

# ECRI

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2000) 33  
Version norvégienne  
Norwegian version

## Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse

ANDRE RAPPORT OM NORGE

Vedtatt 10. desember 1999

Strasbourg, 27. juni 2000



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Ytterligere informasjon om arbeidet til Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) og om andre av Europarådets aktiviteter på dette området kan fås ved å kontakte:

Secrétariat de l'ECRI / Secretariat of ECRI  
Directorate General of Human Rights – DG II  
Conseil de l'Europe / Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-post: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

*Besøk vårt nettsted : [www.ecri.coe.int](http://www.ecri.coe.int)*

## **Forord**

*Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) er et av Europarådets organer og består av uavhengige medlemmer. Dens formål er å bekjempe rasisme, fremmedfrykt, antisemittisme og intoleranse på all-europeisk nivå og med utgangspunkt i beskyttelsen av menneskerettighetene.*

*En av bæresøylene i kommisjonens arbeidsprogram er dens metodiske tilnærming til de enkelte landene, som innebærer at den analyserer situasjonen når det gjelder rasisme og intoleranse i hver av Europarådets medlemsstater og kommer med forslag om hvordan de påviste problemene kan takles.*

*På slutten av 1998 avsluttet ECRI den første runden av sine rapporter om de enkelte landene for alle medlemsstatene. Kommisjonens første rapport om Norge er datert 7. februar 1997 (utgitt i mars 1998). Det andre trinnet i arbeidet med de enkelte landene, som ble startet i januar 1999, omfatter utarbeidelsen av en ny rapport om hver enkelt medlemsstat. Formålet med disse nye rapportene er å følge opp forslagene som ble gjort i de første rapportene, å oppdatere opplysningene i disse og å gi en grundigere analyse av visse problemer av særlig interesse for det berørte landet.*

*Et viktig trinn i ECRIs arbeid med de enkelte landene er en prosess med konfidensiell dialog med nasjonale myndigheter i det berørte landet før rapporten blir endelig vedtatt. En ny fremgangsmåte i den nye runden med landrapporter er organisasjonen av et kontaktbesøk for ECRIs rapportører før utkastet til den nye rapporten lages.*

*Kontaktbesøket i Norge fant sted den 25.-27. august 1999. I løpet av dette besøket møtte rapportørene representanter for forskjellige departementer og offentlig administrasjon som var ansvarlige for problemene knyttet til ECRIs mandat. Kommisjonen takker de norske nasjonale myndighetene varmt for deres helhjertede samarbeid ved organiseringen av kontaktbesøket, og vil særlig takke alle personer som møtte delegasjonen og den norske kontaktmannen, hvis effektivitet og samarbeid ECRIs rapportører satte stor pris på.*

*ECRI vil også gjerne takke alle representanter for ikke-statlige organisasjoner som rapportørene møtte under kontaktbesøket for det meget nyttige bidraget de gav til arbeidet.*

***Følgende rapport ble utarbeidet av ECRI på eget ansvar. Den dekker situasjonen pr. 10 desember 1999, og utviklingen etter denne dato er ikke dekket i følgende analyse og heller ikke tatt i betraktning i kommisjonens konklusjoner og forslag.***

### ***Sakssammendrag***

I de siste årene har Norge styrket sine anstrengelser for å bekjempe rasisme og diskriminering, *bl.a.* ved bred ratifisering av internasjonale konvensjoner, innføring av relevante lovbestemmelser, etablering av et spesialorgan på området og gjennomføring av flere aksjonsplaner og initiativer.

Problemer med rasisme og diskriminering fortsetter imidlertid, og er særlig store på områder som tilgang til sysselsetting og bolig og tilgang til tjenester og goder. Stor velgerstøtte til populistiske partier som bruker rasistiske formuleringer, er også en kilde til bekymring. Til tross for at dagens norske samfunn har en fleretrisk karakter, synes nordmenn fortsatt ikke å anerkjenne den muligheten at norsk identitet også kan omfatte andre former for identitet enn den tradisjonelle.

**I følgende rapport anbefaler ECRI de norske myndighetene at det treffes videre tiltak for å bekjempe rasisme, fremmedfrykt, antisemittisme og intoleranse på flere områder. Disse anbefalingene dekker *bl.a.* behovet for effektiv gjennomføring av de lovbestemmelsene som er i kraft, behovet for å ta fatt på prioriterte områder for diskriminering mot personer med innvandrerbakgrunn, behovet for å holde øye med situasjonen og særlig å vurdere effektiviteten av de tiltakene som treffes, og behovet for å øke bevisstheten i allmennheten om det flerkulturelle og fleretriske preget til dagens norske samfunn.**

## **AVSNITT I :      OVERSIKT OVER SITUASJONEN**

### **A.      Internasjonale konvensjoner**

1.      ECRI er glad for å merke seg at Norge har undertegnet og ratifisert alle de viktigste konvensjonene som ECRI har pekt ut som relevante for kampen mot rasisme og intoleranse. Den hilser velkommen det forhold at Norge den 17. mars 1999 har ratifisert rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter etter utgivelsen av kommisjonens første rapport om Norge.
2.      Det kreves et særlig gjennomføringsvedtak, slik at bestemmelsene nedfelt i internasjonale avtaler kan få direkte anvendelse i nasjonal lovgivning. Den 21. mai 1999 fikk Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter og Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter direkte anvendelse i nasjonal rett. Regjeringen har uttalt at den vil vurdere lignende tiltak når det gjelder andre internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, bl.a. Den internasjonale konvensjon om eliminering av alle former for rasediskriminering. ECRI oppmuntrer den norske regjeringen om å sikre at alle internasjonale menneskerettighetsdokumenter får samme status i norsk nasjonal lovgivning.

