



Underveis mot et bedre vern 2003

Senter mot etnisk
diskriminering





Senter mot etnisk diskriminering
lik behandling • lik mulighet • lik rett



Underveis mot et bedre vern 2003

Vårt bidrag til kunnskap om art og omfang av etnisk diskriminering i Norge.

Hvilke oppgaver har SMED?

SMED yter gratis rettshjelp, dokumenterer art og omfang av diskriminering og fremmer forslag til tiltak.

- Senter mot etnisk diskriminering ble opprettet i 1998 som et statlig kontor.
- Senterets medarbeidere gir gratis rettshjelp til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, hudfarge og nasjonal/etnisk opprinnelse.
- Senteret dokumenterer art og omfang av diskriminering i Norge.
- Senteret fremmer forslag til tiltak og jobber forebyggende.
- Senteret samarbeider med andre parter for å forebygge og forhindre diskriminering.
- Senterets virksomhet er landsdekkende.



Utgitt av SMED, august 2004
ISBN: 82-8000-009-7

Postadresse:
Postboks 677 Sentrum
NO-0106 Oslo

Besøksadresse:
Prinsensgate 22

Telefon: 22 24 69 70
Faks: 22 24 69 72
E-post: smed@smed.no
Internett: www.smed.no

Design: Cazawa DeSIGN
Illustrasjon: M. M. Malvin
Trykk: M. Seyfarth Trykkeri AS

Denne rapporten er trykket på miljøvennlig
og Svanemerket papir.

Hvem jobber ved SMED?



Guro Fjellanger
daglig leder



Ella Ghosh
kontorsjef



Ann Helen Aarø
fagsjef rettshjelp



Heidi Wyller
juridisk rådgiver



**Kristian
Rose Tronstad**
rådgiver



Christopher Gambert
førstekonsulent
(engasjert)



Kari Vatle
konsulent



Wiebe van Meenen
IT-ansvarlig (engasjert)



Monica Hox
juridisk rådgiver
(vikar)



Elisabeth Lier Haugseth
juridisk rådgiver
(engasjert)



Karoline Gamre
juridisk saksbehandler
(deltid/vikar)



Meena Syed
juridisk saksbehandler
(prosjektmedarbeider/vikar)



Guri Hestflått*
juridisk rådgiver



Eero Olli*
rådgiver

*) Rådgiver Eero Olli, som vikarierte for Kristian Rose Tronstad frem til juni, har bidratt til rapporten. Juridisk rådgiver Guri Hestflått har permisjon i hele 2004.

SMEDs styre (2002–2004)

Berit Reiss-Andersen (styreleder), advokat, Oslo
Aamir Javed Sheikh (nestleder), bystyremedlem, Oslo
Beate Gangås, politimester, Oslo
Lamisi Gurah, leder Afrikan Youth in Norway, Oslo
Marvin Wiseth, konserndirektør, Trondheim
Ellen Katrine Hætta, politiadvokat, Kirkenes
Orevaoghene Charles Obaro, konsulent, Stavanger
Sunil Loona, Høyskolerådgiver, Oslo

Varamedlemmer:

Helen Oddveig Bjørnøy,
generalsekretær Kirkens bymisjon, Oslo.
Sissel Wihelmine Daabous, miljøterapeut,
Kristiansand (har trukket seg fra styret).
Abdi Daha Mohammed, lærer, Skien.

*Et nytt styre oppnevnes i statsråd
i august/september 2004.*

Innhold

Introduksjon av SMED

Hvilke oppgaver har SMED?	4
Hvem jobber ved SMED?	5

KAPITTEL 1

Innledning: Etnisk likestilling – hvor står vi?

Viktige lovendringer på plass	9
Likevel et stykke igjen	10

KAPITTEL 2

Hvem kommer til oss? SMEDs statistikk

Oversikt over rettshjelpssaker i 2003	13
Hva gjør vi i sakene?	15
Hvorfor ble sakene avsluttet?	16
Hva har SMED oppnådd for sine brukere?	16
Hvem er brukerne?	17
På vei mot bedre dokumentasjon	24
Eksempler på avviste saker	24

KAPITTEL 3

Arbeidsliv

«Arbeidslinja» – å stå utenfor arbeidsmarkedet med verdighet?	27
Mangelfull kompetanse eller diskriminering?	29
Et bedre rettslig vern	30
Den utfordrende religionsfriheten	34
Kunsten å komme seg i arbeid	44

KAPITTEL 4

Diskriminering på boligmarkedet

Endringer i boliglovgivningen	55
Utfordringer for etniske minoriteter på boligmarkedet	56
Diskriminering på leiemarkedet spesielt belastende	57
Å måle art og omfang av diskriminering	57
SMEDs boligundersøkelse	58
Å føre bevis for diskriminering innen boligsektoren	63
Erstatning og oppreisning	64
Testing som metode – Utfordring for det framtidige apparatet	65





KAPITTEL 5

De ureturnerbare	66
Innledning	67
Mulig krenkelse av menneskerettigheter	67
Diskriminering av flyktninger og utlendinger	70
Norge kritiseres for streng praksis	71
Myndighetene strammer grepet	74
Velferdsstaten under press	77

KAPITTEL 6

Ytringsfrihet og vern mot rasistiske ytringer	78
Innledning	79
<i>Ytringsfrihet – en fundamental menneskerett</i>	79
<i>Vern mot rasistiske ytringer</i>	79
<i>Rasisme bekjempes best i det offentlige rom</i>	80
<i>Rasisme på Internett</i>	80
Saker om hatefulle og rasistiske ytringer	81
<i>Sjøliesaken</i>	81
<i>Beheim-Karlsensaken</i>	82

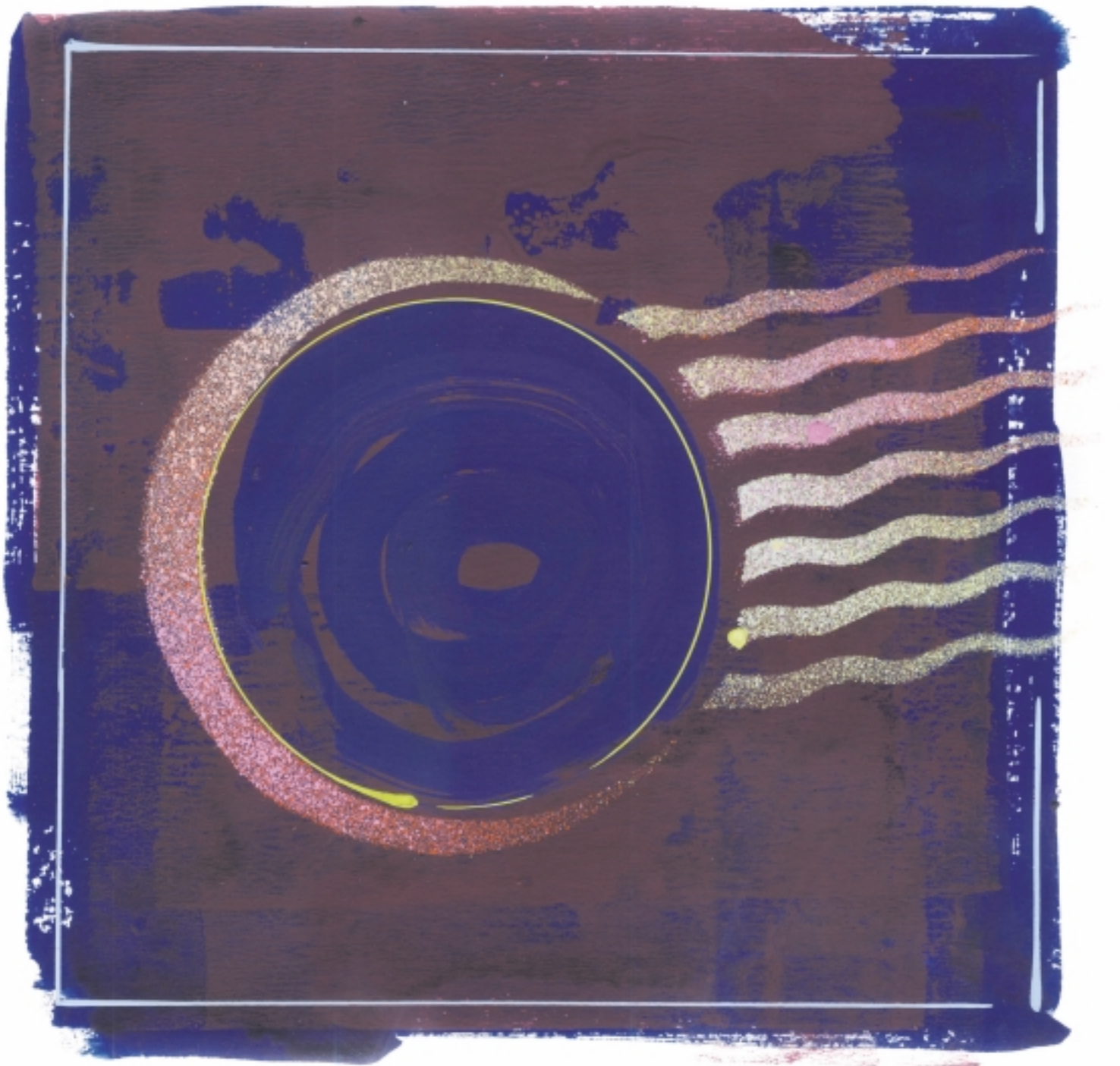
KAPITTEL 7

Veien videre: Hvor går vi?	94
Hvorfor felles håndheving?	95
Et felles handhevingsapparat med vekt på menneske rettigheter	96
Fordeler og ulemper ved et felles apparat	98
Erfaringer fra SMED som er viktig å følge opp videre	100
Grunnlovsfesting av retten til ikke å bli diskriminert, uavhengig av grunnlag	101
Bortfall av SMEDs rettshjelp	102

Alfabetisk forklaring på forkortelser	108
---------------------------------------	-----

Kapittel 1:

Etnisk likestilling – hvor står vi?



HELT SIDEN SENTER mot etnisk diskriminering (SMED) ble opprettet for fem år siden, har vi arbeidet for å få på plass et lovverk som dekker alle samfunnsområder og som kan erstatte det fragmenterte og utilstrekkelige regelverket vi hittil har hatt. Det nye forslaget til lov for etnisk likestilling og mot etnisk diskriminering legges etter planene fram for Stortinget i løpet av høsten 2004, skal vedtas av Stortinget i løpet av våren 2005 og tre i kraft fra 1. januar 2006.

Viktige lovendringer på plass

I mellomtiden kan vi glede oss over at det siden forrige Underveis-rapport er tatt flere viktige skritt i riktig retning.

Endringer i arbeidslivslovgivningen
Endringene i arbeidslivslovgivningen er et direkte svar på EUs direktiv som forbyr etnisk diskriminering i arbeidslivet, og som også omfatter flere andre diskrimineringsgrunnlag. En mer detaljert gjennomgang av endringene og konsekvenser for arbeidstakere og arbeidsgivere finnes i kapittel 3.

Endringer i boliglovgivningen
I forbindelse med at Stortinget i vår gjennomgikk og oppdaterte ulike lover som angår boligmarkedet, ble det tatt inn et spesifikt forbud mot diskriminering på etnisk grunnlag både i «Lov om bustadbyggjelag», «Lov om burettslag» og «Lov om eierseksjoner». Dette betyr at vi nå har fått regler som forbyr etnisk diskriminering på boligmarkedet, og som får betydning både ved salg og

utleie av bolig. En beskrivelse av disse nye bestemmelsene og konsekvenser for boligeiere, leieboere og boligkjøpere finnes i kapittel 4.

Endringer i alkoholloven

SMED har i lengre tid arbeidet for at vi skal få en endring i alkoholloven slik at kommunene kan inndra skjenkebevilling dersom det avdekkes diskriminering. Dette rettspolitiske arbeidet har nå ført fram. Regjeringen la i juni fram et forslag om å ta inn i alkoholloven en hjemmel for inndragning av bevilling dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349 a, dvs. diskriminering på grunn av religion, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse eller homofil legning, leveform eller orientering.

Endringer i Straffelovens § 135 a om vern mot rasistiske ytringer
I forbindelse med oppfølging av Ytringsfrihetskommisjonens innstilling har Regjeringen oversendt forslag til Stortinget om forslag til endringer i straffelovens § 135 a om rasistiske og hatefulle ytringer. Mer om forholdet mellom ytringsfrihet og vern mot rasistiske og hatefulle ytringer finnes i kapittel 6.



Likevel et stykke igjen

Samtidig, er det viktig å understreke at vi fremdeles har et stykke igjen for å nå målet om full etnisk likestilling. I denne Underveisrapporten har vi valgt å konsentrere oss om områder som i stor grad har preget vårt arbeid det siste året. Det er områder hvor vi får mange henvendelser, og det er områder der vi ser store utfordringer framover.

- I kapittel 2 presenterer vi som vanlig statistikk som viser hvordan våre henvendelser sist år fordeler seg, både når det gjelder samfunnsområde, kjønn og geografi, og hvordan vi har bidratt for å løse de problemstillingene våre brukere har kommet til oss med.
- Kapittel 3 omhandler diskriminering på arbeidsmarkedet. Dette er det samfunnsområdet der vi har fått flest henvendelser i de fem årene SMED har eksistert. Det at EU ble utvidet 1. mai i år, vil også kunne føre til større utfordringer enn de vi allerede i dag ser når det gjelder etniske minoriteters deltakelse i arbeidslivet: høyere arbeidsledighet, løsere tilknytning til arbeidsmarkedet, trakassering på arbeidsplassen, diskriminering ved forfremmelser og diskriminering ved oppsigelser. På sikt betyr EU-utvidelsen at arbeidstakere fra hele EØS-området vil ha rettigheter også på det norske arbeidsmarkedet. Dette er utfordringer som må håndteres uavhengig av de overgangsordningene Norge i likhet med en rekke EU-land har påberopt seg.

I dette kapittelet tar vi også for oss noen av de utfordringene et flerkulturelt og ikke minst et flerreligiøst arbeidsliv stilles overfor.

- I kapittel 4 tar vi for oss situasjonen på boligmarkedet. Vi går gjennom de endringene i boliglovgivningen som trådte i kraft fra 1. juli, og ser på hvilke konsekvenser det vil få. I dette kapittelet presenterer vi også vår egen boligundersøkelse som høsten 2003 ble gjennomført av vårt eget testpanel. Hensikten var å avdekke eventuell diskriminering på etnisk grunnlag ved utleie av hybler og leiligheter, og slik skaffe oss ytterligere kunnskap enn det vi har hatt tilgang på gjennom våre relativt få henvendelser om diskriminering på boligsektoren. Kapittelet ser også på styrker og svakheter ved å bruke såkalt testing som metode for å skaffe seg kunnskap om diskriminering.
- I kapittel 5 beskrives situasjonene for ureturnerbare asylsøkere. Bakgrunnen er at vi det siste året har hatt flere henvendelser fra brukere som er ureturnerbare, samtidig som Regjeringen har innstrammet reglene for rett til å bo på asylmottak og økonomisk støtte til livsopphold i så stor grad at situasjonen for denne gruppen etter SMEDs oppfatning er blitt uholdbar, og risikerer å stride mot grunnleggende menneskerettigheter.





- Kapittel 6 omhandler forholdet mellom ytringsfriheten og retten til vern mot rasistiske og hatefulle ytringer. Denne debatten er aktualisert av flere grunner: Ytringsfrihetskommisjonen innstilling skal følges opp av Stortinget, og i den sammenheng vil både Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet og straffelovens § 135 a om rett til vern mot rasistiske ytringer bli vurdert endret. Dessuten har Høyesteretts kjennelse i den såkalte Sjølieddommen etter manges, inkludert SMEDs, mening forskjøvet balansen mellom to grunnleggende menneskerettigheter: Ytringsfriheten og retten til vern mot rasistiske ytringer. I dette kapitlet ser vi også nærmere på pressens eget ansvar, blant annet med utgangspunkt i et oppslag i *Natt og Dag*.
- I kapittel 7 tar vi for oss veien videre. En egen lov mot etnisk diskriminering vil etter planen tre i kraft fra 2006, samtidig som et håndhevingsapparat skal på plass. Det kan gå mot en sammenslåing av apparatet på likestilling og etnisitet, og med andre grunnlag etter hvert som lovverk for disse er på plass. Vi ser nærmere på fordelene og utfordringene ved et felles system, og trekker fram viktige forutsetninger for at dette skal bli et system som styrker arbeidet for likestilling og mot diskriminering på tvers av grunnlagene. I tillegg tar vi for oss utfordringene knyttet til bortfall av et eget rettshjelpstilbud når SMED eventuelt blir en del av det nye systemet.

De årlige Underveisrapportene fra SMED er et samlet uttrykk for våre erfaringer og vurderinger. Daglig leder Guro Fjellanger har redaktøransvaret. I denne rapporten er kapittel 2 ført i pennen av Eero Olli (vikar rådgiver), kapittel 3 ført i pennen av Ann Helen Aarø (fagsjef rettshjelp), kapittel 4 ført i pennen av Christopher Gambert (førstekonsulent) og Monica Hox (vikar juridisk rådgiver), kapittel 5 av Heidi Wyller (juridisk rådgiver), kapittel 6 av Elisabeth Lier Haugseth (juridisk rådgiver) og kapittel 7 av Guro Fjellanger og Ann Helen Aarø, som har hatt ansvar for avsnittene om bortfall av SMEDs rettshjelpstilbud.

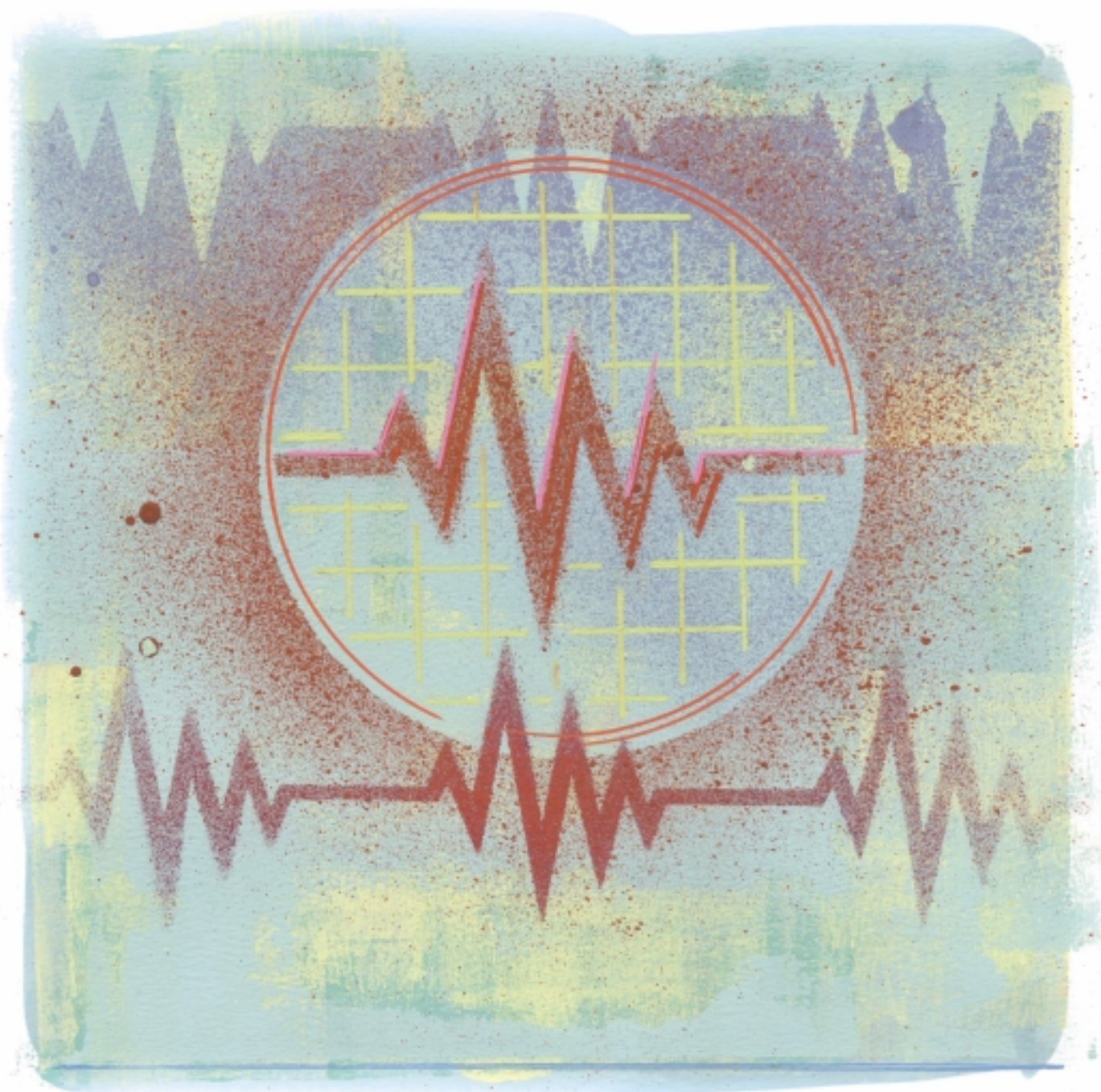
Det er vårt håp at denne Underveisrapporten vil være et nyttig redskap og en kilde til kunnskap for alle som er opptatt av arbeidet mot etnisk diskriminering, enten de har rettigheter eller plikter i diskrimineringsaker eller har et generelt engasjement i arbeidet underveis mot et bedre vern.

Oslo, august 2004

GURO FJELLANGER
Daglig leder ved SMED

Kapittel 2

Hvem kommer til oss? SMEDs statistikk

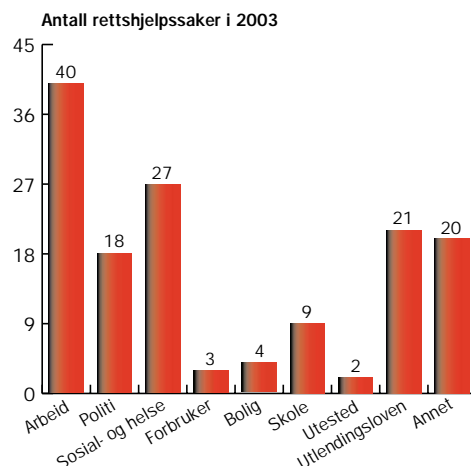


Oversikt over rettshjelpssaker i 2003

Denne rapporten omhandler kun rettshjelpssaker i 2003. Tidligere har Underveis inneholdt kumulative data om alle saker frem til ca en måned før rapporten blir skrevet. I 2003 laget vi rapporten *Underveis mot et bedre vern 2002* der vi oppsummerte og sammenlignet tall fra fire år. Våre rutiner for registrering ble lagt om i 2003. I stedet for å lage statistikk over alle henvendelser, begynte vi å lage statistikk kun om rettshjelpssaker.

Vi har derfor valgt å gå fra å ha en kumulativ oversikt over alle tidligere saker, til kun å lage oversikt registrert i kalenderåret 2003. Dette medfører at det blir vanskelig å sammenligne 2003-tall med tidligere år.

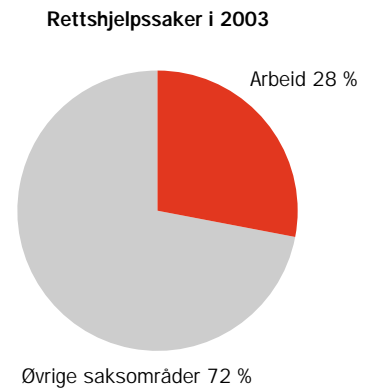
Denne statistikken inkluderer 144 saker som er påbegynt i 2003¹. I tillegg arbeider SMED med en del pågående saker fra tidligere år.



Det er noen få endringer i rettshjelpssakene i 2003 sammenlignet med tidligere år. Fortsatt er det slik at vi får flest henvendelser om arbeidslivssaker. Den største endringen er at SMED har hatt flere saker som berører diskriminering ved ytelse av helse- og sosialtjenester. Likevel er det stor stabilitet over tid i fordelingen av saker på de ulike områdene, selv om det finnes mindre variasjoner fra år til år. Det er flere ulike forklaringer på slike variasjoner – for eksempel kan en sak som omtales i media føre til flere henvendelser av samme type. I år fikk vi for eksempel flere henvendelser om ureturnerbare etter at media skrev om temaet.

1) En sak er etterregistrert etter at årsrapporten ble fullført, derfor er det rapportert om 144, ikke 143 saker fra 2003.

Fordelingen av saker kan beskrives som følgende: Arbeidslivssakene er de hyppigste. Deretter kommer sosial- og helsesaker som nest største gruppe. Dernest politi, utlendingsloven og «annet»-sakene, som i omfang hver for seg utgjør omtrent halvparten av andelen til arbeidslivssakene. I tillegg har man forbruker-, bolig- skole og ute- stedssaker som til sammen utgjør 13% av sakene.



Rettshjelpsområde	Antall i 2003	Prosent i 2003	Prosent i 1999–2002 (n=893)
Arbeid	40	28 %	29 %
Politi	18	13 %	14 %
Sosial- og helse	27	19 %	15 %
Forbruker	3	2 %	4 %
Bolig	4	3 %	5 %
Skole	9	6 %	6 %
Utsted	2	1 %	1 %
Utlendingsloven	21	15 %	14 %
Annet	20	14 %	12 %
Totalt	144	101 %	100 %

Alle prosentene er avrundet til hele tall.

Kategorien «annet» rommer enkeltsaker som vanskelig lar seg plassere i de øvrige saksområdene. Vi har valgt å dele denne kategorien inn i mindre grupper, fordi det er flere interessante saker som havner i denne litt anonyme kategorien.

Annet, dvs. enkeltsaker

Rettsapparatet	5
Kulturliv/media	2
Godkjenning	2
Familiesaker	1
Billighetserstatning	1
Fengsel	2
Diverse	7
Total	20



Hva gjør vi i sakene?

I det følgende presenterer vi en oversikt over hva som er gjort i de enkelte sakene. Oversikten er basert på de 95 avsluttede sakene fra 2003.

Vi registrerer hva som er gjort i hver enkelt sak. I en og samme sak kan vi for eksempel både gi rettsinformasjon og representere brukeren overfor en tredjeinstans, og deretter henviser vedkommende til en advokat der vi i noen tilfeller dekker saksomkostningene, i andre ikke. I et slikt tilfelle vil alle tre handlingene bli registrert. Hver sak vil derfor kunne gå igjen flere steder i tabellen nedenfor.

Nitten saker er kun brukt til dokumentasjon. Dette kan f.eks. være saker hvor brukeren ikke ønsker å gå videre eller hvor alle klagefrister er utløpt. I alt 31 brukere fikk muntlig veiledning og 44 brukere fikk skriftlig vei-

ledning/rettsinformasjon. Alle brukere får en eller annen form for muntlig veiledning, men det er kun registrert når denne veiledningen har et visst omfang.

I 36 saker har SMED fremstilt brukerens versjon av saken overfor en tredje part. Når vi mottar brukerens versjon av saken, vurderer vi hvilke skritt vi skal ta videre. SMED har i flere tilfeller sendt klage, støtteskriv og ført forhandlinger på vegne av brukere. Som det fremgår av tabellen nedenfor, er 14 saker blitt henvist til advokat eller andre instanser (en stor del av disse er saker som faller utenfor vårt mandat). I 2003 har vi bare registrert én sak der SMED har dekket saksomkostningene når vi henviste til advokat². Dette skjer i saker som er av prinsipiell karakter, dvs. saker som kan bidra til å klarlegge dagens rettsstilstand og/eller utvikle rettspraksis om etnisk diskriminering.



Hva gjør vi i sakene?

	Antall handlinger	Prosent av handlinger
Brukt kun til dokumentasjon	19	11
Muntlig veiledning	31	18
Rettsinformasjon	44	26
Fremstille brukerens versjon	36	21
Klage	15	9
Støtteskriv	4	2
Forhandling	6	4
Mekling	2	1
Henvist til annen instans	6	4
Henvist til advokat	7	4
Henvisning til adv. m/dekning av sak	1	1
Totalt	171	100

2) SMED, i samarbeid med Antirasistisk Senter og Mosaisk trossamfunn, har tatt initiativ til å klage Sjøliesaken inn for FN's rasediskrimineringskomité. Vi dekker advokatutgifter i den forbindelse.

Hvorfor ble saken avsluttet?

Av saker påbegynt i 2003 er 66% av sakene avsluttet, dvs. at det er 95 saker som er avsluttet og 49 saker som fortsatt er åpne. Saksbehandlingstiden og nedlagt arbeid varierer sterkt fra sak til sak. Rettshjelpssaker har ofte lang tidshorison, og SMED har også i 2003 arbeidet med saker som var åpnet i tidligere år.

Den vanligste grunnen til at en sak blir avsluttet, er at den er ferdig-

behandlet. Dette var tilfelle for 64% av alle saker. Der er også en del saker som blir avsluttet av andre årsaker: i 18 av sakene viste det seg at saken ikke falt innenfor SMEDs mandat. En annen årsak er manglende oppfølging fra brukerens side. Dette kan skyldes at dokumenter ikke ble sendt, eller at brukeren ikke fulgte opp saken som avtalt. Dette gjelder 23 av sakene. I tillegg ble 11 saker avsluttet fordi brukeren selv ønsket det.

Hvorfor ble saken avsluttet?	Antall av årsaker	Prosent
B har ikke oversendt dokumenter	10	9 %
B ikke fulgt opp	13	11 %
B ønsker det	11	10 %
Utenfor mandat uten rettsinformasjon	7	6 %
Utenfor mandat med rettsinformasjon	11	10 %
Saken er ferdigbehandlet	62	54 %
Antall årsaker for å avslutte en sak	114	100 %

Hva har SMED oppnådd for sine brukere?

Hva har vi oppnådd?	Antall resultater	Prosent av resultater
Informert bruker	70	51 %
Forlik	2	1 %
Beklagelse	6	4 %
Omgjøring av vedtak	3	2 %
Representert bruker uten direkte resultat	17	13 %
Endret praksis hos motpart	8	6 %
Vunnet sak i retten	2	1 %
Tapt i retten	1	1 %
Positivt vedtak	7	5 %
Billighetserstatning	1	1 %
Annet	19	14 %
Total	136	99 %

Totalt er det oppnådd positive resultater for brukerne i 19 saker. Et positivt resultat for brukeren kan være et forlik, en beklagelse, en omgjøring av vedtak eller endret praksis hos motparten.

Resultater fra rettshjelpsarbeid varierer fra sak til sak. Tabellen ovenfor viser en grov inndeling av de resultatene som er oppnådd for våre brukere. I enkelte saker oppnås flere positive resultater, f.eks. kan det oppnås både et forlik og en beklagelse i en og samme sak.

Enkelte saker som ble åpnet i 2001 og 2002, ble avsluttet med forlik, beklagelse eller omgjøring av vedtak i 2003. Disse resultatene er ikke tatt med i statistikken over.

Positive resultater av slike saker var følgende:

- En sak fra 2002 delvis vunnet i retten.
- Beklagelse fra motpart i tre saker fra 2002.
- Omgjøring av vedtak i fire saker fra 2002.
- Positivt vedtak i to saker fra 2002 og to saker fra 2001.
- Forlik i tre saker fra 2002.
- En sak fra 2002 som førte til endret praksis hos motparten.
- Seks saker fra 2002 og en fra 2001 som endte med annet positivt resultat.

Hvem er brukerne?

SMED har lagt om sin måte å telle brukere på. Der vi tidligere registrerte alle *henvendelser*, har vi nå begynt å samle bakgrunnsinformasjon og registrere brukere kun i *rettshjelpssaker*, det vil si i de

tilfellene der det blir avdekket at saken kan inneholde et element av diskriminering, og derfor følges opp som en diskrimineringssak.

Vi registrerer med brukernes samtykke data om alder, kjønn, bosted, etnisk opprinnelse, oppholdstid i Norge, utdanningsnivå, samfunnsområde hvor diskrimineringen har forekommet og hvilken type diskriminering de har blitt utsatt for³. Informasjonen som er samlet inn er ikke fullstendig, fordi deltakelse er frivillig. I tillegg er noen få klientmøter så krevende å gjennomføre (f.eks. pga. språkproblemer eller brukernes sinnstilstand) at det ikke er mulig eller forsvarlig å samle inn noe informasjon utover det som kreves for å ivareta rettshjelpsbehovet⁴.

Et flertall av menn

Menn utgjør fortsatt to tredjedeler av SMEDs brukere. Andel henvendelser fra kvinner utgjorde 29% mot 71% henvendelser fra menn i 1999–2001. I 2002 og 2003 er andelen kvinner økt til 33%, mens andelen menn er gått tilsvarende ned til 67 %.

Denne kjønnsfordelingen gir ikke grunnlag for å tro at kvinner opplever mindre diskriminering enn menn. Etter vår oppfatning tilsier den heller at kvinner i mindre grad enn menn oppsøker rettshjelp.

Kvinner med minoritetsbakgrunn kan i ulike situasjoner møte dobbel diskriminering; på grunn av både kjønn og etnisk opprinnelse. Vi hører også om tilfeller der enkelte ikke-vestlige menn behandles dårlig, mens ikke-vestlige kvinner gis bedre behandling fordi det etter hvert har utviklet seg et bilde av ikke-vestlige

3) SMED har konsesjon fra Datatilsynet.

4) Årsaken til manglende informasjon er ikke registrert i 2003, men det vil bli registrert for 2004.

menn som «undertrykkere» og kvinner fra de samme områdene som «ofre».

Et eksempel på det siste er en sak der en kvinne fikk lavere straff da hun kjørte for fort, fordi hennes kulturelle bakgrunn og frykt for mannlige slektingers reaksjon ble tillagt vekt ved straffeutmålingen.

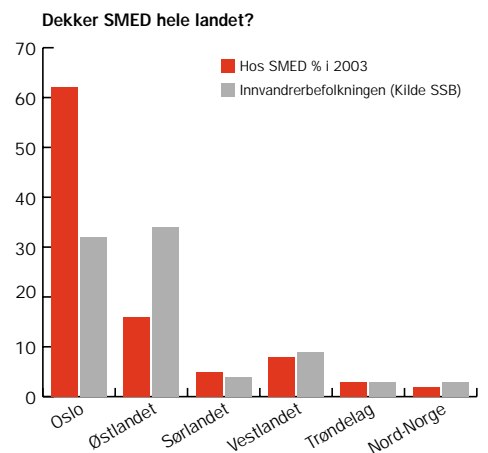
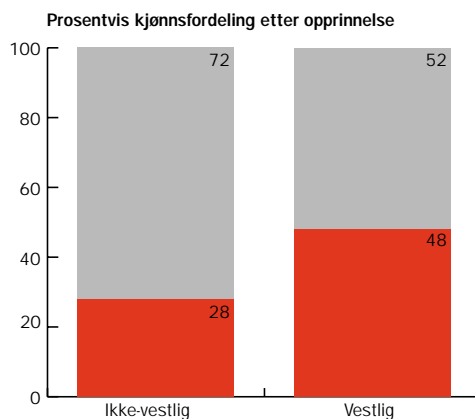
SMED merker seg at det ofte er mannen som oppsøker hjelp når et familiemedlem har vanskeligheter, og at det ofte er mannen som utad håndterer familiens rettshjelpsbehov. Dette gjelder for eksempel bolig- og utlendingssaker. Hjelpen kan tilflyte hele familien, men den som henvender seg til oss er altså ofte mannen, spesielt når brukerne har bakgrunn fra et ikke-vestlig land. Variasjonene er selvsagt store, men figuren under viser hvordan kun en av fire brukere med bakgrunn fra et ikke-vestlig land er kvinne, mens kvinner utgjør nesten halvparten av brukerne med vestlig bakgrunn.

Hvilke landsdeler kommer våre brukere fra?

SMEDs virksomhet er landsdekkende. SMED kan tilby rettshjelp uavhengig av hvor i landet brukeren befinner seg. Møter med personer med bosted langt unna Oslo gjennomføres per telefon og eventuelt ved at SMEDs ansatte reiser ut og møter vedkommende. I noen tilfeller kan vi også dekke brukerens reiseutgifter.

