdanning for å kunne oppfylle de inntektskravene som ville gjøre det mulig å tillate deres ektefeller å slutte seg til dem i Norge.

113. I sin tredje rapport tok ECRI også opp praksis i forbindelse med utstedelse av visa til ikke-statsborgere, spesielt med sikte på familiebesøk i Norge. ECRI merker seg at praksisen med utstedelse av visa til pakistanske søsken av personer bosatt i Norge, er blitt endret slik at den bedre fanger opp de konkrete omstendighetene i hvert enkelt tilfelle. ECRI forstår det slik at Utlendingsdirektoratet foretar en gjennomgang av praksis angående utstedelse av visa til borgere fra alle land.
114. I sin tredje rapport anbefalte ECRI norske myndigheter å sikre at utenlandske kvinner som skilles fra sine menn etter å ha blitt mishandlet, gis oppholdstillatelse, i samsvar med loven. ECRI har siden fortsatt å motta rapporter om problemer som noen av disse kvinnene møter når de prøver å få oppholdstillatelse, først og fremst knyttet til at deres versjon av det som har skjedd ikke blir trodd, eller at legeerklæringene ikke inneholder tilstrekkelige bevis på mishandling. Norske myndigheter understreker at det ikke er strenge betingelser for å kunne etablere tilstrekkelig sannsynlighet for at mishandling har funnet sted i disse sakene. I henhold til reglene skal vurderingen baseres på forklaringen til den mishandlede kvinnen, hvis det ikke fines et klart grunnlag for å tro at hennes forklaring ikke er sannferdig. Selv om det ikke finnes fullstendige data tilgjengelige, anslår norske myndigheter basert på forskning og tall fra 2005, at omkring to tredjedeler av søknadene fra disse kvinnene resulterer i at oppholdstillatelse gis av Utlendingsdirektoratet. Myndighetene peker også på at et ytterligere antall slike kvinner får oppholdstillatelse etter klage.
115. ECRI gjentar sin anbefaling om at norske myndigheter sikrer at retten til privatliv og familieliv respekteres fullt ut for alle personer bosatt i Norge, herunder utlendinger og personer med innvandrerbakgrunn. Spesielt oppfordrer ECRI norske myndigheter til å sikre at flyktninger og personer som får oppholdstillatelse på andre beskyttelsesgrunnlag eller humanitære grunnlag ikke holdes adskilt fra sine familier i uforholdsmessig lang tid.
116. ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at ethvert tiltak de tar for å bekjempe tvangsekteskap og fremme selvforsørgelse, ikke setter personer med innvandrerbakgrunn i en ugunstig stilling uten en saklig og forsvarlig begrunnelse, særlig med tanke på disse personenes rett til privatliv og familieliv.
117. ECRI gjentar sin anbefaling om at norske myndigheter sikrer at utenlandske ektefellers rett til å få oppholdstillatelse i tilfelle av skilsmisse på grunn av mishandling, respekteres i praksis.
118. ECRI merker seg at siden forrige rapport har behandling av spørsmål om tvangsekteskap og kvinnelig kjønnslemlestelse vært en viktig prioritet for norske myndigheter, som har avsatt betydelige menneskelige og økonomiske ressurser til behandling av disse sakene, noe som reflekteres i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, Handlingsplanen mot kjønnslemlestelse (2008-2011) og Handlingsplan mot tvangsekteskap (2008-2011). ECRI er tilfreds med norske myndigheters vilje til å gjøre noe med disse

problemene, som også bekymrer organisasjoner som arbeider innen feltet for beskyttelse av rettighetene til personer med innvandrerbakgrunn. Imidlertid har sistnevnte påpekt at så langt har den statlige aktiviteten innen dette feltet ikke i tilstrekkelig grad gjort seg nytte av den ekspertisen som finnes blant grasrotorganisasjoner, som har nære forbindelser med og tillit blant de samfunn som er mest berørt av slike fenomen. Det er blitt understreket at dette kan redusere effektiviteten av de statlige tiltakene innen dette området.

119. ECRI anbefaler at norske myndigheter i arbeidet med å bekjempe tvangsekteskap og kvinnelig kjønnslemlestelse, fortsetter sine bestrebelser på å ta hensyn til den kunnskapen frivillige organisasjoner sitter inne med, og gjøre seg mest mulig nytte av eksisterende ekspertise blant grasrotorganisasjoner som har nære forbindelser til og tillit blant de samfunn som er mest berørt av disse fenomenene.