### **B.      Konstitusjonelle bestemmelser og andre grunnleggende bestemmelser**

3.      Den norske grunnloven, som går tilbake til 1814, er den eldste i Europa. Den forbyr ikke rasediskriminering uttrykkelig, og inneholder heller ingen bestemmelse som generelt sett fastsetter likebehandling. I juli 1994 ble en bestemmelse om menneskerettighetenes status i Norge (Artikkel 110c) tilføyd Grunnloven, og denne fastsetter at "Det påligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov."
4.      Det syn at likebehandling kan betraktes som et uskrevet prinsipp i konstitusjonell rett, er fortsatt kontroversielt, da Høyesterett nøler med å anerkjenne uskrevne konstitusjonelle rettigheter med mindre menneskeverdet settes åpenlyst til side. ECRI mener at en særskilt henvisning i Grunnloven til forbud mot rasediskriminering ville være ønskelig.

### **C.      Strafferettslige bestemmelser**

5.      Den norske straffeloven har flere bestemmelser som gjelder rasistiske trakasseringer, krenkelser og diskriminering i forskjellige former.
6.      Artikkel 232 gjør et lovbrudds rasistiske karakter til en skjerpende omstendighet, men bare i tilfeller som gjelder legemsbeskadigelse og betydelig skade på eiendom, mens Artikkel 292 gjør denne skjerpende omstendigheten også gjeldende for tilfeller av vandalisme. Rasistiske angrep inkrimineres ikke særskilt, og kan således bare forfølges under vanlig straffelov. I denne forbindelse minner ECRI om at den i sin generelle politiske rekommandasjon Nr. 1 oppfordret myndighetene til å definere lovbrudd som er vanlige, men har en rasistisk eller fremmedfiendtlig karakter, som særskilte lovbrudd.

7. Artikkel 135a straffer rasistisk propaganda og oppfordring til rasehat. Den krever et særlig angrep på en enkeltperson eller en bestemt gruppe enkeltpersoner, og propaganda for rasistiske ideer alene er ikke straffbart: rasistiske bemerkninger må ha vært uttalt offentlig.
8. Gjennomføringen av Artikkel 135a er fortsatt problematisk. Domstolene har ofte tolket Artikkel 135a i lys av Grunnlovens paragraf 100, som garanterer trykke- og talefrihet. Mellom 1981 og 1993 ble det ikke felt noen dom for spredning av rasehat, selv om noen saker har fått et gunstig utfall etter dette. For eksempel opprettholdt Høyesterett en dom mot en leder for et lite politisk parti på det grunnlag at partiets program fremmet rasediskriminering: rettens flertall bemerket at vern mot rasediskriminering betraktes som en grunnleggende rett av det internasjonale samfunn, selv om et betydelig mindretall mente at trykkefriheten burde hatt forrang. De norske myndighetene har nedsatt en komité for trykkefrihet i den hensikt å klarlegge balansen mellom trykkefrihet og andre rettigheter og friheter garantert i norsk lovgivning og praksis: denne komiteen la frem sine konklusjoner i september 1999. ECRI håper at rapporten fra denne komiteen vil stimulere debatten om betydningen av å sikre vern mot rasistiske uttalelser og fornærmelser.
9. Artikkel 349a straffer vegring av tjenester eller ytelser beregnet på allmennheten på grunnlag av rase, religion, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Bestemmelsen gjør det til et lovbrudd å nekte noen tilgang til en offentlig begivenhet. Gjennomføringen har imidlertid også vært svak, til tross for det faktum at det er rapportert om diskriminering som representerer et virkelig problem når det gjelder adgang til slike steder som diskoteker, restauranter og barer. Faktisk har bare én sak – om diskriminerende tilbud i kartoteket til et boligformidlingskontor - nådd domstolene i de nesten 30 årene som Artikkel 349a har eksistert, og i august 1999 besluttet Høyesterett at eieren av det aktuelle boligformidlingskontoret ikke handlet i strid med Artikkel 349a.
10. Artikkel 330 forbyr og straffer etablering av eller deltakelse i en kriminell organisasjon. Lest i sammenheng med 135a kan denne artikkelen brukes til å bekjempe organisert rasisme, selv om den aldri har vært brukt til dette formål. Når det gjelder problemet med små rasistiske grupper, gjentar ECRI forslaget som ble gjort i kommisjonens første rapport, nemlig at det bør vises omsyn for å styrke de relevante strafferettslige, sivilrettslige og administrative bestemmelsene for å kontrollere gruppenes organisatoriske, økonomiske og propagandamessige virksomhet.

#### **D. Sivilrettslige og administrative tiltak**

11. Artikkel 55a i Lov av 4. februar 1977 nr. 4 om Arbeidervern og arbeidsmiljø (Arbeidsmiljøloven) ble endret ved Lov av 30. april 1998 som tilføyde et forbud mot etnisk diskriminering på arbeidsmarkedet. Hovedformålet med hele bestemmelsen er å unngå enhver form for diskriminering i rekrutteringsprosessen. Diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, nasjonal og etnisk opprinnelse eller seksuell legning er ulovlig i henhold til Artikkel 55a, paragraf II. Andre bestemmelser i samme lov gjør arbeidsgivere ansvarlig for

kontroll av arbeidsmiljøet, inklusive forhold som gjelder forskjellsbehandling og trakassering (Artikkel 12), og forbyr diskriminerende oppsigelser (Artikkel 60). Gjennomføring av Artikkel 55a i Arbeidsmiljøloven er fortsatt problematisk.