Det er relativt få brukere fra andre landsdeler enn Østlandet. Endringene i forhold til tidligere år viser at andelen brukere fra Oslo og Østlandet gått ned, mens andelen brukere fra utlandet har gått opp.

Det er ingen grunn til å anta at det er mindre diskriminering i landsdelene med færre registrerte brukere⁵. Dette kan være et tegn på at SMED ikke i tilstrekkelig grad har lyktes i å være et lav-terskel-tilbud for dem som ikke har mulighet for personlig oppmøte, men det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner.



5) Der er mange mulige forklaringsmodeller for mønsteret. For det første kan det skyldes direkte avstand. Fordi kostnadene med å møte opp etc. går opp kan potensielle brukere velge andre løsninger.

Det kan synes som om vi bør forsterke vår innsats for å nå ut til ikke-vestlige kvinner for å sikre at de i større grad får tilgang til egnet informasjon om sine rettigheter og om SMEDs tilbud.

Bildet av den lave andelen brukere fra andre regioner nyanseres noe når man ser på prosentandelen med innvanderbakgrunn i ulike regioner (dvs. % av alle innvandrere, ikke andelen av befolkningen i

SMEDs brukere etter landsdel	Antall i 2003	Prosent i 2003	Prosent i 1999–2002	Differanse
Oslo	77	53 %	57 %	-4 %
Østlandet	19	13 %	20 %	-7 %
Sørlandet	7	5 %	3 %	2 %
Vestlandet	10	7 %	8 %	-1 %
Trøndelag	6	4 %	4 %	1 %
Nord-Norge	4	3 %	2 %	9 %
Utlandet	14	10 %	1 %	8 %
Ikke opplyst	7	5 %	5 %	0 %
Total	144	100 %	100 %	



vedkommende region). Urfolk og nasjonale minoriteter er ikke tatt med i oversikten fordi det ikke finnes gode kilder som viser antall og geografisk fordeling. Dermed gjelder ikke følgende konklusjonene for SMEDs tilbud til disse gruppene. Ser man på SMEDs brukere på bakgrunn av diagrammet ovenfor, er brukere fra Oslo overrepresentert blant våre brukere, mens Østlandet og Vestlandet er underrepresentert. Brukerandelen fra Sørlandet, Trøndelag og Nord-Norge er i samsvar med den prosentandelen med innvandrerbakgrunn som bor i landsdelen⁶.

Brukernes ressurser

Dansk forskning om opplevd diskriminering viser at de som er godt integrerte, som har mye kontakt med danskene, som behersker språket og som har dansk utdanning, rapporterer mer opplevd diskriminering enn de som er nyankomne og ikke like språkkyndige når det gjelder dansk⁷.

Togebys gir noen hovedforklaringer til hvorfor dette er slik:

- de som er mest aktive og mest i kontakt med den danske

befolkningen kommer oftere i situasjoner hvor de kan bli diskriminert.

- de med høy sosial tillitt rapporterer mindre opplevd diskriminering.
- noen ressursvake grupper er veldig utsatt for diskriminering.
- «I denne forbindelse er det mest foruroligende resultat at det er spesielt de velintegrerte og velutdannede unge som føler seg diskriminert⁸.»

SMEDs dokumentasjon sier noe om opplevd diskriminering, i den forstand at alle våre brukere kommer til oss fordi de har opplevd diskriminering⁹. Men fordi våre brukere ikke representerer en tilfeldig utvalg av minoritetspopulasjonen, kan vi ikke si noe sikkert om *omfanget* av etnisk diskriminering.

6) Figuren er laget på basis av Statistisk sentralbyrås fylkesvise oversikt over innvandrerbefolkningen i 2003, jf www.ssb.no. Nasjonale minoriteter og urfolk er ikke tatt med i beregningen, fordi det ikke finnes pålitelige kilder på antall og geografisk fordeling.

7) Birgit Møller and Lise Togebys, Oplevet diskriminering. En undersøkelse blandt etniske minoriteter, Nævnet for Etnisk Ligestilling, 1999.

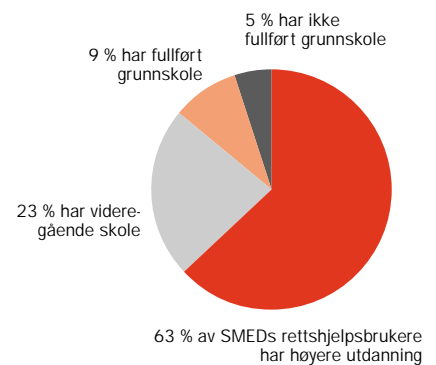
8) s. 247 i Lise Togebys, Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter, Aarhus Universitetsforlag, 2003.

9) Her er det snakk om brukernes subjektive opplevelse av diskriminering og ikke en vurdering gjort av SMED.

Utdanningsnivået i innvandrerbefolkningen varierer kraftig fra gruppe til gruppe. Det er lett å glemme at andelen høyt utdannende er større hos innvandrerne enn i den norske befolkningen. Samtidig har noen lite eller ingen utdannelse fra sine hjemland, noe som i praksis betyr at en del av dem i realiteten er analfabeter i Norge, selv om noen av dem kan lese og skrive litt på sitt morsmål. Skriftlig saksbehandling er viktig i mange offentlige organer, samtidig som det er svært vanskelig for en analfabet å forholde seg til. Dette er grupper som krever spesiell tilrettelegging for å få sine rettigheter ivaretatt.

Hele 63% av brukerne av SMEDs rettshjelp har høyere utdanning. Dette er mer en dobbelt så høyt som i hele innvandrerbefolkningen og nesten tre ganger så høyt som i hele Norges befolkning. Dette kan tyde på at det er de ressurssterke som opplever mer diskriminering, eller at det er de som ser seg i stand til å kjempe for sin sak. En kombinasjon av disse årsakene er sannsynlig.

Samtidig må man ikke glemme de 5% av SMEDs brukere som ikke har fullført grunnskole. Dette er mer enn dobbelt så høyt som i innvandrerbefolkningen og 16 ganger høyere enn i hele befolkningen. (Se tabell om høyeste fullførte utdanning.) Man må også ta i betraktning at denne brukergruppen sannsynligvis har mindre kunnskaper om alternative muligheter for å føre saken sin videre på. Derfor forventer vi at de er underrepresentert blant våre brukere. Dette tyder på at dette er en gruppe som er spesielt utsatt for diskriminering.

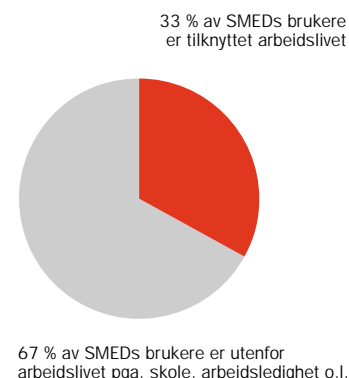


Høyeste fullførte utdanning¹⁰

	SMEDs brukere		Innvandrerbefolkningen	Alle i Norge
	Antall	Prosent	Prosent	Prosent
Ikke fullført grunnskole	5	5 %	2,1 %	0,3 %
Grunnskole	9	9 %	17,8 %	21,1 %
Videregående skole	23	23 %	51,1 %	56,4 %
Høyere utdanning	63	63 %	28,9 %	22,3 %
Total	100	100 %	100 %	100 %
Manglende info	44	31 % av alle	20,1 % av alle	2,1 % av alle
Total	144			

10) Tall fra SSB viser personer 16 år og over etter høyeste fullførte utdanning i 2001. Innvandrerbefolkningen inkluderer første og andre generasjon, men ikke urfolk og nasjonale minoriteter.

Tilknytning til arbeidslivet er en annen indikator på ressurser. På den ene siden viser det at man har fått arbeid, at man er i besittelse av en del ressurser. På den andre siden kan man forvente at de som er i arbeid eller studerer, får adgang til informasjon og sosiale ressurser gjennom sitt virke, noe de som er arbeidsledige og utenfor arbeidslivet kan bli avskåret fra.



Tilknytning til arbeidslivet	Antall	Prosent	Prosent av de vi har info om
Elev/student	23	16 %	20 %
Arbeidsledig	11	7 %	10 %
Utenfor arbeidslivet ¹¹	31	22 %	27 %
I arbeid	48	33 %	42 %
Totalt	113	78 %	99 %
Mangler info	31	22 %	
Totalt	144	100 %	

Til sammen 62% av våre brukere har en tilknytning til enten arbeidsliv eller et studiested. Bare 42% våre brukere er i arbeid, mens i innvandrerbefolkningen er andelen sysselsatte blant første generasjons innvandrere er 57%, mens andelen blant andre generasjonen er litt høyere, 63%¹². Med andre ord er det blant våre brukere noen færre som er i arbeid, enn det som er tilfelle med innvandrerbefolkningen sett under ett. 20% av våre brukere er elever eller studenter. I februar 2004 var 10,4% av innvandrerbefolkningen registrert som arbeidsledige. Dette tilsvarer andelen av SMEDs brukere som er arbeidsledige. SMED erfarer

på basis av flere års henvendelser at arbeidsledige ønsker bistand i saker som gjelder mange saksområder, inkludert arbeidslivsspørsmål; en stor del av brukere som er arbeidsledige har vært mindre enn ti år i Norge.

Opprinnelsesland

SMED får gjennomgående flere henvendelser fra brukere fra ikke-vestlige land enn fra vestlige land (dvs. fra Europa, USA, Oseania). I 2003 var det 28% fra vestlige, mot 63% fra ikke-vestlige land.

En tredjedel av våre brukere har bakgrunn fra afrikanske land, og av disse kommer 9 av 10 fra land sør for Sahara.

11) Dette inkluderer hjemmeværende, trygdede, pensjonister etc.

12) Registerbasert sysselsettingsstatistikk for innvandrere, 4. kvartal 2002



- 13) Alle tall presentert her er avrundet til hele prosent og prosentpoeng, mens beregningene er gjort på mer presise tall. Derfor kan tilsynelatende avvik forekomme, som her for Nord-Afrika og Midtøsten.
- 14) Vest-Europa inneholder også nasjonale minoriteter og norske brukere.
- 15) Dette er noe uklart kategori og er basert på brukernes egne svar, uavhengig av deres statsborgerskap og hvor vidt de er første eller annen generasjons innvandrere. For noen er dette en henvisning til deres eget statsborgerskap, for noen er det snakk om foreldrenes opprinnelsesland og eventuelt egen identitet. Det er denne informasjonen som er brukt til å fordele brukerne på verdensdeler.
- 16) Det er verdt å merke seg at det finnes et tilbud beregnet på samer med tilknytning til Nord-Norge, Rettshjelpkontoret i indre Finnmark. Dette rettshjelpkontoret betjenes av samisktalende jurister og er plassert i Karasjok.

Opprinnelsesland	Antall i 2003	Prosent i 2003	Prosent i 1999–2002	Differanse ¹³
Vest-Europa ¹⁴	21	15 %	11 %	4 %
Øst-Europa	16	11 %	11 %	0 %
Nord-Afrika	4	3 %	11 %	-8 %
Afrika (Sub Sahara)	43	30 %	17 %	13 %
Midtøsten	6	4 %	10 %	-6 %
Sentral- og Sør-Asia	20	14 %	17 %	-3 %
Øst-Asia	5	3 %	3 %	0 %
Oseania	0	0 %	1 %	-1 %
Latin-Amerika	12	8 %	6 %	2 %
Nord-Amerika	4	3 %	1 %	2 %
Ikke opplyst	13	9 %	13 %	-4 %
Total	144	100 %	101 %	

Endringene i forhold til tidligere år består av at andelen brukere fra land sør for Afrika har gått opp, mens andelen brukere fra Nord-Afrika, Midtøsten og Sentral- og Sør-Asia har gått noe ned.

Vi kan se nærmere på hvor våre brukere kommer fra, ved å gå fra verdensdel ned på opprinnelsesland¹⁵. Bare land som er nevnt av 3 eller flere er inkludert. Land med 2 eller færre er slått sammen til andre land med til sammen 44 brukere. Noen brukere velger ikke å oppgi landet de kommer fra (14) og noen nevner bare et kontinent (6 fra Afrika).

Det hyppigste nevnte landet er Norge med 12 brukere. Dette blir utdypet nærmere nedenfor. Andre land som oppgis hyppig som opprinnelsesland er Somalia, Pakistan, Nigeria, Iran, Cuba og Etiopia.

De 12 som nevner Norge har ulike bakgrunn: Nasjonale minoriteter, urfolk, etnisk norske, og norske med foreldre eller besteforeldre med innvandrerbakgrunn som identifiserer seg sterkt med Norge. Av disse

Opprinnelsesland	Antall
Norge	12
Somalia	8
Pakistan	8
Afrika	6
Nigeria	5
Iran	5
Cuba	5
Etiopia	5
Bosnia	5
Gambia	4
USA	4
Russland	4
Sri Lanka	3
Frankrike	3
Irak	3
Eritrea	3
India	3
Andre land	44
Ukjent	14
Totalt	144

12 var det 5 rom, 1 romani, 3 norske, og 3 andre. Det var ingen samer blant våre nye brukere i 2003¹⁶. I tillegg til 5 rom med norsk bakgrunn, hadde vi én fra Hviterussland.

Informasjonskilde i prosent	2003	1999-2002	Endring
Avis	6 %	10 %	-4
Radio	0 %	0 %	
TV	0 %	1 %	
Internett	8 %	2 %	+6
Brosjyre	0 %	1 %	
Foredrag	0 %	1 %	
Organisasjon/fagforening	19 %	20 %	
Familie/Venner	33 %	26 %	-7
Offentlig etat	9 %	8 %	
Andre	3 %	16 %	
Tidligere bruker	5 %	2 %	-3
Ikke opplyst	18 %	11 %	
Total	101 % (n=144)	100 % (n=893)	

Hvordan kommer våre brukere i kontakt med oss?

SMED har hele tiden forsøkt å bruke et variert sett av virkemidler for å gjøre vårt tilbud kjent. En stor del av våre brukere forteller at de har hørt om SMED fra familie og venner. Dette er nesten dobbelt så vanlig som den nest største kategorien, organisasjoner og fagforeninger. Vi ser at anbefalinger fra den enkeltes nettverk og personlig kontakt fortsatt har stor betydning for at brukerne tar kontakt med oss.

Vi har sammenlignet tallene fra 2003 med de samme kategoriene i den kumulerte statistikken fra 1999-2001 for å se om det var interessante endringer, dvs. endringer som reflekterer nivået på vår satsing på ulike virkemidler i informasjonsarbeidet.

Det er noen få, men tydelige endringer i hva folk sier har vært viktig for at de har funnet frem til SMED. Vi kan se at Internett har blitt et viktigere medium, mens aviser, radio, TV og foredrag har gått noe ned. Fortsatt er nok folks personlige kjennskap til noen som anbefaler SMED, det aller viktigste.

En tredjedel av alle som kommer til SMED, har fått vite om oss via familie og venner, selv om dette tallet er gått litt ned fra tidligere år. Betydningen av formidling via offentlige etater ser ut til å ha økt.

Det kan se ut som SMEDs utadrettede virksomhet ikke når frem til potensielle brukere på en tilfredsstillende måte. Man må likevel huske at selv om man har hørt om SMED via media, så er det ikke nødvendigvis så enkelt å ta kontakt. Bli man rådet til å ta kontakt med SMED av en person man har tillit til, derimot, vil sannsynligheten for at man faktisk gjør det øke betraktelig, fordi man også vil oppleve sosial støtte for handlingen.

SMED merker seg at våre brukere ikke nevner våre brosjyrer som en viktig informasjonskilde, mens de vektlegger betydningen av familie og venner. Samtidig kan vi spørre oss om hvordan våre brukernes familie og venner har fått vite om SMED. Det er mulig at informasjonsarbeidet fungerer i to separate faser: først når vi ressurssterke personer gjennom ulike kanaler og disse

bringer igjen kunnskapen videre til sin familie og sine venner. I så fall ligner prosessen mye på to-trinns-hypotesen for politisk meningsdannelse¹⁷.

På vei til bedre dokumentasjon

SMED har som tidligere nevnt endret sine dokumentasjonsrutiner i 2003 for å effektivisere arbeidet og forbedre kvaliteten på dokumentasjonen. I korte trekk består endringen av at vi skiller mellom rettshjelpssaker og andre henvendelser. Henvendelser som avvises umiddelbart eller henvises direkte til andre instanser, blir ikke lenger dokumentert hos SMED. Dermed har vi strammet inn fokuset på registreringen, noe som skal føre til en bedre dokumentasjon i form av at bare relevante saker dokumenteres. Dette vil selvfølgelig medføre en reduksjon i antallet saker som dokumenteres, fordi bare litt over halvparten av henvendelsene ble til en rettshjelpssak høsten 2003¹⁸.

Avviste henvendelser

For å illustrere konkret hva som har skjedd i saker betegnet som henvendelser, men som ikke registrert som rettshjelpssaker, gir vi her noen eksempler.

En avvist sak

Opplysning om forfølgelse av Roma i Hviterussland.

Rettslig problemstilling: Romas livs – og arbeidsvilkår.

SMEDs råd: saken avvist som utenfor mandatet (diskrimineringen skjedde utenfor Norge).

Bruker henvist videre

Avslag på søknad om oppholdstillatelse i familiegjengenforeningsøyemed.

Rettslig problemstilling: Feil lovanvendelse.

SMEDs råd: Ta opp saken med UNE på ny, og ta kontakt med Fri rettshjelp /Juss Buss

17) Lazarfeldts hypotese går ut på at informasjon fra massemedia først når fram til de vanlige velgerne gjennom to trinn. Informasjon blir først fanget opp og fortolket av såkalte opinionsledere før disse formidler den videre til «folk flest». Før Lazarfeldts panelstudie i forkant av presidentvalget i 1940, trodde man at mediene påvirket mottakerne direkte. Det viste seg at folk gjorde seg opp sin mening på grunnlag av personlig kommunikasjon.
Kilde: <http://www.aschehoug.no/isamfunnet/norskpolitikk> (Begrepsliste i norsk politikk).

18) Kriteriene for denne seleksjonsprosessen er beskrevet i Årsrapportens kapittel 4. I perioden fra uke 19 til uke 51 fikk vi 104 henvendelser, hvorav 60 ble til rettshjelpssaker. Med andre ord i 42% av henvendelsene ble brukeren avvist eller henvist videre.



Eksempel på telefonrådgivning, mulig oppfølging senere

Brukers mann søkte om jobb i vikarbyrå. Stillingen var utlyst i annonse, det dreide seg om en kantinejobb. Søknad ble sendt pr mail. Dagen etter lå det svar i postkassa om at søker ikke var ansett som aktuell for stillingen. B viste til at mannen hennes har erfaring fra restaurant/kafé både i Norge og fra hjemlandet, og kan ikke se noen legitim grunn til at byrået skulle finne han uaktuell for å bli vurdert som kantinearbeider i deres arbeidspool.

SMEDs råd: SMED anbefalte henne å bruke sin rett etter aml § 55a til å få aktuelle opplysninger om andre søkeres kvalifikasjoner, og til å be byrået begrunne hvorfor hennes mann ikke ble ansett som aktuell. B fikk beskjed om at hun i henvendelsen til byrået kunne vise til at dette var etter råd fra SMED. B ble bedt om å kontakte oss igjen for å formidle resultatet av henvendelsen og eventuelt be oss om videre hjelp til å få avdekket om etnisk diskriminering kan har forekommet, og til å forfølge saken videre.



Kapittel 3

Arbeidsliv



«Arbeidslinja» – å stå utenfor arbeidslivet med verdighet?

Det er bred politisk enighet om at «arbeid til alle» – høy grad av sysselsetting – er det førende prinsipp for statens velferdspolitik. St meld nr 35 (1995–95) *Velferdsmeldingen* fremhever at målet om arbeid til alle er en fundamental forutsetning for velferd.

«Arbeid har en egenverdi for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse. Samtidig er arbeidsledighet en av de viktigste grunnene til lav inntekt og dårlige levekår¹.»

At høy yrkesdeltakelse også er førende for sysselsettingspolitikken, kom sist til uttrykk i St meld nr 19 (2003–2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*, hvor Regjeringen innledningsvis fastslår at kampen mot arbeidsledighet er Regjeringens prioritet nr én. Når det gjelder konsekvensene av den store økningen av andelen personer som er omfattet av ulike offentlige velferdsordninger, sies det:

«Omfanget av personer utenfor arbeidslivet, ofte på ulike offentlige overføringsordninger, som ønsker å arbeide, utgjør en stor utfordring for arbeidsmarkedspolitikken og for velferdssamfunnet. Det er alle disse kampen mot arbeidsledigheten handler om.»

«Arbeidslinja» kan forklares som et uttrykk for et politisk ideal om at både sysselsettings-, velferds- og integreringspolitikken skal være innrettet slik at ulike ordninger og tiltak virker som insentiv for deltakelse på

arbeidsmarkedet. «Arbeidslinja» har særlig vært brukt som en rettesnor for statens velferdspolitik; for å forebygge at enkeltpersoner forblir passive mottakere av ulike stønadsordninger med de personlige og samfunnsmessige kostnader dette har.

Når det gjelder integrasjonspolitikken finnes det en rekke klare eksempler på at «arbeidslinja» gjennomføres systematisk og målrettet overfor personer med innvandrerbakgrunn. I Ot prp nr 28 (2002–2003) *Om lov om introduksjonsordning*, fremgår det uttrykkelig at målsettingen er å:

«styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet»

Deltakelse i introduksjonsprogrammet er obligatorisk, i den forstand at personer som ikke velger å delta i ordningen heller ikke vil få rett til andre økonomiske ytelser fra det offentlige. I Ot prp nr 50 (2003–2004) *Om lov om endringer i introduksjonsloven*, er det fremlagt et forslag om at innvandrere – som er omfattet av ordningen med obligatorisk norskopplæring – må ha gjennomført opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for å få innvilget permanent bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. Overfor nyankomne innvandrere gjennomføres «arbeidslinja» konsekvent ved å ta i bruk negative reaksjoner.

Når myndighetene velger å ta i bruk særskilte negative sanksjoner, vil SMED peke på faren for en ytterligere stigmatisering av en allerede utsatt gruppe. Slik lovforlaget nå kan leses må innvandrere *tvinges til å delta i egen integrasjonsprosess*, og at

1) At dette også gjelder for innvandrere er uttrykkelig forutsatt i St meld nr 17 (1996–97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, hvor det sies at «målet om arbeid for alle naturligvis også gjelder for personer med innvandrerbakgrunn».

økonomiske sanksjoner alene ikke er et tilstrekkelig insitament. Det trengs et særskilt «ris bak speilet» for å motivere denne gruppen. Dette kan bidra til å skape en oppfatning av at nyankomne flyktninger og innvandrere ikke ønsker å delta med mindre de må, eller at innvandrerkvinner ikke deltar fordi de ikke får lov.

Når staten legger en betydelig prestisje i å øke sysselsettingsgraden for personer med innvandrerbakgrunn, og særlig første generasjons innvandrere, både ved positive tiltak og negative sanksjoner, er det grunn til å spørre hva staten gjør for de som ikke lykkes? Hvilke sikkerhetsnett tilbyr vi mennesker som ikke greier å etablere seg permanent på det norske arbeidsmarkedet, eller som blir gamle i Norge uten å ha deltatt på arbeidsmarkedet?

Livia kom til Norge fordi hun møtte en norsk ryggsekkтуриist i Palestina. Paret bosatte seg i Midt-Norge et sted. Livia fikk ikke brukt kvalifikasjonene sine, og etter mange søknader valgte hun en jobb preget av nokså hardt fysisk arbeid. Dette var et nederlag for Livia. Den fysiske og psykiske belastningen ble etter hvert høy, og hun ble arbeidsufør. Livia er i dag skilt, bor alene i en kommunal leilighet, og er å anse som såkalt «permanent sosialhjelpsmottaker».

Josef kom som flyktning til Norge i 1995, han var da 60 år. Han fikk permanent oppholdstillatelse grunnet såkalte «flyktningelignende årsaker». Josef kom seg aldri i arbeid, hadde ikke krefter til verken å omskolere seg eller å lære norsk, og er i dag pensjonist. Josef savner å være til nytte for noen. Josef har kort opp-tjeningstid i folketrygden, har ikke

opptjent rett til stønad den korte tiden han har vært her, og er i dag «permanent sosialhjelpsmottaker».

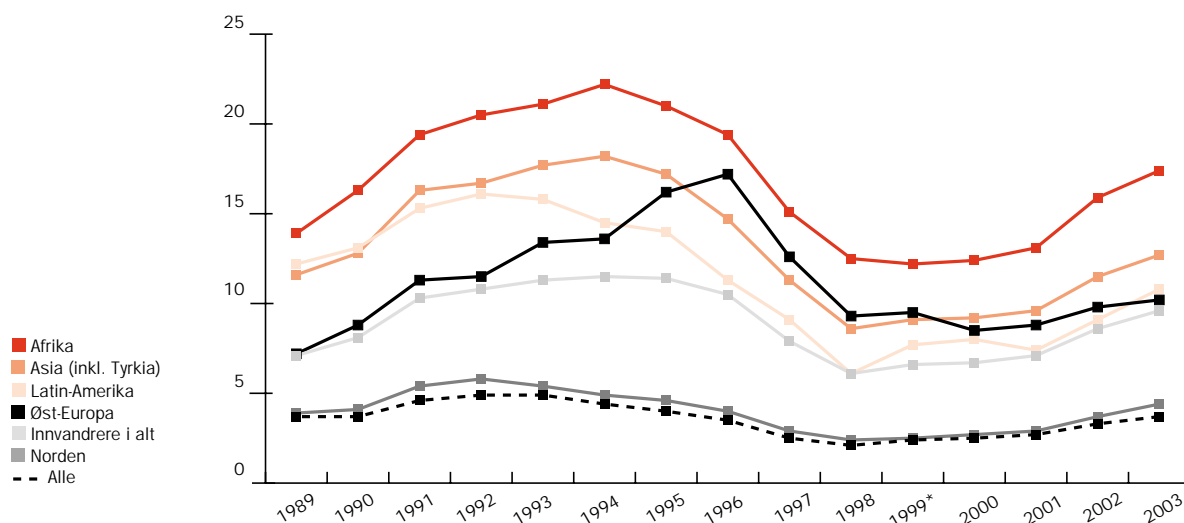
Abdi har bodd i Norge siden han var 14 år og kom som såkalt «enlig mindreårig asylsøker». Det har av flere grunner vært vanskelig for Abdi å finne seg til rette. Han har deltatt på flere kvalifiserende kurs i regi av Aetat, vært utplassert i arbeidstrening, og fått tilrettelagt botilbud mv. Abdi har kun i 6 måneder hatt ordinær arbeidsinntekt. Denne mistet han fordi stillingen skulle lyses ut, og ble tilbudt den best kvalifiserte. Abdi får i dag alle utgifter dekket av sosialkontoret. Abdi har ikke lyst til å delta på flere tiltak fordi «han får jo ikke jobb uansett».

Livia, Josef og Abdi er fiktive personer, men vi vet av vårt erfaringsmateriale at det finnes personer som likner. Hva har så virkelighetens Livia, Josef og Abdi til felles ut over å være første generasjons innvandrere? Ingen ting, bortsett fra at de utfordrer hvordan velferdsstaten skal møte de som ikke kan matche den norske «arbeidslinja». De som faller «utenfor» – fordi de blir uføre, pensjonister uten rett til pensjon, eller rett og slett ikke greier å komme seg i arbeid, har også krav på verdighet, selvrespekt og å bli møtt med respekt. Det er en stor utfordring å balansere behovet for å verne om de offentlige velferdsordningene, og samtidig gi det enkelte individ handlefrihet og økonomisk trygghet. Det å falle utenfor i en godt utbygget velferdsstat er noe annet enn å falle utenfor i en stat som kun kan tilby et minimum. SMED er bekymret dersom velferdsstaten blir forbeholdt de til enhver tid «verdige trengende».



Arbeidsledighet: Registrert helt arbeidsledig i alderen 16–74 år etter landsbakgrunn. Prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av november 1986–2003. Kilde: SSB.

*) Brudd i tidsserien i 1999 pga. endringer i definisjon av arbeidsledige.



Mangelfull kompetanse eller diskriminering?

Det er godt dokumentert at personer med innvandrerbakgrunn står overfor særskilte utfordringer når det gjelder å etablere seg på arbeidsmarkedet i stillinger de er kvalifisert for, og at noen grupper er særlig utsatt.

Arbeidsgiver har frihet til å ansette den best kvalifiserte blant aktuelle søkere til en stilling, enten det skjer ved en ekstern utlysning eller en intern forfremmelse. Dersom vi forutsetter at arbeidsmarkedet til enhver tid fungerer slik at de best kvalifiserte personene tilsettes i de ledige stillingene, må den lave sysselsettingsgraden, den uforholdsmessig høye andelen arbeidsledige samt underforbruk av innvandreres medbrakte ressurser, primært diskuteres som et kompetansespørsmål.

Det er ingen tvil om at innvandrernes situasjon på arbeidsmarkedet i dag forstås og forklares i dette perspektivet. Både introduksjonsloven og lovforslaget om obligatorisk norskopplæring, bygger på at nyankomne innvandrere må kvalifiseres

for deltakelse på arbeidsmarkedet. Systemet med godkjenning av utenlandsk utdanning og realkompetanseprøving, bygger på at medbrakt kompetanse må «etterprøves i Norge» før arbeidsgiver vil ta kompetansen i betraktning. Aetat iverksetter og gjennomfører videre ulike kvalifiseringstiltak og –ordninger som benyttes av personer med innvandrerbakgrunn. SMED har stilt spørsmålsteget ved hvor mye kvalifisering, og særlig obligatorisk kvalifisering, som reelt sett er nødvendig, selv om vi i hovedtrekk er positive til kvalifiseringsordninger og tiltak.

SMED er imidlertid ikke av den oppfatning at mangel på kompetanse er den eneste innfallsvinkelen til å forstå og å forklare innvandrernes situasjon på arbeidsmarkedet. Vi har gjennom vår rettshjelpsvirksomhet mottatt en rekke henvendelser fra personer som opplever diskriminering i arbeidslivet. Videre foreligger det rapporter og analyser fra forskere som konkluderer med at de forskjellene vi finner på arbeidsmarkedet, ikke alene kan forklares ved å ta utgangspunkt i individets kvalifikasjoner.



Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning.

En analyse av årsakene til forskjeller i arbeidsledighetsrisiko mellom arbeidstakere med innvandrerbakgrunn og etnisk norske arbeidstakere, er gjennomført av Liv Anne Støren: *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning*². Støren konkluderer med at årsaken til forskjeller i ledighetsrisiko skyldes andre forhold enn diskriminering, herunder manglende nettverk og kontakter.

«Samtidig tilsier den høye arbeidsledighetsrisikoen blant personer med ikke-vestlig bakgrunn som har bodd i Norge 9–14 år på undersøkelsestidspunktet, og som generelt har gode norskkunnskaper, at statistisk diskriminering eller andre former for diskriminering må ha vært medvirkende til deres høye arbeidsledighetsrisiko».

Arbeidsgivers holdninger til å rekruttere til mangfold er også relevant når det gjelder å forstå og forklare minoritetenes situasjon på arbeidsmarkedet. I den såkalte Cranfield-undersøkelsen kom Norge svært dårlig ut sammenliknet med andre vestlige land når det gjaldt holdninger til rekruttering av kvinner, funksjonshemmede og innvandrere. Metoden som ble benyttet besto i å intervju 6000 større virksomheter om hvilke tiltak som er iverksatt for å rekruttere blant annet kvinner, funksjonshemmede og personer med innvandrerbakgrunn.

SMEDs egen brukerstatistikk viser at vi siden oppstart har mottatt flest henvendelser som gjelder saker om diskriminering i arbeidslivet. Blant de henvendelsene vi har mot-

tatt, gjelder en betydelig andel saker «diskriminering ved ansettelse». SMED vil i denne utgaven av Underveis gi en presentasjon av hvordan ulike former for diskriminering eller ekskludering arter seg i en ansettelsesprosess. Det er SMEDs erfaring at diskriminering er en av flere årsaker til at personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad enn etnisk norske lykkes i å etablere seg på arbeidsmarkedet.

Religionsfriheten omfatter også retten til å la sin religiøse overbevisning komme til uttrykk. At Norge er et flerreligiøst samfunn, gjenspeiles også i arbeidslivet. Religiøse uttrykk og skikker kan utfordre den norske arbeidslivskulturen, som har en klar forankring i et kristent verdigrunnlag. Bruk av religiøst hodeplagg på arbeidsplassen ble et tema i den offentlige debatten omkring årsskiftet. Andre mindre debatterte, men like viktige tema som hodeplagg, er retten til bønn i arbeidstiden, fri på ikke-kristne helligdager og hva slags mat som tilbys i kantinen. SMED har valgt å presentere noen utvalgte problemstillinger som belyser de utfordringer et flerreligiøst arbeidsliv skaper.

Et bedre rettslig vern

EU som påvirkningsfaktor for norsk rettsutvikling

EU lovgivning har både direkte og indirekte påvirket rettsutviklingen i Norge. Rådskonferansen 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse, har blitt vektlagt i forbindelse med forslaget til ny lov om vern mot etnisk diskriminering³.



Artikkel om Cranfield-undersøkelsen i Dagens Næringsliv 17. april 2004, *Norge trenger deg... eller?*

2) NIFU Skriftserie 7/2004.

3) NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering, se særlig kapittel 8, Vern mot etnisk diskriminering innen EU.

Arbeidslivslovutvalget som ble nedsatt i august 2001, fikk i mandat å legge frem en delinnstilling med forslag til gjennomføring av Rådskdirektiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling med hensyn til beskjeftigelse og erverv. I mandatet til lovutvalget het det eksplisitt at:

Målsettingen er at Norge skal ha et vern på dette området som minst er på høyde med EU og innen de frister som EU har satt. Vi legger opp til at direktivet om ikke-diskriminering i arbeidslivet skal implementeres i norsk rett innen 2. desember 2003, som er implementeringsfristen for direktivet⁴.

Arbeidslivslovutvalget fremla i desember 2002 sin innstilling til nye regler om vern mot diskriminering i arbeidslivet⁵. Forslaget ble sendt på høring, og allerede i juni 2003 ble proposisjonen med lovforslag godkjent i statsråd⁶. Den 22. januar 2004 ble det holdt åpen høring i Stortingets kommunalkomiteé om forslaget, og lovforslaget ble vedtatt 26. februar 2004⁷. Lovendringene trådte i kraft 1. mai 2004. SMED mener EU-direktivet og målsettingen om å implementere dette, har hatt stor betydning for både den hurtige behandlingen av lovsaken og innholdet i reglene.

Norge har siden 1. januar 2004 deltatt i EU's handlingsprogram for bekjempelse av diskriminering. Programmet varer fra 2001–2006. I forbindelse med at Norge besluttet å delta EU's handlingsprogram, forpliktet staten seg til å klargjøre hvorvidt staten vil iverksette en prosess for å implementere nasjonal lovgiv-

ning tilsvarende Rådskdirektiv 2000/43/EF og 2000/78/EF. I den forbindelse uttalte Regjeringen seg positivt, og viste til den foreslåtte lovendringen i arbeidsmiljøloven og forslaget til lov om vern mot etnisk diskriminering⁸.

Verken Rådskdirektiv 2000/43/EF eller 2000/78/EF er EØS-relevante, selv om Norge innad i EØS-komiteen har tatt til orde for at direktivene bør gjøres til en del av EØS-avtalen.

SMED er meget positive til både deltakelse i EU's handlingsprogram og at vi i Norge har valgt å legge oss på samme nivå som EU når det gjelder lovgivning om vern mot etnisk diskriminering.

De nye reglene i arbeidsmiljølovens kapittel X A

Under Stortingets behandling av lovforslaget stemte et flertall av de politiske partiene for at det inntas nye lovregler om vern mot etnisk diskriminering i arbeidsmiljøloven. Flertallet uttalte at:

«bestemmelsene om diskriminering i arbeidslivet må medvirke til å nå målet om et mer inkluderende arbeidsliv, ikke minst slik at det blir lettere for funksjonshemmede, innvandrere og flyktninger å komme innenfor arbeidsmarkedet. All erfaring tilsier at tilknytning til arbeidslivet er en nøkkel til bedre integrering i det norske samfunnet.»