VII. Asylsøkere

120. I sin tredje rapport merket ECRI seg at kun rundt 2% av de som søkte asyl ble gitt flyktningstatus, og at mellom 20 og 30% ble gitt oppholdstillatelse på annet grunnlag. ECRI merker seg med interesse at andelen av asylsøkere som blir anerkjent som flyktninger, senere har økt betraktelig (11% i 2005, 16% i 2006 og 20% i 2007). Hva angår andre internasjonale beskyttelsesgrunnlag (dvs. som ikke er relatert til Flyktningkonvensjonen) og humanitære grunnlag, er også andelen av asylsøknader som har resultert i at det blir gitt oppholdstillatelse gått opp siden ECRIs tredje rapport (37% i 2005, 41% i 2006 og 38% i 2007)⁴⁴. ECRI merker seg med interesse at den nye utlendingsloven⁴⁵ vil utvide definisjonen av flyktning til også å inkludere personer med rett til internasjonal beskyttelse utenom de som kommer inn under Flyktningkonvensjonen, jf. særlig paragraf 2 og 3 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som omhandler henholdsvis retten til liv og forbud mot tortur.
121. ECRI konstaterer at det siden forrige rapport er innført nye prosedyrer for behandling og vurdering av asylsøknader. Disse inkluderer en 48-timers prosedyre som er utformet med sikte på behandling av klart ubegrunnede søknader, herunder søknader fra borgere av land som ansees som trygge. Sivile samfunnsaktører har understreket at en prosedyre av slik kort varighet undergraver muligheten for å sikre ivaretagelse av alminnelige rettssikkerhetsgarantier. Det rapporteres for eksempel at advokater ofte ikke har mer enn et par timer til å påklage avslag som er utstedt i samsvar med denne prosedyren.
122. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter sikrer at asylsøkere kan delta i det norske samfunnet mens undersøkelsene av deres asylsøknader pågår, og at dette inkluderer muligheten til å lære norsk. ECRI merker seg med tilfredshet at fra 1. september 2007 kan asylsøkere som er eldre enn 16 år og som venter på oppholdstillatelse i mottakssentrene, få opptil 250 timer opplæring i norsk språk. Dersom de blir gitt oppholdstillatelse, begynner de på Introduksjonsprogrammet for flyktninger⁴⁶ som organiseres av kommunen der de bor. I sin tredje rapport oppfordret også ECRI norske myndigheter til å

⁴⁴ Antallet asylsøknader var 5402 i 2005, 5302 i 2006 og 6528 i 2007. Det ble truffet 579 avgjørelser om full flyktningstatus i 2005, 461 i 2006 og 1014 i 2007. Det ble truffet 862 avgjørelser om oppholdstillatelse på andre internasjonale beskyttelsesgrunnlag (dvs. ikke relatert til Flyktningkonvensjonen) i 2005, 600 i 2006 og 864 i 2007. Det ble truffet 1073 avgjørelser om oppholdstillatelse på humanitært grunnlag i 2005, 625 i 2006 og 996 i 2007. Tallene ovenfor inkluderer kun førsteinstansavgjørelser, ikke tall fra klageinstansen.

⁴⁵ Se ovenfor, Mottakelse av ikke-statsborgere og deres status.

⁴⁶ Se ovenfor, Mottakelse av ikke-statsborgere og deres status.

arbeide for å fremme en bedre integrering av mottakssentrene i lokalsamfunnet. Norske myndigheter rapporterer at lederne for mottakssentrene plikter å etablere godt samarbeid og kontakter med lokalsamfunnet, og må utforme en skriftlig plan for dette.

123. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter følger nøye med i situasjonen med hensyn til internering av asylsøkere hvis søknader er under behandling, og sikrer at slik internering bare brukes som siste utvei. Det rettslige rammeverket som styrer internering av personer som er i Norge uten rettslig status, herunder personer som har mottatt et endelig avslag på sine asylsøknader, er uendret. Disse personene kan holdes internert i påvente av et utvisningsvedtak (i dette tilfellet er maksimum interneringstid 6 uker, et tidsrom den nye utlendingsloven utvider til 12 uker, eller lenger i tilfeller der det foreligger spesielle omstendigheter), eller dersom personens identitet er ukjent eller myndighetene mistenker denne for å være falsk. Praksis for så vidt gjelder internering rapporteres å være uendret. Norske myndigheter har indikert at gjennomsnittlig varighet av internering var 3,2 netter i 2007 og 3,1 i 2008. De fleste som ble internert blir holdt alt mellom et par timer og to uker, skjønt det har forekommet individuelle tilfeller hvor folk er blitt internert betraktelig lenger. ECRI forstår det slik at Sivilombudsmannen for tiden undersøker klager på internering av asylsøkere ved interneringssenteret på Trandum samt forholdene de lever under, og at Justis- og politidepartementet har uttalt at interneringsforholdene der vil bli forbedret.
124. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter holder løpende oppsikt med situasjonen for ikke-statsborgere som av praktiske grunner ikke kan returneres til sine opprinnelsesland, og derfor bor i Norge uten noen rettslig status. Det er vanskelig å tallfeste antall personer i denne kategorien, som inkluderer asylsøkere som har fått endelig avslag, illegale innvandrere, samt personer som er blitt værende i Norge etter at deres oppholdstillatelse er utløpt. ECRI forstår at mellom 2000 og 2006 forlot ca. 22 000 asylsøkere mottakssentrene uten at Utlendingsdirektoratet er i stand til å gjøre rede for dem. Imidlertid kan det se ut til at mange er reist fra landet, og det anslås vanligvis at det samlede antallet for hele gruppen er rundt 10 000.
125. Siden disse ikke kan jobbe på lovlig måte, rapporteres det at mange av disse arbeider illegalt, som regel under meget dårlige betingelser. De har heller ikke tilgang til helsetjenester annet enn i akutttilfeller. Med hensyn til asylsøkere som har fått avslag, merker ECRI seg at etter at de ble nektet plass på mottakssentrene for asylsøkere i januar 2004 med det resultat at flere endte opp i stor nød, er det nå to midlertidige mottakssentre hvor disse personene har anledning til å bo og hvor de også mottar et mindre ukentlig pengebeløp. ECRI merker seg at LDO har mottatt en del klager fra personer som bor i de midlertidige mottakssentrene angående forholdene der.
126. I sin tredje rapport anbefalte ECRI at norske myndigheter vurderer å etablere prosedyrer med sikte på å åpne adgang for ikke-statsborgere som ikke kan returneres til sine opprinnelsesland, til å oppnå en regulær rettslig status. Norske myndigheter har understreket at deres stilling til dette spørsmålet, som også kommer til uttrykk i regulering som ble innført i juni 2007 og i den nye utlendingsloven, er at spesielle regler som åpner for å gi oppholdstillatelse på individuelt grunnlag, bare kan anvendes overfor de som samarbeider med tanke på tilbakesendelse, mens det i forhold til andre holdes fast ved prinsippet om at oppholdstillatelse ikke skal gis. Imidlertid er det blitt hevdet at det i praksis viser seg å være vanskelig for den personen det gjelder å fremlegge bevis for slikt samarbeid. Ellers har det generelt vært fremhevet at en del av disse personene nå har bodd i Norge i mange år.

127. ECRI merker seg at i de senere år har norske myndigheter begynt å utstede oppholdstillatelser med begrensede rettigheter til personer som tillates å bli værende i landet på humanitære grunnlag, men hvor norske myndigheter nærer sterk tvil om deres identitet. Rettighetene disse tillatelsene gir er begrensede ved at de for eksempel ikke gir grunnlag for å kunne få fast oppholdstillatelse, ei heller gir de adgang til introduksjonsprogrammet for flyktninger. ECRI merker seg at den nye utlendingsloven introduserer en bestemmelse som tillater at slike tillatelser kan utstedes, skjønt norske myndigheter ikke finner utstrakt bruk av slike tillatelser ønskelig.
128. ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at tidsrammer som blir satt for behandling av asylsøknader, ikke undergraver muligheten for å sikre ivaretagelse av alminnelige rettssikkerhetsgarantier, som for eksempel tilgang til advokat eller muligheten til å klage.
129. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter gjør det lettere å få oppholdstillatelse for ikke-statsborgere som av praktiske grunner ikke kan returnere til sine opprinnelsesland.