12. For øyeblikket er antidiskriminerende bestemmelser spredt omkring i norsk lov, og gjennomføringen av dem har ikke vist seg så effektiv som ønsket (se "særskilte problemer" nedenfor). ECRI er glad for å få vite om vedtaket kunngjort i august 1999 om å nedsette en komité betrodd oppgaven med å vurdere hvordan lovbeskyttelsen mot rasisme og diskriminering kan gjøres bedre. Denne komiteen skal legge et forslag frem for regjeringen innen slutten av år 2000.
13. ECRI understreker at innføringen av et enkelt korpus med antidiskriminerende lovgivning som dekker diskriminering på alle livets områder og sørger for effektiv håndhevelse, har vist seg å være et verdifullt redskap i mange land. Kommisjonen oppmuntrer komiteen nevnt ovenfor til å samarbeide nært med relevante organer og ikke-statlige organisasjoner i vurderingen av hvordan man best kan sørge for virkelig og omfattende rettsvern mot rasisme og diskriminering i Norge.

#### **E. Særskilte organer og andre institusjoner**

14. Regjeringens handlingsplan for å bekjempe rasisme og diskriminering (1998-2001) forutser nær overvåking av situasjonen over en femårsperiode for å undersøke omfanget av rasistisk motiverte forbrytelser, hvor ofte slike saker bringes for retten og ofrenes tilgang til juridisk bistand. I denne forbindelse ble Senter mot etnisk diskriminering (SMED) opprettet og åpnet i februar 1999 basert på et forslag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.
15. Senterets oppgave er å dokumentere og overvåke utviklingen av diskriminering, å gi juridisk hjelp og i særlige saker fri rettshjelp til personer som utsettes for diskriminering på grunnlag av religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Tjenesten med juridisk hjelp vil være tilgjengelig i en prøveperiode på fem år. Senteret kan ikke i seg selv bringe saker for retten. Det vil utarbeide årlige rapporter og foreslå tiltak for å hindre diskriminering. ECRI ser frem til å motta opplysninger om dette nye organets fremgang, og oppmuntrer de norske myndighetene til å videreføre sin rolle og sine funksjoner ytterligere i det de tar i betraktning retningslinjene for særskilte organer nedfelt i ECRIs generelle politiske rekommandasjon Nr. 2. Særlig understreker ECRI at senteret kan spille en viktig rolle når det gjelder å gi råd om styrking av den juridiske rammen mot rasisme og intoleranse, og kan i fremtiden videreføre sin rolle som en håndhevingsmekanisme for slik lovgivning.

## F. Mottakelse av utenlandske statsborgere og deres stilling

### - *Innvandring*

16. Det har vært full blokkering av økonomisk innvandring til Norge i noen år nå; nykommere i dag er mennesker som benytter seg av retten til familiegjennforening, asylsøkere og flyktninger så vel som svært dyktige fagarbeidere og personer fra Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Andelen av personer uten norsk etnisk opprinnelse i befolkningen er forholdsvis lav. Utlendingsdirektoratet (UDI) er ansvarlig for gjennomføringen av innvandring og integrasjonstiltak.
17. Det er noen rapporter om at streng kontroll av innvandring fører til problemer på forskjellige områder for personer med innvandrerbakgrunn som er bosatt i Norge. Mulighetene for familiegjennforening og familiebesøk kan bli begrenset av en streng visumpolitikk og langvarige prosedyrer, og krav om omfattende og formell dokumentasjon kan være vanskelige å oppfylle for noen personer. ECRI er også bekymret over rapporter om at utenlandske kvinner som er blitt mishandlet av sine norske ektemenn, kan bli deportert hvis de går til skilsmisse.
18. ECRI henstiller til de norske myndighetene å sikre at de grunnleggende rettighetene som er nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som f.eks. retten til privatliv og familieliv, blir fullt ut respektert for personer med innvandrerbakgrunn som er bosatt i Norge.

### - *Asylsøkere og flyktninger*

19. Norges asylprosedyre er regulert av Innvandringsloven av 1988 og innvandringsforskriftene av 1990, og forvaltes av Utlendingsdirektoratet. I mars 1999 godkjente Stortinget opprettelsen av et ankeorgan for asyl- og innvandringssaker: hensikten med dette domstolslignende organet er å gi asylsøkere bedre rettsvern.
20. Personer som søker asyl i Norge, blir som regel bedt om å oppholde seg i et asylmottak til deres asylsøknad er blitt behandlet, eller til det er blitt innvilget kollektiv beskyttelse. Noen ferske evalueringsrapporter tyder på at situasjonen for mange asylsøkere i asylmottakene er vanskelig - fordi folk har en tendens til å bli i mottakene lengre enn forventet - og fordi standarden på tjenestene og boligene ikke blir justert i samsvar med dette. ECRI håper på at det vil bøtes på denne situasjonen, og merker seg at de norske myndighetene har truffet visse tiltak i denne forbindelse. Kommisjonen støtter regjeringens vedtak om at asylsøkere skal få lov til å arbeide mens de venter på at asylsøknaden blir behandlet.
21. Asylsøkere som ikke kan legge frem identitetspapirer, eller som anses for å ville unngå en utvisningsordre, kan bli holdt i forvaring til deres identitet er bekreftet. Denne prosessen kan vare i opptil et år. ECRI understreker at asylsøkere ikke bør behandles som kriminelle selv om deres krav ikke betraktes som gyldige av myndighetene, og at eventuelle tiltak som gjelder slike personer bør gjenspeile denne holdningen.