Lovforslaget innebærer at det tidligere diskrimineringsforbudet i § 55 A erstattes med et nytt kapittel X A. De foreslåtte bestemmelsene innebærer et styrket vern mot etnisk



4) Brev fra daværende statsråd i Arbeids- og administrasjonsdepartementet til Arbeidslivslovutvalget av 2 september 2002.

5) NOU 2003:2 *Skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet*.

6) Ot prp nr 104 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.m (likebehandling i arbeidslivet) m.m.*

7) Innst O nr 52 (2002–2003) og Beslu O nr 58 (2003–2004).

8) St prp nr 11 (2003–2004) Om samtykke til godkjenning av ei avgjørd i EØS-komiteen om innlemming i EØS-avtala av fellesskap handlingprogrammet om motkjemping av diskriminering (2001–2006).

diskriminering på flere områder. De viktigste elementene i loven er som følger:

- All diskriminering i arbeidslivet er nå forbudt, og loven beskytter mot diskriminering fra «utlysning av stilling til opphør». I praksis vil regelverket f.eks. beskytte mot diskriminering i forbindelse med interne forfremmelser, lønnsutvikling og kompetanseutvikling.
- Diskriminering på en rekke ulike grunnlag er forbudt og loven nevner selv «hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse, alder, seksuell orientering, religion og livssyn, funksjonshemming, politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, kjønn».
- Det er presisert at loven gjelder vern mot både direkte og indirekte diskriminering, trakassering og instruks om å forskjellsbehandle. Det er gitt en beskyttelse mot gjengjeldelse for den som (aktsomt) tar opp en sak om diskriminering.
- Arbeidssøker har rett til å få opplysninger om de formelle kvalifikasjonene som den som ble ansatt har i en sak hvor en enkeltperson mener seg forbigått/diskriminert.
- Eksisterende ordning med delt bevisbyrde videreføres i alle diskrimineringssaker, også trakasseringssaker. Dette innebærer at dersom arbeidstaker kan etablere en presumpsjon (sannsynlighet) for at det har funnet sted diskriminering, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at dette ikke har skjedd.
- Det er innført en særskilt erstatningsordning i saker om diskriminering. I praksis innebærer

dette at den som utsettes for diskriminering kan få erstatning for ikke-økonomisk tap uten hensyn til om det forelå en intensjon om å diskriminere. Utmålingen av erstatning vil være avhengig av blant annet krenkelsens grovhet og arbeidsgivers skyld, samt arbeidstakers eget forhold.

SMED er i hovedtrekk svært tilfreds med den lovgivning som nå er vedtatt. Tatt i betraktning den korte tid som er gått fra loven trådte i kraft, har vi foreløpig ikke noen erfaringer med den nye lovgivningen. Vi ser imidlertid at flere av sakene vi tidligere har avvist, vil kunne bli behandlet med utgangspunkt i den nye lovgivningen, og at f.eks. erstatningshjemmelen ville vært relevant å påberope seg i flere av våre saker.

Aktivitetsplikt, håndheving og rettshjelp

Selv om vi nå har fått lovregler som gir et langt mer effektivt vern mot diskriminering i arbeidslivet enn den tidligere § 55 A i arbeidsmiljøloven, er det fortsatt er endel som gjenstår. For det første er det fortsatt noen mindre mangler ved lovgivningen. Etter SMEDs oppfatning er det vel så viktig at det proaktive arbeidet for ikke-diskriminering må forankres i en lovbestemt plikt. Til sist mener vi at også arbeidsmiljølovens kapittel X A bør håndheves av samme håndhevingsapparat som skal håndheve lov om vern mot etnisk diskriminering, og likestillingsloven.

Prinsipielt mener SMED at diskrimineringsbestemmelser i ulik lovgivning både når det gjelder innhold og ordlyd, bør være likeartede. Vi ser at det fortsatt vil være et behov for



harmonisering av bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel X A, likestillingsloven og de foreslåtte bestemmelsene i ny lov om vern mot etnisk diskriminering, se f.eks. § 54 J og likestillingslovens § 17. (Det er også uklart hvordan enkelte av bestemmelsene i kapittel X A skal sanksjoneres, f.eks. brudd på forbudet mot å innhente bestemte opplysninger jf § 54 D nr 4 og opplysningsplikten jf § 54 H). SMED mener også at det utvilsomt bør reguleres i forskrift at arbeidsmiljøloven kapittel X A også gis anvendelse for personer utplassert i arbeidsmarkedstiltak, som lærlinger, som ledd i attføring. Dette er særskilt sårbare grupper på arbeidsmarkedet.

I likestillingsloven er det inntatt en bestemmelse om plikt til å arbeide proaktivt for likestilling mellom kjønnene, og rapportere årlig både om tiltak og situasjonen i f.eks. virksomheten. I forslaget til lov om vern mot etnisk diskriminering er det foreslått en tilsvarende bestemmelse. Hva som kommer til å bli utfallet av den politiske behandlingen av saken er ennå ikke klart, men det er ikke tvil om at det proaktive arbeidet vil bli svært avgjørende for å motvirke segregering og diskriminering. SMED har tatt til orde for at vi trenger en lovfestet aktivitetsplikt i arbeidet for etnisk likestilling. En lovfestet aktivitetsplikt vil gi arbeidet for etnisk likestilling den legitimitet og forankring som gjør at alle samfunnsaktørene må ta dette på alvor. SMED ser imidlertid også at det er andre – og kanskje viktigere – innfallsvinkler til deler av det proaktive arbeidet, og vi sikter her særlig til partsamarbeidet mellom hovedorganisasjonene i arbeidslivet, og kunnskapsoverføring om tiltak som virker

positivt. Aktivitetsplikten vil i dette perspektivet kun være et «ris bak speilet» for aktører som ellers ikke er seg sitt samfunnsansvar bevisst.

Likestillingsloven håndheves av Likestillingsombudet, lov om vern mot etnisk diskriminering er foreslått håndhevet enten av et eget håndhevingsapparat eller av et felles likestillings- og diskrimineringsombud. I skrivende stund utredes lovgivning for å gi funksjonshemmede et styrket vern mot diskriminering, og et tilsynsapparat for denne lovgivningen. Hva så med diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt i kapittel XA, og som ikke faller inn under noen av de relevante håndhevingsapparatene? Er det mindre behov for å etablere et håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av seksuell orientering og alder enn kjønn, etnisitet og religion? Etter SMEDs vurdering er det klart at det bør etableres et håndhevingsapparat som får hele arbeidsmiljølovens kapittel X A i sitt kompetansegrunnlag. SMED anbefaler sterkt at det fremmes et lovforslag om dette parallelt med behandlingen av ny lov om vern mot etnisk diskriminering, og felles håndhevingsapparat.

Et effektivt vern mot diskriminering forutsetter også at adgangen til domstolene sikres. Tilgang på fri rettshjelp vil i den sammenheng være viktig. SMED har erfart at i diskrimineringsaker, hvor det økonomiske tapet kan være marginalt, vil kostnadene knyttet til en rettslig prosess være uforholdsmessig høye, og at dette i praksis gjør at personer som utsettes for diskriminering avstår fra å ta ut søksmål. SMED antar at dette vil være tilfelle i forhold til alle former for diskriminering på alle grunnlag. Vi mener på den bakgrunn at det er



et sterkt behov for å se på eksisterende ordning er med fri rettshjelp. Det er vår erfaring at en sak om diskriminering ikke anses som så alvorlig at staten yter fri rettshjelp. Dette er SMED kritisk til. (Mer om dette i kapittel 7, avsnitt om bortfall av SMEDs rettshjelp) S/02.

Den utfordrende religionsfriheten

Hva er problemet?

Religionsfrihet og religionsutøvelse reiser i realiteten to viktig generelle problemstillinger: 1) hvor langt rekker retten til religions- og livssynfrihet og religion- og livssynutøvelse, og 2) retten til vern mot diskriminering grunnet religion eller livssyn. SMED har kommet i befatning med begge problemstillingene i vårt arbeid med saker om diskriminering i arbeidslivet.

Det er vår påstand at norsk arbeidsliv- og arbeidslivskultur ikke er sekulært i videste forstand. En luthersk-kristen religionsutøvelse ligger – av historiske årsaker – i bunnen av det som kan sies å være norsk arbeidslivskultur og det politiske og juridiske rammeverket omkring det norske arbeidslivet. Norsk arbeidslivskultur er i stor utstrekning forenelig med et kristent verdigrunnlag, f.eks. med lovfestet rett til fri på kristne helligdager. Det kan videre nevnes kristen symbolikk, f.eks. et diskret kors, som aksepteres uten at det stilles spørsmålsteget ved om uttrykket er forenelig med virksomhetens verdigrunnlag. Og ikke minst markering av kristne høytider, særlig julefeiring, som en integrert del av det sosiale kollegafellesskapet.

Retten til religionsfrihet- og religionsutøvelse og vernet mot diskriminering grunnet religionsutøvelse, utfordrer deler av norsk arbeidslivskultur. Norge er blitt – og vil i stadig større grad bli – en flerreligiøs stat; hvor personer både med etnisk minoritetsbakgrunn og majoriteten, bekjenner seg til ulike livssyn og religioner. Samtidig utfordres en *ung* norsk sekulær tradisjon bygget på et kristent verdigrunnlag, av livssynminoriteter med en synlig religionsutøvelse, kanskje særlig i form av religiøse hodeplagg som turban og hijab.

Det er SMEDs erfaring at både arbeidsgivere, fagforeninger og kollegafellesskapet ofte har vanskeligheter med å håndtere denne virkeligheten på en måte som både ivaretar enkeltindividenes rett til religionsutøvelse og vern mot diskriminering, og andre verdier som «et fullt forsvarlig arbeidsmiljø». SMED har ennå ikke mottatt en henvendelse hvor det ikke – i prinsippet – burde være mulig å finne praktiske løsninger som balanserer behovet for religionsutøvelse med de konkrete behovene på arbeidsplassen, men vi har mottatt flere henvendelser hvor arbeidsgiver, arbeidstaker og de tillitsvalgte selv ikke har greid å finne frem til gode løsninger. Årsakene til disse konfliktene er sammensatte, men det dreier seg om alt fra dårlig kommunikasjon og manglende kompetanse, til manglende vilje.

Menneskerettigheter, juss, etikk og politikk

Religionsfriheten er en grunnleggende verdi i et demokratisk samfunn, og er beskyttet som en uinnskrenket menneskerett. Dette er fremhevet gjentatte ganger av menneskerettsdomstolen.



Som sikret i artikkel 9 er tankefrihet, tros- og religionsfrihet grunnleggende byggesteiner i et «demokratisk samfunn» innenfor rammene av konvensjonen. I sin religiøse dimensjon er denne friheten et av de mest vesentlige elementene i identiteten til troende og deres livssyn, samtidig som den er et verdifullt gode for ateister, agnostikere, skeptikere og de som er uberørt av tro.

Pluralismen som ufravikelig del av et demokratisk samfunn, som er oppnådd gjennom århundrer, avhenger av denne friheten. Mens religiøs frihet primært er et spørsmål om den enkeltes samvittighet, innebærer den blant annet også friheten til å «tilkjenne [sin] religion». Å bære vitnesbyrd i ord og handlinger er knyttet til forekomsten av religiøs overbevisning⁹. (SMEDs oversettelse)

blere presteseminarer eller religiøse skoler og friheten til å utvikle og spre religiøse tekster og publikasjoner.» (SMEDs oversettelse)

I norsk rett er religionsfriheten fastslått i Grunnlovens § 2, og retten til vern mot diskriminering grunnet religion og livssyn er eksplisitt vernet av nytt kapittel X A i arbeidsmiljøloven (også tidligere § 55 A). SMED mener at det i liten grad er tvilsomt at det foreligger et lovfestet vern av retten til religionsutøvelse og retten til vern mot diskriminering grunnet religion og livssyn¹⁰.

En ung muslimsk kvinne som valgte å ta i bruk hijab grunnet religiøs overbevisning og ble bedt om å forlate arbeidsplassen, utløste en debatt med høy temperatur. Det er klart at debatten om retten til religionsutøvelse på arbeidsplassen først og fremst gjelder hvordan norske lovregler *burde være*, snarere enn hva som er gjeldende rett i dag.

Både tilhengere og motstandere av et forbud, brukere og interesseorganisasjoner, kom til orde i radio, aviser og TV. Hijab var tema for en rekke debattprogram. Kvinner som selv brukte hijab demonstrerte for sin rett til å bruke dette hodeplagget i januar 2004. Dagsavisen gjennomførte en meningsmåling og fant at 1 av 5 etnisk norske ville reagert negativt på å bli ekspedert av en person med hijab¹¹. Foreløpig siste utvikling i debatten er *debatten om* hvem som ble invitert til å komme med bidrag til boken *Hijab i Norge, trussel eller menneskerett*¹², og debatten om et norsk forbud mot bruk av religiøst hodeplagg på universiteter og høyskolen som følge av EMDs dom i saken *Leyla Sahin v. Turkey*¹³.

FNs menneskerettighetskomité har i SPs generelle kommentar 22 til Rett til tankefrihet, tros- og religionsfrihet (art. 18) punkt 4 konkretisert den kollektive dimensjonen ved religionsfriheten slik:

«Religiøs overholdelse og praktisering kan innbefatte ikke bare seremonielle handlinger men også skikker som gjelder diettregler, bruk av spesielle klesplagg eller hodeplagg, deltakelse i ritualer forbundet med bestemte livsfaser og bruk av språkforbeholdt en spesiell gruppe. Praktiseringen og formidlingen av religion inkluderer i tillegg handlinger som står sentralt i ivaretagelse av en religiøs gruppes indre anliggender som friheten til å velge egne ledere, prester og lærere, friheten til å eta-

9) Kokkinakis vs. Greece, sak nr 3/1992/348/421.

10) Se for øvrig bidragene fra Kristin Mile og Ronald Craig i boken *Hijab i Norge, trussel eller menneskerett*, Njål Høstmælingen (red.) 2004.

11) Meningsmåling utført av Visendi, se artikkel i Dagsavisen 6. februar 2004 *Nordmenn er negative til ansatte med hijab*.

12) Se artikkel I Universitas 19. mai, hvor blant annet Walid Al-Kubaisi, Nina Karin Monsen, Hege Storhaug og Unni Wikan, med ulik innfallsvinkel uttaler seg kritisk til hvem som er bidragsytere til artikkelsamlingen.

13) Council of Europe, Case of Leyla Sahin v. Turkey (application no. 44774/89), Strasbourg 29. juni 2004.

Hijab – nok en gang...

SMED mottar jevnlig henvendelser fra arbeidsgivere både i offentlig og privat sektor med forespørsel om hvordan arbeidsgiver skal håndtere bruk av hijab. Vi gir råd som primært tar utgangspunkt i at det er mulig å finne løsninger som ivaretar både arbeidsgivers og arbeidstakers behov. Vår erfaring med de av arbeidsgiverne som tar kontakt med oss, er nærmest utelukkende positiv. Det er et ønske om å imøtekomme arbeidstakerne.

SMED har imidlertid også mottatt flere henvendelser fra kvinner som i litt ulike situasjoner har opplevd at det er vanskelig å ta i bruk hijab på jobben, eller har møtt motstand når de har informert arbeidsgiver om at de av religiøse grunner vil bruke hijab. Gjennom disse henvendelsene får vi et noe annet bilde.

Sak 2000/193 Uniformsreglementet til Oslo Plaza

Saken er tidligere omtalt, men er fortsatt interessant fordi dette var den første prinsipielle saken om religiøst hodeplagg som Likestillingsombudet og senere Klagenemnda for likestilling fikk til behandling. Saken gjaldt i korthet hvorvidt uniformsreglementet til Oslo Plaza var ulovlig fordi det inneholdt en passus om at:

*«Hodeplagg skal ikke benyttes!
Unntak: Door-Men, Bell-Men.»*

Klagenemnda behandlet saken med utgangspunkt i likestillingslovens § 4 annet ledd jf § 3 annet ledd, men fremhevet at selv om saken har en likestillingsrettslig side, så:

«reiser den i først rekke problemstillinger knyttet til andre menneskerettigheter som retten til ikke å bli diskriminert på grunn av religion.»

Klagenemnda fant at majoriteten av de som rammes av forbudet er kvinner fordi det primært er muslimske kvinner som bærer hodeplagg. Den neste problemstillingen var da hvorvidt dette er urimelig når det vurderes i forhold til den arbeidstakergruppen det var tale om i den konkrete saken. Urimelighetsvurdering tar utgangspunkt i en interesseavveining, hvor virksomhetens behov veies opp mot betydningen av å bære hodeplagget for den som ønsker å bruke hodeplagg. Klagenemnda la i sin vurdering vesentlig vekt på at det var mulig å finne praktiske løsninger som ivaretok både estetiske hensyn, hensynet til sikkerhet og hensynet til funksjonalitet. Videre ble det fremhevet at hodeplagget for muslimske kvinner var viktig, og det ble trukket en parallell til såkalte «ikke-diskutable religiøse symboler». Det ble til sist vist til at Oslo Plaza har endret praksis og gir muslimske kvinner adgang til å bruke religiøst hodeplagg på jobben.

Sak 2001/252 Hodeplagg som sikkerhetsrisiko for vekter

En kvinne henvendte seg til SMED fordi hun var innkalt til intervju hos et stort vekterselskap etter at hun hadde gjennomført et vekterkurs. Kvinnen fikk opplyst at hun gjennomførte et godt intervju, men at det ville være vanskelig å ansette en person som brukte hijab. I en e-



post uttalte personen som intervjuet søkeren at det per i dag ikke var mulig å bruke slør/hodeplagg til uniformen deres. SMED tok opp saken med arbeidsgiver. Det ble gjennomført et forhandlingsmøte hvor arbeidsgiver fastholdt at bruken av hodeplagget innebærer en sikkerhetsrisiko, tiltrekker seg uvelkommen oppmerksomhet og gjør det vanskeligere for vekteren å høre og å observere.

SMED valgte å sende saken over til Arbeidstilsynet 2. distrikt for en uttalelse. Tilsynet fremhevet at de i saker av denne karakter kun har kompetanse til å veilede partene. Arbeidstilsynets uttalelse er av generelle interesse. Arbeidstilsynet fremhevet at dersom et forbud mot bruk av religiøst hodeplagg skal være saklig, må hodeplagget medføre en særlig sikkerhets- eller helserisiko. Arbeidstilsynet fremhevet videre at:

«På bakgrunn av den kunnskap vi har om bransjen, kan vi imidlertid ikke se at det er slike spesielle krav til sikkerhet og helse at det er saklig grunn til å forby religiøst hodeplagg. Stoff og utforming av hodeplagget kan velges på en slik måte at det ikke medfører redusert sikkerhet verken som resepsjonist eller vekter, samtidig som hodeplagget ivaretar sitt religiøse formål».

Til tross for at SMED både informerte arbeidsgiver om avgjørelsen fra Klagenemnda for likestilling og Arbeidstilsynets generelle uttalelse, valgte vekterselskapet å ikke endre sitt standpunkt. Fordi kvinnen ønsket å avslutte saken, hadde ikke SMED grunnlag for å forfølge saken videre til tross for at vi er av den

oppfatning at vekterselskapet i dette tilfellet opptrådte i strid både med arbeidsmiljøloven (§ 55 A) og likestillingsloven (§ 4 annet ledd jf § 3 annet ledd).

Sak 03/273 Uniformsreglement med forbud mot hodeplagg for ansatte i A-Møbler AS

En muslimsk kvinne henvendte seg til SMED fordi hun etter å ha besluttet å ta i bruk hijab ble nektet å utføre arbeid i henhold til arbeidsavtale. Arbeidsgiver henviste til at uniformsreglementet ikke tillot bruk av hodeplagg av noe slag, jf formuleringen

«Hodeplagg kan ikke benyttes»

Saken slik SMED fikk den til behandling, reiste flere juridiske problemstillinger. For det første hvorvidt uniformsreglementet var i strid med likestillingslovens diskrimineringsforbud, eller diskrimineringsforbudet i aml § 55 A, nytt kapittel X A. For det annet hvorvidt suspensjonen/oppsigelsen av kvinnen innebar en ulovlig diskriminering i strid med arbeidsmiljøloven eller likestillingsloven. For det tredje hvorvidt arbeidsgivers fremgangsmåte var i strid med stillingsvernreglene i arbeidsmiljøloven.

SMED fremla på vegne av kvinnen saken for Likestillingsombudet. Likestillingsombudet uttalte seg om saken, og fastslo innledningsvis at et nøytralt forbud mot bruk av hodeplagg utgjorde en indirekte forskjellsbehandling jf lovens § 3 tredje ledd, fordi forbudet primært rammet muslimske kvinner. Spørsmålet var om denne forskjellsbehandlingen



var lovlig fordi det middel som er valgt var egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet jf likestillingslovens § 3 fjerde ledd. Likestillingsombudet uttalte blant annet:

«Formålet med en generell kleskodeks er gjerne hensynet til gjenkjennelseeffekten og en enhetlig presentasjon av ansatte. Dette formålet er etter mitt syn forståelig og saklig. Spørsmålet blir imidlertid om et reglement som forbyr hodeplagg spesielt, er egnet, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet.

Hensynet til helse og sikkerhet kan være saklig grunn til å nekte bruk av enkelte klesplagg. I slike tilfeller vil et forbud være nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til formålet – som er å sikre de ansattes liv og helse. Dersom formålet kun er likebehandling av ansatte, gjenkjennelseeffekt og enhetlig presentasjon, er imidlertid et forbud mot bruk av hodeplagg etter mitt syn uforholdsmessig inngripende for kvinnene som rammes, all den tid hodeplagget er en del av deres personlige integritet.

[Arbeidsgiver] har for øvrig argumentert med behovet for verdinøytralitet. Ombudet stiller seg åpen for at dette i enkelte tilfeller kan være et relevant argument for lovlig å kunne operere med et forbud mot hodeplagg på arbeidsplassen. Et vilkår må i så fall være at arbeidet som utføres på den konkrete arbeidsplassen innebærer et spesielt behov for signalisere verdinøytralitet. Dette er ikke utenkelig for

eksempel innen enkelte frivillige organisasjoner. Ombudet finner imidlertid ikke at arbeidet som gjøres [hos arbeidsgiver] innebærer et slikt behov.»

Likestillingsombudet fastslo etter dette at uniformsreglementet var i strid med likestillingsloven, og anmodet om at kvinnen fikk anledning til å bruke hodeplagget i sitt arbeid. Arbeidsgiver og kvinnen kom til enighet og inngikk et forlik som avsluttet tvisten.

04/12 Forbud mot bruk av hodeplagg for rengjøringspersonale på hotell

En kvinne henvendte seg til SMED fordi hun i forbindelse med et intervju til en stilling som ekstrahjelp som rengjøringsassistent på et hotell, ble informert om at det var en forutsetning at hun ikke benyttet hodeplagg på arbeidet. Kvinnen skulle rydde og klargjøre værelser for nye gjester.

SMED henvendte seg først til hotellet og redegjorde for at hotellets praksis tilsynelatende var lovstridig. Vi henviste til reglene både i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven samt de avgjørelser og uttalelser som foreligger på området. Da vi ikke mottok noen tilbakemelding fra hotellet gjorde vi hotellet oppmerksom på at saken ville bli fremlagt for Likestillingsombudet med mindre vi mottok en rask avklaring og tilbakemelding. Etter dette valgte hotellet å beklage saken, og informerte om at:

«Etter nærmere vurderinger har vi nå valgt å godta hodeplagg. Dersom dette er av religiøse faktorer.»





Metropolitan Police i London har designet et eget hodeplagg for muslimske politkvinner.



Hva er så status når det gjelder religiøst hodeplagg? Det er vår erfaring at de fleste arbeidsgivere i samarbeid med den eller de berørte ansatte greier å finne praktiske løsninger som ivaretar både virksomhetens og arbeidstakers behov. Vi har eksempler på at sykehus, operasjonsstuer og militæret greier å finne gode praktiske løsninger som ivaretar behovet for uniformering, hygiene og sikkerhet.

Av de sakene som er omtalt ovenfor, gjelder tre av henvendelsene service eller kundebehandling. I disse sakene løste konflikten seg og arbeidstaker fikk anledning til å bruke hijab. Vi mener at det er rimelig klart at det skal svært mye til før hensynet til uniformering går foran arbeidstakers behov for å bære hijab. Etter vår vurdering byr ingen av disse tre sakene på stor grad av tvil, arbeidsgivers argumenter mot bruk av hijab var ikke tilstrekkelig tungtveiende.

Når det gjaldt hensynet til sikkerhet, er vi sterkt tvilende til den argumentasjon som ble fremført av det aktuelle vekterselskapet. Det vil utvilsomt være mulig å tilrettelegge for et hodeplagg som ikke utgjør noen sikkerhetsrisiko i tjenesten. Dette spørsmålet ble imidlertid ikke avklart.

For å illustrere hvilke muligheter som faktisk foreligger når det gjelder tilrettelegging for bruk av hodeplagg kan det nevnes at Metropolitan Police i London har designet et eget hodeplagg for muslimske polititjenestemenn, slik at disse både kan tjenestegjøre i politiet og samtidig bære religiøst hodeplagg. SMED er ikke kjent med om tilsatte i alle avdelinger kan bære hodeplagget,

men ser at muslimske kvinner om ikke annet kan tjenestegjøre i noen avdelinger med religiøst hodeplagg. Det er vanskelig å se for seg at de oppgavene en vekter utfører tilsier et annet utfall.

Dommen Leyla Sahin v. Turkey

Debatten om forbud mot bruk av hijab gjør det interessant å se litt nærmere på hva domstolen i Strasbourg bygget sin avgjørelse på i saken Leyla Sahin v Turkey. Saken gjaldt som ovenfor nevnt et forbud mot bruk av hijab på universitet og høyskole, men den har en viss interesse også når det gjelder debatten om bruk av hijab i arbeidslivet.

Leyla Sahin kom fra en tradisjonell muslimsk familie som anså det som en religiøs plikt å bruke hijab. Som 5-års medisinstudent ved Universitetet i Istanbul ble hun nektet adgang til semesteremner og eksamen grunnet brudd på reglement som forbød bruk av hijab. Det ble reist disiplinær sak mot Leyla, og hun ble suspendert. Leyla fullførte sine studier ved Universitet i Wien.

Domstolen vurderte først om det forelå et inngrep i retten til religionsutøvelse (e.g. spørsmålet om «interference»). Dette spørsmålet er prinsipielt viktig nettopp fordi det er anført at hijab er mer en politisk og kulturell symbolikk, enn en religiøs plikt for muslimske kvinner¹⁴. Domstolen uttalte om dette:

«Søkeren sa at hennes bruk av hodeplagg var i samsvar med en religiøs formaning og dermed tilkjennega hun sitt ønske om å føye seg til de plikter som en islamsk tro pålegger. Følgelig kan hennes beslutning om å bære hodeplagg

14) Se f.eks. Walid Al-Kubaisi i Dagbladet 19. januar *Slør er uniform!*

betraktes som motivert av eller inspirert av en religion eller tro, og uten å bestemme om slike beslutninger i alle tilfeller tas for å oppfylle en religiøs plikt, bygger retten på en forutsetning om at bestemmelsene det her gjelder, som legger begrensninger mht hvor og hvordan man har rett til å bære det islamske hodeplagget, utgjør en innblanding i søkerens rett til å tilkjenne sin religion.» (SMEDs oversettelse.)

Det er viktig å merke seg at domstolen legger til grunn at bruk av hijab for denne kvinnen var motivert av en religiøs overbevisning, og at lovforbudet derfor innebar et inngrep i Leylas religionsutøvelse. Det er også grunn til å merke seg at domstolen ikke legger til grunn at bruk av hijab alltid vil være religiøst motivert. Fordi bruk av hijab – om ikke for alle så for noen muslimske kvinner – er religionsutøvelse, er det nødvendig å vurdere spørsmålet om lovforbud som et spørsmål om *inngrep i retten til religionsutøvelse*.

Det er videre grunn til å merke seg at domstolen uttaler at det i demokratiske stater hvor det er flere religioner som utøves samtidig, kan det være nødvendig å begrense retten til religionsutøvelse for å sikre livsynfrihet. Domstolen legger i denne saken stor vekt på at den tyrkiske konstitusjonen skal sikre sekularitet:

«...prinsippet om sekularisme I Tyrkia er uten tvil et av de grunnleggende prinsippene til staten, som er i samsvar med legalitetsprinsippet og respekten for menneskerettighetene (Refah, Partisi og andre, sitert over i § 93). I et land som Tyrkia, der det store flertallet av

befolkningen tilhører en særskilt religion, vil tiltak gjennomført på universiteter for å hindre at visse fundamentalistiske religiøse bevegelser legger press på studenter som ikke praktiserer den religionen eller på dem som hører til andre religioner kan rettferdiggjøres under artikkel 9 § 2 av konvensjonen. I den sammenhengen kan sekulære universiteter regulere uttrykk for ritualer og symboler til den nevnte religionen ved å pålegge begrensninger på sted og type uttrykk med det målet å sikre fredelig sameksistens mellom studenter fra forskjellige trosretninger og dermed verne offentlig ro og andres tro.» (SMEDs oversettelse.)

Situasjonen i Tyrkia er på ingen måte overførbar til Norge. I Norge har vi ikke et konstitusjonelt prinsipp om sekularitet, men en luthersk-kristen statsreligion. Vi har heller ikke en operativ og truende politisk fundamentalistisk bevegelse som er en reell maktfaktor, selv om det kan finnes miljøer som har som målsetting å undergrave demokrati og parlamentarisme.

SMED vil likevel fremheve at dersom det innad i det muslimske miljøet utøves tvang overfor muslimske kvinner og barn som ikke ønsker å ta i bruk hijab, kan spørsmålet om et forbud mot hijab for å ivareta andres rettigheter, også kunne komme på spissen i Norge. Retten til å bære hijab i Norge vil på mange måter være avhengig av at det muslimske troende også respekterer kvinner som ikke velger å ta i bruk hijab. En åpen diskusjon i det muslimske samfunnet om retten til *ikke å bære hijab*, vil derfor være en viktig.





Sand i maskineriet.

Andre aspekter ved religionsutøvelse i arbeidslivet

Et av bidragene til Maktutredningen var boken *Sand i maskineriet, Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*¹⁵. I artikkelen *Makt i det flerkulturelle arbeidslivet* oppstilles innledningsvis følgende hypotese: «*Jo mer etnisk sammensatt arbeidsstokk i en bedrift, desto mer makt har arbeidsgiveren*¹⁶». Hypotesen søkes begrunnet i at i etnisk heterogene arbeidsfellesskap vil arbeidstakerne ikke ha sammenfallende interesser i samme utstrekning som i mer homogene miljøer. Forfatteren viser til at etniske minoritetene ikke var så opptatt av likhet, men snarere av retten til å være forskjellig:

«Behovet for å kunne være ulik majoriteten dreide seg om alt fra egen mat i kantina, bønnenrom, språkkurs til muligheten til å ta lange ferier slik at de kunne besøke familien i hjemlandet¹⁷.»

Innfallsvinkelen, at minoritetenes fokus på retten til å være forskjellig er et problem, er spennende i perspektiv av diskusjonen om en homogen norsk arbeidslivskultur. SMEDs erfaring er imidlertid at arbeidstakere med etnisk og religiøs minoritetsbakgrunn har sammenfallende interesser med etnisk norske arbeidstakere: interesse i arbeid, lønn, kompetanseutvikling, en hensiktsmessig balanse mellom arbeid og fritid, interesse i å beholde arbeidet og karriereutvikling. Majoriteten av de sakene vi får inn gjelder også diskriminering i forhold til disse interessene.

SMED får også henvendelser som typisk gjelder utøvelse av religion for

livssynsminoriteter, f.eks. rett til fri på ikke-kristne helligdager, halal-mat i kantinen, bønnenrom og adgang til å be i arbeidstiden, og religiøse symboler og klesplagg. SMED vil imidlertid advare mot å gjøre denne typen henvendelser til markører for interesseulikheter i forhold til verdien av arbeid. Dette vil med urette bidra til å befeste holdninger til etniske og religiøse minoriteter som mindre kvalifisert og motivert for arbeid.

Særlig vanskelig kan disse situasjonene bli for unge mennesker, som aldri har sett på religion og religionsutøvelse som et hinder, og som konfronteres med holdninger de ikke trodde eksisterte. SMED ble kontaktet av en ung sikh som søkte lærlingeplass, og fikk beskjed om at han måtte fjerne turban og skjegg dersom han skulle få tilbud. En annen henvendelse kom fra en ung kvinne med hijab som skulle utplasseres i praksis plass. Virksomheten ønsket ikke kvinner som brukte hijab, og Aetat aksepterte arbeidsgiverens begrunnelse fordi den aktuelle arbeidsgiveren ellers tok i mot så mange unge med innvandrerbakgrunn. Som påpekt tidligere gjelder ikke kapittel X A for lærlinger og personer utplassert på arbeidsmarkedstiltak, og i prinsippet foreligger det ikke rettslig grunnlag for å gå videre med saken.

Et annet viktig spørsmål som vi jevnlig besvarer, er spørsmålet om rett til fri på ikke-kristne-helligdager. Det er fundamentalt for troende å kunne feire religiøse høytider, og ikke alle er kjent med de enkelte sidene av retten til fri på ikke-kristne religiøse høytider:

15) Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink, Jon Rogstad; *Sand i maskineriet, Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. 2002.

16) Se *Makt i det flerkulturelle arbeidslivet* av Jon Rogstad s 85 flg.

17) Se side 92.

Sak 04/247 Rett til fri på religiøse helligdager

Prinsippet om religionsfrihet er slått fast i Grunnloven § 2 første ledd. Av dette prinsippet kan det imidlertid ikke utredes hvorvidt arbeidstaker har rett til fri i forbindelse med muslimske helligdager. I lov om helligdager og helligdagsfred av 6. oktober 1994 fremgår det av § 2 hva som er Norges offisielle helligdager. For dem som tilhører en et trossamfunn utenfor Den norske kirke eller bekjenner seg til ikke kristne religioner har man rett på to fridager i forbindelse med religiøse høytider i sin religion. Dette følger av *lov om trdomssamfunn og ymist anna av 13.06.1969 § 27a*.

For å få fri må arbeidstaker gi beskjed til arbeidsgiver minst 14 dager på forhånd. Arbeidsgiver kan ikke kreve «bevis» for at man bekjenner seg til en religion for å gi fri. Når det gjelder lønn, må man jobbe inn igjen disse to dagene. Tidspunkt for dette avtales med arbeidsgiver. Denne opparbeidingen kan ikke anses som overtid, selv om man arbeider inn fridagene i et tidsrom man vanligvis vil ha krav på overtidbetaling. Arbeidsmiljøloven § 45 nr 3 gir arbeidstaker rett til å arbeide inn fri vedkommende har tatt i forbindelse med sin religions helligdager på søndager og helligdager uten at det må søkes om særskilt tillatelse om dette.

Lov om trdomssamfunn og ymist anna Kap. II a. Rett til fri ved religiøse høgtider § 27 a:

«Den som ikkje høyrer til Den norske kyrkja har rett til fri frå arbeid, skulegang, tenesteplikt og liknande i opp til to dagar kvart år i samband med religiøse høgtider etter vedkomande sin religion.

Arbeidsgjevar har rett til å krevja at desse fridagane vert arbeidd inn att av arbeidstakar. Etter førehandstingingar med arbeidstakaren fastset arbeidsgjevaren når innarbeidinga skal skje.

Arbeidstakar som ynskjer å nytte denne retten til fridagar, skal gje arbeidsgjevaren varsel seinast 14 dagar på førehand.

Dersom vedkomande religion høgtidar meir enn to religiøse høgtidsdagar kvart år, og desse fell utanom dei fridagane som elles gjeld her i riket, kan vedkomande sjølv velje dei to fridagane han har rett til, som religiøse høgtidsdagar.