VIII. Overvåking av rasisme og rasediskriminering

130. Som tilfellet var på det tidspunktet ECRIs tredje rapport ble publisert, er sivile samfunnsaktører som arbeider med saker som omfattes av ECRIs mandat i Norge, samstemte i å fremheve overvåking av manifestasjoner av rasisme og rasediskriminering som ett av de områdene hvor det er et akutt behov for forbedringer og statlige tiltak.
131. Ett område hvor det er behov for å arbeide for å bedre overvåkingen, angår innhenting av mer nøyaktige data om konkrete tilfeller av rasediskriminering, og data med hensyn til posisjonen til minoritetsgrupper på ulike områder, noe som vil kunne bidra til å identifisere rasediskrimineringsmønstre. ECRI merker seg med tilfredshet at siden forrige rapport er det gjort en del arbeid på disse områdene. For eksempel ble det utført en studie om levekårene blant ikke-vestlige innvandrere i 2005-2006 for å øke kunnskapen om opplevelsen av diskriminering blant disse gruppene, deres språkkunnskaper og -praktisering, sosiale kontakter, familiesituasjon samt spesielle utfordringer de måtte møte på arbeids- og boligmarkedet⁴⁷. På initiativ av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble det også utført en undersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere om blant annet opplevelsen av diskriminering. Videre har Statistisk Sentralbyrå fortsatt å utføre undersøkelser med hensyn til holdninger overfor innvandrere og innvandrepolitikk blant allmennheten, noe som også kan bidra til å belyse rasediskriminering.
132. Imidlertid understreker sivile samfunnsorganisasjoner at mens opplevelsesbasert informasjon er avgjørende for å få et oversiktsbilde over rasediskriminering, må slik informasjon være ledsaget av økt innsats for å generere data over konkrete manifestasjoner av rasediskriminering, og over minoritetsgruppers situasjon på flere områder enn det vi har i dag. Med hensyn til behovet for data om rasediskriminering, gjentar ECRI at innføringen av en plikt for offentlige myndigheter og arbeidsgivere til å fremme likestilling og hindre diskriminering, gir en særlig anledning til å innføre plikt til å overvåke tilfeller av diskriminering⁴⁸. Dette vil kunne utgjøre et verdifullt tillegg til den

⁴⁷ Se ovenfor, Diskriminering på forskjellige felt - Boligsektoren

⁴⁸ Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

informasjonen som skrives seg fra LDOs⁴⁹ aktiviteter og data som forhåpentligvis vil bli mer og mer tilgjengelig angående politiets og påtalemyndighetens respons på saker angående rasisme og rasediskriminering⁵⁰.

133. Med hensyn til behovet for mer informasjon angående minoritetsgruppens situasjon på ulike områder, merker ECRI seg at selv om det for tiden ikke innhentes data i Norge på grunnlag av kategorier som etnisk bakgrunn, er data vedrørende foreldres fødeland stort sett tilgjengelig i offentlige registre. Norske myndigheter har påpekt at på grunn av innvandringsmønstrene til Norge, kan foreldres fødeland i dag stort sett brukes som en rimelig nøyaktig indikator på etnisk opprinnelse. Imidlertid ser ECRI at selv ikke denne type data innhentes i dag med hensyn til alle de områdene hvor dette kunne brukes til å overvåke mulige mønstre av rasediskriminering eller fremgang oppnådd gjennom innføring av anti-diskriminerings- eller sosiale inkluderingspolicyer. Videre understreker ECRI at etter hvert som tiden går, kan foreldres fødeland i stadig mindre grad brukes som indikator på etnisk opprinnelse, etter hvert som stadig flere av foreldrene til de yngste nordmenn med innvandrerbakgrunn, også er norskfødte.
134. Et annet overvåkingsområde som er blitt trukket frem hvor det er behov for forbedring, angår tiltak som er tatt for å motvirke rasediskriminering og fremme sosial inkludering av personer med innvandrerbakgrunn. Sivile samfunnsaktører har gjentatte ganger fremhevet at det ikke finnes noe samlet bilde av de tiltak som er tatt utover i landet og, kanskje enda viktigere, noen informasjon om i hvilken utstrekning tiltak som er tatt, har gitt resultater. Det har vært understreket at som et resultat av dette, holdes tiltak gjerne gående eller stanses uten at det foreligger noe tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å kunne treffe en fullt ut informert avgjørelse i saken. På den annen side konstaterer ECRI også at norske myndigheter har jobbet med å bygge evalueringsmekanismer inn i de mange initiativene de har tatt, skjønt det kan se ut til at dette vil kunne gjøres mer effektivt og systematisk.
135. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter tar skritt for å forbedre deres overvåking av rasisme og rasediskriminering i Norge. Dette bør inkludere overvåking av manifestasjoner av rasediskriminering og mønstre som viser i hvilke sammenhenger befolkningen med innvandrerbakgrunn kommer dårlig ut, men også overvåking av effektiviteten av tiltak som tas for å bekjempe disse fenomenene. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter samarbeider tett med sivile samfunnsaktører for å identifisere hvilke typer av informasjon som trengs, områder slik informasjon eventuelt skulle samles inn på, samt hvilke evalueringsmekanismer som ville gi best mulighet til å oppnå fremgang på overvåkingsfeltet.
136. ECRI anbefaler at norske myndigheter vurderer å samle inn informasjon brutt ned i kategorier som etnisk eller nasjonal opprinnelse, religion, språk og nasjonalitet for å overvåke rasediskriminering og mønstre som viser i hvilke sammenhenger befolkningen med innvandrerbakgrunn kommer dårlig ut. ECRI anbefaler at norske myndigheter påser at dette i alle tilfeller gjøres under hensyntagen til prinsippene om konfidensialitet, informert samtykke og frivillig selvidentifisering av personer som tilhørende en spesiell gruppe. Disse systemene bør videreutvikles i nært samarbeid med alle involverte parter, herunder sivile samfunnsorganisasjoner.