## **G. Utdanning og bevisstgjøring**

### ***- Bevisstgjøring i skoler***

22. "Mønsterlæreplanen for grunnskolen i Norge" gir uttrykk for at skolenes daglige liv må gjenspeile demokratiske verdier og lære respekt for andre til tross for forskjeller. Skolene har fått pålegg om å motvirke diskriminerende holdninger overfor enkelte elever eller grupper av elever. Likevel får lærere for øyeblikket ingen spesiell opplæring i menneskerettighetene og i spørsmål som gjelder rasisme og diskriminering. ECRI oppmuntrer til at slike emner innføres i lærerskolene.
23. Det er et begrenset antall lærebøker i ungdomsskolen og i videregående skole som tar opp generelle spørsmål om kultur og rase: for eksempel er boken "Norge som et flerkulturelt samfunn" blitt distribuert til aktuelle institusjoner. På den andre siden er ECRI bekymret over å få vite at noen lærebøker som brukes i videregående utdanning, inneholder avsnitt som er lite egnet til å skape toleranse, som f.eks. en lærebok i samfunnsvitenskap som synes å begrunne den "kulturelle uviljen" i storsamfunnet mot å ønske innvandrere velkommen med enkelte av innvandrernes egne skikker. ECRI oppmuntrer de norske myndighetene til å sikre at slike avsnitt fjernes fra skolens lærebøker. I dette henseende merker kommisjonen seg at Statens senter for læremidler er blitt bedt om å vurdere hvor godt lærebøkene som brukes i videregående utdanning, oppfyller kravene i regjeringens aksjonsplan mot rasisme og diskriminering.
24. I samarbeid med lokale skoler gjennomfører noen politidistrikter tiltak for å påvirke holdninger blant skolelever til minoriteter og flyktninger positivt.

## **H. Adgang til offentlige tjenester**

### ***- Adgang til sosialtjenester som helseomsorg, velferd og bolig***

#### ***❖ Helsetjenester og sosial omsorg***

25. Alle har samme rett til helsetjenester og sosial omsorg fra staten.
26. Det er truffet tiltak for å sikre at samene har tilgang til helsetjenester på sitt eget språk i områder hvor denne gruppen bor. Det vil bli etablert en aksjonsplan for å dekke samenes helsemessige behov.
27. Når det gjelder andre grupper, har man forsøkt å yte helsetjenester på språk som forstås av pasientene, selv om det ofte er vanskelig å tilby dette. En rapport som regjeringen la frem for Stortinget, har vist at noen minoritetsgrupper har dårligere tilgang til helsetjenester og sosialomsorg. ECRI oppfordrer de norske myndighetene til å treffe flere tiltak for å ta fatt på slike problemer, bl.a. proaktive tiltak for å nå frem til grupper med begrenset tilgang til disse tjenestene, som f.eks. informasjon om tjenestenes tilgjengelighet på flere språk og rekruttering av medarbeidere med minoritetsbakgrunn som gjenspeiler den befolkningen de tjener. ECRI understreker særlig at vektlegging

av likhet ikke må forhindre at det ikke tas hensyn til visse gruppers særskilte behov.

28. I forbindelse med kriteriet "opprinnelsesland" som Den norske blodbanken benytter for mulige blodgivere i Norge, og som utelukker blodgivere som har tilbrakt mer enn ett år i land som står på listen over "høyrisiko"-land for overførbare sykdommer som f.eks. HIV eller hepatitt, bemerker ECRI at utsagn fra Statens helsetilsyn som antydte at afrikanere var en høyrisikogruppe for HIV/AIDS, er blitt kritisert av norske antirasistiske grupper som diskriminerende og stigmatiserende.
29. En annen sak i helsesektoren som vekker bekymring, er den mulige avvisningen av tilgang til helsetjenester på etnisk grunnlag: det er rapportert et tilfelle hvor en pasient ble nektet adgang til et sykehus for observasjon på grunn av kronisk smerte fordi det aktuelle sykehuset mente at personer med en viss kulturell bakgrunn ikke hadde noe utbytte av slik behandling. Denne avvisningen ble ikke betraktet som ulovlig hverken av politi eller påtalemyndighet. Statsadvokaten har nå bedt om at saken vurderes på nytt, og ECRI håper at det vil bli gjort et vedtak som sikrer at slik diskriminerende praksis ikke tolereres i fremtiden.

❖ Bolig

30. Boliger er et særlig problematisk område. Det er mer sannsynlig at personer med innvandrerbakgrunn leier bolig enn nordmenn, og diskriminering på boligmarkedet kombinert med sosiale og økonomiske problemer kan gjøre det svært vanskelig for medlemmer av minoritetsgrupper å skaffe seg bolig. For øyeblikket er diskriminering fra en individuell husverts side ikke forbudt ved lov, og bare ett tilfelle av åpenlyst diskriminerende boligtilbud fra et boligformidlingsbyrå er brakt for retten. I denne forbindelse minner ECRI om sin generelle politiske rekommandasjon Nr. 1, hvor den oppfordret regjeringer til å sette i gang undersøkelser av diskriminerende praksis og barrierer eller utelukkesmekanismer i den offentlige og private boligsektoren. ECRI bemerker i denne forbindelse at en rapport som tar for seg diskriminering på grunnlag av rase/etnisitet på boligmarkedet, er en del av et program for utvikling og forskning som fokuserer på flerkulturelle nabolag.

- ***Tilgang til utdanning***

❖ Norskundervisning

31. Undervisning i norsk er inndelt i to retninger: NOM (norsk som morsmål) og NOA (norsk som annet språk). Det har vært rapporter om at noen foreldre har klaget over at det ikke er tatt hensyn til deres ønsker om at deres barn skal gå i NOM-klassene, og at det deretter blir svært vanskelig å overføre dem til NOM-klassene. ECRI mener at systemet med NOM og NOA bør gjennomgås med tanke på slike spørsmål for å sikre at det ikke blir noen diskriminering, og at barnas språklige evner blir revurdert på objektivt grunnlag med jevne mellomrom.

❖ Utdanning for innvandrere

32. Særlig tilrettelagte kurs med en varighet på 1-3 år er blitt tilbudt siden 1998 i flere kommuner for at innvandrere mellom 16 og 21 år skal kunne fullføre sin grunnskoleutdanning og lavere videregående utdanning, og slik får tilgang til høyere videregående utdanning. På nivået for høyere videregående utdanning er det organisert flere særskilte kurs i de forskjellige fylkene for elever med bakgrunn i et minoritetsspråk. Disse kursene omfatter opplæring i hjelpespråk, yrkesretteiing og informasjon om arbeidsmarkedet. ECRI hilser slike initiativ velkommen og oppfordrer til at de videreføres.