Innarbeiding av fri som er gitt i medhald av paragrafen her, vert ikkje rekna som overtid jamvel om arbeidstida overstig dei timetal som er fastsett i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. § 46 og § 47.»



Sak 01/271 Bønnerom og bønn i arbeidstiden

SMED mottok en henvendelse fra AOF Telemark med forespørsel om arbeidstakers rettigheter til bønn i arbeidstiden. Bakgrunnen for henvendelsen var at en person i begynnelsen hadde fått lov til å be i arbeidstiden, men arbeidsgiver trakk tillatelsen tilbake fordi arbeidsgiver mente dette ble for dominerende på arbeidsplassen. For arbeidstaker var det viktig å få anledning til å fortsette å be.

Utgangspunktet for arbeidstakers rettigheter og plikter er arbeidsavtalen, tariffavtale og arbeidsmiljøloven. Utgangspunktet er fast arbeidstid, med fri i forbindelse med lunsj. Arbeidstaker skal stå til arbeidsgivers disposisjon i arbeidstiden, og arbeidstaker kan da som hovedregel ikke kreve å få be i arbeidstiden. Arbeidstaker har imidlertid rett til å be i lunsjpausen. I lunsjpausen skal ikke arbeidstaker stå til disposisjon for arbeidsgiver.

I prinsippet burde dette være et forhold som arbeidstaker tok opp med arbeidsgiver i forbindelse med undertegning av arbeidsavtalen. SMED har forståelse for at dette ikke er så lett, men mener at det vil være mulig å gjøre avtaler f.eks. om noe kortere lunsjpause, der dette er praktisk mulig, for å be på et annet tidspunkt i løpet av dagen. Innenfor noen bransjer er dette ikke mulig, og for arbeidstakere som praktiserer religiøse regler om bønn strengt, vil dette være et reelt problem og kanskje også et hinder for å utføre arbeid i henhold til arbeidsavtalen.

Dersom arbeidsgiver legger til rette for religions- eller livssynutøvelse i arbeidstiden, gjelder prinsippet om

ikke-diskriminering. Dette innebærer at retten til bønn f.eks. må likestilles med andre aktiviteter av privat karakter som arbeidsgiver aksepterer. Arbeidstakere har ikke rett til et bønnerom, men dersom det stilles til disposisjon et rom for andre aktiviteter må det dette også kunne benyttes til bønnerom så langt dette er forenelig med andre aktiviteter.

SMED mener at dette er et spørsmål som fagforeningene burde sette på dagsorden. Dette berører stadig flere ansatte, det er ansatte som både ber, driver med yoga og meditasjon i arbeidstiden, og dette er et viktig aspekt ved den religions- og livssynspluralisme som i dag er en realitet.



Vegetar, Kosher eller Halal-mat i kantinen?

SMED har jevnlig blitt forespurt om religiøse minoriteter kan kreve tilrettelagt meny i virksomhetens kantine. Dersom kantinen er et frivillig tilbud, og de ansatte betaler for maten, kommer ikke spørsmålet på spissen. Dette kan imidlertid være noe annerledes dersom tilbudet i formelt eller reelt er obligatorisk ved at kantinen er subsidiert av arbeidsgiver og alle ansatte trekkes i lønn for tilbudet.

Mange kantiner har en meget bevisst holdning til at maten som tilbys skal være tilpasset en etnisk og religiøs sammensatt brukergruppe. Universitetet i Oslos kantiner har f.eks. både et godt vegetartilbud og halal-mat. Spørsmålet om arbeidsgiver har en tilretteleggingsplikt i forhold til en meny i virksomhetens kantine er imidlertid ikke avklart.

Kunsten å komme seg i arbeid...

Nøkkelen til velferd og likeverd?

En fast jobb gir økonomisk handlefrihet og overskudd som kan brukes til å følge opp familie og venner, deltakelse i samfunnslivet og selvrealisering. «Arbeidslinja» har mye for seg selv om den også har en bakside. Som nevnt innledningsvis gir den ikke svar på spørsmålet om hvordan velferdsstaten skal behandle personer som ikke greier å bli deltakere i arbeidslivet.

SMED mener ikke at nøkkelen til velferd utelukkende består i å komme i arbeid. Til det er det alt for godt dokumentert at etniske minoriteter er overrepresentert i midlertidige stillinger og i bestemte lavlønsbransjer. Videre vet vi at mange mennesker med innvandrerbakgrunn har kompetanse som ikke utnyttes, og som ikke etterspørres. Det må også fremheves at det ikke uten videre er en sammenheng mellom det å etablere seg på arbeidsmarkedet og det å få tilgang til de nettverk og det kollegafelleskapet som majoriteten er en del av. En likeverdig deltakelse på arbeidsmarkedet innebærer langt mer enn å komme seg i arbeid. Likevel er det å komme seg i arbeid første skritt på veien.

Helt siden oppstarten har SMED mottatt mange henvendelser fra personer som av ulike grunner ikke har kommet i betraktning for stillinger de mener seg kvalifisert for. Det kan være personer med høyere utdanning som har søkt flere hundre stillinger og ikke blitt innkalt til et eneste intervju, eller personer som er blitt innkalt til intervju og blitt stilt spørsmål som ikke har med kvalifi-



kasjoner å gjøre. Mange opplever dette som en dyp urett, og for noen blir dette så vanskelig at de blir fysisk og psykisk syke.

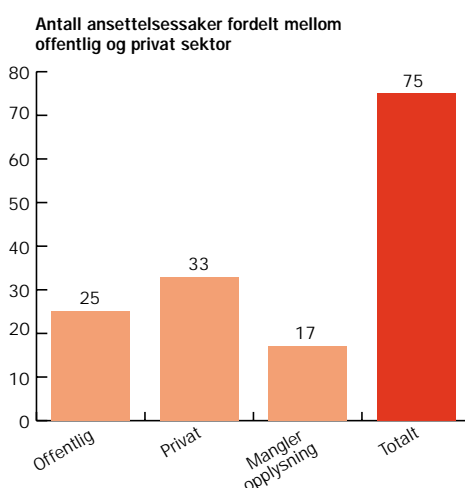
Symbolsk har det vært svært viktig at stortingsflertallet knyttet økonomiske sanksjoner til brudd på forbudet mot diskriminering i arbeidsmiljøloven i form av en oppreisningserstatning for ikke-økonomisk tap. Å bli diskriminert kan litt upresist sies å være det motsatte av å

bli vurdert ut fra formelle og reelle kvalifikasjoner, å bli latterliggjort eller bli møtt med negative fordommer eller stereotyper.

En oversikt over SMEDs saker om diskriminering ved ansettelse
SMED mottar jevnlig henvendelser om diskriminering ved ansettelse, og basert på vår samlede statistikk er dette den type henvendelser vi har mottatt flest av:

Arbeidssaker, etter område og saksår	1999	2000	2001	2002	2003	Totalt
Arbeidsformidling	1	3	2	3	0	9
Ansettelse	9	10	17	20	19	75
Trakassering	7	16	12	17	8	60
Ulovlig oppsigelse	8	19	16	20	4	67
Manglende utbetaling	4	16	6	3	3	32
Vikarbyrå	0	1	0	1	0	2
Forfremmelse	8	2	3	0	0	13
Represalier	3	4	0	1	0	8
Ulovlig midlertidig kontrakt	5	1	2	0	2	10
Annet	0	0	14	1	2	17
Totalt	45	72	72	66	38	293

Tabellen viser at det stor variasjon innen saker som gjelder arbeidslivet, men SMED har fått flest henvendelser over tid i saker som gjelder ansettelse, trakassering og ulovlig oppsigelse.



SMED har fått flere saker som gjelder private arbeidsgivere enn offentlige. Vi kan se at selv når man veier for denne forskjellen, er det relativt høyt antall saker som gjelder trakassering i det offentlige, og et høyt antall som gjelder ulovlig oppsigelse og manglende utbetaling i det private.

Vår statistikk sier lite om omfang av etnisk diskriminering ved ansettelse, men den sier utvilsomt en del om bredden i vårt erfaringsmateriale. Vi mottar henvendelser fra alle typer sektorer, fra både kvinner og menn og både fra privat og offentlig sektor. Det er ikke tvil om at noen av disse sakene ikke gjelder diskriminering, men snarere en legitim forskjellsbehandling. Det er videre ikke tvil om at en andel av disse sakene er høyst relevante å diskutere i et diskrimineringsperspektiv.

Hensikten med dette avsnittet er primært å si noe om det mangfold av diskrimineringsituasjoner som kan oppstå, og angi noen utgangspunkter for diskusjoner om grenser mellom den legitime og illegitime forskjellsbehandling. Fordi SMED ikke har kompetanse til å fatte vedtak i saker om diskriminering, vil vårt bidrag være å komme med synspunkter på grensedragningen.

Får ikke jobb...

SMED møter jevnlig mennesker som ikke blir innkalt til intervju til tross for at de både snakker godt norsk, har høyere utdanning og sender gode søknader. Dette er noen ganger personer som har tatt utdanning i Norge, og som er sistemann av de uteksaminerte som ikke har fått relevant arbeidstilbud. Andre ganger er det personer med medbrakt utdanning, og det er både unge og eldre.

Nå er det ikke slik at SMED

mener at enhver form for avvisning av en søker med minoritetsbakgrunn kan tilskrives diskriminering. I en situasjon hvor flere søkere konkurrerer, er det åpenbart at arbeidsgiver må gjøre et valg. Når vi likevel velger å ta med denne kategorien saker, er det fordi dette etter vår vurdering illustrerer en virkelighet som mange arbeidssøkere med minoritetsbakgrunn møter: de må sende flere søknader, de innkalles sjeldnere til intervju og de får andre spørsmål under intervjuet. Ofte er det vanskelig å peke på en enkelt hendelse som innebærer diskriminering, men vi ser allikevel store forskjeller i resultat.

Sak 01/259 Flyteknisk ingeniør

Walid har utdanning som flyteknisk ingeniør, han var ferdig før 8 år siden. Walid har søkt en mengde ledige ingeniørstillinger, men uten å lykkes, og har i mellomtiden deltatt på arbeidsmarkedstiltak og arbeidet i butikk. Walid tok kontakt med SMED fordi han den siste tiden ikke klarte å få arbeid.

Sak 02/83 Kjemiingeniør

Mesut har norsk utdanning som kjemiingeniør og videreutdanning fra universitetet. Mesut snakker godt norsk, og har sendt flere hundre søknader. Mesut tror selv at bakgrunnen for at han ikke får tilbud om arbeid er hans konservative religionsutøvelse. For å skaffe seg og sin familie inntekt, jobber han som drosjesjåfør. Under et intervju han var på, ble han spurt eksplisitt om han hadde kontakt med myndighetene i hjemlandet og om han kunne jobbe med en kvinne som sjef.



Sak 02/114 Dr grad fra norsk universitet

Angel er *naturalisert* norsk statsborger, har doktorgrad fra Norge, snakker flytende norsk og har jobb i Norge siden 1980-tallet. Angel har vært arbeidsledig siden 2000, har søkt på ca 600 jobber, og har blitt innkalt til 5 intervjuer. Under intervju ble det antydnet at arbeidsgiver måtte vurdere å sikkerhetsklarere ham, til tross for at det ikke forelå grunnlag for en slik klarering. Han har vurdert å endre sitt navn slik at han høres mer «norsk» ut. Angel har grunnnet den vanskelige situasjonen personlige problemer.



SMED har ingen rettslige virkemidler tilgjengelig for å hjelpe fortvilte mennesker til å komme seg i arbeid. I slike situasjoner gir vi råd og veiledning om rettigheter etter arbeidsmiljøloven og forvaltningsloven, og hva slags hjelp som tilbys f.eks. gjennom Aetat. SMEDs erfaring er at mange mennesker som kommer til oss er sterkt motivert for arbeid, men de greier ikke å komme seg i arbeid til tross for meget gode kvalifikasjoner og relevant arbeidserfaring.

At en arbeidssøker har mottatt svært mange avslag på søknader om arbeid, er naturligvis ikke ensbetydende med at diskriminering har funnet sted i forbindelse med en bestemt søknad. SMED mener allikevel at disse sakene dokumenterer at kvalifiserte personer med minoritetsbakgrunn kan ha uforholdsmessig store problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet. SMED anser dette som en form for strukturell diskriminering.

Sikkerhetsklarering og statsborgerskap

Sak 01/345 Sikkerhetsklarering av kantinepersonell ved politihuset?

Eva jobber som vikar på et hotell, og forsøker å skaffe seg fast arbeid. Eva fant en fast stilling som kantinemedarbeider hos et privat kantinefirma som søkte etter medarbeidere ved Sentrum politistasjon. I annonsen var det imidlertid både krav om norsk statsborgerskap og at søkerne måtte beherske norsk skriftlig og muntlig.

SMED viste til at vilkåret om statsborgerskap neppe hadde lov-hjemmel, men selskapet viste til at dette var nødvendig fordi ansatte ved politiets kantiner måtte sikkerhetsklareres, og da var norsk statsborgerskap nødvendig. Sikkerhetsansvarlig v/ Oslo politidistrikt avviste imidlertid overfor SMED at statsborgerskap var et vilkår for sikkerhetsklarering ved ansettelse i politiets kantiner.

SMED henvendte seg på ny til firmaet og krevde at stillingen ble utlyst på nytt. Firmaet erkjente at kravet om statsborgerskap var feil, men anså ikke ny utlysning som nødvendig fordi 75 % av søkerne var av utenlandsk opprinnelse. I fremtidige stillingsutlysninger vil firmaet imidlertid sjekke nærmere i hvert enkelt tilfelle hva som kreves med hensyn til sikkerhetsklarering. Kravet om norsk vil også bli vurdert nøyer i hver enkelt tilfelle.

Sak 03/164 Krav til statsborgerskap i Schengen-land for tilsetting i politiet/UDI

Monique søkte på stilling både i UDIs asylavdeling samt Oslo politidistrikts utlendingsavdeling. Hun mottok et avslag som begge viste til KRIPOS instruks om tilgang til Schengen Informasjonssystem som fastslår at statsborgere i land som ikke deltar i Schengen samarbeidet ikke kan gis tilgang til Schengens informasjonssystem i sitt arbeid. Som følge av dette er det etablert en praksis både hos politiets utlendingsavdeling og UDI som innebærer at det for statsborgere i land utenfor Schengen ikke er mulig å få arbeid i nevnte avdelinger, dvs. et yrkesforbud.

SMED har klaget saken inn for Sivilombudsmannen fordi vi mener den reiser sentrale spørsmål i forhold til valg av metode og fremgangsmåte i forhold til å redusere ulempen for utenlandske statsborgere når det gjelder tilgang til skjermingsverdig informasjon. Følgende spørsmål er reist for Ombudsmannen:

Det ordinære systemet med sikkerhetsklarering tilsier at ikke-norske statsborgere kan få tilgang til skjermingsverdig informasjon dersom det er nødvendig i arbeidet og dersom vedkommende blir klarert. Når det gjelder instruks for tilgang til SIS er dette lovfestede systemet satt til side, her kan ikke statsborgere fra tredjeland klareres.

SMED har videre reist spørsmål ved om instruksene innebærer en korrekt implementering av de forpliktelsene vi har påtatt oss gjennom internasjonale avtaler. Schengenavtalen sier ingen ting om tredjeland borgere, men kun at de som

skal gis tilgang til SIS skal sikkerhetsklareres, dette gjelder både norske og utenlandske statsborgere.

Systemet med sikkerhetsklarering av enkeltindivider til bestemte stillinger bygger på at staten har både en rett og plikt til å motvirke trusler mot rikets sikkerhet og å ivareta andre fundamentale nasjonale sikkerhetsinteresser. Enkeltindividenes rettssikkerhet er søkt ivaretatt gjennom sikkerhetsloven og forskrift og rundskriv til loven.

For utenlandske statsborgere – og naturaliserte borgere – er systemet med sikkerhetsklarering en reell skranke for tilgang til visse stillinger. Sikkerhetslovens § 22 fastslår at utenlandske statsborgere «normalt» ikke skal gis sikkerhetsklarering dvs. tilgang til skjermingsverdig informasjon, og noen ganger leder dette til et reelt yrkesforbud. I Ot prp nr 49 (1996–1997) på side 11 ble det imidlertid fremhevet at sikkerhetslovens § 22 ikke var ment å skulle skape utilsiktede barrierer for tilsetting av innvandrere i offentlig sektor og for *tilsetting av utenlandske statsborgere som ikke krever sikkerhetsklarering eller hvor det for øvrig er sikkerhetsmessig ubetenkelig å la dem få ansettelse.*

Diskusjonen om behovet for en utvidelse av ordningen med sikkerhetsklarering ble i 2003 aktualisert i forbindelse med at en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet leverte en rapport om forebyggende sikring av objekter mot terror. Implisitt i forslaget ligger at det vil være behov for en utvidelse av ordningen med sikkerhetsklarering fordi terror og sabotasje typisk kan ramme kritiske sivile mål, f.eks. elektrisitetsforsyning, NVE, og annen infrastruktur. SMED har ingen forutsetning for å



vurdere risiko for terroranslag mot slike mål. Vi mener imidlertid at det er påkrevd at det parallelt med en utvidelse av anvendelsesområdet for sikkerhetsloven, må gjøres vurderinger som sikrer at utenlandske statsborgere som ikke utgjør noen sikkerhetsrisiko, får likeverdig tilgang til stillinger de er kvalifisert for.

Et viktig bidrag i denne sammenheng er utredningen «Grenseland mellom rettssikkerhet og personellsikkerhet» av en arbeidsgruppe nedsatt av Forsvarsdepartementet. Forslagene innebærer en styrking av rettssikkerheten til utenlandske statsborgere, og dette er svært viktig dersom lovens anvendelsesområde utvides. Videre er det forutsatt at utenlandske statsborgere skal kunne sikkerhetsklareres etter en individuell vurdering. SMED har uttalt seg om forslaget, og er i hovedtrekk av den oppfatning at dette er positivt for utenlandske statsborgere og naturaliserte borgere.

Språkkrav, nasjonalitet

Sak 03/116 Krav om norsk morsmål og gode engelskkunnskaper

SMED mottok en henvendelse fra en kvinne som reagerte på at et finansieringsselskap søkte etter en ansatt til en stilling som «underwriting assistant» med krav om:

«Native speaker Norwegian and good English»

SMED henvendte seg til selskapet og påpekte at det neppe er nødvendig å oppstille et krav om «native speaker Norwegian», og anmodet om at selskapet revurderte kravene og foreslo for eksempel å erstatte

dette med formuleringer som «fluent written (and spoken)». Dette ville sende et signal om at personer som har annet morsmål enn norsk, men som åpenbart har god fremstillingsevne både muntlig og skriftlig, kunne søke på stillingen. Selskapet trakk stillingsannonser for å imøtekomme SMEDs kritikk, men forklarte at bakgrunnen for formuleringen var at de ønsket:

«en som snakker flytende norsk uten tanke på opprinnelig fødested eller første språk».

Sak 03/50 Servitør med skandinavisk bakgrunn

SMED mottok en henvendelse fra en mann som reagerte på en stillingsannonse på aetat.no hvor en restaurant som kun ønsket servitører med skandinavisk bakgrunn:

«Andre skandinavere over 20 år oppfordres til å søke!»

SMED tok saken opp både med Aetat og arbeidsgiver. Aetat beklaget at annonsen overhode var inntatt på deres jobbformidlingstjeneste, og arbeidsgiver formidlet at den ikke hadde til hensikt å ekskludere personer med annen etnisk opprinnelse. Tanken var primært at personene måtte snakke et språk gjestene forsto.

Sak 04/05 Truckfører med perfekt norsk muntlig og skriftlig

SMED mottok en henvendelse fra en institusjon som driver voksenopplæring, og som jevnlig forsøker å tilrettelegge for praksisplass som ledd i språkundervisningen. I den



forbindelse oppdaget konsulenten og den arbeidssøkende en utlyst stilling som truckfører. Problemet var språkravene:

«perfekt norsk skriftlig og muntlig.»

SMED tok opp saken med byrået som formidlet stillingen og sa at de språkravene mest sannsynlig verken er nødvendige eller lovlige. Byrået henviste til oppdragsgivers ansvar.

Sak 01/332 Dårlig erfaring med utlendinger

SMED ble kontaktet av Ali som er ansatt i flyktningetaten i en østlandskommune. Alis jobb består blant annet i å finne praksisplass og senere arbeid til nyankomne flytninger. Han tok kontakt med et firma som søkte etter arbeidstakere til renhold, men fikk til svar at:

«Vi har dårlig erfaring med utlendinger, her vil vi ansette en norsk kvinne.»

SMED informerte Ali om at dette var ulovlig, og at arbeidsgiver måtte vurdere de arbeidssøkende med utgangspunkt i deres formelle og reelle kvalifikasjoner.

Sak 03/133 Afrikansk opprinnelse et problem for pasientene...

To unge afrikanske arbeidssøkere ble forsøkt formidlet til arbeid på et offentlig sykehjem. Under samtalen med sykehjemmet fremkom det at søkerne var «veldig mørke i huden», og det ble da formidlet at det var lite sannsynlig at disse ville få arbeid grunnet beboernes negative reaksjoner.

SMED ba om en tilbakemelding fra sykehjemmet.

Sykehjemmet forklarte at det var en meget spesiell situasjon på den avdelingen som trengt sommervikarer:

Ved disse avdelingene bor det personer med en type demens med store mentale forandringer, og som har store vansker med å forstå kommunikasjon og sine omgivelser, spesielt folk fra andre kulturer med annen hudfarge. De kan reagere med slag, biting, spyting, kloring og verbal utskjelling.

Sykehjemmet fremhevet også at det hadde en beredskap i forhold til å inkludere personer med minoritetsbakgrunn generelt og at dette ble gjort uavhengig av hudfarge eller kulturell bakgrunn. Sykehjemmet fremhevet at det var ønskelig å skåne personer med minoritetsbakgrunn for visse grupper av beboere.

Kvalifikasjoner i norsk muntlig og skriftlig vil ofte være nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene som ligger til stillingen. Språkrav vil diskvalifisere søkere med utilstrekkelige norskkunnskaper. Utfordringen er å trekke grensen mellom de saklige og usaklige språkrav.

Noen ganger er språkrav en tilslørt begrunnelse for at arbeidsgiver ønsker en person med etnisk norsk, vestlig eller skandinavisk opprinnelse jf eksempelet om servitør med skandinavisk opprinnelse. SMED mener at å avvertere etter en truckfører som behersker norsk skriftlig og muntlig perfekt, kan tyde på et ønske om å diskvalifisere en gruppe søkere langt ut over truckførerens behov for språkkompetanse i arbeidet. I det til-



fellet kunne arbeidsgiver kanskje like gjerne uttrykt seg like klart som renholdsfirmaet som ønsket en «norsk kvinne»? Sjelden ser vi imidlertid at denne formen for preferanser formidles eksplisitt, langt oftere ser vi preferansene skjult ved henvisninger til språkrav, sikkerhetsklarering, religion (som omtales nedenfor) eller rett og slett ved at personen ikke innkalles til intervju jf «får ikke jobb» ovenfor.

Andre ganger ser vi at arbeidsgiver tar i bruk formuleringer som kan tyde på et ønske om å ekskludere personer med annet morsmål enn norsk jf eksempelet om «underwriting assistant», men hvor det i ettertid klargjøres at hensikten har vært en annen. SMED har ingen forutsetninger for å vurdere om alle søkere er undergitt en likeverdig vurdering i slike saker. Det er imidlertid ikke tvil om at enkelte arbeidssøkere kan ha unnlatt å sende inn søknader og dette er uheldig. For å effektivisere et forbud mot usaklig forskjellsbehandling vil det i slike tilfeller være viktig at arbeidsgiver pålegges å rette forholdet, typisk ved å annonsere på ny med saklige kvalifikasjonskrav.

Noen ganger ser vi at spørsmålet om både språkrav og nasjonal eller etnisk opprinnelse reiser andre og mer komplekse spørsmål. Vi tenker her særlig på sykehjemsaken. Har beboere på et sykehjem som er 100 % pleietrengende krav på å medinnflytelse i forhold til hvem som skal yte pleie eller annen medisinsk bistand? Hva hvis det er staten som dekker utgiftene knyttet til opphold på institusjon, stiller dette seg annerledes enn om pasienten selv dekker opphold i en privat institusjon? Skal en institusjon ekskludere enkelte

arbeidssøkende fordi institusjonen mener at arbeidsmiljøet vil bli for belastende for arbeidssøkeren, grunnet enkelte av beboernes rasistiske eller på annen måte uakseptable holdninger?

SMED tror ikke at det finnes enkle svar, men vi mener utvilsomt at ledelsen ved institusjonen er forpliktet til å forsøke å løse problemet uten å ekskludere personer som beboerne typisk vil mislike. Spørsmålet om utfallet av saklighetsvurderingen i den saken er etter SMEDs vurdering åpent.

Religion

Sak 02/110 Religion som begrunnelse for avslag

Sara har vært bosatt i Norge i en årrekke, har norsk sykepleierutdanning og har vært ansatt en lengre periode i offentlig sektor. Sara trengte en tilleggsjobb, og søkte derfor på stilling som sykepleier ved en statlig støttet livssyninstitusjon. Sara var til et uformelt intervju, oppgav referanser, men fikk allikevel kort tid etter avslag fra institusjonen med blant annet følgende begrunnelse:

«[v]i har tenkt oss nøye om – diskutert litt frem og tilbake – og har kommet frem til at det kan bli litt vanskelig p.g.a. «vår» – og din religion.»

Det ble ikke lagt vekt på religion som et kvalifikasjonskrav ved stillingsutlysningen. Senteret tok kontakt med institusjonen for å få en nærmere begrunnelse for avslaget og fikk opplyst at institusjonen valgte den formuleringen blant annet for å skåne Sara.



Den angitte begrunnelsen var ikke den reelle. Avslaget var egentlig delvis begrunnet i Saras person, hun hadde opptrådt ubehagelig under intervjuet, at de ikke ønsket en ekstravakt som arbeidet full tid et annet sted, og at institusjonen ikke ønsket å røpe deler av sikkerhetsopplegget rundt institusjonen.

Sara tok ut søksmål med påstand om dom for diskriminering og krav om erstatning. Under hovedforhandling i tingretten ble saken hevet som forlikt og hver av partene bar egne omkostninger. Dommeren i saken uttalte eksplisitt at dommeren vanskelig kunne se at det var mulig å få fastsettelsesdom for at det hadde funnet sted diskriminering.

Sak 03/118 Spørsmål om religion under intervju

Fauzia henvendte seg til SMED fordi hun under intervju opplevde at arbeidsgiver stilte spørsmål om søkers religion, og syn på religiøse/kulturelle spørsmål som matvaner mv. Første spørsmål fra arbeidsgiver var:

«Er du muslim?»

Fauzia opplevde spørsmålsstillingen krenkende, og mente at dette påvirket forutsetningene for å gjøre et godt intervju. Hun mente også at arbeidsgiver spesielt var kritisk til søkere med muslimsk religiøs opprinnelse, og at dette kunne tilsa at opplysningene ble vektlagt negativt.

SMED sendte på vegne av kvinnen en klage til Sivilombudsmannen med en anmodning om å vurdere saken. Sivilombudsmannen tok saken til behandling. Ombudsmannen understreket betydningen av at offentlige

arbeidsgivere forholdt seg til lovens diskrimineringsforbud. Ombudsmannen fant at det forelå en overtredelse av forbudet mot å stille spørsmål om religion. Ombudsmannen vurderte om det forelå en overtredelse av § 55 A annet ledd, og fant at spørsmålsstillingen kunne tyde på at arbeidsgiver vektlagte opplysninger om religion og syn på religiøse/kulturelle spørsmål, og at bevisbyrden av den grunn gikk over på universitetet jf § 55 A femte ledd. Ombudsmannen fant imidlertid ikke holdepunkter i den skriftlige saksbehandlingen for at disse opplysningene var vektlagt. Ombudsmannen avhører ikke vitner og parter.

Sak 03/150 Økonomiansvarlig som identifiserer seg med kristent verdigrunnlag

SMED fikk oversendt en sak fra Likestillingsombudet som gjaldt utlysning av ledig stilling som økonomiansvarlig i et selskap. Selskapet som søkte etter økonomiansvarlig var spesialist på formidling bemanning innen økonomi og regnskap jf formuleringen:

«Vi i ... har spesialisert oss på bemanning innen økonomi og regnskap, det betyr at vi til enhver tid er på jakt etter aktuelle kandidater til dette fagområdet.»

Et av vilkårene som ble stilt til kandidatenes egenskaper:

«Du må identifisere deg med et kristent verdigrunnlag.»

SMED har vanskelig for å se at dette ikke er forskjellsbehandling grunnet religion. Det er imidlertid svært pro-





blematisk at det ikke fremgår hvorvidt det er en er en såkalt «livssyninstitusjon» som skal tilsette økonomiansvarlig, og hvorvidt det i forhold til en stilling som økonomiansvarlig vil være relevant å stille spørsmål om religiøs overbevisning.

SMED er av den oppfatning at religion og livssyn, og ikke alltid etnisitet og nasjonal opprinnelse, er årsaken til at personer utestenges fra arbeidslivet i dag. SMED er av den oppfatning at ingen troende i Norge skal bli identifisert med eller måtte forsvare verdier tilhørende ekstremistiske bevegelser eller politiske regimer som arbeider for å undergrave demokrati og menneskerettigheter. SMED er gjennom vårt arbeid kjent med at troende muslimer utsettes for trakassering på arbeidsplassen, og at spørsmål om religiøs overbevisning problematiseres negativt dersom søker er muslim eller kan tenkes å være det.

Når det gjelder andre saker enn saker om bruk av religiøst hodeplagg, har SMED noen eksempler på saker hvor søkers antatte religiøse overbevisning ble et tema. I den første saken som nevnes ble det en konflikt mellom arbeidssøker og arbeidsgiver omkring de reelle beveggrunnene for avslaget. Saken endte med forlik mellom partene og SMED har av den årsak ikke grunnlag for å konkludere mht. om arbeidsgiver i denne saken diskriminerte arbeidssøker.

Den andre saken som refereres ovenfor er også nok så uvanlig idet arbeidssøkere sjelden mottar så direkte spørsmål om religiøs overbevisning. Sivilombudsmannen stadfestet et viktig prinsipp i denne

saken når han fastslo at når det stilles spørsmål om hvordan en søker stiller seg til religiøse, kulturelle eller politiske anliggende, er det en presumpsjon for at opplysningene vektlegges. Dette tilsier at arbeidsgiver må sannynliggjøre at det ikke fant sted noen diskriminering. Sivilombudsmannen trakk med andre ord opp grensene for arbeidssøkers og arbeidsgivers bevisbyrde i saker om diskriminering.

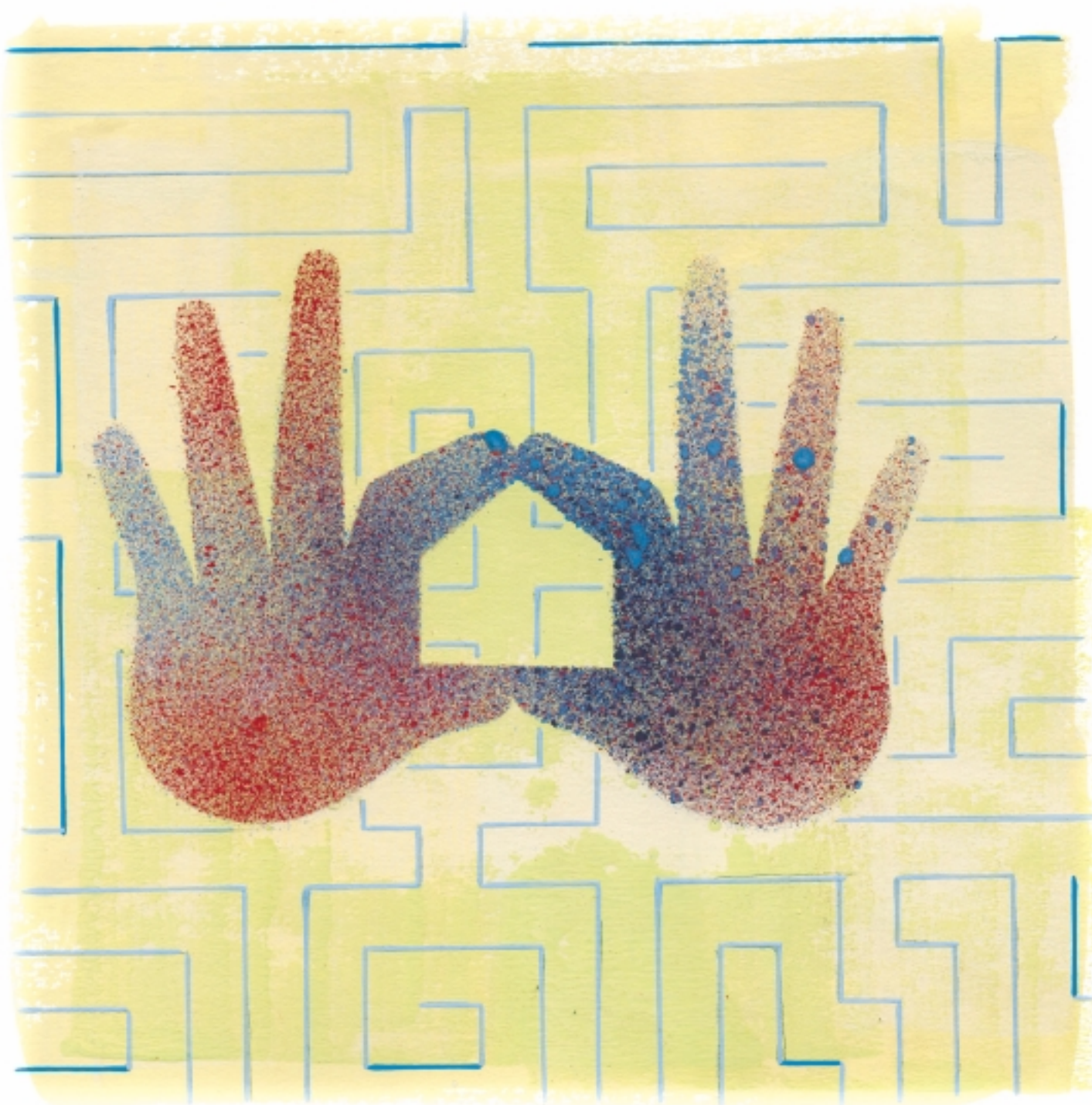
Arbeidsmiljølovens § 54 D nr 4 åpner for at livssyninstitusjoner skal kunne sikre at visse grupper arbeidstakere faktisk bekjenner seg til institusjonens livssyn. Det må imidlertid gjøres en konkret vurdering i forhold til hver enkelt stilling. SMED mener at stillingsannonsen for økonomiansvarlig kan være ulovlig dels fordi det ikke fremgår at arbeidsplassen er en livssyninstitusjon, og dels fordi det alltid vil kunne stilles spørsmålstegn ved stillingen som økonomiansvarlig vil være av en slik karakter at det vil være relevant å stille krav om å «identifisere seg med kristent verdigrunnlag».

SMED er tilfreds med at Regjeringen har fremmet forslag om at religion og livssyn skal inn som diskrimineringsgrunnlag i loven, men vi er skeptiske til at unntaket for «indre forhold i trossamfunn» er opprettholdt. Retten til religionsfrihet og retten til vern mot diskriminering er to fundamentale verdier som skal sikres parallelt, og vi tror ikke at ved å unnta indre forhold i trossamfunn fra en åpen avveining av disse verdiene, vil være den mest effektive måten å sikre balansepunktet mellom disse fundamentale menneskerettighetene.