⁴⁹ Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som omhandler rasediskriminering.

⁵⁰ Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som omhandler rasistisk motiverte lovovertridelser.

IX. Fremferden til lovens håndhevingstjenestemenn

137. I sin tredje rapport fremsatte ECRI flere anbefalinger rettet mot bekjempelse av rasisme og rasediskriminering i politiet. Som det fremgår i andre deler av denne rapporten⁵¹, vurderer sivile samfunnsorganisasjoner det slik at politiet er en av de norske institusjonene som har tatt kampen mot rasisme og rasediskriminering og fremme av mangfold på alvor i tiden etter ECRI sine siste rapport. Det er derfor rapportert om fremgang på flere områder. Samtidig finnes det viktige utfordringer i tiden som kommer, og politiet er også fortsatt en av de institusjonene som personer med innvandrerbakgrunn oftest tar opp saker relatert til rasediskriminering i forhold til.
138. Imidlertid er antallet formelle klager om tjenesteforsømmelse fra politiets side som innbefatter tema som rasisme eller rasediskriminering, svært begrenset. Klager som ikke dreier seg om straffebelagte handlinger, undersøkes av mekanismer som er opprettet internt innen politiet, skjønt hvis det dreier seg om rasediskriminering, kan klageren også henvende seg til LDO. Selv om kategoriseringssystemet som gjør det mulig å gjenfinne informasjon om hvor mange av de klagene som behandles gjennom denne interne mekanismen som reiser spørsmål om rasisme eller rasediskriminering, fremdeles finpusses, viser tilgjengelige tall at i 2006 var det 12 klager av denne typen (av totalt 701), og at kun to av disse ble funnet å være berettigete. Når den politiatferden som det klages over, gir mistanke om straffeansvar, etterforskes klagen av Det særskilte etterforskningsorganet for politisaker (SEFO), som kan ta ut siktelse mot de tjenestemenn det gjelder. Slik som det er etablert fra januar 2005, er Det særskilte etterforskningsorganet for politisaker organisert som en uavhengig tjeneste utenfor politiet og påtalemyndighetene, skjønt det administrativt rapporterer til Justis- og politidepartementet, og faglig til Riksadvokaten. Før 2007 gjorde ikke registreringsprosedyren det mulig å generere gyldige statistikker med hensyn til saker som omhandlet rasisme eller rasediskriminering. Etterforskningsorganet arbeider med å forbedre prosedyrene. Fra 2008 vil etterforskningsorganet ha en rutine på innsamling av data i saker hvor klageren hevder at politiets fremferd var rasistisk eller diskriminerende, uavhengig av rettslig klassifisering av overtredelsen. Siden 2005 har etterforskningsorganet behandlet saker hvor det har vært reist spørsmål om rasisme eller rasediskriminering. Det finnes eksempel på saker hvor fremferden som ble innklaget, ikke oppfylte kriteriene i staffelovens bestemmelser med hensyn til rasistisk fremferd eller rasistiske ytringer, men hvor etterforskningsorganet har vurdert andre bestemmelser, som omhandler forsømmelser i tjenesten, grovt uaktsomme vurderinger i forbindelse med utøvelse av tjenesten, eller upassende fremferd mot en person under utøvelse av tjenesten. Skjønt etterforskningsorganets data over registrerte antall klager relatert til saker som omhandler rasisme eller rasediskriminering ikke er lett tilgjengelig, rapporterer de norske myndighetene at slike klager er meget sjeldne. Imidlertid var det noen slike saker i 2006 og 2007.
139. Ett av disse tilfellene, der en 48 år gammel mann av nigeriansk opprinnelse mistet livet under en arrest foretatt på sosialkontoret i Trondheim i september 2006, har fått mye offentlig oppmerksomhet. Etter at saksbehandlerne hadde nektet å utbetale sosial stønad, ble mannen sint. Politiet ble tilkalt, og fire polititjenestemenn møtte frem. Etter at et kontroversielt "kvelertak" ble brukt på ham, døde mannen av kvelning. Den påfølgende etterforskningen av Spesialenheten førte til at det i mai 2007 ikke ble funnet å foreligge grunnlag for å ta ut tiltale mot den ene av tjenestemennene, mens saken for de øvrige tre var blitt avsluttet tidligere på grunn av manglende bevis for at det hadde funnet

⁵¹ Se ovenfor, Eksistens og implementering av rettslige bestemmelser - Bestemmelser som omhandler rasistisk motiverte lovovertrедelser.

sted noen staffbar handling. ECRI konstaterer at i etterkant av allmenne protester, demonstrasjoner og kritikk av etterforskningen og dens resultater, bestemte Riksadvokaten at saken skulle etterforskes på nytt. ECRI forstår det slik at selv om det ble funnet å ha blitt begått flere feil med hensyn til bruken av "kvelertak", ble resultatet med hensyn til tjenestemennenes straffeansvar opprettholdt. ECRI forstår videre at Justis- og politidepartementet har beordret en gjennomgang av samtlige klagemekanismer som behandler polititjenestemenns fremferd, herunder også Det særskilte etterforskningsorganet for politisaker, hvis resultat vil foreligge i april 2009.