❖ Morsmålsopplæring

33. Barn med et morsmål som ikke er norsk, har rett til undervisning på sitt eget språk i de første fire klassene i grunnskolen finansiert av staten. Det har vært en del problemer med å finne lærere som dekker alle minoritetsspråkene. Den nye utdanningsloven som trådte i kraft den 1. august 1999, gir elever som tilhører den samiske minoriteten, rett til å få all undervisning på sitt morsmål, forutsatt at minst ti elever i lokalsamfunnet er samisktalende.

❖ Religionsundervisning

34. Innføringen nylig av et revidert pensum i grunnskolene omfatter innføringen av et nytt obligatorisk fag kalt "Kristendomskunnskap med undervisning i religion og etikk". Innføringen av dette faget har gitt opphav til kritikk som økte etter at den norske regjering nektet å gi økonomisk støtte til etablering av islamske grunnskoler med den begrunnelse at integrasjonen av muslimske barn ville gå bedre hvis de gikk på vanlige norske skoler. Undervisningsdepartementet har senere gått med på å gi økonomisk støtte til etablering av islamske grunnskoler. ECRI råder de norske myndighetene inntrengende til å sikre at alle religiøse grupper får like muligheter til å åpne private religiøse skoler. Når det gjelder det obligatoriske religionspensumet, er en sak nå lagt frem for de høyere domstolene i Norge. ECRI understreker at den religionsundervisningen som gis i skolene, bør gjenspeile det religiøse mangfoldet i det norske samfunnet, og at en bør unngå at en bestemt religion dominerer som obligatorisk undervisningsfag.

**I. Sysselsetting**

35. Sysselsetting er et annet nøkkelområde hvor medlemmer av minoritetsgrupper står overfor diskriminering og ulemper i Norge. Til tross for generell lav arbeidsløshet i Norge opplever ofte innvandrere, særlig fra land i den tredje verden, et misforhold mellom sine kvalifikasjoner og de faktiske mulighetene de har på arbeidsmarkedet. Arbeidsløsheten for innvandrere fra ikke-vestlige land var 11,5 % på slutten av august 1999, sammenlignet med en arbeidsløshet på 2,9 % for befolkningen som helhet.

36. Det er foreslått flere årsaker for å forklare dette misforholdet, for eksempel at ordningene for anerkjennelse av utdanning og faglig erfaring ikke er adekvate. I 1993 la regjeringen frem 53 forslag for å forbedre situasjonen for innvandrere på arbeidsmarkedet, og siden den gang er det truffet tiltak for å følge opp disse forslagene, som f.eks. yrkestesting for dem som har lært et fag i høyere videregående skole, men som ikke har eksamensbevis. Regjeringen har nylig nedsatt en studiegruppe for å utvikle et nytt innføringsprogram for nykommere til Norge. Formålet med programmet er å hjelpe nye flyktninger og innvandrere å få innpass på arbeidsmarkedet eller starte på en utdanning så raskt som mulig. En komité er også betrodd oppgaven å vurdere lovgivning om økonomisk støtte til nykommere som deltar i det nye innføringsprogrammet.
37. I samsvar med regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering ble det avsatt midler i 1997 til Utlendingsdirektoratet for utvikling av gode flerkulturelle arbeidsplasser. Prosjektene dekker et bredt emneområde: rekrutteringspolitikk og -praksis, interne prosesser som f.eks. intern mobilitet, utvikling av ekspertise eller spørsmål som gjelder arbeidsmiljøet.
38. ECRI merker seg at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har lagt frem en handlingsplan (1998-2000) for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til offentlig sektor. I august 1997 var andelen av innvandrere som arbeidet hos de sentrale myndighetene ca. 2 % i henhold til en undersøkelse som ble utført av Antirasistisk Senter. Arbeids- og administrasjonsdepartementet bekrefter dette. ECRI håper at virkningene av denne planen vil bli vurdert. Kommisjonen merker seg også at initiativ for å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn i de væpnede styrker har hatt en viss suksess og oppfordrer til at denne innsatsen fortsetter. God praksis på dette området fra noen kommuners side kan også tas i bruk andre steder.

## **J. Sårbare grupper**

***Dette avsnittet dekker visse minoritetsgrupper som kan være særlig sårbare for problemer med rasisme og diskriminering i det aktuelle landet. Hensikten er ikke å legge frem en utfyllende oversikt over situasjonen for alle minoritetsgrupper i landet, og heller ikke å antyde at grupper som ikke er nevnt, ikke står overfor problemer med rasisme og diskriminering.***

### ***- Minoritetsgrupper med innvandrerbakgrunn***

39. Minoritetsgrupper med innvandrerbakgrunn, og særlig synlige minoriteter og ikke-vestlige europeere, er særlig sårbare for rasisme og diskriminering på mange av livets områder, slik det er beskrevet i forskjellige andre deler av denne rapporten. Diskriminering i dagliglivet når det gjelder adgang til offentlige steder, sysselsetting og bolig er særlig alvorlig, og slike spørsmål har bare nylig begynt å bli erkjent i Norge. Problemene som de forskjellige innvandrergruppene står ovenfor, kan variere: muslimer kan for eksempel møte vanskeligheter i noen henseender som gjelder utøvelsen av deres religion (se for eksempel paragraf 35 ovenfor), mens det er rapportert at somaliske asylsøkere og flyktninger – særlig unge mennesker uten familienettverk – er blant de dårligst stilte minoritetsgruppene i forbindelse med adgang til sosiale og økonomiske ressurser i Norge i dag. ECRI oppfordrer de norske

myndighetene til å styrke sine anstrengelser for å overvåke og vurdere situasjonen for de forskjellige minoritetsgruppene med innvandrerbakgrunn for å sikre at de politiske tiltakene og initiativene når de befolkningsgruppene som har størst behov.