Kapittel 4

Diskriminering på boligmarkedet



Endringer i boliglovgivningen


Fra 1. januar 2004 trådte flere nye lovbestemmelser som forbyr diskriminering i boligsektoren i kraft. Lovgivningen forbyr diskriminering på grunn av trosbekjennelse, hudfarge, språkkunnskaper, nasjonal eller etnisk opprinnelse og seksuell legning, og omfatter boligbyggelag, borettslag¹, eierseksjonssameier og husleieavtaler². Før 2004 var diskriminering i boligsektoren kun dekket av Straffelovens §349 a) (om forbud å diskriminere i ervervsøyemed i forbindelse med varer eller tjenester) som berørte *boligformidling*, og Straffelovens § 135 a) (om forbud mot å bruke annonser som inneholder rasistiske og krenkende ytringer) som berørte *utlysing* av boliger. De nye lovbestemmelsene representerer den første helhetlige juridisk beskyttelsen mot *direkte diskriminering* i forbindelse med *adgang* til boligmarkedet i Norge.

Gjennom sitt rettshjelpsarbeid har SMED fått klare indikasjoner på behovet for et bedre vern mot diskriminering på boligmarkedet.

I perioden 1999–2003 har SMED hatt 45 saker som gjaldt bolig, inkludert saker som omhandlet utleie, fremleie og kjøp av bolig, trakassering og skade på eiendom. Undersøkelser gjennomført av bl.a. Statistisk sentralbyrå og Fagbevegelsens forskningscenter (FAFO)⁴ rapporterer at boligsøkere med etnisk minoritetsbakgrunn opplever diskriminering på det norske boligmarkedet.

Ideelt sett vil de nye lovene kunne brukes som et nytt virkemiddel for folk i situasjoner der de føler seg diskriminert på boligmarkedet, og SMED er svært positiv til utviklingen. Likevel er det fortsatt noen vesentlige mangler: lovgivningen dekker ikke tilsynelatende nøytrale forutsetninger som kan bidra til *indirekte diskriminering*. Eksempler er vedtekter som begrenser hvor mange som kan bo i en bolig, noe som kan ekskludere familier fra etniske grupper der man typisk har mange barn, eller husordensregler der dugnad eller vasking av fellesområder kreves gjort på lørdager, noe som strider mot den jødiske «shabbat»-regelen. Lovgivningen dekker heller ikke pågående diskriminering eller trakassering som kan foregå i et bomiljø. SMED har for øvrig mottatt flere henvendelser som dreier seg om trakassering.

Fra lovgivers side er det uttrykkelig forutsatt at den nye boliglovgivningen som berører etnisk diskriminering, bare er en midlertidig løsning frem til en ny generell lov om vern mot etnisk diskriminering etter planen trer i kraft fra januar 2006. Det kan derfor være viktig å reise spørsmål ved hva slags vern den nye lovgivningen i praksis vil kunne bidra med frem til da, uten et effektivt håndhevsingsapparat på plass.

- 
- 1) Lovbestemmelsene Lov om borettslag §1–5, Lov om bustadbyggjelag § 1–4 og Lov om eierseksjoner § 3a forbyr vedtekter som setter diskriminerende vilkår i forbindelse med godkjenning av andel/sameierskap, eller bruk av forkjøpsrett eller tildeling av bosted. Dette skaper et direkte diskrimineringsforbud i forhold til kjøp/salg av andelsleiligheter og sameiers boliger. Det vil hindre at styrer i borettslag og sameier forsøker å nekte innpass for nye beboere med innvandrings- eller utenlandsk bakgrunn.
 - 2) Lov om husleieavtaler (Husleieloven) §1–8 er nå også endret slik at den forbyr å legge vekt på trosbekjennelse, hudfarge, språkkunnskaper, nasjonal eller etnisk opprinnelse eller seksuell legning ved utleie eller fremleie av en bolig, eller ved opphør av leieforhold. I følge loven kan man verken avertere eller instruere noen om at en leilighet, en to- eller flertallmannsbolig, eller en enebolig ikke skal leies ut til en bestemt gruppe. Meglere som etterkommer selgers krav om å forskjellsbehandle, vil opptre ulovlig og erstatningsbetingende. Utleie av en del av private boliger må likevel anses som omfattet av unntaket for familie og personlige forhold.
 - 3) I henhold til SSBs levekårsundersøkelse fra 1996 rapporterer en av fem innvandrere at de har blitt diskriminert på boligmarkedet (Svein Blom og Agnes Aall Ritland: *Levekår blant innvandrere 1996*).
 - 4) I henhold til rapporten *Skaff meg en jobb* (Djuve og Hagen 1996) var en av tre blitt trakassert i nærmiljøet, og nær halvparten av alle intervjuede mente at den viktigste grunnen til at flyktninger bor dårligere enn nordmenn, er at innvandrere diskrimineres på boligmarkedet.

Utfordringer for etniske minoriteter på boligmarkedet

Den store boligtellingsen som fant sted samtidig som folketellingen i 2001, viser at det finnes stor ulikhet i boforhold mellom ikke-vestlige innvandrere og befolkningen ellers. På tidspunktet folketellingen fant sted, bodde 38 prosent av innvandrerne fra ikke-vestlige land i Oslo. Siden en stor del av innvandrerbefolkningen bor i Oslo, har forhold i Oslo en større statistisk innvirkning på innvandrernes boforhold enn for befolkningen for øvrig. I Regjeringens boligmelding sommeren 2002, ble det fastslått at enkelte områder der det er høy konsentrasjon av innvandrere, også er områder der det er *dårlige levekår* og til dels det utredningen kaller «understandard» på bolig. Dette gjelder særlig Oslo indre øst og enkelte drabantbyer i Oslo.

Statistikken viser også at:

- Personer med etnisk minoritetsbakgrunn er *overrepresentert* blant bostedsløse (SSBs boligsider⁵).
- Personer med innvandrerbakgrunn bor trangere enn personer uten innvandrerbakgrunn, og aller trangest bor innvandrere fra ikke-vestlige land.
- De fleste nordmenn bor i enebolig, mens de fleste ikke-vestlige innvandrere bor i blokk.
- I de mest sentrale kommunene bor 54 prosent av personer uten innvandrerbakgrunn i enebolig, mens kun 19 prosent av ikke-vestlige innvandrere bor i enebolig. I de minst sentrale kommunene er tilsvarende tall 87 og 60 prosent⁶.

Grunnene for disse forskjellene er mange, svært sammensatte og komplekse. SMED har erfaring fra enkeltsaker der personer med minoritetsbakgrunn opplever å møte stengsler på arbeidsmarkedet og på boligmarkedet samtidig, med de negative konsekvenser dette skaper for deres totale livssituasjon. Diskriminering fører til negative økonomiske ringvirkninger på flere områder⁷. Mange enkeltindivider må finne dyre midlertidige løsninger når de møter hindringer på eiendomsmarkedet. Flere tar inn på hospits i påvente av å finne en bolig. Boligdiskriminering fører også til at integrering svekkes, noe som samfunnet totalt sett ikke er tjent med.

Litt forenklet kan vi si at etniske minoriteter kommer dårligere ut enn andre grupper fordi:

- De har dårligere betingelser for å kjøpe bolig. (Mange – særlig nyankomne – *mangler formue*, har ingen dokumenterbar kreditt-historie, og det knytter seg stor usikkerhet om fremtidig inntekt.)
- De har tildels dårligere levekår/boligkvalitet. (På grunn av økonomiske begrensninger grunnet dårligere betalte jobber, og bosettingsvalg basert på tidligere bosettingmønstre.)
- De nektes bolig på usaklige grunnlag.

5) www.ssb.no/emner/02/01/fobinv

6) Se gjerne mer om boligtellingsen på Statistisk sentralbyrå sine nettsider, www.ssb.no

7) Se bl.a. artikkelen «Frisøren Barzan må bo i bilen,» i *Fædrelandsvennen*, 20. juli 2004. www.fedrelandsvennen.no/nyheter/kristiansand/article220172.ece

Diskriminering på leiemarkedet spesielt belastende

Selv om noen grupper som har vært her lenge har et bomønster som ikke skiller seg nevneverdig fra det som er vanlig blant nordmenn, eksisterer det likevel store sosiale og økonomiske forskjeller mellom en del personer med ikke-vestlige bakgrunn og etniske nordmenn. Situasjonen på leiemarkedet er særlig interessant fordi en relativt høy andel med minoritetsbakgrunn leier⁸.

- Mens 84 prosent av personer uten innvandrerbakgrunn bor i eid bolig er tilsvarende tall for innvandrere bare 59 prosent. Det er store forskjeller mellom grupper fra ulike land: mens kun 19 prosent av innvandrere fra Irak og Afghanistan bor i eid bolig, bor 74 prosent av personer med landbakgrunn fra India og 67 prosent med landbakgrunn fra Pakistan i eid bolig
- Rapporter fra bl.a. FAFO og Antirasistisk senter⁹ viser at flere etniske minoritetsgrupper rapporterer om diskriminering når de ønsker å leie.

Å måle art og omfang av diskriminering: behov for nye metoder for å avdekke diskriminering på boligmarkedet

Målinger er generelt bare så gode som den målestokken som brukes. Eksakte tall på boligdiskriminering har vært vanskelige å slå fast. Foreløpig har SMEDs dokumentasjon hovedsakelig basert seg på henvendelser som kommer inn til oss. I de fem årene som SMED har eksistert, har vi mottatt henvendelser fra flere enkeltpersoner som opplyser at de har blitt direkte avvist når de har forsøkt å leie bolig på det private leiemarkedet:

1999: 2 saker i Oslo
2000: 3 saker i Østlandsområdet, 1 på Sørlandet
2001: 6 saker i Oslo
2002: 1 sak i Oslo

Selv om vi bare hadde én «sak» i 2002 som gjaldt diskriminering ved utleie av bolig, er det grunn til å tro at flere enn dette ble diskriminert på det norske utleiemarkedet i løpet av året. Det samme gjelder for 2003, der vi ikke mottok noen saker. Mørketallene kan skyldes både *underrapportering og skjult diskriminering*. Noen vil ha en høy terskel for å rapportere diskriminering, og det er trolig at en del underreportering også skyldes at folk ikke kjenner til SMED og mulighetene for å rapportere om opplevd diskriminering.

Det vil også være en del personer som aldri finner ut at de faktisk har blitt utsatt for diskriminering. Det er flere måter å skjule usaklig forskjellsbehandling på, for eksempel

8) Se boligtellingsen.

9) *Har du bodd i hus før?* Henrik Lunde, Antirasistisk senter (1996).

ved å gi tilbakemelding om at leiligheten er utleid når den ikke er det. I dag er det lite sosial aksept for åpne rasistiske holdninger og det er sjeldent at en utleier vil si rett ut at hun eller han ikke liker den ene eller den andre type mennesker. Som vi også skal se nedenfor, avhengig av pågang vil enkelte utleiere trolig la søkere med minoritetsbakgrunn «ligge på vent,» uten å avvise dem direkte.

SMEDs boligundersøkelse

Metodikk og forberedelse

SMED ønsket å vite mer om hvordan diskriminering på leiemarkedet skjer, og gjennomførte en undersøkelse om boligdiskriminering sommeren 2003. Undersøkelsen ble utviklet i samarbeid med to forskere med kjennskap til diskrimineringsfeltet og til samfunnsvitenskapelig metode. Vi valgte å gjennomføre parvise tester etter eksempel fra tidligere undersøkelser utført av «Fair-Housing»-kontorer underlagt Department of Housing and Urban Development (HUD) i USA og Commission for Racial Equality (CRE) i Storbritannia¹⁰. Undersøkelsen, oversatt til norske forhold, skulle avdekke hvorvidt personer med utenlandsk opprinnelse ble utsatt for diskriminering når de søkte å leie en bolig, sammenlignet med resultatene til personer med etnisk norsk bakgrunn. Her var det først og fremst viktig å få avdekket eventuelle *avvisningsmekanismer* i boligmarkedet. Et underliggende formål med denne avgrensede undersøkelsen var imidlertid også å avdekke hvorvidt parvise tester potensielt kunne

brukes for å si noe om omfanget av diskriminering i Norge.

Den metodiske rammen for undersøkelsen var å bruke et lite utvalg par som ellers er like på alle viktige variabler, slik som økonomi, utdanning, boligstatus, antatt religion, men ulike mht etnisitet. Parene ville kunne teste ut hvordan de ble mottatt på det private boligmarked.

Vi satte sammen fire par, alle mellom 25 og 30, ved å finne egnede minoritetskandidater først, og så matche dem med norske «kontrolltestere». Det var enighet om at det kunne være nyttig å ha med både kvinner og menn, og at kjønn skulle være med i analysen. Parene ble satt sammen slik: en norsk og en somalisk mann, en norsk og en pakistansk mann, en somalisk og en norsk kvinne, en pakistansk og en norsk kvinne.

Disse to gruppene – somaliere og pakistanere – ble ikke vilkårlig valgt. Det var et poeng at de skulle representere to stigmatiserte, ikke-vestlige grupper. Valget å bruke pakistanere og somaliere bygget på en antakelse om at pakistanere – som en gammel innvandrerguppe – og somaliere – som en relativt nyankommet flyktninggruppe – ville oppfattes litt forskjellig ut ifra et integreringsperspektiv. Videre indikerte foreliggende forskning at det var god grunn til å tro at somaliere ville møte problemer på boligmarkedet. De er relativt nyankomne, og gruppen er stigmatisert gjennom medieomtale. Vi håpet at pakistanere kunne representere en kontrast, ettersom gruppen har vært her lenge og har gode nettverk. Det finnes i dag mange som er godt etablert i

10) «Sorry, it's gone. Testing for Racial Discrimination in the Private Rented Housing Sector.» Commission for Racial Equality 1990. Rapporten dokumenterer diskriminerende praksis, og gir veiledning og anbefalinger til boligutleiere og andre aktører i boligmarkedet.

forskjellige boligstrøk og det finnes en god del som har tilnærmet samme eiermønster som flertallsbefolkningen. Samtidig representerer pakistanere like fullt en gruppe som møter stigmatisering og på mange måter oppfattes som typiske «innvandrere» på boligmarkedet. Begge grupper deler den egenskapen at de kommer fra land med sterke muslimske tradisjoner, slik at de omfattes av den skepsis som mange møter muslimer med.

De åtte deltakerne gjennomgikk et kurs, der de fikk øve seg på rolle og gjennomføring via testsamtaler. Testerne ble tildelt egenskaper og fiktive identiteter: «etnisk riktig» navn, yrke, lønn og nåværende adresse, institusjon eller fag. Det ble lagt opp til at den fiktive identiteten skulle være tilsvarende en «ideell» leietaker – fast ansatt, i stand til å betale husleien, ingen barn eller husdyr, ikke-røyker, avholds/moderat alkoholkonsum. Det ble laget flere alternative historier – noen skulle bo i kollektiv og noen skulle bo alene og andre skulle bo med mannen eller kona. Lønnsnivået ble lagt opp etter strøkets prisnivå (høy lønn for en som skulle leie i høystatusstrøk). Alle fikk i tillegg vite om hva slags strøk de bodde i nå og hva de søkte. En viktig diskusjon underveis dreide seg om den lønnen man skulle si at man hadde. Det var flere som mente at minoritetstestere med høy inntekt ikke representerte den reelle situasjonen for folk flest i gruppen. I tillegg var det mulig at slike høytlønnede testere ville få annerledes behandling på grunn av lønnen, slik at deres hudfarge ville bli tillagt mindre vekt der lavtlønnede ville møte diskriminering.

Etter drøfting av dialekt, ble det bestemt at dersom alle de utenlandske snakket østnorsk, og noen av de norske snakket dialekt, kunne dette skape forskjellige assosiasjoner og virke forstyrrende for test-likheten. Noen vil automatisk ha større tillit til folk fra eget hjemfylke og noen har kanskje en irrasjonell negativ holdning til bergensere, trøndere eller sørvestlendinger.

Testerne ble utstyrt med et par mobiltelefoner fra oss for å hindre identifisering, og de fikk også tildelt e-post adresser. Vi valgte å kun teste per telefon heller enn å også gå på visninger av flere grunner. Utelukkende telefonkontakt gir mer anonymitet og dermed mindre belastning for ufrivillige deltakere i undersøkelsen (de som skulle leie ut). Telefon vil også muligens minske faren for at andre elementer (klesdrakt, frisyre, personlig utstråling) forstyrrer testresultatene.

Aktuelle utleieboliger ble funnet ved å lete gjennom boligannonser på internett. For å forhindre at undersøkelsen skulle føre til *skadeeffekter* for utleiery, bestemte vi oss for å satse på større byer. På denne måten håpet vi å kunne minimere potensialet for økonomisk tap ved å unngå å skape falskt håp om utleiemuligheter hos utleiery på steder der det er liten etterspørsel. Testerne ga også rask tilbakemelding om at de var uinteresserte i leilighetene for å gjøre mulighet for tap hos utleier enda mindre.

Det var kort tidsintervall mellom de to testene, slik at minoritetstesteren ringte først, mens den etnisk norske ringte ca. 15 minutter senere.

Testerne fikk beskjed om å forsøke å være mest mulig nøytrale



og unngå å fremprovosere diskriminerende svar. Det ble utarbeidet et skjema for spørsmål testerne skulle stille – dvs. en intervjuguide, med plass for registrering av inntrykk fra telefonsamtalen. Hver telefonsamtale skulle omfatte følgende punkter:

1. Presentasjon med navn.
2. Hvor stor er leiligheten?
3. Ledig (Ja/nei)?
4. Hvor stort er depositum?
5. Hvor mye er husleie?
6. Deler man noen funksjoner (vaskerom etc.) med eier eller andre?
7. Nærhet til kollektivtransport?
8. Er det mulighet for visning? Når?
9. Mange andre interesserte?

Testerne fikk veiledning i å fylle ut skjemaet nøyaktig, skrive gode sitater og gjøre notater som eventuelt kunne utfylle de mer objektive bemerkningene; om tonen var positiv eller negativ, om de fikk spørsmål om etniske forhold osv. Hver dag ble testerne debriefet, det vil si at de fikk formidle og bearbeide inntrykk fra dagens erfaringer. For å unngå at utleiery skulle kunne *identifiseres* eller føle seg *uthengt*, ble testene gjennomført uten at utleiery identifiseres i vårt datamateriale, og alle telefonnummer ble slettet så snart telefonrunden var over.

Da vi planla undersøkelsen var tanken å gjennomføre alle tester i løpet av en enmåneds periode. Det viste seg at leiemarkedet på tidspunktet undersøkelsen ble påbegynt (mai 2003) var ganske stille. Vi besluttet å dele undersøkelsen i to perioder, slik at vi eventuelt kunne sammenligne perioder med høy og lav etterspørsel etter leietakere. Likevel kunne testerne i august fortsatt rapportere om at

utleierens tilbakemeldinger generelt tydet på liten etterspørsel. Siden denne undersøkelsen ble gjennomført på et tidspunkt med lav etterspørsel er det nødvendig å se funnene i lys av dette¹¹.

Funn

I alt ble 152 tester gjennomført, i tillegg kommer tre tester der kun en av testerne fikk svar på telefon. Det fant sted 52 tester i Oslo, 41 i Bergen, 25 i Trondheim, 20 i Stavanger og 14 i Tromsø. Testerne tok utgangspunkt i leiligheter avvertet via internett den dagen de gjennomførte samtaler med utleiery.

Undersøkelsen klarte å avdekke en rekke tilfeller av forskjellsbehandling¹², spesielt i forhold til utleie- og depositumspris, men også i forhold til behandling i telefonen. Muligens på grunn av det dårlige utleiemarkedet, så det ut som om enkelte utleiery valgte å dytte minoritetspersonene bakover i køen, uten å avvise dem totalt.

Testerene som ble utsatt for mest negativ forskjellsbehandling var den unge mannen med somalisk bakgrunn som ble utstyrt med navnet «Mohammed Abdi». Det er mulig at behandlingen denne testerene ble utsatt for like mye var et resultat av at han het Mohammed og ble oppfattet som muslim, enn at han også hadde somalisk bakgrunn.

Fordi testingen ble gjennomført over telefon, var navnet som testerene oppga ofte den eneste markøren av etnisk minoritetsbakgrunn som utleiery fikk til rådighet. Selv om testerene oppga navn som er typiske for personer med deres etniske bakgrunn, betyr dette i praksis at selv om utleiery oppfattet at testerene hadde etnisk minoritetsbakgrunn,



11) «Færre unge leier bolig.» i *Dagsavisen*, 8. juli 2004, side 8. Se også «Flust med leieboliger i Oslo,» i *Aftenposten Aften*, 20. juli 2004. www.aftenposten.no/nyheter/iriks/oslo/article831773.ece

12) Av dette var det forskjellsbehandling med utgangspunkt i fokus på testerens navn/bakgrunn og samtalelengde som var statistiske signifikante på tvers av kjønn og tester for hele utvalget vårt (dvs. under en 5% mulighet for at resultatene skyldes ren tilfeldighet).

var de ikke nødvendigvis i stand til å plassere testerne etter landsbakgrunn.

Ser vi på hele settet med tester og vurderer gjennomsnittlig utfall for minoritetstesterne opp mot utfallet for de etnisk norske, er det ikke dramatiske forskjeller å spore¹³.

På bakgrunn av den statistiske oversikten kan vi likevel slå fast at de mannlige testerne med minoritetsbakgrunn i snitt ble behandlet dårligere enn de kvinnelige testerne med minoritetsbakgrunn. Vi kan også konstatere at testerne med somalisk bakgrunn ble behandlet generelt dårligere enn testerne med pakistansk bakgrunn¹⁴.

Krav om høyere depositum – tydelig tegn på diskriminering

I fire av tretti-ni henvendelser (dvs. 12%) ble Mohammed Abdi forespeilet en høyere depositum enn kontrolltesteren. En gang var summen kun 100,- større, to ganger var avviket på 4.500,- og en gang lå avviket på 10.000,-¹⁵.

Skjult diskriminering

I alle tre tilfeller der minoritetene fikk oppgitt en høyere husleie, betegnet de behandlingen de hadde fått i telefonen som enten «bra» eller «svært bra».

I to av de tre tilfellene der minoritetene ble bedt om å betale over 4.000,- mer i depositum, oppga de at behandlingen i telefonen var «bra» (i et av tilfellene noterte testeren at han hadde snakket med en «hyggelig eldre dame»). I det tredje tilfellet ble behandlingen beskrevet som «nøytral».

Disse resultatene viser at enkelindivider som blir diskriminert på boligmarkedet ikke alltid vil kunne vite når

de har blitt negativt forskjellsbehandlet. Parvis testing gir en unik mulighet til å sammenligne faktiske handlinger med uttrykt holdning, og dermed avdekke skjult diskriminering også når negative holdninger overhodet ikke uttrykkes eksplisitt.

Erfaringene til testere med ulik etnisk bakgrunn (pakistansk og somalisk)

Erfaringene til testerne med pakistansk bakgrunn og testerne med somalisk bakgrunn var noe ulike.

Bortsett fra en klar fokus på navnet deres, og enkelte tilfeller av helt klar negativ forskjellsbehandling, kan vi ikke hevde at testerne med pakistansk bakgrunn generelt sett ble dårligere behandlet i telefonen enn kontrollgruppen. Testerne med pakistansk bakgrunn avdekket ikke forskjeller i forhold til oppgitt husleie eller depositum.

Avvik mellom testerne med somalisk bakgrunn og kontrolltesterne var større; testerne med somalisk bakgrunn rapporterte generelt dårligere behandling og kortere samtalelengder, i tillegg til et fokus på navnet deres. Det ble også rapportert nokså store forskjeller i forbindelse med oppgitt husleie og depositum.

Sammenligning av erfaringene til kvinnelige og mannlige testere

De mannlige testerne med minoritetsbakgrunn rapporterte om generelt kortere samtalelengder enn de kvinnelige testerne med minoritetsbakgrunn. Samtalelengdene til de kvinnelige testerne med minoritetsbakgrunn skiller seg derimot ikke betydelig fra samtalelengdene som de kvinnelige kontrolltesterne har rapportert.



13) En statistisk fremstilling viser gjennomsnittstendenser, og kan brukes for å bekrefte eller avkrefte hvorvidt et utfall like gjerne kunne ha skjedd som følge av rene tilfeldigheter. Samtidig som en statistisk fremstilling kan gi oss et nyttig oversikt over større trender og utviklinger vil den underkommunisere ytterpunkter og enkelttilfeller. Derfor har vi valgt å utfylle den statistiske dataen med en mer kvalitativ gjennomgang av enkelte episoder.

14) Den mannlige kontrolltesteren som jobbet sammen med den mannlige testeren med pakistansk bakgrunn viste seg å bli generelt dårligere behandlet enn de andre kontrolltesterne. Dette påvirker ikke validiteten av funnene rapportert av testerne med etnisk minoritetsbakgrunn, men det påvirker statistikken over behandlingen av de ulike etniske gruppene sammenlignet mot hverandre. En generelt dårligere behandling av en av kontrolltesterne gir inntrykk av et mindre avvik mellom minoritet og kontroll, noe som vil tolkes som om minoriteten ble behandlet mer «likt». Vi kunne med fordel ha rotert kontrolltesterne slik at denne ujevnheten ble likere fordelt.

15) Til tross for bare noen få tilfeller, viser statistikken likevel at det er kun 5,5% sjanse for at denne behandlingen var rent tilfeldig (Pearson Chi-Square= ,055).

De mannlige testerne med minoritetsbakgrunn rapporterte om et fokus på navnet deres oftere enn de kvinnelige testerne med minoritetsbakgrunn, selv om kvinnene også opplevde litt fokus på sine navn.

En mulig forklaring på hvorfor de kvinnelige testerne opplevde et lavere fokus på sine navn, kan være at den kvinnelige testerne med somalisk bakgrunn ble utstyrt med et navn (Fatima Ali) som muligens var lettere for utleiery å oppfatte enn navnene gitt til de to mannlige testerne med minoritetsbakgrunn (Ahmad Bashir og Mohammed Abdi). Dette kan kanskje også ha bidratt til at testerne med somalisk bakgrunn samlet sett rapporterte et lavere fokus på navnet deres enn testerne med pakistansk bakgrunn (der den kvinnelige testeren var utstyrt med navnet Gulzar Bibi).

Fokus på navn

Ahmad Bashir ser ut til å ha fått mest fokus på navnet sitt, og fra samtaleskjemaene ser vi at begge testerene med pakistansk bakgrunn ble møtt med spørsmål og reaksjoner tilknyttet sine navn og person:

«Stavet navnet for henne» Ahmad Bashir.
«Opphold etter at jeg presenterte meg selv» Ahmad Bashir.

«Spurte om jeg jobbet (stusset kanskje litt på navnet.)» Gulzar Bibi.

«Ble spurt om min bakgrunn. Jeg svarte at jeg var fra Pakistan. Ble også spurt om jeg tidligere har hatt lønnet arbeid og om alder. Han informerte om flere allerede hadde sett leiligheten, og at de som kom først ville bli prioritert.» Ahmad Bashir.
Kontrolltesteren nevner ikke en lignende innvending.

Likevel ser det ikke ut som om dette ekstra fokuset på navnet deres alltid ble opplevd som negativt:

«Måtte stave navnet mitt. Hun spurte hvor jeg kom fra og jeg fortalt at jeg bodde i Oslo, men kom fra Pakistan. Hun svarte at hun hørte at jeg ikke var trønder og at hun selv var fra England. Söt dame.» Ahmad Bashir
«Veldig hyggelig dame. Hun skrev ned navnet mitt, men det var overhode ingen negative reaksjoner.» Ahmad Bashir (som rapporterte bedre behandling fra utleier i denne instansen enn kontrolltesterene).

Annen informasjon avdekket gjennom testingen

På det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført var det relativt mange boliger som var utlyst, og relativt få søkere. Dette kan kanskje forklare hvorfor enkelte utleiery *bortviste* minoritetssøkerne, uten å avvise dem totalt. Minoritetene ble heller «dyttet bakover i køen» ved at de ble fortalt at det var flere interesserte foran dem, de ble bedt om å ringe tilbake senere enn kontrolltesterene, de fikk færre detaljer om leilighetene eller at de fikk en generelt dårligere og mer avvisende/negativ behandling:

«Utleier opplyste til meg om at bare Gulzar hadde ringt. (Hun fikk beskjed om at det var flere interesserte.)» Kvinnelig kontrolltester.

«Veldig hyggelig. Jeg fikk flere detaljer enn Gulzar om hvordan leiligheten så ut og var.» Kontrolltester

«– Han spurte hvor mange vi var, jeg sa at det var meg og samboeren. Da spurte han om den ikke var for stor [...]» Mohammed



«– Hyggelig samtale [...] Greit for to!»

Kontrolltester

«Trivelig fyr. Snakket mer til meg [enn til Gulzar Bibi]! Litt flere detaljer.»

Kontrolltester

«Hun skulle ringe meg tilbake i morgen om visning, mens [kontrolltesteren] fikk tilbud om visning i dag.» Mohammed

«– Han [sa han] hadde dårlig erfaring med folk fra Oslo.» Mohammed.

– Kontrolltesteren, som også oppga at han kom fra Oslo, rapporterte «Hyggelig samtale»¹⁶»

«– Jeg opplevde at han avviste meg [...]

Jeg skulle ringe i morgen eller senere.

Jeg måtte gjenta navnet to ganger. Fikk ikke spørre noe spørsmål. Veldig rask avvisning.» Mohammed, kl. 10:10.

«– Han var imøtekommende og hyggelig mot meg. Sa at han ville se an folk som kom. Selv om jeg ikke kunne komme på visning i dag, så ville han gjerne høre fra meg.» Kontrolltester, kl. 10:30. Tester har også krysset av for «lengre samtale».

Hvis man skal la tvilen komme utleier til gode, kan man påpeke at tyve minutter hadde gått mellom de to henvendelsene og det kan hende at den avvisende oppførselen skyldes noe annet enn testerens etnisk bakgrunn. I en annen test med en annen utleier ser vi tegn til lignende avvisende behandling når de to henvendelsene skjer like etter hverandre:

«– Jeg fikk ikke spørre noe, han var avvisende. Han ville at jeg [heller] skulle sende e-post [...].» Mohammed, kl. 08:47.

«– Hyggelig samtale. Ønsket å få mail, men ingen problem at jeg ringte [...].»

Kontrolltester, kl. 08:47. Kontrolltester har også indikert at han fikk gjennomføre et «lengre samtale»

Samtidig som undersøkelsen viser klare tilfeller av skjult diskriminering og subtil avvisning, er det et positivt funn at ingen av testerne ble møtt med rasistisk ordbruk i telefonen. Det er også interessant å merke seg at i den britiske undersøkelsen¹⁷ var den vanligste formen for avvisning hos private utleiere å si leiligheten allerede var utleid. Dette skjedde ikke i vår undersøkelse. Undersøkelsen ble gjennomført i en periode der tilbudet på utleieboliger så ut til å overstige etterspørselen. Dette kan ha ført til liten grad av direkte avvisning på etnisk grunnlag sammenlignet med det undersøkelser i andre land avdekker.

Å føre bevis for etnisk diskriminering innen boligsektoren

Som vi har sett avdekker SMEDs boligundersøkelse flere tilfeller av skjult diskriminering.

Norsk diskrimineringslovgivning baserer seg nå på et system med delt bevisbyrde, bl.a. inspirert av EU retten jf Direktiv 2000/43/EF (21) og Direktiv 2000/78/EF (31), der det fremgår at «Reglene om bevisbyrde bør tilpasses, når der umiddelbart synes at foreligge en sak om forskjellsbehandling, og bevisbyrde bør, for at prinsippet om likebehandling kan anvendes effektivt, gå over til sagsøgte, når der fremlegges beviser for sådan forskjellsbehandling.» (Dansk oversettelse.)

Ifølge husleieloven §1–8 annet ledd heter det at «Hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering

16) I artikkelen «Færre slaurer fra landet» (www.ba.no/forbruker/bolig/article172766.ec) skriver Bergensavisen (5. juli 2004) om husiere som avviser leietakere fra byområder. Selv om vår undersøkelse ikke omhandler denne formen for diskriminering, kan avvisning av leietakere fra byområder muligens romme et etnisk element.

17) «Sorry, it's gone. Testing for Racial Discrimination in the Private Rented Housing Sector.» Commission for Racial Equality 1990.

i strid med første ledd, skal slik diskriminering anses som bevist, med mindre den som har utført handlingen sannsynliggjør at det likevel ikke har funnet sted diskriminering i strid med denne lov.»

Dersom personer som mener de har vært utsatt for diskriminering, kan sannsynliggjøre at forskjellsbehandling har funnet sted, er det opp til utleier eller borettslaget å sannsynliggjøre at denne forskjellsbehandlingen ikke skyldes diskriminering.

SMED støtter at det innføres en regel om delt bevisbyrde. Likevel må det stilles spørsmålsteget ved hvordan regelen om delt bevisbyrde vil fungere når det gjelder å avdekke ulike former for diskriminering på boligmarkedet. Hva er det som skal til for at en klager kan etablere en sannsynlighet for at diskriminering har funnet sted? I enkelte tilfeller vil klager kanskje kunne dokumentere at han eller hun har forsøkt å leie en bolig, fått beskjed om at den er utleid, og så sett den avertert på nytt. Andre vil kanskje kunne få en etnisk norsk venn til å ringe for å se om de får en annen beskjed. I de fleste tilfeller vil det eneste «bevis» likevel være at klageren ikke fikk boligen, i likhet med mange andre søkere.

Beviskravet at det skal *sannsynliggjøres* at ingen diskriminering har funnet sted, tilsvarer det kravet som typisk gjelder i sivile saker og er tilfredstillende på dette punktet etter SMEDs vurdering. Inntill opprettelsen av et framtidig handhevingsapparat, vil det likevel være svært vanskelig å si noe konkret om hvordan bevisbyrderene skal praktiseres.

Erstatning og oppreisning

I første del av dette kapitlet har vi sett at personer med innvandrerbakgrunn har en opplevelse av diskriminering i boligsektoren, og at de får dårligere utfall på en rekke indikatorer på boligmarkedet. Som nevnt tidligere fører diskriminering ofte til negative økonomiske ringvirkninger på flere områder over tid, og kan i tillegg oppleves som en påkjenning i seg selv.

SMED støtter Holgersenutvalgets forslag om en generell oppreisningserstatning i tilfeller der boligdiskriminering har funnet sted.

Dagens ordninger for økonomisk kompensasjon er ikke effektive sanksjoner i saker om diskriminering, og gir i liten grad den som utsettes for diskriminering en oppreisning for skaden, som retten først og fremst vil forholde seg til som en ikke-økonomisk krenkelse. Lovverket henviser til vanlige erstatningsregler i forbindelse med erstatningsansvar og mangler bestemmelser som tildeler oppreisnings erstatning for ikke-økonomisk tap og uten hensyn til skyld. Samtidig er det sjelden at søkere kan dokumentere et økonomisk tap, og da kanskje kun i forhold til telefonutgifter eller reiseutgifter for å se på leiligheten.

SMED mener at effektiv ikke-diskrimineringslovgivning bør inneholde en erstatningsregel tilsvarende arbeidsmiljølovens § 54 K første ledd, hvor det fremgår: «*Den som er blitt forskjellsbehandlet..., kan kreve oppreisning uten hensyn til (arbeidsgivers) skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløpet som retten finner rimelig under hensyn til (partenes forhold og)omstendighetene for øvrig.*»





Domstolsbehandling i saker om erstatning for økonomisk tap har på andre områder vist seg å være en lite effektiv måte å sanksjonere diskrimineringsforbud.

Testing som metode: Utfordring for det fremtidige håndhevingsapparatet

Undersøkelsen gjennomført av SMED avdekket at det i liten grad synes å være åpenlys diskriminering på utleiemarkedet, men at det synes å forekomme flere tilfeller av skjult diskriminering. Vår vurdering er at selv om metoden som er brukt har noen svakheter, kan parvise tester likevel ha stor verdi i forhold til å avdekke forskjellsbehandling. Vi mener at metoden kan være en måte å overvåke hvorvidt antidiskrimineringsbestemmelser på boligområdet faktisk har en effekt.