140. Siden sin siste rapport har ECRI fortsatt å motta informasjon som indikerer at rasistisk profilering fremdeles er vanlig i Norge, særlig i forbindelse med at polititjenestemenn stanser og kontrollerer folk på gata, samt blant tollere og tjenestemenn i immigrasjonsmyndigheten. Mens norske myndigheter er klar over problemet - ECRI merker seg for eksempel at bestemmelser som gjør det rettslige rammeverket klarere hva angår utføring av alminnelig utlendingskontroll, er blitt innført i den nye utlendingsloven - ser det imidlertid for ECRI ikke ut som at det er blitt satt i verk tiltak som er tilstrekkelig omfattende målt i forhold til problemene. I sin tredje rapport oppfordret ECRI norske myndigheter til å gå videre med planene om å innføre et system for overvåking av hyppigheten av politikontroller av enkeltpersoner. ECRI anbefalte at et slikt system burde evalueres, og at sivile samfunnsaktører burde delta i evalueringen av dette systemet med tanke en potensiell utvidelse av dette. Imidlertid forstår ECRI at selv om dette systemet ble prøvd som et pilotprosjekt i 2003 innen ett geografisk område, bestemte Stortinget i februar 2004 at det ikke skulle videreføres. Istedenfor ble det innført et system som introduserte klart synlige identifikasjonsnummer på politiuniformer.
141. I sin tredje rapport oppfordret ECRI også norske myndigheter til å fortsette med sin innsats for å bedre representasjonen av personer med innvandrerbakgrunn i politiet. ECRI anbefalte at i tillegg til å rekruttere tjenestemenn med innvandrerbakgrunn, burde myndighetene fokusere på å bedre arbeidsforholdene gjennom tiltak som for eksempel hadde til hensikt å hindre rasistisk trakassering, for å sikre at disse tjenestemennene ble værende i politiet etter at de først var rekruttert. ECRI ønsker velkommen innsatsen Politihøgskolen har gjort på disse områdene, også i samarbeid med Politidirektoratet. Tallene indikerer at antallet personer med innvandrerbakgrunn som har søkt Politihøgskolen, og som har påbegynt utdanningen, har steget siden ECRIs tredje rapport. ECRI merker seg imidlertid at norske myndigheter ikke henter inn tall over antall personer med innvandrerbakgrunn som tjenestegjør i politiet, et forhold som gjør det vanskelig å evaluere i hvilken grad innsatsen som gjøres for å beholde tjenestemenn med innvandrerbakgrunn i politiets tjeneste, har vært vellykket. Sivile samfunnsorganisasjoner rapporterer at et uforholdsmessig stort antall polititjenestemenn med innvandrerbakgrunn forlater tjenesten, og fremhever rasistisk trakassering, fordommer og stereotyper på arbeidsplassen, som en av grunnene til dette.
142. Mer generelt rapporterer norske myndigheter at de er klar over det faktum at mange personer med innvandrerbakgrunn, spesielt blant de yngre, har liten tiltro til politiet på grunn av negative erfaringer fra kontakt med polititjenesten. De innser at dette er et problem det må gjøres noe med. ECRI merker seg at siden sin siste rapport er det blitt etablert fora for dialog mellom politiet og innvanderrepresentanter både på sentralt og lokalt hold. ECRI merker seg videre at et opplæringsprogram for instruktører i spørsmål om rasisme og rasediskriminering er blitt startet på felles initiativ av Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Politihøgskolen, og at dette nå revideres. Mer nylig har Politidirektoratet startet et prosjekt (Sikkerhet og tillit) der fem politidistrikt skal peke ut og arbeide på flere områder med sikte på forbedring av

relasjoner mellom politiet og personer med innvandrerbakgrunn. Opplæring i mangfold, etikk, samt temaer som omhandler rasisme og rasediskriminering, vil utgjøre en integrert del av prosjektet. Resultatene av evalueringen av prosjektet skal legge grunnlaget for videre opplæring og arbeid med å forbedre politiets arbeid i et samfunn med etnisk mangfold.