- ***Den samiske minoriteten***

40. Den største minoritetsgruppen i Norge er samene med en befolkning på 50.000-80.000. "Den samiske minoriteten" er definert med en kombinasjon av språklige og subjektive kriterier<sup>1</sup>. Den samiske befolkningen er tidligere blitt utsatt for assimileringstiltak. I dag finnes det forskjellige tiltak som er tilføyd i Grunnloven for å bevare samisk kultur og språk. Uorganisert trakassering av samer synes å være i tilbakegang, selv om den samiske befolkningen fortsatt er utsatt for enkeltstående tilfeller av trakassering, særlig i områder hvor de utgjør en liten minoritet.

- ***Romanifolket/ Reisende***

41. Romanifolket/ Reisende i Norge var tidligere utsatt for assimileringstiltak og systematiske og alvorlige brudd på menneskerettighetene som f.eks. tvangssterilisering av kvinner. Siden 1992 har en gruppe forskere undersøkt slike spørsmål, og Kommunalministeren har bedt om unnskyldning på vegne av de norske myndighetene for de overgrep som romanifolket/de reisende ble utsatt for.

**K. Overvåking av situasjonen i landet**

42. Følsomhet når det gjelder innhenting av data om etnisk opprinnelse har gjort det vanskelig å kontrollere situasjonen for de forskjellige minoritetsgruppene som bor i Norge. I dette henseende peker ECRI på sin generelle politiske rekommandasjon Nr. 1 hvor kommisjonen fremhever betydningen av datainnhenting ved vurdering og evaluering av sårbare gruppers situasjon og erfaringer, og hvor den oppmuntrer de norske myndighetene til ytterligere å vurdere metoder for å innhente slike data samtidig som hensynet til privatlivets fred, datasikring og fritt og informert samtykke fra de aktuelle personene ivaretas.
43. ECRI merker seg at Utlendingsdirektoratet vil legge frem rapporter om type og omfang av rasediskriminering i 1999-2000, og at Senter mot etnisk diskriminering utgav sin første rapport om dette i november 1999. En av hovedutfordringene i fremtiden er å utvikle et registreringssystem som setter regjeringen i stand til å overvåke rasistisk motiverte episoder.

<sup>1</sup> *Den norske Lov om Sametinget og samiske andre rettsprosmål (Sameloven) erklærer at alle personer som betrakter seg selv som samer, og som enten:*

- *har samisk som hjemmespråk*
- *har eller har hatt en forelder, besteforelder, eller oldeforelder som bruker/brukte samisk språk hjemme*
- *er barn av en person som er eller er blitt registrert i samemanntallet*
- *har rett til å komme med i samemanntallet og til å stille til valg for Sametinget*

44. ECRI mener også at overvåkingen og den regelmessige vurderingen av de mange prosjektene og initiativene som er satt i gang i de senere årene, bør prioriteres, slik at man kan forvise seg om at de er effektive og spre god praksis.

## **L. Visse institusjoners opptreden**

### **- Polititjenestemenn**

45. Det er blitt klaget på at folk som synes å ha innvandrerbakgrunn, særlig fra land i den tredje verden, kontrolleres langt oftere og grundigere enn andre passasjerer ved immigrasjons- og tollkontrollposter på norske flyplasser og andre grensepasseringer. Det har likeledes vært rapporter om at identifikasjonspapirer for synlige minoriteter kontrolleres oftere av politiet på gaten, og synlige minoriteter har i tilfelle konflikter en tendens til å bli behandlet som skyldige snarere enn som ofre. ECRI anbefaler at det treffes tiltak for å sikre at det ikke er noen diskriminerende praksis i forbindelse med de kontrollene som utføres ved grensene og av politiet. I dette henseende bør opplæring og retningslinjer for de tjenestemennene som er ansvarlige for disse områdene, intensiveres. Videre kan et system for å overvåke hyppigheten av kontroller utført på medlemmer av forskjellige etniske grupper gjøre det mulig å identifisere hvor stort omfanget av denne typen problemer er, og hvordan de presis arter seg. ECRI merker seg at det i henhold til instruksjoner om fremmedkontroll etter ankomst til riket utgitt i 1999 av Justisdepartementet ikke skal foretas kontroll av fremmede etter ankomst til landet dersom kontrollen bare er basert på utseende, språk, navn eller fordi vedkommende er utlending eller av utenlandsk opprinnelse; disse instruksene gjelder imidlertid ikke i forbindelse med innvandringskontroll.
46. En styrket rekruttering av polititjenestemenn fra minoritetsgrupper kan også bistå med å forbedre forbindelsene mellom politi og etniske minoriteter; og i dette henseende hilser ECRI velkommen Politiskolens anstrengelser for å nå minoritetsgrupper og oppmuntrer til styrking av slike anstrengelser kombinert der det er nødvendig, med tiltak for å gjøre det enklere for kandidater med minoritetsbakgrunn å tilfredsstille opptaksvilkårene, samtidig som ECRI merker seg at det i 1999 bare var 6 av 250 opptatte kandidater til Politiskolen som hadde innvandrerbakgrunn.

## **M. Media**

47. Det synes å være en viss ubalanse i medier som rapporterer om spørsmål knyttet til rasisme og intoleranse. Nyheter om rasistiske grupper og deres aktiviteter får en mediedekning som ikke står i forhold til deres størrelse, mens rapporter om innvandrere for det meste kommer i forbindelse med saker knyttet til kriminalitet, særlig når det gjelder unge mennesker med innvandrerbakgrunn som ofte beskrives som involvert i kriminell virksomhet.

48. Det finnes noen etiske regler i tilknytning til spørsmål om rasiske og intoleranse i trykkpressen og kringkastingen. ECRI oppmuntrer mediene til å sikre at slike retningslinjer blir fulgt i praksis.