Vår undersøkelse var relativt avgrenset; vi brukte få testere, utleierne fikk bare et «fremmedartet» navn å forholde seg til på telefonen og vi testet i en periode da det var ubalans mellom tilbud og etterspørsel på utleiemarkedet. Det er godt mulig at den modellen vi valgte kunne tilpasses og endres noe – for eksempel kunne man i stedet for bare å bruke parvise tester i forbindelse med en telefonhenvendelse, også bruke slike tester ved besøk på visninger, eller ved besøk på utleiebyråer. Vår undersøkelse er mindre omfattende og dyptpløyende enn for eksempel den komparative europeiske undersøkelsen på arbeidsmarkedet gjennomført av International Labour Organization, eller britiske og amerikanske undersøkelser på boligområdet.

SMED har merket seg at parvis testing som metode inntil nå har vært vurdert som etisk problematisk i forhold til forskningsundersøkelser om arbeidsmarkedet i Norge og Sverige. Vi vet samtidig at EU's nye direktiv om ikke-diskriminering har ført til at mange nasjonale institusjoner som jobber for likebehandling nå vurderer gode målemetoder for å kunne si noe om omfang av diskriminering i de respektive landene. «Situation testing»¹⁸ er en metode som nå drøftes med stor interesse som et av flere mulige verktøy for å sikre effektiv implementering av EU's direktiv om likebehandling¹⁹. Det finnes erfaringer med «situation testing» i Norge også, om enn i en annen form og sammenheng enn i vår boligundersøkelse. Journalister har gjennomført avgrensede tester der de har sjekket om etnisk norske og personer med minoritetsbakgrunn har lik adgang på utesteder.

SMEDs mandat innebærer at vår institusjon har en overvåkingsrolle, og krever at vi innhenter dokumentasjon om art og omfang av etnisk diskriminering. Vi oppfatter at vår boligundersøkelse er en måte å prøve ut nye måter å iverksette overvåkingsrollen på. Vi mener dette har stor relevans når man vurderer funksjonene og metodene til et fremtidig håndhevingsapparat.

18) Se for eksempel «Proving Discrimination. The Dynamic Implementation of EU Anti-discrimination Law: the Role of Specialised Bodies» Editor Janet Cormack, Migration Policy Group 2003.

19) Rådskretiv 2000/43/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse og Rådskretiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om likebehandling med hensyn til beskjeftigelse og erverv.

Kapittel 5

De ureturnerbare



Innledning

I Norge lever en gruppe mennesker som holdes utenfor velferdsstaten. De har alle en annen etnisk opprinnelse. De har alle fått endelig avslag på oppholdstillatelse. Felles for dem er at de likevel ikke forlater landet. Noen har ingen mulighet til å returnere til sitt hjemland på grunn av forhold ved hjemlandet som de ikke rår over, noen frykter retur på grunn av fare for liv og helse. Mange av disse har oppholdt seg her i flere år etter et endelig avslag på opphold. De lever ikke i skjul. Staten forsøker heller ikke å uttransportere dem.

Gruppen kaller seg *de ureturnerbare*. De fleste er menn mellom 20–40 år. De bruker år av sitt liv på å kjempe for et verdig liv her i Norge. Årsaken til at de ekskluderes fra velferdsstaten er at de mangler lovlig opphold og ikke forlater landet frivillig.

Myndighetene har med sin politikk tydeliggjort at den mener at lovlig opphold skal være et vilkår for å ta del i velferdsstaten. Gruppen som rammes er flyktninger og innvandrere. Det finnes ingen andre grupper i Norge i dag som på denne måten holdes utenfor velferdsstaten fordi de ikke gjør som staten sier.

SMED mener det ikke finnes saklig grunn for en slik behandling av mennesker. Vi mener i tillegg at behandlingen reiser flere prinsipielle spørsmål i forhold til

- menneskerettigheter, herunder barnekonvensjonen og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

- intern norsk rett herunder sosialtjenesteloven og barneloven, samt
- praktiseringen av det norske regelverket.

Vi mener også at behandlingen innebærer et brudd med de verdier og prinsipper som velferdsstaten bygger på, ved at en gruppe på denne måten marginaliseres og bringes i stor sosial nød. En slik usaklig negativ forskjellsbehandling av personer med annen etnisk opprinnelse mener vi er et eksempel på statlig diskriminering.

Mulig krenkelse av menneskerettigheter

Menneskerettigheter gjelder for alle, og norske myndigheter har forpliktet seg til at de skal sikre at de gjelder alle som oppholder seg på norsk jord. EMK artikkel 1 lyder som følger:

«De høye Kontraherende Parter skal sikre enhver innen sitt myndighetsområde (vår utheving) de rettigheter og friheter som er fastlagt i del I i denne konvensjonen».

Prinsippene for gjennomføring av sivile og politiske rettigheter er kommet særlig klart til uttrykk i SP art. 2:

«1. Hver konvensjonspart forplikter seg til å respektere de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, og å sikre dem for alle som befinner seg på dens territorium og er undergitt dens jurisdiksjon, uten forskjellsbehandling av noe slag slik som på grunn av rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk

eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller status for øvrig.

2. Hver konvensjonspart forplikter seg til, i samsvar med sin konstitusjonelle bestemmelser og med bestemmelsene i denne konvensjon, å treffe slike lovmessige eller andre tiltak som vil være nødvendige for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, når slike tiltak ikke allerede er i kraft.

3. Hver konvensjonspart forplikter seg til:

- a) Å sikre at enhver, hvis rettigheter og friheter etter denne konvensjon blir krenket, skal ha adgang til effektive rettsmidler, uansett om krenkelsen er foretatt av personer som har handlet i offentlig tjeneste,
- b) Å sikre at enhver som gjør krav på slike rettsmidler skal få sin rett til dette prøvet av kompetente judisielle, administrative eller lovgivende myndigheter eller av en annen myndighet som er kompetent i henhold til statens rettsordning, samt å utvikle mulighetene for overprøving for domstolene,
- c) Å sikre at de kompetente myndigheter tar en klage til følge dersom den er funnet å være berettiget.» (SMEDs utheving.)

Etter art 2(1) forplikter statene seg for det første til å respektere rettighetene, det vil si å ikke selv krenke dem. Dessuten skal de sikre rettighetene, det vil si treffe positive tiltak for å gjennomføre dem i praksis. Man kaller dette en dobbel gjennomføringsplikt. Et kjernespmål i denne sammenhengen vil være hvor langt gjennomføringsplikten for staten strekker seg.

Norske myndigheter har fastholdt at ingen som oppholder seg i Norge er ureturnerbare, men erkjenner at noen er vanskelig returnerbare. De mener at alle plikter å forlate landet frivillig når de har fått endelig avslag. Dersom de likevel skulle velge å bli, er de selv ansvarlig for den situasjonen de havner i.

SMED mener at myndighetene ikke kan avvise brudd på menneskerettigheter under henvisning til at personer uten lovlig opphold faller utenfor norsk myndighetsområde. Etter EMK artikkel 1 har staten et ansvar for å respektere og sikre rettighetene etter EMK del 1 for alle som oppholder seg innenfor norsk myndighetsområde. At denne plikten til å sikre rettigheter også omfatter personer uten lovlig opphold fremkommer av rettspraksis fra Strasbourg. Flere av sakene som f.eks. gjelder mulig krenkelse av artikkel 3, omhandler statens håndtering av tvangsuttransportering av personer uten lovlig opphold. Dette viser at staten er forpliktet til å respektere og sikre rettighetene også for personer uten lovlig opphold.

Når det gjelder tolkingen av bestemmelsen, har FNs menneskerettighetskommisjon i sin generelle kommentar nr 15 om utlendingers stilling under konvensjonen¹ uttalt at rettighetene etter SP må praktiseres uten diskriminering mellom utlendinger og statsborgere. Videre heter det:

«5. Konvensjonen anerkjenner ikke utlendingers rett til adgang til eller opphold i territoriet til en konvensjonspart. I prinsippet er det staten som bestemmer hvem som skal gis adgang til territoriet.» (SMEDs oversettelse.)

1) U.N. Human Rights Committee, General Comment 15: The Position of Aliens under the Covenant, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, s. 18 (1994).

Menneskerettighetene gir således ingen en rett til adgang og opphold i en stat. Dette er overlatt til den enkelte nasjonale myndighet å bestemme. Det er likevel slik at menneskerettighetene, i enkelte situasjoner som har med personers adgang og opphold i et land, likevel vil kunne komme til anvendelse. Ikke-diskriminering, forbud mot inhuman behandling og respekt for familieliv er nevnt som eksempler på hva som er beskyttet:

«Imidlertid, under visse omstendigheter, kan en utlending nyte konvensjonens beskyttelse selv i forbindelse med adgang eller opphold, for eksempel, når betraktninger knyttet til ikke-diskriminering, forbud mot umenneskelig behandling og respekt for familieliv oppstår.» (SMEDs utheving og oversettelse.)

SMED mener myndighetene ikke kan avvise brudd på EMK utelukkende under henvisning til at den det gjelder, selv kan avslutte belastningen ved å forlate landet frivillig. SMED er enig i statens ansvar vil kunne påvirkes av den enkeltes mulighet til å avslutte eller avgrense den umenneskelige eller nedverdiggende behandlingen. Dette følger av rettspraksis fra Strasbourg. Men fordi staten etter EMK artikkel 1 har en sikringsplikt, mener vi at det påhviler staten et ansvar for å undersøke asylsøkerens påstand om at retur er umulig. Vi mener at staten må kunne sannsynliggjøre at asylsøkeren innenfor rimelig tid har anledning til å forlate landet frivillig. Vi mener at statens passivitet i denne sammenhengen, der den enkelte i stedet overlates til sosial nød uten

sikkerhet for at et minimum av velferdsgoder er ivaretatt, ikke er tilstrekkelig etter EMK artikkel 1.

Etter EMK artikkel 3 som gjelder forbudet mot tortur heter det:

«Ingen må utsettes for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling»

Begrepene må tolkes på bakgrunn av rettspraksis og det antas å være gradsforskjeller mellom anvendelsesområdene for dem. Domstolene har i liten grad tatt stilling til om det foreligger krenkelser av EMK artikkel 3 i Norge. I en høyesterettsavgjørelse fra 2001 (Trio-saken) fant ikke Høyesterett grunn til å vurdere i hvilken grad det forelå en krenkelse, fordi personene i saken gjaldt åpenbart selv kunne bidra til å avklare situasjonen han var i ved å gi korrekte identitetsopplysninger. **Samtidig hadde han hele tiden blitt sikret økonomisk ved at han hadde mottatt sosialhjelp.** Likevel hadde Sivilombudsmannen i en uttalelse i saken gjort det klart at artikkel 3 var relevant i slike saker og at tidsaspektet i forhold til den belastende situasjonen var relevant i forhold til en vurdering om det forelå krenkelse av artikkel 3.

SMED utelukker ikke at staten krenker artikkel 3 når det gjennomfører tiltak som får som resultat at personer over tid blir stående uten mat og tak over hodet. Staten har etter EMK artikkel 1 et ansvar for å respektere og sikre at artikkel 3 ikke krenkes. Etter vår oppfatning må det få som resultat at staten har en aktivitetsplikt for å sørge for at personer er sikret et minimum av velferdsgoder *så lenge de oppholder seg innenfor norsk myndighetsområde.*



Det er også problematisk at ikke myndighetene samtidig med at det innføres innstrammende tiltak, tydeliggjør *på hvilken måte og hvem* som skal ha ansvar for å sikre den enkeltes nødhjelp. Vi mener asylsøkere på denne måten gjøres til kasterballe i det offentlige apparat. SMED mener det er en umenneskelig behandling av personer i sosial nød som i seg selv vil kunne krenke artikkel 3.

Etter EMK artikkel 8 som gjelder rett til respekt for privatliv og familieliv heter det:

*«1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettigheten unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»*

Artikkel 8 kan også komme til anvendelse for personer som ikke er sikret et minimum når det gjelder materielle behov. Uten tak over hodet og et minimum å leve for, vil ofte retten til privatliv bli illusorisk. Når det gjelder retten til familieliv ser vi også at myndighetene i noen grad har benyttet en argumentasjon som innebærer at personer med f.eks. uavklart identitet ikke skal gis den samme beskyttelse for sin rett til familieliv som andre har.

Bestemmelsen må ses i sammenheng med rettighetene som følger av

barnekonvensjonen, der barn som har foreldre uten lovlig opphold i samme grad som andre barn skal sikres en rett til samvær og familieliv med sine foreldre.

Diskriminering av flyktninger og utlendinger

EMK art. 14 lyder:

«Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.»

SP har en tilsvarende likelydende bestemmelse i art. 26.

SMED mener gruppen av ureturnerbare diskrimineres på flere grunnlag:

1. Nasjonal opprinnelse
2. Annen status, oppholdsstatus

Når det gjelder nasjonal opprinnelse ser vi at enkelte personer med tilhørighet til noen land møter større problemer når det gjelder å fremlegge dokumentasjon som sannsynliggjør både rett identitet og beskyttelsesbehovet. De vil også få problemer med å fremskaffe papirer som er en forutsetning for at de kan sørge for sin egen retur. Det gjelder f.eks. personer med opprinnelse i land som Eritrea /Etiopia og Sudan. Selv om slike krav stilles til alle som søker om oppholdstillatelse, vil de spesielle problemene som denne gruppen møter, kunne gjøre at kravene oven-



for dem kan fremstå som særlig urimelige. SMED mener dette ikke er tilstrekkelig tatt hensyn til i flere av de sakene vi kjenner til.

Oppholdsstatus er gjort til et avgjørende vilkår for tilgang til velferdsgoder i Norge. Myndighetene har over tid foretatt endringer og fremmet forslag som SMED mener har bidratt til å etablere to forskjellige standarder for utlendingers og norske statsborgeres rett til velferdsgoder. Som flyktning har man rett på helt andre og etter SMEDs oppfatning kvalitativt dårligere velferdsgoder enn norske statsborgere. Rettssikkerheten er dårlig ivaretatt ved at avgjørelser i liten grad er gjort overprøvbare eller der overprøvingen ikke blir reell fordi klageinstansen mangler tilstrekkelig kompetanse og uavhengighet. Tiltakene fra myndighetene er mer inngripende ovenfor den enkelte og den enkelte får i liten grad medvirke i beslutningene. Bevegelsesfriheten og retten til selv å avgjøre hvor man vil bo er begrenset i flere år dersom man ikke er selvhjulpen. Det er ingenting som tyder på at situasjonen skal bli bedre. I forslag til endring av forskrift til sosialtjenesteloven som regulerer utlendingers rett til sosialhjelp, er det foreslått at utlendinger alene skal gjøres ansvarlig for å dokumentere lovlig opphold og at sosial stønad ikke skal innvilges når gyldig skriftlig oppholdstillatelse ikke fremvises. Dette vil gå ut over rettsikkerheten til den det gjelder. I tillegg vil sannsynligheten for at offentlige vedtak er materielt korrekte, reduseres. SMED mener det ikke finnes saklig grunn for å forskjellsbehandle vanskeligstilte, og at behandlingen derfor er diskriminerende.

Norge kritiseres for streng praksis

Norges behandling av ureturnerbare asylsøkere er nylig blitt kritisert av Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) som har bedt om at disse menneskene sikres trygghet. Anbefalingen er i overensstemmelse med de krav til lovgivning som følger av SP art. 2 2.:

«2. Hver konvensjonspart forplikter seg til, i samsvar med sine konstitusjonelle bestemmelser og med bestemmelsene i denne konvensjon, å treffe slike lovmessige eller andre tiltak som vil være nødvendige for å gjennomføre de rettigheter som anerkjennes i denne konvensjon, når slike tiltak ikke allerede er i kraft.»

Regjeringen så ingen grunn til å følge oppfordringen, og viste til innvandringspolitiske hensyn. Det ble understreket at myndighetene følte seg trygge på at situasjonen var under kontroll og at det i tilstrekkelig grad ble tatt individuelle hensyn som sikret den enkelte.

SMED har gjennom henvendelser til kontoret sett at det blant de ureturnerbare finnes eksempler som tyder på at individuelle forhold *ikke* alltid blir ivaretatt på en betryggende måte:



Luis

Luis kom til Norge for over åtte år siden og har bodd på mottaket siden. Han er 38 år gammel.

I 2001 ble han tatt med til et annet land i Europa der utlendingsmyndighetene lette i arkivene til flere afrikanske ambassader for å finne frem til hans identitet uten hell. Han ble deretter tatt med tilbake til mottaket og har vært der siden. Han lever på kr. 800,- annen hver uke. Han har ikke arbeidstillatelse og kan ikke gå på skole.

På nyåret fikk han vite at han ikke lenger ville ha et tilbud i mottaket og ble bedt om å kontakte politiet. Det gjorde han og ble henvist til International Organization for Migration (IOM). Han fikk svar fra dem den 26/2 om at de ikke kunne hjelpe ham. Han har fortsatt de begrensede sosiale ytelsene han har fått før. Han har fortsatt et tilbud i mottaket. Han kan ikke si hvor lenge tilbudet vedvarer og sier han venter på å bli kastet ut når som helst. Dersom han kastes ut av mottaket og henvender seg til sosialtjenesten, er sjansen stor for at han avvises.

Paul

Paul kom til Norge fra et land i Afrika for omtrent ti år siden. Han er 34 år gammel. Han fikk endelig avslag på oppholdstillatelse i 1996. Han har siden hatt opphold på et mottak. Han har brukt tiden i Norge til å få seg en utdanning. Han har tilbud om jobb, men kan ikke ta lønnet arbeide fordi han ikke får arbeidstillatelse. I stedet jobber han gratis for å ha noe meningsfylt å bruke tiden til. Han har kjæreste, men kan ikke gifte seg med henne fordi han ikke har personnummer. Da han fikk vite at han skulle bli far, søkte han om familiegjenforening. Et halvt år senere mottok han et varsel om utvisning fra UDI som politiet leverte ham. Familiegjenforeningssaken var lagt på is i påvente av utvisningssaken. SMED skrev i den forbindelse et støtte-skriv der vi påpekte at UDI etter vår vurdering var forpliktet til å behandle familiegjenforeningssaken før uttransportering kunne skje, fordi det ikke kunne utelukkes at Paul nå oppfylte vilkår for rett til opphold grunnet familiegjenforening. SMED viste også til hensynet til barnet og forpliktelsene som forelår som en følge av at Barnekonvensjonen var inkorporert i norsk rett.



Dersom Paul ble utvist til sitt hjemland, ville det ta tid før familien kan gjenoppta sitt samliv. Det er snart ti år siden Paul forlot sitt hjemland, noe som skaper tvil om muligheten hans til å skape trygge rammer for familien. Det er utenkelig at hans samboer kan tenke seg en fremtid i hans hjemland og store avstander gjør det vanskelig med regelmessig kontakt pr telefon eller brev. På sikt vil dette kunne føre til brudd i forholdet og muligheten for at han og sønnen mister kontakt med hverandre.

SMED har purret på svar i saken fordi vi nå 4 måneder etter at Paul mottok varsel om utvisning ennå ikke har fått noe svar på om UDI vil utvise Paul før spørsmålet om familiegjenforening er vurdert.

Mahmood

Mahmood kom til Norge fra et krigsherjet land for elleve år siden. Han er i tredveårene. Fordi han kom i 1993 fikk han personnummer og har derfor midlertidig arbeidstillatelse. Han fikk endelig avslag på oppholdstillatelse i 1993. Sentralt i saken hans står spørsmål om identitet. Han oppga falsk identitet da han kom hit første gang. På den tiden ble man rådet til å ikke oppgi sin egentlige identitet. I tillegg oppga han falsk identitet i forbindelse med at han fikk endelig avslag på oppholdstillatelse og fikk beskjed om at han måtte forlate landet. Senere har han gjentatte ganger fremlagt dokumentasjon på sin virkelige identitet, uten at det har fått betydning for myndighetenes vurdering av hans troverdighet. Han får fortsatt sertifikat og arbeidstillatelse utstedt i sin falske identitet, alt med myndighetenes kunnskap om dette. Han har tatt utdanning i Norge. Han har kjæreste og har gjennomført en religiøs seremoni, men kan ikke gifte seg lovlig i Norge. Personer fra hans hjemland anbefales beskyttelse av FNs flyktningekommisjonær (UNHCR) i Stockholm.



Peter

Peter kom til Norge fra et land i Afrika for over ti år siden. Han er 32 år gammel. Han fikk endelig avslag på opphold i 1997. Norske myndigheter mente Peter opprinnelig kom fra et naboland til hans hjemland i Afrika. Han er ikke forsøkt uttransportert dit. Få år etter han kom til Norge, fikk han en datter. Det ble søkt om familiegjenforening, men han fikk avslag. Avslaget ble dels begrunnet med tvil om hans identitet.

Etter samlivsbrudd har han slitt med tvist om forelderansvar og samværordning. Han fikk innvilget begrenset samvær som en følge av hans uklare oppholdsstatus. Retten la til grunn at hensynet til barnets beste tilsa at hun ikke knyttet for sterke bånd til en far som muligens snart ville bli transportert ut av landet.

Han har kjæreste, men kan ikke gifte seg. Han har tatt seg en utdannelse, men kan ikke jobbe fordi han ikke har arbeidstillatelse. Han ønsker selv ikke å bo på mottak og har frem til 2003 fått sosialhjelp dels som lån og dels som stønad. Etter det har han levd på bistand fra gode medmennesker. Belastningen ble imidlertid for stor rundt årsskifte og Peter ble akuttinnlagt i psykiatrien. Diagnosen var «situasjonsutløst tung depresjon».

Peter fikk innvilget oppholdstillatelse. Fornyet vurdering og vektlegging av Barnekonvensjonen hadde fått myndighetene til å endre oppfatning. Han hadde da tilsynelatende oppholdt seg i landet «ulovlig» i flere år.

Myndighetene strammer grepet

Myndighetene har vedtatt en rekke tiltak for å redusere antallet flyktninger som kommer til Norge. Ett av disse har vært bortfall av botilbud for personer med endelig avslag på asylsøknaden, og som ikke har fått utsatt iverksettelse. Botilbudet bortfaller med virkning fra utreisefristen som er satt for den enkelte. Etter dette anser staten ikke lenger at de har et ansvar for å sikre tak over hodet for denne gruppen av asylsøkere. Staten fastholder at den enkelte selv plikter å forlate landet frivillig, eventuelt samarbeide med International Organization for Migration (IOM) eller politiet om utreise.

Etter sosialtjenesteloven har personer som ikke lenger har et tilbud om opphold i mottak rett til tak over hodet etter sosialtjenesteloven §4–5 der det heter:

*«Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv.»
(SMEDs utheving).*

Det er ikke gjort noe unntak for personer uten lovlig opphold for tjenester etter denne bestemmelsen, slik det f. eks er etter sosialtjenestelovens kapittel 5, jf forskrift til lov om sosiale tjenester §1–1. Samtidig har UDI feilaktig informert sosialkontorene og fylkesmennene om at personer som mister plass på mottakene ikke lenger har rett på sosiale ytelser, kun ytelser ut fra rene nødrettsbetraktninger. Konsekvensene av feilinformasjonen ser vi allerede har ført til at disse personene ofte avvises av sosialtjenesten og i stedet henvises til politiet.



SMED utelukker ikke at staten krenker artikkel 3 når det gjennomfører tiltak som får som resultat at personer over tid blir stående uten mat og tak over hodet. Staten har etter EMK artikkel 1 et ansvar for å respektere og sikre at artikkel 3 ikke krenkes. Etter vår oppfatning må det få som resultat at staten har en aktivitetsplikt for å sørge for at personer er sikret et minimum av velferdsgoder *så lenge de oppholder seg innenfor norsk myndighetsområde*.

Det er også problematisk at statens tiltak ovenfor asylsøkere med endelig avslag, får som konsekvens at deres problem henvises til sosialstaten som henviser det videre til politiet. Vi mener asylsøkere på denne måten gjøres til kasterballe i det offentlige apparat. SMED mener dette er en umenneskelig behandling av personer i sosial nød som i seg selv vil kunne krenke artikkel 3. Det foreligger rettspraksis som underbygger dette.

Regjeringen har også fremmet et forslag om endring i forskrift til lov om sosiale tjenesters kapittel om utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp. Formålet med forslaget har vært å sikre at sosialtjenesten utøver sin virksomhet i lojalitet til andre myndigheters vedtak og politiske målsettinger om kontrollert innvandring og god integrering.

Sosialtjenestelovens formål er å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkårene for vanskeligstilte, forebygge sosiale problemer og sikre klienters rettsikkerhet. SMED mener at høringsforslaget på en uakseptabel måte unntar en gruppe av vanskeligstilte den sikkerheten som lovens formål skulle tilsi. Gruppen som i stor grad vil berøres av

forslaget består av personer med annen etnisk opprinnelse. Vi mener forslaget virker diskriminerende ved at oppholdsstatus og etnisitet blir avgjørende for tilgang til sosiale rettigheter. Vi mener at for disse vil forslaget kunne innebære redusert økonomisk og sosial trygghet, dårligere levevilkår, økte sosiale problemer og redusert rettsikkerhet.

SMED mener forskriftsendringen for en gruppe av vanskeligstilte innebærer en endring av prinsipper og verdier som sosialtjenesteloven hviler på. Endringsforslaget har i for stor grad til hensikt å løse problemer som ikke er av sosialfaglig karakter. I stedet inngår forslaget som et av flere tiltak Regjeringen iverksetter av innvandringspolitiske hensyn, og som vi mener ikke kan reguleres gjennom sosialtjenestelovgivningen. Når forhold som faller utenfor loven skal reguleres eller vesentlige prinsipper eller verdier skal endres, kreves lovendring og ikke forskriftsendring. I tillegg vil en forskriftsendring ikke gjennomgå den samme grad av konstitusjonell kontroll som et lovendringsforslag gjør. Det er etter SMEDs oppfatning av avgjørende betydning at prinsipielle verdispørsmål sikres bred politisk oppslutning før det vedtas.

SMED finner forslaget spesielt problematisk i forhold til de forpliktelsene som følger av EMK artikkel 3 jf artikkel 1. Kort oppsummert innebærer tiltaket at sosial nød skal benyttes som virkemiddel for å sikre at personer uten lovlig opphold forlater landet «frivillig».

Samtidig understreker Regjeringen i forslaget at gruppen som rammes fortsatt skal ha rett på ytelser ut fra rene nødrettsbetraktninger. Det er



ikke angitt noe nærmere på hvilken måte disse vurderingene skal gjøres og hvor grensen for en slik nød skal trekkes. SMED har allerede fått henvendelser som tyder på at personer uten lovlig opphold avvises uten at det tas stilling til realitetene i den enkeltes situasjon først.

Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) uttalt følgende i sin høringsuttalelse til Regjeringens forslag:

«Hensynet til en verdig behandling av mennesker som oppholder seg i Norge bør ikke underlegges spesielle kriterier, og FO mener derfor at LOST² kapittel 4 og 5. bør kunne gjøres gjeldende for utenlandske statsborgere uavhengig av oppholdets lovlighet.

Heller enn en innskjerpende tydeliggjøring etterlyser FO imidlertid en klargjøring av hva som skal være de helt grunnleggende rettigheter og tjenester for alle mennesker som oppholder seg i Norge. FO mener at bestemmelsene i LOST, med sikring av inntekt og bolig samt tilbud om sosialfaglig oppfølging, bør være det universelle og grunnleggende sikkerhetsnettet i vårt samfunn.»

SMED støtter en slik oppfordring til å klargjøre grunnleggende rettigheter og tjenester for alle som oppholder seg i Norge, uavhengig av etnisk opprinnelse.

Mennesker som utestenges fra velferdsstaten rammes hardt i Norge. Fordi man i Norge har hatt en tradisjon for at sosial nød skal være et offentlig ansvar, er det frivillige til-

budet som finnes i Norge svært begrenset. Det betyr at det i liten grad finnes et sikkerhetsnett ut over det offentlige tilbudet som følger av sosialtjenestelovens bestemmelser, i motsetning til hva som er tilfelle i land der det offentlige tilbudet i liten grad er utbygget. Det vil ta tid for de frivillige organisasjonene kan ha et alternativt tilbud. Dette er med på å gjøre Regjeringens innstramninger og tiltak svært belastende for dem som rammes.



2) Lov om sosiale tjenester (LOST)



Velferdsstaten under press

Velferdsstaten slik den fremstår i dag, avspeiler en utvikling i den ideologiske og verdimeslige plattformen for samfunnet vårt og forutsetter at ingen grupper skal marginaliseres som en følge av sosial nød. SMED mener at behandlingen av de ureturnerbare er eksempel på at myndighetene er villig til å gjennomføre tiltak som utfordrer dette grunnlaget. Ett av disse prinsippene er at personer i sosial nød skal ivaretas *uavhengig* av årsaken til at de har kommet i den vanskelige situasjonen. Nettopp av hensynet til likebehandling og likeverd har det vært avgjørende å fremme at den enkeltes velferd i stor grad skal ivaretas som en rett. Et annet viktig prinsipp har vært rettsikkerhetsgarantiene.

SMED mener at myndighetene ut fra en målsettingen om å gjennomføre en streng asylpolitikk, har bidratt til endringer som innebærer et tilbakeskritt i sosialomsorgen. Tidligere var det ikke like klart at omsorg for alle trengende skulle ses som et offentlig ansvar. Da var skillet mellom «verdige og uverdige trengende» avgjørende for hvilket ansvar det offentlige hadde. Da var også fattigdom i større grad et ansvar for familien og ens private nettverk. Mange av de ureturnerbare i dag er i en situasjon der de nettopp overlever på hjelp fra gode hjelpere.

Vi mener det er spesielt problematisk at skillet mellom hvem som omfattes av velferdsordningene og ikke, går mellom norske statsborgere og personer med annen etnisk opprinnelse. Ved at man åpner for at ikke alle personer i nød

skal ivaretas med den samme grad av profesjonalitet, kan det på en uheldig måte gi inntrykk av at ikke alle mennesker har det samme menneskeverdet.

Sosial nød har blitt ansett for å være et offentlig ansvar og bør være det for alle som mangler forutsetninger for å ivareta seg selv. Vi mener at innvandringspolitiske hensyn ikke skal ivaretas gjennom sosialomsorgen og oppfordrer til at det vurderes andre virkemidler for å nå målet om å redusere antallet asylsøkere som kommer til Norge. Vi mener det er spesielt uheldig at myndighetene ser ut til å ville ta i bruk sosial nød som virkemiddel for å effektivisere prinsippet om frivillig retur – eller i dette tilfellet mer dekkende – tvinge personer til å forlate landet. Dette er en uverdige behandling av mennesker.

På sikt kan dette undergrave velferdsstaten som system på en måte som vil ramme langt flere grupper av personer som av forskjellige grunner i perioder av livet trenger hjelp for å komme videre.

Kapittel 6

Ytringsfriheten og vernet mot rasistiske ytringer



Innledning

Ytringsfriheten – en fundamental menneskerettighet

I den senere tid har avveiningen mellom ytringsfriheten og vernet mot rasistiske og hatefulle ytringer i særlig grad vært gjenstand for debatt. Da Regjeringens forslag til endring av Grunnloven § 100 – vern om ytringsfriheten – ble lagt frem i midten av juni i år, gikk samtidig Regjeringen og Stortingets konstitusjons- og kontrollkomité inn for å styrke vernet mot rasistiske ytringer ved å skjerpe straffeloven § 135 a – rasismeparagrafen. SMED har stilt seg positive til forslaget om å endre straffeloven § 135 a for å styrke vernet mot grove rasistiske ytringer. Slik bestemmelsen håndheves i dag, har det skjedd en uheldig forrykkelse av balansen mellom to fundamentale menneskerettigheter. De foreslåtte endringene vil forhåpentligvis bidra til å rette opp denne ubalansen.

Ytringsfriheten er blitt et symbol for utviklingen av, og langt på vei, en forutsetning for et sunt og levedyktig demokrati. Et av de mest markante trekk ved totalitære samfunn er nettopp mangelen på, og forsøk på å kneble, ytringsfriheten. Ytringsfriheten begrunnes vanligvis med at den skal tjene sannheten, demokratiet og den frie meningsdannelsen. Samfunnskritikk verken kan eller skal knebles ved at den som fremsetter kritiske ytringer om samfunnet og dets organisering risikerer straff. Voltaire, selv en skarp samfunnskritiker i Europas opplysningstid på slutten av 1700-tallet, skal ha sagt følgende om ytringsfrihetens betydning: *«Jeg er dypt uenig i dine standpunkter, men jeg*

er villig til å ofre mitt liv for din rett til å fremme dem».

Vern mot rasistiske ytringer

SMED er også opptatt av at ytringsfriheten nyter et sterkt vern. Men vi er i tillegg opptatt av at en annen grunnleggende menneskerettighet må ivaretas, nemlig vernet mot hatefulle og rasistiske ytringer. I den sammenheng vil vi understreke at ytringsfriheten er *en av flere fundamentale* menneskerettigheter. Det er ikke slik at ytringsfriheten har krav på noen form for overordnet status, til foretrengsel for blant annet retten til å leve i et samfunn hvor alle behandles med respekt og likeverd, uavhengig av blant annet etnisk opprinnelse. I de internasjonale konvensjonene, blant annet FNs Rasediskrimineringskonvensjon (RDK) og FNs Konvensjon til beskyttelse av sivile og politiske rettigheter (SP), er både ytringsfriheten og retten til vern mot rasistiske ytringer gitt samme grad av beskyttelse. Når ytringsfriheten ikke kan anses som en absolutt og uinnskrenket rett, kan den heller ikke holdes opp til forsvar for enhver rasistisk meningsytring. Ytringsfriheten har bare sin berettigelse i den utstrekning man ikke på en uforholdsmessig måte krenker andre fundamentale menneskerettigheter. Å påberope seg beskyttelse mot straff for grove rasistiske ytringer under dekke av ytringsfriheten, er å misbruke denne rettigheten. Misbruk av ytringsfriheten har ikke krav på noe vern. Når Regjeringen nå foreslår å skjerpe vernet mot rasistiske ytringer, innebærer det, slik SMED vurderer det, altså ikke noen begrensning av ytringsfriheten, fordi denne form for ytringer rett og slett ikke har krav på noe lovfestet vern.



Rasisme bekjempes best i det offentlige rom?

Regjeringen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har måttet tåle mye kritikk for forslaget om å skjerpe vernet mot rasistiske ytringer. Mange er bekymret for at en skjerping av straffelovens § 135 a vil føre til at ytringsfriheten knebles. Det har vært hevdet at et skjerpet vern mot rasistiske ytringer vil kunne føre til økt rasisme ved at rasistene trekker «under jorda», og ikke kan imøtegås i offentlig debatt. I utgangspunktet er man best tjent med en åpen og offentlig debatt, også om de mer kontroversielle og støtende synspunkter som fremmes. Erfaringen viser at det er mindre rasisme i åpne samfunn, enn i samfunn hvor upopulære ytringer straffesanksjoneres. Ytringsfrihetskommisjonen har i sin utredning om ytringsfriheten uttalt at *«I det større historiske perspektiv er det heller ikke tvilsomt at det i de åpne samfunn med høy grad av ytringsfrihet har vært mindre grad av diskriminering enn i de lukkede samfunn. Ytringsfrihet har i de fleste tilfeller fungert som et vern mot diskriminering, om enn ikke i alle tilfeller¹»*

Spørsmålet som oppstår i spenningsfeltet mellom ytringsfriheten på den ene siden, og vernet mot hatefulle og rasistiske ytringer på den andre, er om den offentlige debatt i tilstrekkelig grad er egnet til å sikre at hatefulle ytringer imøtegås med anstendigjørende motargumenter. Vil en slik debatt i alle tilfeller være formålstjenlig og tilstrekkelig for å ivareta prinsippet om retten til likebehandling og vern mot diskriminering? Nyere tids rettspraksis viser at dette spørsmålet ikke er uproblematisk. Avveiningen mellom

to så grunnleggende rettigheter byr på til dels store utfordringer. I saken mot Jack Erik Kjuus bemerket førstvoterende at *«Mulighetene for gjennom argumentasjon alene å få satt en stopper for de groveste rasistiske ytringene... er også i høyeste grad usikker²»*. Jack Erik Kjuus ble i 1997 dømt for å ha fremsatt grovt rasistiske ytringer i partiprogrammet til Hvit Valgallianse hvor han var partileder. Der ble det blant annet tatt til orde for at alle utenlandskadopterte, eller utenlandske personer gift med en norsk statsborger, skulle steriliseres for fortsatt å kunne bli boende i Norge. Dersom de allikevel ble gravide, skulle det gjennomføres tvungen abort. I denne saken fant flertallet at utsagnene var så grove at det var riktig å reagere med straff etter straffeloven § 135 a.