143. ECRI støtter opp om og oppmuntrer norske myndigheter i deres innsats for å bekjempe rasisme og rasediskriminering i forbindelse med utøvelse av politiarbeid og for å forbedre politiets utøvelse av profesjonelle tjenester i et samfunn med etnisk mangfold.
144. ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at det blir utført effektiv etterforskning i saker hvor det fremsettes beskyldninger om rasediskriminerende eller rasistisk motivert tjenesteforsømmelse av politiet, og at, når det er nødvendig, de som har begått slike handlinger blir tilstrekkelig straffet. I denne henseende henleder ECRI de norske myndighetenes oppmerksomhet på deres Generelle anbefalinger nr. 11 om bekjempelse av rasisme og rasediskriminering innen politiet, hvor det anbefales at et organ, uavhengig av politiet og påtalemyndighetene, gis ansvaret for etterforskning av påståtte rasediskrimineringssaker samt rasistisk motivert tjenesteforsømmelse fra politiets side⁵².
145. ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter tar skritt for å foreta seg noe med hensyn til rasistisk profilering, især hva "stopp og sjekk"-operasjoner angår, utført av politiet, tollere og tjenestemenn i immigrasjonsmyndigheten. Spesielt anbefaler ECRI at norske myndigheter får utført detaljert forskning på rasistisk profilering og overvåker politiets aktiviteter for å kunne identifisere praksis vedrørende rasistisk profilering. I denne sammenheng anbefaler ECRI sterkt at norske myndigheter henter inspirasjon fra ECRIs Generelle anbefalinger nr. 11, som gir omfattende veiledning på begge områder⁵³.
146. ECRI oppfordrer norske myndigheter til å intensivere innsatsen for å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn til politiet, samt sikre at disse har like muligheter for karrieremessig fremgang, i samsvar med Generelle anbefalinger nr.11⁵⁴. ECRI anbefaler at norske myndigheter følger opp den fremgangen som er gjort på disse områdene ved å samle inn tilstrekkelige data til å kunne overvåke både rekrutteringen av tjenestemenn med innvandrerbakgrunn og hvor lenge disse blir værende i polititjenesten.
147. ECRI anbefaler at norske myndigheter intensifiserer sitt arbeid for å bedre forholdet mellom politiet og personer med innvandrerbakgrunn, især ungdommen. ECRI henleder det norske politiets oppmerksomhet på sin Generelle anbefalinger nr. 11, hvor det finnes veiledning på et antall relevante områder⁵⁵.

⁵² ECRI Generell anbefaling nr.11, paragrafene 9 og 10 (og paragrafene 54-57 samt 58-61 i Forklaringsmemorandumet).

⁵³ ECRIs Generell anbefaling Nr.11, paragraf 2 (og paragrafene 40-43 i Forklaringsmemorandumet).

⁵⁴ ECRIs Generell anbefaling Nr.11, paragraf 17 (og paragrafene 79-81 i Forklaringsmemorandumet).

⁵⁵ ECRIs Generell anbefaling Nr.11, del IV.

ANBEFALINGER SOM VIL BLI UNDERGITT EN SÆRSKILT OPPFØLGINGSPROSEDYRE

De tre spesifikke anbefalingene som ECRI anmoder om prioritert oppfølging av fra norske myndigheter, er som følger:

- ECRI anbefaler at norske myndigheter sikrer at den generelle plikten som påligger offentlige myndigheter og private arbeidsgivere i forhold til å fremme likestilling og forhindre diskriminering i forbindelse med utøvelsen av sine funksjoner, inkluderer spesifikke forpliktelser, især i form av overvåking, samt vedtakelse og implementering av programmer for likestilling som anbefalt i ECRIs Generelle anbefaling nr. 7, som omhandler nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering⁵⁶. ECRI anbefaler at norske myndigheter gir Likestillings- og diskrimineringsombudet kompetanse til å foreta rettslig håndheving av offentlige myndigheters og arbeidsgiveres plikt til å fremme likestilling og hindre rasediskriminering i forbindelse med utøvelse av sine funksjoner. ECRI henleder norske myndigheters oppmerksomhet på sin Generelle anbefaling nr.7 som omhandler nasjonal lovgivning for å bekjempe rasisme og rasediskriminering, hvor det gis ytterligere veiledning om dette emnet ⁵⁷.
- ECRI oppfordrer innstendig norske myndigheter om å øke tilgangen og bruken av profesjonell tolking innen helsesektoren. ECRI anbefaler at norske myndigheter øker tilgjengeligheten og bruken av profesjonell tolking innen rettssystemet.
- ECRI anbefaler sterkt at norske myndigheter tar skritt for å foreta seg noe med hensyn til rasistisk profilering, især hva "stopp og sjekk"- operasjoner angår, utført av politiet, tollere og tjenestemenn i immigrasjonsmyndigheten. Spesielt anbefaler ECRI at norske myndigheter får utført detaljert forskning på rasistisk profilering og overvåker politiets aktiviteter for å kunne identifisere praksis vedrørende rasistisk profilering. I denne sammenheng anbefaler ECRI sterkt at norske myndigheter henter inspirasjon fra ECRIs Generelle anbefalinger nr 11, som gir omfattende veiledning på begge områder⁵⁸.