## **AVSNITT II: SPØRSMÅL SOM GIR SÆRLIG GRUNN TIL BEKYMRING**

49. I dette avsnittet i sine landsrelaterte rapporter ønsker ECRI å peke på et begrenset antall spørsmål som etter kommisjonens skjønn fortjener særskilt og presserende oppmerksomhet i det relevante landet. Når det gjelder Norge vil ECRI gjerne peke på spørsmålet om behovet for en mer effektiv gjennomføring av den lovgivningen som er i kraft, og på opinionsklimaet som gjelder innvandrere og mennesker som ikke er av norsk opprinnelse.

### **N. Gjennomføring av lovgivning**

50. ECRI er særlig bekymret over at de relevante rettslige mulighetene sjelden brukes til å straffe tilfeller av rasisme og diskriminering. En slik mangel på gjennomføring kan delvis skyldes vanskeligheten med å bevise diskriminering og mangel på adekvate rettsmidler forutsett i henhold til loven. Den skyldes også for en stor del mangel på reaksjon fra politiets og påtalemyndighetens side når det gjelder å ta opp saker. ECRI er av den oppfatning at begge disse aspektene bør tas fatt på som prioriterte saker.
51. Når det gjelder problemet med å bevise diskriminering, merker ECRI seg at bevisbyrden hviler tungt på offeret i norsk lovgivning om dette spørsmålet. En person som hevder seg diskriminert ved rekruttering, vil måtte bevise at han eller hun ikke ble valgt av etniske årsaker, selv om arbeidsgiveren ikke vil ha plikt til å rettfærdiggjøre avgjørelsen ved å legge frem opplysninger om kvalifikasjonene og egnetheten til den valgte kandidaten. Metoder som f.eks. å overvåke den etniske sammensetningen av en arbeidsstyrke, eller "situasjonstesting" i jobbsøknader eller ved påstander om nektelse av adgang til offentlige steder ville ikke kunne godtas som bevis ved domstolene, slik de kan i enkelte andre land. Kombinert med denne tunge bevisbyrden vil mangelen på adekvate kompensatoriske rettsmidler sannsynligvis overbevise de fleste ofre om at de ikke bør bringe saken for retten. ECRI håper at arbeidet til den komiteen som skal nedsettes for å undersøke muligheten for ny lovgivning, vil ta i betraktning spørsmålet om bevisbyrde og adekvat rettsmiddel.
52. ECRI er særlig bekymret over rapporter om at de fleste klagene om rasisme og diskriminering ikke engang blir behandlet av politiet. Dette problemet er erkjent av myndighetene. Justisdepartementet, riksadvokaten og politiets ledere har avgitt flere uttalelser og instruksjoner som krever en fastere opptreden. Det synes imidlertid ikke som om erkjennelsen på ledelsesnivået har seget ned til polititjenestemennenes daglige praksis, kanskje fordi polititjenestemenn ikke er helt klar over hva diskriminering er, og over hva som er forbudt etter loven.

53. ECRI anbefaler derfor at flere tiltak treffes for å gjøre polititjenestemenn på alle nivåer mer oppmerksomme på den relevante lovgivningen og på hva som er korrekt fremgangsmåte i forbindelse med klager av denne typen. En systematisk registrering av slike klager og den oppfølging de får på politistasjonene, kan også fungere som opplæring og kontroll.
54. ECRI oppfordrer også myndighetene til å fortsette sine anstrengelser for å bekjempe slike former for diskriminering med tiltak som øker publikums og de relevante fagfolkens bevissthet, og merker seg som et godt eksempel kursene arrangert av politiet i Oslo i 1998 for å lære opp dørvakter på offentlige etablissementer og den fremtidige utbredelsen av slike kurs til andre byer. Kommisjonen hilser også velkommen at det er organisert særlige politipatruljer, opprettet i samarbeid med ikke-statlige organisasjoner, i noen byer hvor personer med innvandrerbakgrunn er nektet adgang til nattklubber eller restauranter. Oppnevningen av kontaktpersoner med særlig ansvar for å håndtere slike klager hos politiet kan også oppmuntre ofre til å stå frem.

## **O. Opinionsklima**

55. Selv om voldelige uttrykk for rasisme ikke synes å være et svært vanlig fenomen i Norge på det nåværende tidspunkt, merker ECRI seg at spørsmål knyttet til innvandring synes å stå sentralt i det offentlige rom. For eksempel er kommisjonen bekymret for bruken av argumenter som gjør personer med innvandrerbakgrunn til syndebukker i argumentasjon fra det politiske sentrum. Fremskrittspartiet, som fikk mer enn 15 % av stemmene ved siste valg, og som nylig fikk støtte fra omkring 23 % i meningsmålinger, bruker rasistiske formuleringer både mot personer med innvandrerbakgrunn og mot minoritetsgrupper som f.eks. samer, i det partiet argumenterer med at likebehandling ikke skal bety særbehandling. ECRI oppfordrer politikere til å reagere klart og offentlig mot bruken av slike formuleringer i det politiske liv. ECRI spør seg også om det ikke kunne brukes strengere tiltak, som f.eks. en mer aktiv bruk av de rettslige mulighetene mot rasistisk propaganda og oppfordring til rasehat.
56. Norge står overfor noen problemer knyttet til eksistensen av ekstreme høyreorienterte grupper som retter seg mot tenåringer både i området rundt Oslo og i isolerte samfunn. Snauskaller i noen områder sies å rekruttere barn i alderen 11 og 12 år. Det har også vært forskjellige forsøk på å åpne nynazistiske ungdomsklubber. ECRI merker seg at forskjellige metoder har vært tatt i bruk for å bekjempe rekrutteringen av unge mennesker til slike grupper, bl.a. politikontakt med unge i feresonen for å hjelpe dem å finne alternative former for selvbekreftelse og opprettelse av prosjekter som EXIT-prosjektet for å hjelpe unge å komme seg ut av slike organisasjoner. Spredning av erfaringer Den flerfaglige rådgivningstjenesten har gjort i behandling av konflikter, har vist seg vellykket i mange tilfeller. Som en følge av dette synes problemet med høyreekstreme ungdomsgrupper å være under kontroll, selv om et nytt problem i Oslo synes å være dannelsen av voldelige eller kriminelle ungdomsgrupper med forskjellig etnisk bakgrunn.