Det engelske uttrykket *hate speech* illustrerer godt de grove rasistiske ytringenes karakter. De er både sårende, nedbrytende og demoraliserende. Slike meningsløse og ondskapsfulle utfall mot andre personer eller grupper på grunn av kjennetegn de i hovedsak ikke kan velge selv, er noe grunnleggende annet enn bidrag til en saklig debatt om innvandring og minoriteter. Det er slike grovt krenkende ytringer som etter SMEDs vurdering bør belegges med straff, og ikke bare imøtegås i det offentlige rom.

Rasisme på Internett

Spredning av rasistiske ytringer på Internett er et voksende problem. Også denne formen for rasistiske ytringer omfattes av straffeloven §135 a. Kripos er gitt et prioritert ansvar for overvåkning og etterforskning av straffbar rasisme på nettet.

1) NOU 1999:27, s. 151.

2) Rt. 1997, s. 1821.



Redaktøren for det antirasistiske tidsskriftet Monitor, Tor Bach, uttrykte til Dagsavisen i mai i år at han frykter økt rasisme på nettet. Han mener Kripos har gjort lite eller ingenting for å bekjempe denne fremveksten³. Kripos er ikke enig i kritikken, og påpeker selv at de både følger med og fanger opp straffbare ytringer på nettet⁴. Kripos har opprettet en egen tipslinje for rapportering av rasistiske nettsider. Til nå har satsningen ikke resultert i påtale. Det er urovekkende at høyreekstremer nettsider i Norge nærmest uhindret får spre hatefulle ytringer om innvandrere og jøder, med hatmusikk som oppfordrer til vold mot disse gruppene, og som forsøker å omskrive norsk krigshistorie. Mange av sidene oppsøkes riktignok bare av, eller er tilgjengelige bare for spesielt interesserte, men i tillegg oppsøker mange slike sider av ren nysgjerrighet. Internett er et medium med enorm spredningskapasitet, også til mottakere som i utgangspunktet ikke aktivt oppsøker de høyreekstremer gruppens sider. I EU er rasisme på Internett gjort til et særlig innsatsområde. En hovedårsak til satsningen er at man anser spredningsfaren til offentligheten for særlig stor.

Saker om hatefulle og rasistiske ytringer

Det er en kjensgjerning at det både anmeldes, etterforskes og pådømmes få saker etter straffeloven § 135 a. Dette kan ha mange forklaringer, med mange gjensidig samvirkende årsaker. Vi må anta at mye av forklaringen ligger i at det er få saker som er så grove at de rammes av § 135 a.

Likevel er det grunn til å være realistiske og innse at antall ytringer som i realiteten rammes av § 135 a, ikke gjenspeiles i det antall saker som resulterer i anmeldelse, etterforskning og pådømmelse. Andre årsaker til de lave tallene, kan være et resultat av de signaler som først og fremst gis av domstolene i deres behandling av saker etter § 135 a. Rettspraksis på området er streng, og det skal svært mye til for at domstolen avsier fellende dom for overtreddelse av straffeloven § 135 a. Dette er et direkte signal til påtalemyndigheten om hvor grensen mellom straffbare og lovlige ytringer skal trekkes. Påtalemyndigheten er derfor tilbakeholden med å etterforske denne type saker, og henlegger dem i de tilfeller det ikke anses realistisk å oppnå pådømmelse. Påtalemyndighetens praksis gir på sin side signaler til publikum som blir tilbakeholdne med å anmelde noen for rasistiske ytringer, fordi risikoen er stor for at saken blir henlagt uten videre etterforskning.

Det er særlig to saker om rasistiske ytringer som kan sies å ha medvirket til Regjeringens forslag om å skjerpe straffeloven § 135 a.

*Sjøliesaken*⁵

I august 2000 ble det holdt en minnemarsj i Askim til ære for Rudolf Hess. Marsjen eller demonstrasjonen, ble arrangert av den nynazistiske gruppen Boot Boys, ledet av Terje Sjølie. Sjølie holdt en appell på torget i Askim, som deltakerne i marsjen, ca. 30 personer, og en rekke andre som var til stede på torget denne dagen, overhørte. I appellen ble Rudolf Hess og Adolf Hitler hyllet for sin innsats under

3) Tor Bach, redaktør i Monitor til Dagsavisens nettutgave 6. mai 2004.

4) Politioverbetjent Harald Skjønsvell i Kripos til Dagsavisens nettutgave 6. mai 2004.

5) Rt. 2002, s. 1618.

2. verdenskrig, blant annet mot jødene. Sjølie fremsatte følgende uttalelser mot jøder og innvandrere: *«Hver dag raner, voldtar og dreper innvandrere nordmenn, hver dag blir vårt folk og land plyndret og ødelagt av jødene som suger vårt land tomt for rikdom og erstatter det med umoral og unorske tanker»*. Sjølie ble dømt for ytringene om jødene i lagmannsretten. Høyesterett frifant Sjølie både for ytringene mot innvandrere og mot jødene. Frifinnelsen ble begrunnet med at ingen av utsagnene i seg selv var så kvalifisert krenkende at bestemmelsen i § 135 a kom til anvendelse. Høyesterett ville, i motsetning til lagmannsretten, ikke legge til grunn en tolkning av utsagnene i lys av den sammenhengen som de ble fremsatt i, nemlig hylles-ten av Hess og Hitler og deres forfølgelse spesielt av jødene under 2. verdenskrig. Lagmannsretten var kommet til at i en slik sammenheng måtte utsagnene tolkes som en godkjenning av grove integritetskrenkelser overfor jødene, og at de derfor overskred grensene for hva man straffritt kan fremsette av rasistiske ytringer. Antirasistisk senter (ARS) og De mosaiske trossamfunn i Oslo og Trondheim har, med bistand fra SMED og advokatfirmaet Hjort, klaget saken inn til FNs menneskerettighetskomité, CERD. Uttalelse fra komiteen er forventet å foreligge innen utløpet av året.

Beheim-Karlsensaken⁶

I Beheim-Karlsensaken fra 2001 ble Arve Beheim-Karlsens mobbere frifunnet for overtredelse av straffeloven § 135 a, for å ha løpt etter ham og ropt «drep den negeren» og «drep ham», og jaget ham mot en

bro i bygdas sentrum. Arve Beheim-Karlsen ble dagen etter funnet druknet i elva. Retten kom i denne saken til at det objektive straffbarhetsvilkåret om spredning til offentligheten ikke var oppfylt fordi det var for få tilhørere som overhørte mobbernes rop. Retten fant det bevist at kun en person i tillegg til Arve Beheim-Karlsensaken og mobberne hadde overhørt at det ble ropt «drep den negeren». Retten mente i tillegg at de tiltalte ikke hadde utvist tilstrekkelig forsett med hensyn til muligheten for at ytringene kunne bli spredd til allmennheten.

Disse to sakene illustrerer at lovgivers intensjon med straffeloven § 135 a ikke oppfylles slik den i dag er utformet og slik den anvendes av domstolene. Terskelen for å dømme noen for rasistiske ytringer i Norge er blitt for høy, og det har Regjeringen ønsket å gjøre noe med.

Andre saker fra Høyesterett som kan sies å ha interesse i relasjon til straffeloven § 135 a og avveiningen mot ytringsfriheten, er blant andre Rt. 1977, side 114 (Hooas), Rt. 1978, side 1072 (Leserbrevsaken) Rt. 1981, s. 1305 (Vivi Krogh) Rt. 1984, s. 1359 (Bratterud) og Rt. 1997, side 1821 (Kjuus-saken), som er kort omtalt ovenfor. I tillegg kan det være verdt å nevne et par saker som ikke har vært behandlet av Høyesterett, men som allikevel har fått oppmerksomhet i media. Den 22. april 2002 dømte Asker og Bærum tingrett Tore Tvedt, lederen for den nazistiske organisasjonen Vigrid, til 30 dager ubetinget fengsel av til sammen 75 dager, for å ha fremsatt rasistiske uttalelser på Internett om jøder. Tvedt er den første som er blitt dømt til ubetinget

6) Dom av 21. mai 2001, Indre Sogn Heradsrett.

fengsel for overtredelse av straffeloven § 135 a. Borgarting lagmannsrett avsa den 4. desember 2002 dom mot drapsmennene til Benjamin Hermansen, hvor de ble dømt til henholdsvis atten og sytten år fengsel. Saken er ikke en direkte § 135 a-sak, men den illustrerer etter vår mening godt hvilke tragiske utslag gjentatt påvirkning av rasistiske synspunkter kan gi.

Saker som ikke endte i domstolen
Selv om SMED mener at grove rasistiske ytringer i noe større grad enn det som er tilfelle i dag, bør rammes av straffeloven § 135 a, er det også vår oppfatning at i de fleste situasjoner vil andre reaksjoner være vel så virkningsfulle. Når det gjelder ytringer fremsatt i media, vil for eksempel pressens «Vær varsom plakat» være retningsgivende for hvilke utsagn som er akseptable å fremsette i pressen. I november 2003 publiserte gratisavisen Natt & Dag en artikkel som skulle være en slags veiviser til å få sex med muslimske jenter. Artikkelen fikk mye oppmerksomhet, mange reagerte svært negativt på den holdningen artikkelen inntok overfor muslimsk ungdom, spesielt jenter. To muslimske ungdomsorganisasjoner kontaktet SMED i sakens anledning. På vegne av organisasjonene klaget SMED avisen inn til Pressens faglige utvalg, PFU, for overtredelse av Vær Varsom Plakaten. Natt & Dag hevdet selv at artikkelen var ment som en ironisk og humoristisk harselering med norsk fordommer overfor muslimske miljøer, heller enn en krenkelse av muslimske ungjenter. Etter SMEDs syn kan en ironisk vri på en artikkel ikke oppheve pressens plikt til å etterleve

egne etiske regler. PFU konkluderte i april i år med at Natt & Dag hadde overtrådt pressens etiske regler og opptrådt kritikkverdige.

SMED vil også vise til to andre hendelser som inntraff i vår, som etter vår oppfatning på en god måte illustrerer at det ofte finnes gode alternativer til straffeforfølgning av rasistisk krenkende ytringer. SMED har ikke vært involvert i disse to sakene. Den første saken gjelder en fotballspiller med afrikansk opprinnelse som ble utsatt for rasistiske tilrop, skjellsord og spytting etter en fotballkamp i Sogndal. Saken fikk stor oppmerksomhet i media, og fotballspilleren som ble utsatt for de lite verdige ytringene, har høstet bred støtte fra mange hold. Saken ble ikke politianmeldt, men episoden har avstedkommet reaksjoner innad i fotballorganisasjonene for å rydde opp blant egne medlemmer og tilhengere. Den andre saken som kan være verdt å nevne, gjelder en farget kvinnelig passasjer som i mai i år måtte tåle temmelig grove skjellsord fra bussjåføren på den bussen hun ville reise med. Bussjåføren skal ha kalt henne «asshole», «din flyktning», osv da hun skulle gå på bussen. Busselskapets ledelse har beklaget hendelsen, og saken er tatt opp av busselskapet som en personalsak.

Hva kjennetegner sakene om rasistiske ytringer?

Uavhengig av om en ytring resulterer i påtale og pådømmelse eller andre utenrettslige reaksjoner, gir slike ytringer som kommer frem i de sakene vi har vist til ovenfor, uttrykk for en enorm respektløshet overfor den eller de som rammes av utsagnene. Uttalelsene gir uttrykk for at



det er i orden å omtale og behandle noen dårligere enn andre, på grunn av kjennetegn de i hovedsak selv ikke har valgt, som blant annet hudfarge og opprinnelse.

Det er et utgangspunkt i straffeloven at det bare er handlinger som volder skade eller fare for skade som skal kriminaliseres. De fleste rasistiske ytringer innebærer nok ikke en direkte oppfordring til fysiske overgrep mot den de rammer. Det skal allikevel ikke mye fantasi til for å forestille seg at det gjør noe med den som gjentatte ganger utsettes for slike ytringer, og at de kan føre til både maktesløshet, oppgitthet og aggresjon mot både enkeltpersoner og samfunnet. Når myndighetene har valgt å behandle de groveste rasistiske ytringer som straffbare, er det fordi ytringene i seg selv volder skade, både på den enkelte som rammes direkte, om ikke fysisk så psykisk, og på samfunnet ved at slike ytringene på sikt kan bidra til å skape negativ innstilling overfor enkelte grupper.

Et styrket vern mot rasistisk ytringer

Dagens lovgivning

Ytringsfriheten er gitt konstitusjonell beskyttelse i Grunnloven § 100. I Stortingsmelding nr 26 (2003–2004) har Regjeringen fremmet forslag til endring av ytringsfrihetsbestemmelsen. Stortingets endelige behandling av forslaget skal etter planen gjennomføres i høst. Endringen innebærer i hovedsak en styrking av ytringsfriheten, bortsett fra på ett punkt, nemlig i forhold til retten til vern mot rasistiske og hatefulle ytringer.

Retten til vern mot rasistiske og hatefulle ytringer er hjemlet i straffeloven § 135 a. Den nåværende ordlyden ble vedtatt i 1970, som en direkte oppfølging av Norges ratifisering av FNs Rasediskrimineringskonvensjon. Det er fra flere hold påpekt at Norge fortsatt ikke oppfyller sine internasjonale forpliktelser til å sikre et reelt og effektivt vern mot hatefulle og rasistiske ytringer, blant annet fra FNs Rasediskrimineringskomité (CERD) og Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI). ECRI har videre i sin tredje rapport om Norge kritisert norske myndigheter for et dårlig vern mot rasisme, og kommisjonen anbefaler en endring eller skjerping og bedre gjennomføring av straffeloven § 135 a, slik at vernet mot rasisme blir reelt. Regjeringen har som en følge av dette, blant annet foreslått en revidering av straffeloven § 135 a for å styrke vernet mot rasistiske og hatefulle ytringer. Det er foreløpig ikke fremmet noe konkret forslag til endring av bestemmelsen. Regjeringen vil fremlegge endringsforslag i tilknytning til at forslag til lov mot etnisk diskriminering legges frem for Stortinget til høsten.

Domstolenes praktisering av dagens lovgivning har etter SMEDs vurdering medført en ubalanse mellom vernet av ytringsfriheten og vernet mot hatefulle ytringer. Dette må til en viss grad tilskrives at bare ytringsfriheten er gitt grunnlovsmessig vern. Vern mot rasistiske og hatefulle ytringer er ikke gitt samme grad av beskyttelse i lovverket. Det er i den sammenheng interessant å merke seg at både CERD og ECRI har påpekt at Norge ikke på tilsva-



ende vis har gitt vern mot rasistiske og hatefulle ytringer grunnlovsmessig beskyttelse. Dette er etter kommisjonenes oppfatning en svakhet ved den norske konstitusjonen.

Rettspraksis viser at domstolene tolker straffeloven § 135 a restriktivt, det kommer særlig til syne i Sjøliedommen⁷, hvor Terje Sjølie ble frikjent for grove utfall mot jøder og innvandrere. Om vi skal driste oss til en tolkning av Høyesteretts siste avgjørelse, kan det se ut som om Høyesterett har strammet inn sin praksis, og styrket vernet for ytringsfriheten på bekostning av vernet mot hatefulle ytringer. Etter Sjøliedommen kan man ganske trygt hevde at vernet mot rasistiske ytringer har fått magrere kår i Norge.

Internasjonale forpliktelser

Et av de tyngste argumentene for å endre straffeloven § 135 a for å styrke vernet mot rasistiske og hatefulle ytringer, er selvsagt forpliktelsene etter de internasjonale konvensjonene som Norge har sluttet seg til. I 1999 ble Menneskerettsloven vedtatt, og med den ble Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon til beskyttelse av økonomiske, sosial og kulturelle rettigheter (ØSK) og FNs konvensjon til beskyttelse av sivile og politiske rettigheter (SP), samt Barnekonvensjonen gjort til norsk rett med forrang foran annen lov ved motstrid. FNs Rasediskrimineringskonvensjon (RDK) er fortsatt ikke innlemmet i norsk rett, men det er fremmet forslag om at konvensjonen skal inkorporeres i lov mot etnisk diskriminering når denne vedtas, etter planen i løpet av 2005. Det er SMEDs vurdering at norsk lovgivning mot rasis-

tiske ytringer, slik den er utformet i dag og slik den tolkes av domstolene, ikke er i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Det fremkommer av både RDK og SP at de stater som har sluttet seg til konvensjonene, er forpliktet til å forby og straffe rasediskriminerende ytringer. RDK art. 4 bokstav a gir alle stater direkte plikt til å straffe-sanksjonere *alle former for rasistiske ytringer*, jf bestemmelsens ordlyd:

«Erklære som straffbar handling all spredning av ideer om raseoverlegenhet eller rasehat, all tilskyndelse til rasediskriminering, alle voldshandlinger eller tilskyndelse til slike handlinger mot en rase eller gruppe av personer av annen hudfarge eller etnisk opprinnelse, og også enhver form for støtte, herunder økonomisk støtte, til raseaktivister⁸.»

Etter SP art 20 nr 2, er statene pålagt å forby

«Enhver form for fremme av nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold⁹.»

Sett i sammenheng med art 19 nr 3, er det antatt at statene også etter SP er forpliktet til å iverksette en eller annen form for sanksjon mot rasediskriminerende ytringer, om enn ikke straff.

EMK på sin side pålegger ikke statene noen direkte plikt til å forby rasistiske ytringer, men det er antatt at konvensjonen bare oppstiller et svakt vern for ytringsfriheten i forhold til rasistiske ytringer. Førstvoterende i Kjuus-saken uttalte i den

7) Rt. 2002, s. 1618.

8) Kilde: NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Vedlegg 3, side 402.

9) Kilde: Ot prp nr 3 (1998–99) *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*. Vedlegg 6, side 133.

forbindelse at: «*Rasediskriminerende uttalelser anses å bare ha et svakt vern mot statlige inngrep*¹⁰.» EMK art. 14 i sammenheng med art. 17 innebærer etter fleres syn at rasediskriminerende ytringer faller utenfor vernet i art. 10¹¹.

Ved utforming av straffesanksjonene er imidlertid statene etter RDK art. 4, forpliktet til å ta tilbørlig hensyn til andre konvensjonsbeskyttede menneskerettigheter, jf det såkalte «*due regard*»-prinsippet. Det hersker uenighet om rekkevidden av internasjonale forpliktelser til å forby og straffesanksjonere rasistiske ytringer. Enkelte har tatt til orde for at «*due regard*»-prinsippet innebærer at statene ikke har noen plikt til å straffesanksjonere rasediskriminerende ytringer i det hele tatt. Andre tolker bestemmelsen som at det må foretas en avveining mellom vernet mot rasistiske ytringer og andre menneskerettigheter, mens enkelte mener at statene er fullt forpliktet til å straffe enhver ytring som omfattes av ordlyden i art. 20, uten hensyn til ytringsfriheten.

Det som imidlertid må være klart, er at konvensjonene innebærer at straffeloven § 135 a må utformes, og praktiseres, slik at bestemmelsen gir et *reelt* vern for dem som rammes av rasistiske ytringer. I Norge har man lagt til grunn en forståelse av bestemmelsen som innebærer at det må foretas en avveining mellom ytringsfriheten og plikten til å sikre et effektivt og reelt vern mot rasistiske ytringer. Denne forståelsen er etter Kyrre Eggens syn også den som må være riktig, ellers «*ville plikten til å forby ytringer i art 4 litra a) være innholdsløs, noe som neppe har vært meningen*¹².» Dette synet er også lagt

til grunn av CERD i komiteens tolkning av konvensjonen på dette punktet.

Forslag til endring av straffeloven § 135 a

Fortsatt et sterkt vern av ytringsfrihet
I utgangspunktet er det altså bred enighet om at ytringsfriheten står, og skal stå, sterkt. Samtidig er det i all hovedsak enighet om at det også er nødvendig å straffesanksjonere de groveste tilfellene av rasistiske ytringer. Men det er ikke enighet om hvorvidt det er behov for å skjerpe straffeloven § 135 a og styrke vernet mot rasistiske ytringer. Uenigheten går i hovedsak på bestemmelsens virkeområde, og om det er nødvendig eller ønskelig å utvide dette. Det gjelder særlig hvor grensen for de lovlige ytringene skal trekkes, hva skal det være lov å ytre seg om, og hva som skal være straffbart, om man skal kunne straffe ytringer fremsatt for en mindre krets av tilhørere enn det som gjelder i dag, og om skyldkravet skal endres fra forsett til grov uaktsomhet.

Dagens ordlyd

Dagens straffeloven § 135 a lyder slik:

«Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse, herunder ved bruk av symboler, som framsettes offentlig eller på annen måte spres blant allmennheten, truer, forhåner eller utsetter for hat, forfølgelse eller ringeakt en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprin-

10) Rt. 1997, s. 1821.

11) Blant andre Kyrre Eggen i NOU 2002:12, Rettslig vern mot etnisk diskriminering, s. 191.

12) NOU 2002:12, s. 188.

nelse. Tilsvarende gjelder slike krenkelser overfor en person eller en gruppe på grunn av deres homofile legning, levestil eller orientering. På samme måte straffes den som tilskynder eller på annen måte medvirker til en handling som nevnt i første ledd.»

Straffeloven § 135 a rammer bare ytringer som diskriminerer personer eller grupper på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, eller homofile legning. Diskriminerende ytringer på grunn av andre forhold, som for eksempel kjønn, faller utenfor.

Bestemmelsen rammer de uttalelser, eller andre former for meddelelse, inkludert bruk av symboler, som er fremsatt offentlig, eller på annen måte blir spredd blant allmennheten. Offentlighetsvilkåret er for det første oppfylt når ytringen er fremsatt i trykt skrift eller i et annet massemedium, som for eksempel Internett. Som tidligere nevnt er rasistiske ytringer på Internett et voksende problem, særlig i forhold til spredningsfaren. Videre er offentlighetsvilkåret oppfylt når ytringen er fremsatt overfor et *større antall personer*, jf straffeloven § 7, nr. 2. Rettspraksis viser at det skal et relativt stort antall tilhørere til før domstolene anser dette vilkåret for oppfylt. I Rt. 1995, s. 304 var 6 personer ikke tilstrekkelig.

Endelig er det et krav om at ytringen må gi uttrykk for negative oppfatninger eller holdninger av en viss styrke, jf vilkåret om at uttalelsen må true, forhåne eller utsette en person eller en gruppe for hat, forfølgelse eller ringeakt. Rettsprak-

sis viser at det bare er de *kvalifisert krenkende* ytringene som rammes¹³. Det er ellers ikke noe krav om at ytringene vil føre til voldshandlinger. Grove rasistiske ytringer anses skadelige i seg selv, og man kan spørre; hva gjør slike ytringer med den de er ment å ramme? Det må være opplagt at slike ytringer kan påføre betydelig psykologisk smerte og lidelse hos den som rammes. Et slikt utgangspunkt setter *offeret* i sentrum, ikke *ytreren*. Dette er utgangspunktet for nåværende strl. § 135 a, og slik bør det fortsette å være.

Forslag til endring

Utgangspunktet for Regjeringens forslag til endring av straffeloven § 135 a har vært Ytringsfrihetskommisjonens arbeid med forslag til ny Grunnlov § 100 om ytringsfriheten, som ble presentert i NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihet bør finne sted. Forslag til ny Grunnlov § 100*». Ytringsfrihetskommisjonen konkluderte i sin utredning med at det ikke er behov for å styrke vernet mot rasistiske ytringer i Norge, og kommisjonen så heller ingen grunn til at «*Norge, med en rimelig våken offentlighet, skulle gå lenger i retning av strafferettslige sanksjoner ved diskriminerende ytringer enn det som er et allment godtatt internasjonalt minimum*¹⁴». Regjeringens forslag til endring av straffeloven § 135 a er begrunnet i at Norge ikke oppfyller sine internasjonale forpliktelser, og innebærer et styrket vern mot rasistiske ytringer.

Regjeringen ønsker å utvide virkeområdet for straffeloven § 135 a, og foreslår endringer på to sentrale punkter. Det er for det første foreslått endring i forhold til spørsmålet om når en ytring skal anses å være

13) Rt. 2002, s. 1618.

14) NOU 1997, s. 154.

fremstilt offentlig, og dernest i forhold til hvilken grad av skyld ytreren må ha utvist for å kunne straffes.

Etter Regjeringens forslag er det fortsatt bare ytringer fremstilt i det *offentlige rom* som skal være straffbare. De ytringer som fremsettes hjemme i egen stue, skal fortsatt ikke omfattes av bestemmelsen. Regjeringen har ønsket å opprettholde skillet mellom det private og det offentlige rom, men slik at ytringer fremstilt overfor et mindre antall tilhørere rammes, også hvis bare en person i tillegg til mottakeren overhører ytringen. I Beheim-Karlsensaken kom retten til at det var for få personer som hadde overhørt ropene om å «drepe den negeren», til at de tiltalte kunne straffes, til tross for at ytringene måtte betraktes som grovt krenkende. Etter rettens oppfatning var ytringene ikke fremstilt offentlig, eller på annen måte spredt til allmennheten. Retten fant i tillegg at det ikke var bevist at det var tiltaltes vilje at ytringen skulle høres av andre enn Arve Beheim-Karlsen, slik at heller ikke skyldkravet var oppfylt¹⁵. Dersom Regjeringens forslag hadde vært gjeldende rett da Beheim-Karlsensaken ble behandlet av retten, kunne resultatet blitt et ganske annet.

Regjeringen ønsker videre å endre skyldkrav fra forsett til grov uaktsomhet. Begrunnelsen for forslaget er dels lovteknisk, fordi det i mange tilfeller kan være vanskelig å bevise forsett, og dels en vurdering av straffverdigheten av de grovt uaktsomme ytringene. I realiteten innebærer forslaget ikke noen vesentlig endring. Grov uaktsomhet er fortsatt et strengt skyldkrav, og Riksadvokaten har stilt spørsmål ved om det i

realiteten vil være særlig enklere å bevise grov uaktsomhet enn forsett. En endring vil allikevel kunne føre til at noen flere ytringer rammes av straffeloven § 135 a. Både Beheim-Karlsensaken og Sjøliesaken kunne kanskje fått et noe annet utfall dersom retten kunne fastslått at de tiltalte i det minste hadde utvist grov uaktsomhet ved fremsettelsen av ytringene. I Beheim-Karlsensaken kom retten til at Arve Beheim-Karlsens mobbere ikke hadde forstått at ytringene kunne bli hørt av andre, og på den måten bli spredd til allmennheten. I Sjøliesaken mente Høyesterett at selv om ytringene var både støtende og usanne, så var de isolert sett ikke tilstrekkelig kvalifisert krenkende til at de ville være straffbare etter straffeloven § 135 a. Man kunne ikke legge avgjørende vekt på de omstendigheter som ytringene ble fremstilt i, nemlig hyllesten av Rudolf Hess og Adolf Hitler for deres innsats mot jødene under den andre verdenskrig. Høyesterett kom til at Terje Sjølie ikke hadde utvist nødvendig forsett med hensyn til at tilhørerne kunne oppfatte ytringene i lys av den sammenhengen de ble fremstilt i. Når Sjølie ikke måtte forstå at ytringene kunne bli oppfattet slik, kunne han heller ikke straffes for å ha fremstilt dem.

Når det gjelder Høyesteretts praksis om at det bare er de «*kvalifisert krenkende*» ytringene som skal rammes, har Regjeringen i utgangspunktet ikke foreslått noen konkret endring. Regjeringen sier allikevel i St. meld. 26 (2003–2004) at det etter lovendringen bør være rom for en viss justering av de prinsipper som ligger til grunn for tolkningen av rasistiske ytringer, slik

15) Dom av 21. mai 2001, Indre Sogn Heradsrett.

at flere ytringer kan anses som «kvalifisert krenkende¹⁶».

SMEDs arbeid for å styrke vernet mot rasistiske ytringer

SMED er, som vi innledningsvis har understreket, opptatt av at ytringsfriheten fortsatt skal ha et sterkt vern. Vi er ikke tilhengere av omfattende bruk av straff for å bekjempe uønskede ytringer, og ser at i de fleste tilfeller vil andre virkemidler være vel så hensiktsmessige. SMED støtter allikevel de begrensede endringene som Holgersenutvalget¹⁷ foreslår for å styrke vernet mot rasistiske og hatefulle ytringer i tråd med internasjonale anbefalinger.

SMED har arbeidet for et styrket vern mot rasistiske ytringer på flere arenaer i de årene senteret har eksistert, både gjennom konkret rettshjelp til personer som opplever seg utsatt for rasistiske ytringer, og ved påvirkning og samarbeid på forskjellige arenaer og med forskjellige instanser.

SMEDs seminar om ytringsfriheten høsten 2003

Den 28. november 2003 arrangerte SMED en halvdagskonferanse om ytringsfriheten. Konferansen het: «*Ytringsfrihetens utfordringer. Rett til ytringsfrihet og rett til frihet fra rasistiske ytringer: Hvordan kan balansepunktet finnes?*». Bakgrunnen for konferansen var Høyesteretts frikjennelse av nynazisten Terje Sjølie for hans grove utspill mot innvandrere og jøder under en nazimarsj til ære for Rudolf Hess¹⁸. SMEDs formål med konferansen var å belyse ulike modeller for avveining av

ytringsfriheten og vernet mot rasistiske ytringer. Til konferansen var det invitert innledere som Kevin Boyle, professor ved University of Essex og menneskerettsadvokat, Pia Justesen, forsker ved Universitetet i Århus, og leder for den danske diskrimineringskomiteen, samt Carsten Smith, tidligere Høyesterettsjustitiarius.

Konkret rettshjelp

SMED mottar jevnlig henvendelser fra personer som blir utsatt for rasistiske ytringer av varierende alvorlighetsgrad. I de fleste tilfellene har ytringene ikke vært så alvorlig at SMED har anbefalt å anmelde dem etter straffeloven § 135 a. Siden SMED startet sitt arbeid i 1999 har vi mottatt en rekke henvendelser fra personer som mener de er blitt utsatt for rasistiske ytringer i strid med straffeloven § 135 a. SMED har bistått med å vurdere ytringenes straffbarhet. Selv om SMED i enkelte tilfeller er av den oppfatning at en ytring er i strid med straffeloven § 135 a, kan det være at vi råder fornærmede til ikke å anmelde saken. Rettspraksis viser at terskelen for å få saken etterforsket, påtalt og eventuelt pådømt i domstolen, er svært høy.

Særlig om Sjøliesaken og klagen til CERD

I tilknytning til SMEDs konkrete rettshjelp vil vi særlig trekke frem Sjøliesaken¹⁹. Høyesterett frifant Terje Sjølie, bl.a. fordi ytringene etter retts tolkning ikke var så kvalifisert krenkende at de innebar noe brudd på straffeloven § 135 a. Retten kom også til at Sjølie ikke kunne straffes fordi ytringene ikke innebar noen direkte

16) St.meld. Nr. 26 (2003–2004) s. 73.

17) Rettslig vern mot etnisk diskriminering, NOU 2002:12.

18) Rt. 2002, s. 1618.

19) Rt. 2002, s. 1618.

oppfordring til rasistiske handlinger eller vold mot innvandrere eller jøder. Høyesterett uttalte at ytringene måtte anses for å ligge innenfor rammene av det tillatte, selv om de var både svært usmaklige og støtende, og la ikke vekt på den sammenhengen ytringene ble fremsatt i. Sjølie ble ikke ansett for å ha utvist nødvendig forsett med hensyn til verken ytringenes innhold eller spredning til allmennheten. Førstvoterende tilføyde for øvrig at Norge etter rasediskrimineringskonvensjonen (RDK) art. 4 neppe er forpliktet til å forby uttalelser som gir uttrykk for rasemessig overlegenhet, men for øvrig ikke oppfordrer til vold mot enkeltpersoner eller bestemte grupper.

Dommen vakte reaksjoner fra flere hold. På vegne av flere enkeltpersoner, de Mosaiske trossamfunn i Oslo og Trondheim, samt Antirasistisk senter engasjerte SMED advokatfirmaet Hjort v/advokat Frode Elgesem til å klage Høyesteretts avgjørelse inn for FN's rasediskrimineringskomité (CERD). Sjøliesaken er, også internasjonalt, antatt å være den hittil viktigste saken som har vært til behandling hos CERD, for å fastslå i hvilken utstrekning RDK art. 4 pålegger de kontraherende statene å forby og straffesanksjonere rasistiske uttalelser, også slike som ikke oppfordrer til rasistisk motivert vold. Uttalelse fra komiteen er ventet i løpet av året. Selv om komiteens uttalelse ikke er rettslig bindende, er vi i SMED spent på resultatet. Komiteens standpunkt til denne saken må nødvendigvis bli retningsgivende for nasjonal lovegivning, både i forhold til utforming av lovtekst og i forhold til domstolenes etterfølgende rettsanvendelse.

Natt & Dag-saken

Gratisavisen Natt & Dag publiserte høsten 2003 en artikkel som harselerte grovt med muslimske jenter og sex. Saken illustrerer hvor vanskelig det kan være å trekke en grense mellom straffbare og ikke-straffbare ytringer. I denne saken var, etter SMEDs vurdering, straffeloven § 135 a ikke overtrådt. SMED bisto imidlertid klagerne, to muslimske ungdomsorganisasjoner, med å klage Natt & Dag til Pressens faglige utvalg («PFU») for overtredelse av Pressens etiske retningslinjer (Vær Varsom plakaten, pkt. 4.3). PFUs behandling av klagen førte til kritikk av avisen for å ha overtrådt pressens etiske regler. PFUs konklusjon var at «*Natt & Dag har opptrådt kritikkverdigg²⁰.*» Denne saken er etter vår mening et godt eksempel på virkemidler som er vel så effektive i arbeidet mot rasistiske ytringer, som en domstolsbehandling.

Høringsuttalelser

Som del av vårt påvirkningsarbeid, har SMED avgitt høringsuttalelser ved fremlegging av flere hørings saker som berører temaet rasistiske ytringer. Vi vil først og fremst trekke fram SMEDs uttalelse om Holgersensutvalgets forslag til ny lov mot etnisk diskriminering i NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering, avgitt den 14. juni 2002.

«Utvalget tar ... utgangspunkt i at lovgiver har et handlingsrom som tilsier at straffeansvaret etter § 135 a kan skjerpes og foreslår enkelte endringer i straffeloven § 135 a med sikte på at den skal omfatte flere tilfeller av rasistiske ytringer og meddelelser.

20) PFU-sak nr 182/03, behandlet den 27. april 2004.

I prinsippet er ytringsfrihet tenkt som et vern mot diskriminering og rasistisk hets. SMED slutter seg langt på vei til Ytringsfrihetskommisjonen som i NOU 1999: 27 s. 154, fremhever at rasisme må kunne uttrykkes for å bli bekjempet gjennom at standpunkter luftes, renses og anstendigjøres i det offentlige rom. SMED er likevel enig med [Holgersen-]utvalget i at det er behov for endringer i straffeloven § 135 a for å gjøre den til et mer effektivt vern for den som er utsatt for rasistisk hets og trakassering.

Rasismen er etter vårt syn i sitt vesen irrasjonell og derfor også i betydelig grad upåvirket av en diskurs bygd på rasjonelle argumenter. Et effektivt straffebud mot rasistisk trakassering er etter vårt syn en nødvendig anerkjennelse av at det spesifikke ved rasismen gjør at man kan slå ned på ytringer som grovt overskrider grensene for en anstendigjørende debatt.»

I tillegg har SMED avgitt uttalelser i forbindelse med følgende høringsaker:

- Forslag til ny straffelov, NOU 2002: 4 *Ny straffelov*.
- Forbud mot rasistiske organisasjoner, ytringer og demonstrasjoner: Rapport fra en studiegruppe nedsatt av justisministeren i 2001.
- NOU 1999:27 *Ytringsfrihed bør finde sted*.