En prosess med foreløpig oppfølging av disse tre anbefalingene vil foretas av ECRI ikke senere enn to år fra publiseringen av denne rapporten.

⁵⁶ ECRIs Generelle anbefaling nr.7, paragraf 8 (og paragraf 27 i Forklaringsmemorandumet).

⁵⁷ ECRIs Generelle anbefaling nr.7, paragraf 8 (og paragraf 27 i Forklaringsmemorandumet).

⁵⁸ ECRI Generelle anbefaling nr.11, paragraf 2 (og paragrafene 40-43 i Forklaringsmemorandumet).

BIBLIOGRAFI

Denne bibliografien gir en liste over hovedkildene som ble brukt i undersøkelsen av situasjonen i Norge: den er ikke å anse som en komplett liste av samtlige kilder ECRI hadde tilgang til under sammenfatningen av rapporten.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. Third Report on Norway, 27 January 2004, CRI (2004) 3
2. Second report on Norway, June 2000, CRI (2000) 33
3. Report on Norway, March 1998, CRI (98) 24
4. General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI (96) 43
5. General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI (97) 36
6. General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI (98) 29
7. General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI (98) 30
8. General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, March 2000, CRI (2000) 21
9. General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI (2001) 1
10. General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, December 2002, CRI (2003) 8
11. General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, March 2004, CRI (2004) 26
12. General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, June 2004, CRI (2004) 37
13. General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, December 2006, CRI (2007) 6
14. General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, June 2007, CRI (2007) 39

Other sources

15. Ministry of Local Government and Regional Development, National Plan of Action to Combat Racism and Discrimination (2002–2006)
16. Ministry of Labour and Social Inclusion, Action Plan for Integration and Social Inclusion of the Immigrant Population and Goals for Social Inclusion, February 2007
17. Ministry of Labour and Social Inclusion, SOPEMI – report for Norway on International Migration 2006-2007, Espen Thorud, Department of Migration, November 2007
18. Ministry of Justice and the Police and the Ministry of Local Government and Regional Development, The Finnmark Act – A Guide, August 2005
19. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Norway adopted on 5 October 2006, 16 November 2006, ACFC/OP/II(2006)006
20. Office of the Commissioner for Human Rights, Follow-up report on Norway (2001-2005), 29 March 2006, CommDH(2006)10
21. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention, eighteenth periodic reports of States parties due in 2005 – Norway, 21 September 2005, CERD/C/497/Add.1

22. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Compte rendu analytique de la 1774e séance, – Dix-septième et dix-huitième rapports périodiques de la Norvège, 18 octobre 2006, CERD/C/SR.1774
23. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Summary record of the 1775th Meeting, Seventeenth and eighteenth periodic reports of Norway (continued), 5 September 2006, CERD/C/SR.1775
24. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Norway, 18 August 2006, CERD/C/NOR/CO/18
25. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Communication No. 30/2003 Norway (Jurisprudence), 22 August 2005, CERD/C/67/D/30/2003
26. Ambassador Ömür Orhun, Report to the Chairman-in-Office of the OSCE on the Country Visit to Norway (18-19 October 2007), 17 December 2007, CIO.GAL/190/07
27. Antirasistisk Senter, A Commentary on Norway's Combined Seventeenth and Eighteenth Periodic Report submitted by Norway under Article 9 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
28. European Jewish Congress, Anti-Semitic Incidents and Discourse in Europe During the Israeli-Hezbollah War - Norway, page 34, Prepared by Ilan Moss, November 2006
29. IHF Report 2006, Human Rights in the OSCE Region
30. Institute of Race Relations, Landmark fight against police racism in Norway, 12 July 2007
31. Timo Makkonen, Good as far as it goes, but does it go far enough? A report on Norway's Anti-discrimination Laws and Policies, Migration Policy Group, November 2007
32. Monica Lund og Jon Horgen Friberg, Én mann – én stemme? Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter i en europeisk sammenheng, Fafo – rapport 495
33. OMOD, Request for an evaluation of the investigation of the death of Eugene Ejike Obiora, 6 June 2007