57. På et mer generelt nivå synes det blant det brede publikum å være en viss mangel på evne til å godta at det kan finnes en norsk identitet som omfatter personer av forskjellig etnisk eller religiøs opprinnelse, selv om mange av de personene som ikke har norsk bakgrunn, er født og oppvokst i landet. Det er verd å merke at selv om opinionsundersøkelser har vist at unge mennesker generelt sett er positive til mennesker med innvandrerbakgrunn, synes de å mene at slike mennesker ikke bør opprettholde en separat kulturell identitet. Det er også blitt bemerket at den betydningen som tillegges likhet i det norske samfunnet, kan hindre dekking av særskilte behov i visse minoritetsgrupper.
58. ECRI er av den oppfatning at en økt bevissthet om Norge som et samfunn hvor forskjellige typer identitet kan knyttes til den tradisjonelle norske identiteten, ville bidra til at alle medlemmer av det norske samfunnet blir i stand til å nyte godt av virkelig likhet på alle livets områder.

## BIBLIOGRAFI

*Denne bibliografien gir en liste over de hovedkildene som ble konsultert under undersøkelsen av situasjonen i Norge. Den dekker ikke alle de forskjellige informasjonskildene (media, kontaktpersoner i landet, nasjonale ikke-statlige organisasjoner osv.) som ble brukt.*

1. CRI (98) 24: Report on Norway, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
2. CRI (96) 43: ECRI general policy recommendation n°1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
3. CRI (97) 36: ECRI general policy recommendation n°2: Specialised bodies to combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
4. CRI (98) 29: ECRI general policy recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
5. CRI (98) 30: ECRI general policy recommendation n°4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI(98) 80 : Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, report prepared by the Swiss Institute of Comparative Law, Lausanne, (Council of Europe publication), 1998
7. CPT/Inf(97)11: Report to the Norwegian Government on the visit to Norway carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), (Council of Europe publication) September 1997
8. CDMG(99)7final : Recent developments in Policies relating to migration and migrants (Council of Europe document), February 1999
9. European Social Charter – Comm. of Independent Experts – Conclusions XIX-I-Vol. 2 (Council of Europe publication)
10. Svar på ECRIs spørreskjema fra de norske myndighetene
11. Kongelig resolusjon: Mandat for og sammensetning av styret for Senter mot etnisk diskriminering, september 1998
12. Årsrapport 1997, Det norske Utlendingsdirektoratet
13. Årsrapport 1998 (om gjennomføringen av innvandrings- og flyktningepolitikken), Det norske Utlendingsdirektoratet
14. Annual Report on Norwegian Efforts to Promote Human Rights - 1998, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1998
15. Report: The Rights of the Child, Norway's second report to the United Nations Committee on the Rights of the Child – 1998, Ministry of Children and Family Affairs, Ministry of Foreign Affairs
16. Politiloven, Det norske justisdepartement, 1997

17. L'éducation nationale norvégienne, Ministère de l'enseignement, Juin 1997
18. Programme d'études pour l'école de base – partie générale – Ministère royal de l'éducation, de la recherche et des affaires ecclésiastiques
19. Handlingsplanen for Brumunddal (1992-1994), Innvandrings- og flyktningsdirektoratet, 1994
20. E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.37: Informations et observations reçues de gouvernements, Groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les droits de l'homme des migrants, International Migrants Rights Watch Committee, (Nations Unies), février 1998
21. E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.44: Information and comments received from governments Intergovernmental working group of experts on human rights of migrants - Submission from Norway - (United Nations), July 1998
22. CERD/C/281/Add.2: Thirteenth periodic reports – Addendum Norway - Committee on the Elimination of Racial discrimination, (United Nations), November 1996
23. CERD/C/304/Add.40: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (United Nations), September 1997
24. CERD/C/320/Add.1: Fourteenth periodic report of States parties – Addendum – Norway, Committee on the Elimination of Racial discrimination, (United Nations), June 1997
25. CERD/C/SR.1233: Fifty-first session – Summary Record of the 1233<sup>rd</sup> Meeting, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, (United Nations), August 1997
26. CERD/C/SR.1032: Summary record of the 1032<sup>nd</sup> meeting, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, (United Nations), August 1996
27. A/49/18: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (United Nations), 1995
28. Norway Country Report on Human Rights Practices for 1998, US Department of State, February 1999
29. Norway Country Report on Human Rights Practices for 1997, US Department of State, January 1998
30. Antisemitism World Report, Institute for Jewish Policy Research and American Jewish Committee, 1997
31. Monitoring ethnic conflict and racism in the Nordic countries, European Research Centre on migration & ethnic Relations, April 1998
32. Annual Report 1997, International Helsinki Federation for Human Rights, 1998
33. Annual Report 1995, International Helsinki Federation for Human Rights, 1995
34. Rapport CRIDA, 1998
35. Extremism in Europe, CERA, 1997
36. The Independent Report of the Centre for Combating Ethnic Discrimination, Centre for Combating Ethnic Discrimination, June 1999
37. The Extreme Right in Norway, The 1995 Report, Antirasistisk Senter
38. Racist Violence in Europe: Article "Terrorist Violence against Immigrants and Refugees in Scandinavia: Patterns and Motives" by Tore Björge

39. Political extremism and the threat to Democracy in Europe, CERA, 1994
40. New Community: "Bosnian refugees in the Scandinavian countries: a comparative perspective on immigration control in the 1990s" article by Grete Brochmann, ERCOMER, October 1997