Høringsuttalelsene finnes på SMEDs hjemmesider, www.smed.no.

Samarbeid med, og påvirkning av politi og påtalemyndighet

SMED har helt siden starten hatt et sterkt fokus på forholdet mellom politi/påtalemyndighet og minoritetene, og i denne sammenheng, særlig på politiets behandling og etterforskning av anmeldelser etter straffeloven § 135 a. Selv om påtalemyndigheten av Riksadvokaten er pålagt å gi etterforskning av saker etter straffeloven § 135 a og andre bestemmelser som er gitt til vern mot rasistisk motivert kriminalitet særlig prioritet, viser det seg dessverre at dette pålegget ikke alltid følges opp på en tilfredsstillende måte. Politiet er ofte tilbakeholdne med å etterforske anmeldelser om rasistiske ytringer. Som eksempel kan nevnes at til tross for at Kripas har fått som særlig prioritert oppgave å avdekke rasisme på Internett, og det i februar i år ble opprettet en egen tipslinje, og det er kommet inn tips om rasistiske internettsider, har ingen av tipsene resultert i påtale. Politioverbetjent Harald Skjønffjell medgir til Dagsavisens nettutgave den 6. mai i år, at arbeidet dessverre har kommet litt i skyggen av arbeidet for å avdekke barnepornografi, og uttaler videre at «*vi jobber for å hindre rasisme på nett, selv om dette arbeidet ikke kan gis samme omfang som andre mer prioriterte områder*²¹». Etter SMEDs vurdering er det et uheldig signal til aktører og ofre at Kripas ikke følger opp Riksadvokatens pålegg om prioritering i større utstrekning.

SMED har vært, og er, representert i forskjellige fora, som har som målsetning å bedre påtalemyndighetens arbeid/innsats i forbindelse med håndtering av rasistisk motivert kriminalitet. Slike fora har vært både

21) Politioverbetjent Harald Skjønffjell til www.dagsavisen.no (publisert 06.05.2004, kl. 19.41).

diskusjonsfora, med deltakere fra påtalemyndighet, myndigheter og forskjellige organisasjoner, for påvirkning av påtalemyndighetens holdninger til problemet, og konkrete prosjekter, som blant annet en arbeidsgruppe opprettet i oktober 2001 av Riksadvokaten med støtte fra Justisdepartementet, med mandat relatert til politiets- og påtalemyndighetens arbeid med saker som gjelder straffeloven §§ 135 a og 349 a. Arbeidsgruppens rapport forelå den 11. desember 2002²². Arbeidsgruppen ble bedt om å vurdere kvaliteten på etterforskning og påtalearbeid i forbindelse med anmeldelse av forhold etter straffeloven §§ 135 a og 349 a. I rapporten konkluderes det i korthet med at det hefter en rekke svakheter ved både etterforskning og påtalearbeid i saker som anmeldes etter straffeloven § 135 a, og at dette til en viss grad kan forklare det lave antallet saker om rasistiske ytringer som ender med positiv påtaleavgjørelse i form av forelegg eller tiltale. Det er etter arbeidsgruppens vurdering behov for både å høyne kunnskapsnivået på etterforsknings- og påtalesiden, og å foreta en rekke administrative og organisatoriske forbedringer av politiets og påtalemyndighetens rutiner.

En valgkamp fri for fremmedfrykt
I forbindelse med Stortingsvalget i 2001 utfordret og oppfordret SMED de politiske partiene til å føre en valgkamp fri for fremmedfrykt. SMED utarbeidet erklæringen «Ytringsfrihet og etniske relasjoner i et demokratisk samfunn. Retningslinjer for valgkampen 2001.» Erklæringen ble utarbeidet etter en idé fra en tilsvarende oppfordring til britiske politikere fra the Commission for Racial Equality (CRE) i Storbritannia samme år²³. Samtlige ledere av de politiske partiene som stilte til valg, undertegnet erklæringen, bortsett fra Fridtjof Frank Gundersen, leder for det Liberale Folkeparti, og Oddbjørn Jonstad, leder for Norsk Folkeparti. SMED gjentok samme oppfordring i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget i 2003. Denne gang avsto også Carl I Hagen fra å undertegne erklæringen. Han uttalte at han ikke ønsket å underkaste seg noen form for forhåndssensur i forbindelse med deltakelsen i valgkampen.

22) Riskadvokatens publikasjoner nr 4/2002 «En undersøkelse av politiets og påtalemyndighetens behandling av saker som anmeldes etter straffeloven § 135 a og § 349 a.

23) Se nærmere omtale av oppfordringa i Underveis 2001, s. 132 flg.



Oppsummering

Dagens norske samfunn ser ganske annerledes ut enn det gjorde for nærmere 200 år siden, da ideene og tankene om demokratiet og ytringsfriheten ennå var relativt nye. Den gangen var det helt avgjørende at ytringsfriheten ble gitt så gode levekår som mulig for å kunne utvikle et sunt og levedyktig demokrati der ingen risikerte å bli straffet for sine kritiske synspunkter om de som satt ved makten. Det er ikke helt opplagt at de samme hensyn gjør seg like sterkt gjeldende i dag. I dag er det også andre hensyn som må vektlegges, nettopp for å bevare demokratiet, blant annet et effektivt og reelt vern mot rasistiske ytringer.

Innvandring er en realitet vi som nasjon må forholde oss til. Men en god integreringsprosess krever at alle innbyggerne sikres lik behandling og like muligheter, uavhengig av bakgrunn og opprinnelse. Urimelig og grov diskriminering av enkelte grupper kan i det lange løp være en trussel mot demokratiet.

Vår konklusjon er derfor at ytringsfrihet er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig forutsetning for demokratiet. Et ukritisk forsvar av ytringsfriheten kan til syvende og sist komme til å true det den opprinnelig var ment å skulle forsvare – nemlig demokratiet. For å bevare et sunt og levedyktig demokrati, må vi sikre at også andre fundamentale menneskerettigheter ivaretas, og styrkes, som blant annet et bedre vern mot diskriminerende og hatefulle ytringer. SMED ønsker ikke å kneble ytringsfriheten i arbeidet mot rasistiske ytringer. Vi må allikevel ikke undervurdere de potensielle

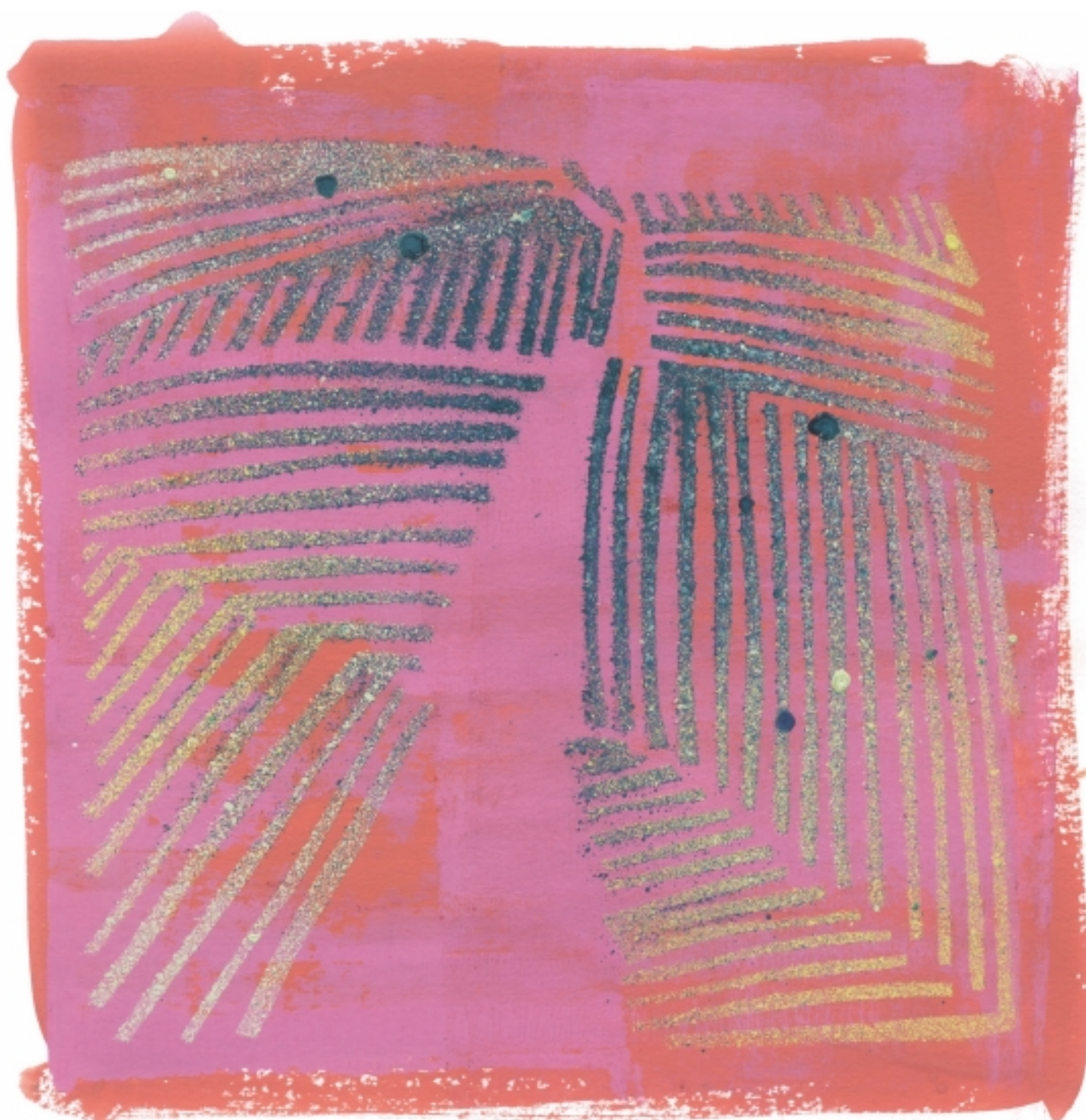
skadevirkninger slike ytringer kan ha, både for den enkelte som rammes, og i en større sammenheng, for samfunnet ved at ikke alle sikres lik deltakelse i de demokratiske prosessene.

Slik lovverket og rettspraksis fungerer i dag, er det oppstått en ubalanse mellom rett til ytringsfrihet og rett til vern mot hatefulle og rasistiske ytringer. SMEDs erfaring er at ytringsfriheten ikke er truet av straffeloven § 135 a – rasismeparagrafen – tvert i mot. Det er vår oppfatning at samfunnet ikke reagerer godt nok på diskriminerende ytringer som kommer til uttrykk i det offentlige rom. Den foreslåtte endringen i straffeloven § 135 a vil forhåpentligvis i noen grad bidra til å rette opp denne ubalansen ved at vernet mot hatefulle og rasistiske ytringer styrkes.



Kapittel 7

Hvor går vi? Veien videre



SOM KAPITLENE FORAN har vist, er det fremdeles langt igjen til vi har oppnådd målet om full etnisk likestilling i Norge. Neste steg på veien er å få på plass loven om etnisk likestilling og diskriminering, og effektiv håndheving av denne.

Hvorfor felles håndhevingsapparat?

En av de viktige diskusjonene rundt framtidig håndheving, er om det mest effektive vil være å etablere et eget håndhevingsapparat for etnisk likestilling, eller om det vil gavne arbeidet og være mer effektivt å slå sammen dagens apparat for kjønnslikestilling (Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og klagenemden for likestilling) og det framtidige apparatet for etnisk likestilling (med blant annet SMED). I forbindelse med høringen rundt Holgersensutvalgets innstilling, mente SMED at et første naturlig skritt ville være samlokalisering, og at det ville være for tidlig med sammenslåing i første omgang. Etter at en egen departemental arbeidsgruppe la fram et forslag om sammenslåing til høring på forsommeren 2003, kom SMED fram til at et felles apparat likevel ville være det beste alternativet.

Det er flere grunner til det. For det første vil det ikke ta lang tid for flere diskrimineringsgrunnlag sannsynligvis får sitt eget lovverk og dermed har behov for effektiv håndheving. Først ute er funksjonshemmede, hvor Syseutvalget etter planen skal legge fram sin innstilling til hvordan funksjonshemmede skal få et bedre vern mot diskriminering i april 2005. I tillegg er det grunn til å

regne med at vi i overskuelig framtid kan få tilsvarende utvikling når det gjelder seksuell legning, og antakelig alder. En av grunnene til dette er at alle disse grunnlagene allerede har et vern mot diskriminering i arbeidslivet gjennom endringene i Arbeidsmiljølovens kap X A. En annen mer prinsipiell begrunnelse er at kjernen i et forbud mot diskriminering er menneskeverd og grunnleggende menneskerettigheter. Det er vanskelig å tenke seg en situasjon på sikt der ikke all diskriminering nyter samme grad av vern gjennom et stekt lovverk og effektiv og samkjørt håndheving. Separate apparat på minst fem grunnlag i framtida vil neppe gi den oversikt som arbeidet er tjent med, blant annet fordi mange av oss vil havne i en situasjon der vi opplever diskriminering på flere enn ett grunnlag. Dessuten vil ett apparat sannsynligvis også være enklere å forholde seg til for dem som har plikter etter loven, som f.eks. arbeidsgivere.

En annen prosess som vil kunne få stor betydning for den framtidige organiseringen, er den evalueringen av framtidig organisering av Utlendingsdirektoratet (UDI) som Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har satt i gang. Det danske firmaet PLS Rambøll Management som har fått oppdraget, skal etter planen legge fram sine vurderinger og anbefalinger senere i august. I dag har UDI to hovedoppgaver: de skal sørge for innvandringskontroll til riket, og de skal arbeide med integrering for dem som får bli. Etter SMEDs vurdering vil det være viktig å se den siste oppgaven i sammenheng med dokumentasjon av art og omfang av etnisk diskriminering, som naturlig vil falle



inn under oppgavene til det framtidige Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Et felles håndhevingsapparat med vekt på menneskerettigheter

Da SMED leverte vår høringsuttalelse til forslaget om felles apparat la vi vekt blant annet på følgende:

Felles håndhevingsorgan

SMED mener det bør opprettes et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, under en del klare forutsetninger.

SMED mener at målsettingen på sikt må være å etablere en nasjonal uavhengig institusjon som arbeider med likestilling og ikke-diskriminering. Kompetansegrunnlaget for en slik institusjon må være et vern mot diskriminering på alle de grunnlag som staten er forpliktet til å sikre. Uten en slikt overordnet strategi, vil det ha liten hensikt å slå sammen håndhevingsapparatet på kjønn og etnisitet.

Generelt diskrimineringsforbud inn i Grunnloven

SMED mener også at en forutsetning må være en klar ambisjon om å styrke arbeidet med antidiskriminering og likestilling, uavhengig av grunnlag. For å understreke dette, foreslår SMED at det vurderes å ta inn et generelt diskrimineringsforbud inn i Grunnloven.

Religion må inn

i kompetansegrunnlaget
SMED anbefaler at diskrimineringsgrunnlaget religion så snart som mulig innlemmes i håndhevingsapparatets

saklige kompetansegrunnlag. Utredning og implementering av lovgivning for andre grunnlag – eller sektorvis lovgivning – bør skje så raskt som mulig.

Arbeidsliv må inn

i kompetansegrunnlaget

SMED mener at håndhevingen av nytt kapittel X A i arbeidsmiljøloven bør legges til det nye tilsynsapparatet. Vi viser for øvrig til Ot prp nr 104 (2002–2003) hvor Arbeids- og administrasjonsdepartementet uttrykkelig tar til orde for at dette skal skje fra det tidspunkt det nye håndhevingsorganet er operativt.

Felles tilsyn og kompetansesenter

SMED mener at et felles håndhevingsapparat kan ha flere ulike funksjoner som både omfatter vedtak i enkeltsaker om diskriminering, rettspolitisk arbeid, forsknings- og dokumentasjonsarbeid, påvirkningsarbeid og informasjon- og rådgivning til virksomheter om f.eks. oppfyllelse av aktivitetsplikt. Vi ser derfor ikke behovet for et separat kompetansesenter.

Felles håndhevingsorgan og dokumentasjonsoppgaven

Et felles håndhevingsorgan mellom kjønn og etnisitet vil kunne føre til bedre og samordnet dokumentasjon om usaklig forskjellsbehandling på begge grunnlag. SMED vil imidlertid anbefale en generell styrking og samordning av kunnskap og metoder som finnes på området etnisk diskriminering. Det bør vurderes hvorvidt ansvar for å dokumentere art og omfang av etnisk diskriminering som i dag er delt mellom flere instanser (SMED, UDI, muligens HL-senteret) ikke vil vært bedre ivarett ved å samle denne kunnskapen i det faglig fristilte Diskrimineringsombudet.



Diskrimineringsbestemmelser må harmoniseres

SMED støtter sterkt departementets vurdering av at regelverket må harmoniseres og at det er nødvendig å velge den løsningen som gir det beste vernet. Vi mener det er vesentlig at det nye tilsynsapparatet får vedtakskompetanse i alle saker, at det innføres en likelydende aktivitetsplikt og bevisbyrderegler, og at sanksjoner for overtredelse av de respektive lovene er sammenfallende.

Lavterskeltilbud nær store brukergrupper

SMED mener at det nye tilsynet bør lokaliseres i Oslo. Nærhet til brukergruppene og interesseorganisasjoner med et landsdekkende nettverk er viktig, og vil være avgjørende for å fungere som et lavterskeltilbud. Hensynet til å beholde og tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft i et lite fagmiljø er et annet argument. Det er også vesentlig at alle de organene som er berørt av sammenslåingen og vil inngå i det nye tilsynsapparatet er lokalisert i Oslo.

Landsdekkende tilbud

Samtidig er det et stort behov for å få på plass et lavterskeltilbud som er landsdekkende. Håndhevingsapparatet må få tilgang til nok ressurser til å enten etablere faste lokalkontor, og/eller få på plass en ambulerende ordning. Etter SMEDs erfaring vil muligheten til å møte apparatet ansikt til ansikt være spesielt stort for de gruppene vi arbeider med. Den nåværende ordningen hvor den landsdekkende funksjonen i praksis består av et grønt nummer folk kan ringe gratis og dekning av reiseutgifter, er ikke god nok for å gi mennesker som opplever diskriminering et landsdekkende lavterskeltilbud.

Dette kommer blant annet fram i den eksterne evalueringen av SMED som ble lagt fram i sommer.

Organisering både vertikalt etter diskrimineringsgrunnlag og horisontalt etter samfunnsområder
SMED ser at det kan være fornuftig å overlate til tilsynet selv å vurdere hensiktsmessig organisering. På noen områder er det imidlertid en forutsetning for et effektivt håndhevingsapparat at det både organiseres horisontalt etter samfunnsområder og vertikalt etter diskrimineringsgrunnlag. Dette vil sikre både hensynet til de som utsettes for diskriminering, og de som er forpliktet etter loven, f.eks. arbeidsgivere i forhold til aktivitetsplikt. Det samme kan f.eks. gjelde i forhold til offentlig tjenesteyting. Samtidig er det viktig å komme fram til en modell der det er rom for flere talspersoner, slik at enkelte grunnlag ikke «drukner» i den offentlige debatten.

Barnets navn skal være «Likestillings- og diskrimineringsombudet»...
SMED støtter forslaget til mindretallet i arbeidsgruppen når det gjelder hva det framtidige håndhevingsorganet bør hete. Etter vår mening vil navnet «Likestillings- og diskrimineringsombudet» på en bedre måte få fram at organet skal sikre menneskers rettssikkerhet, og vil inngå i en viktig tradisjon der betegnelsen «ombud» står sterkt. Begrepet «tilsyn» framstår mer teknisk, og gir ikke samme assosiasjon til mennesker. Når det gjelder hvorvidt et ombud kan ha vedtakskompetanse eller ikke, vil dette framgå av øvrige bestemmelser og er ikke i seg selv noe argument mot bruken av begrepet «ombud». Dessuten har både ulike tilsyn og ombud i dag ulik kompetanse.

(Høringsuttalelsen finnes i sin helhet på SMEDs hjemmesider: www.smed.no)

Fordeler og ulemper ved et felles håndhevingsapparat

Menneskerettighetsperspektivet til grunn

Retten til ikke å bli diskriminert uansett grunnlag, er en grunnleggende menneskerettighet. Ved å etablere et felles håndhevingsapparat vil man understreke det overordnede menneskerettighetsperspektivet i alt arbeid mot diskriminering. Et slikt felles apparat vil kunne bli en sterk og uavhengig institusjon for likestilling og mot diskriminering uavhengig av diskrimineringsgrunnlag.

Harmonisert lovverk og felles praksis

Som tidligere nevnt, er det vanskelig å tenke seg at ikke alle grunnlag Norge er forpliktet til å gi et vern mot diskriminering, på sikt skal skal nyte samme grad av vern. Et felles håndhevingsapparat vil gjøre arbeidet med å harmonisere lovverk og praktis enklere, slik at samme grad av vern raskere blir en realitet.

Sterkt antidiskriminerings- og likestillingsmiljø

Et felles håndhevingsapparat vil kunne bli et sterkt fagmiljø, der man unngår at denne fagkompetansen om diskriminering og likestilling blir for fragmentert. Både når det gjelder diskrimineringsjuss, dokumentasjonsvirksomhet og påvirkning vil et felles miljø kunne ha stor fagkompetanse. Et sterkt og samlet fagmiljø vil være viktig for å skape utvikling innen dis-

kriminering- og likestillingsfeltet, og vil kunne tiltrekke seg kapasiteter innen fagfeltet.

Felles erfaringer og overføringsverdi

Et felles håndhevingsapparat vil gjøre det enklere å dele erfaringer og trekke lærdom av dem på tvers av diskrimineringsgrunnlagene. Fagmiljøene som i dag eksisterer på de ulike diskrimineringsområdene har mye å tilføre hverandre. For eksempel finnes det på likestillingsområdet juridiske erfaringer av verdi for alle og gode verktøy for å fremme likestilling. Funksjonshemmede har sterke organisasjoner og regionale og landsdekkende nettverk og innen etnisk diskriminering har vi utviklet interessante strategier der erfaringer fra enkeltsaker går hand i hand med påvirkning og dokumentasjon.

Dessuten vil et felles apparat også dekke samfunnsområder der de ulike diskrimineringsgrunnlagene har mye å tjene på en samlet strategi. Et eksempel er arbeidsmarkedet, et felt der alle grunnlagene i dag møter diskriminering i ulike former. Gjennom de fem årene SMED har eksistert, har arbeidslivssaker som tidligere nevnt utgjort den største kategorien av våre henvendelser. Det er all grunn til å tro at det samme er tilfelle for andre diskrimineringsgrunnlag. Det vil derfor være avgjørende at det felles apparatet får kompetanse som dekker arbeidslivssaker, både fordi det innenfor dette feltet ofte forekommer diskriminering og fordi det vil være et fellestrekk mellom de ulike grunnlagene med stor overføringsverdi.



Avveining av motstridende hensyn

Det er ingen grunn til å legge skjul på at vern mot diskriminering av de ulike grunnlagene i enkelte sammenhenger kan komme i konflikt med hverandre.

Et eksempel er kjønnslikestilling og religion. I forbindelse med høringen rundt lov mot etnisk diskriminering, går et av forslagene ut på å frita trossamfunn fra kravet om kjønnslikestilling når det gjelder indre forhold. Dette er SMED kritisk til. Vi mener at en bedre løsning vil være at plikten til ikke å diskriminere også gjelder for disse forholdene, og at det bør være opp til et felles likestillings- og diskrimineringsombud å avveie disse hensynene. Utfallet vil nok ofte bli det samme, nemlig at trossamfunn i en del tilfeller kan avvike fra kravet om kjønnslikestilling ved indre forhold, men vi vil i det minste få en åpen avveining av ulike hensyn og en begrunnelse for avgjørelsen.

Fare for at et eller flere av grunnlagene drukner?

Det kan være en fare for at enkelte diskrimineringsgrunnlag «drukner» i et felles håndhevingsorgan. Alle grunnlagene har det til felles at det er viktig å ha sterke talspersoner i det offentlige rom, og i et felles apparat kan man risikere at det blir for trangt for flere stemmer utad. Dette er en problemstilling man må møte både gjennom håndhevingsapparatets mandat, gjennom måten man velger å organisere apparatet på, og gjennom apparatets daglige arbeid når det er etablert. Samtidig er det viktig å ha klart for seg at flere ulike håndhevingsapparatet heller ikke er en garanti for at alle grunnlagene i like stor grad blir hørt.

Vanskelig å få på plass spisskompetanse?

Selv om mye vil være felles i arbeidet mot diskriminering og for likestilling på tvers av grunnlagene, vil det være enkelte spørsmål som i større eller mindre grad vil være særegne for ett av grunnlagene. Eksempler kan være religion i forhold til etnisk diskriminering, og fysisk tilgjengelighet for mennesker med funksjonshemming. Hvis fordelene ved ett felles apparat ikke skal overskygges av ulempene, vil det være viktig å sørge for at det felles håndhevingsapparatet har tilstrekkelige ressurser både personalmessig og økonomisk til å sikre tilstrekkelig spisskompetanse.

Kamp om knappe ressurser?

Det har vært spekulert i om en viktig beveggrunn for å foreslå et felles håndhevingsapparat, er et ønske om å spare ressurser og velge den billigste løsningen. I den departementale arbeidsgruppens rapport slås det fast at man må regne med at det nye apparatet minst vil trenge dobbelt så store ressurser som det i dag brukes på likestillingsfeltet, når apparatet skal omfatte to diskrimineringsgrunnlag. SMED vil understreke at det er en forutsetning for at et felles apparat skal bli så effektivt som nødvendig, at dette nivået settes som et minimum. Alternativet vil kunne bli et apparat der arbeidet med de ulike diskrimineringsgrunnlagene kommer i skyggen av en intern kamp om ressurser.



Erfaringer fra SMED som er viktige å følge opp videre

Dokumentasjon og enkeltsaker må sees i sammenheng

I forslaget til framtidig organisering legges det opp til at behandling av enkeltsaker, dokumentasjon og påvirkning kan legges til samme organ, mens det er behov for en egen uavhengig klagenemnd for enkeltsaker. Dette er en organisering som i førsteinstans ligger nært det som i dag allerede faller inn under SMEDs mandat, selv om vi i dag ikke har vedtakskompetanse slik det framtidige apparatet vil få. Vår erfaring er at dette er en god løsning. Ved å kunne trekke erfaringer fra behandling av enkeltsaker videre, vil man kunne ha et godt grunnlag for å bedre dokumentasjonen. Samtidig avdekker både enkeltsaker og dokumentasjonsarbeid mangler ved regelverk og praksis, og er et viktig grunnlag for å kunne drive målrettet påvirkningsarbeid. Vår erfaring er at dette arbeidet krever tverrfaglig samarbeid blant annet mellom jurister og samfunnsvitere.

Behov for mer systematisk dokumentasjon av (art og) omfang av diskriminering

I løpet av de fem årene SMED har eksistert, har dokumentasjonsarbeid vært en viktig del av vårt arbeid. Denne dokumentasjonen er i stor grad hentet fra erfaringer fra de brukerne som selv har kontaktet oss. I tillegg har vi gjennomført flere egne undersøkelser, blant annet om politisk representasjon av mennesker med en annen etnisk bakgrunn i kommunestyre og fylkesting, og boligundersøkelsen som er presentert tidligere i denne rapporten.

I vårt mandat står det at SMED skal dokumentere «art og omfang» av etnisk diskriminering i Norge. Vår erfaring er at det arbeidet vi så langt har hatt ressurser til å legge ned i dette, har gitt oss relativt god oversikt over arten av etnisk diskriminering, men ikke godt nok grunnlag for å kunne si noe kvalifisert om omfanget. I møte med våre brukere ser vi ofte at den saken de velger å kontakte oss om, bare er toppen av isfjellet, og at de samlede erfaringene i møte med etnisk diskriminering ikke blir godt nok kartlagt.

Etter vår vurdering er det viktig at det nye håndhevsapparater settes i stand til å arbeide systematisk med å skaffe dokumentasjon om omfanget av etnisk diskriminering i Norge. Det bør blant annet gjennomføres en undersøkelse om opplevd etnisk diskriminering i Norge, slik det har vært gjort blant annet både i Sverige og Danmark. Dette vil være både tids- og ressurskrevende, og det er svært viktig at dette tas med i beregningen når det skal tas stilling til det nye apparatets ressursbehov.

SMED har fått midler fra EU til et prosjekt for å utvikle metoder for å undersøke opplevd diskriminering sammen med våre samarbeidspartnere. Målet er å få på plass et system som er egnet til å framskaffe gode og sammenlignbare data om opplevd diskriminering i hele Europa. Her hjemme samarbeider vi med Statistisk sentralbyrå (SSB) om dette. Målet vårt er at vi i oppfølgingen av EU-prosjektet kan få gjennomført den første undersøkelsen av opplevd diskriminering i Norge i kjølvannet av den store levekårsundersøkelsen blant innvandrere som SSB skal gjennomføre i 2005–2006.



At det er et utbredt ønske om å få fakta om omfanget av etnisk diskriminering på bordet, viser blant annet VGs leder fra 7. juni i år, der de skriver:

«Situasjonen er alvorlig for dem som ikke får jobbene de søker – på tross av at de er kvalifiserte. Ringvirkningene er kanskje enda mer alvorlige. Norge er blitt et multietnisk samfunn. I dette ligger spirene både til mangfold og kreativitet og til mulige konflikter. Det er helt avgjørende at barn og unge med minoritetsbakgrunn ser at de har samme mulighet som etnisk norske barn og ungdommer til å lykkes. De må føle at det er verdt strevet å utdanne seg til spennende og utfordrende yrker. Det er helt ødeleggende dersom disse ungdommene stadig ser at det ikke nytter. Nettopp derfor er det viktig å kartlegge diskrimineringen. Når det er gjort, finnes det ingen unnskyldning for ikke å handle».

Lavterskeltilbud

For at et håndhevingsapparat skal fungere på brukernes premisser, er det viktig at det er et reelt lavterskeltilbud. Det skal være enkelt å ta kontakt med oss, og det skal gå raskt å få tilbakemelding. SMEDs erfaring er at den personlige kontakten ansikt til ansikt er av stor betydning. Dette er kanskje aller viktigst når det gjelder etnisk diskriminering. Delvis skyldes dette at en del av våre brukere har dårlig erfaring i møte med det offentlige fra tidligere. Det kan gjelde både møte i opprinnelig hjemland og tidligere møte med systemet i Norge. Delvis skyldes det at en del av våre brukere ikke kommuniserer skriftlig. Uansett er vår erfaring at det å kunne møte oss ansikt til ansikt og med tolk der det er nødvendig, oppleves som viktig for at folk

skal få nødvendig hjelp fra oss. (Mer om dette i avsnittene om bortfall av SMEDs rettshjelpstilbud), senere i dette kapittelet.

Landsdekkende tilbud

Diskriminering skjer selvsagt ikke bare i Oslo, selv om en stor del av våre brukere befinner seg i eller i nærheten av hovedstaden og vi derfor mener det er viktig at håndhevingsapparatet også lokaliseres der. Et landsdekkende tilbud er helt nødvendig for alle diskrimineringsgrunnlagene. Vår erfaring er at gratis grønt nummer og mulighet for å dekke reiseutgifter ikke er nok. I tillegg må apparatet være fysisk tilstede i ulike deler av landet. Dette kan enten gjøres ved å opprette lokalkontor, eller ved en ambulerende ordning der medarbeidere reiser ut. Velger man den siste modellen, krever det forarbeid i form av å knytte kontakter til viktige miljøer og i tilstrekkelig grad gjøre besøket kjent på forhånd.

Grunnlovsfesting av retten til ikke å bli diskriminert, uavhengig av grunnlag

Oppsummert kan vi si at det etter SMEDs vurdering er flere fordeler enn ulemper med et felles håndhevingsapparat. Vi tror det vil være enklere og mer oversiktlig for våre brukere, enten de har rettigheter (brukere) eller plikter (f.eks. arbeidsgivere) etter lovverket. Vi tror et felles apparat vil sørge for bedre harmonisering av regler og praksis, og vi tror overføringsverdien vil være stor.

Men det er altså en del klare forutsetninger for at dette skal bli så slagkraftig som vi ønsker. Et felles



håndhevingsapparat må dekke alle grunnlag som staten er forpliktet til å gi et vern mot diskriminering etter hvert som lovverk kommer på plass. Det felles håndhevingsapparatet må være uavhengig, det må ha ressurser nok til å bli et sterkt fagmiljø og til å kunne gi et lavterskeltilbud som er landsdekkende.

Dessuten mener SMED det er av stor betydning å understreke menneskerettighetsaspektet i antidiskriminering og likestilling. Vi har derfor tatt til orde for at et generelt diskrimineringsvern uavhengig av diskrimineringsgrunnlag bør tas inn i Grunnloven. Et slikt grunnlovsfestet vern vil heve statusen til arbeidet, og sørge for at avveining mot andre grunnlovsfestede menneskerettigheter som ytringsfriheten, blir balansert og god. Ved å signalisere et generelt grunnlovsvern mot diskriminering, vil vi også sikre at formålet med et felles apparat er å styrke arbeidet mot diskriminering og for likestilling.

Bortfall av SMEDs rettshjelpstilbud

SMEDs rettshjelpstilbud bortfaller – hva nå?

SMED har siden oppstart i 1999 gitt rettshjelp til personer som utsettes for diskriminering på bakgrunn av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. SMEDs rettshjelp er gratis for våre brukere. Mandatet gir ikke SMED kompetanse til å føre saker for domstolene, herunder å opptre som prosessfullmektig i sivile saker eller forsvarer i straffesaker.

NOU 2002:12 «*Rettslig vern mot etnisk diskriminering*» og *Rapporten*

«*Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet*» foreslår at SMED inngår i det nye håndhevingsapparatet, og implisitt innebærer dette bortfall av SMEDs rettshjelpstilbud. SMED er ikke nødvendigvis negativ til en slik utvikling, men vi mener at konsekvensene av dette må vurderes nøye.

Inntil nylig har det rettslige vernet mot etnisk diskriminering vært begrenset til reglene om vern mot diskriminering ved ansettelse i arbeidsmiljølovens § 55 A, og annen spredt lovgivning f.eks. strl § 135 a og § 349 a. Til tross for at vi nå har fått et generelt diskrimineringsforbud i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsforbud i boliglovgivningen, vil det rettslige vernet mot etnisk diskriminering være utilstrekkelig inntil ny lov om vern mot etnisk diskriminering trer i kraft. Dette gjør det vanskelig å måle effekten av SMEDs rettshjelp. Vi vil allikevel forsøke å påpeke noen viktige poeng i diskusjonen om rettshjelp i saker om diskriminering.

Plikt til å sikre et effektivt vern mot diskriminering

Den norske stat er forpliktet til å sikre et effektivt rettslig vern mot diskriminering, og adgang til domstolene – eller domstolslignende organer – i saker om diskriminering. Statens plikt til å sikre effektiv prøvingsrett for nasjonale myndigheter, følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 13. Retten til domstolsprøving av borgerlige rettigheter og plikter samt av strafferettslig siktelse, følger av EMK artikkel 6, samt FNs konvensjon om



sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr 1. Også EU's lovgivning fastslår et slikt prinsipp, jf. f.eks. EU direktiv 2000/78/EF artikkel 9.

Prinsippet om «access to justice» er grundig beskrevet i NOU 2002:18 *Rett til rett*. Det vises i den sammenheng til at:

Staten oppfyller sin forpliktelse dersom forholdene ligger slik til rette at borgerne har reell mulighet til å få hevdet sin rett.

I NOU-en pekes det på fire betingelser for å få «rett til rett» som er den norske oversettelsen av prinsippet:

- 1) tilgang til juridisk informasjon,
- 2) tilgang til juridiske tjenester,
- 3) adgang til domstolene og
- 4) tilgangen må være reell/effektiv.

SMED påpeker disse forhold innledningsvis fordi vår rettshjelp har avdekket – i større eller mindre utstrekning – at alle disse betingelsene er problematiske i forhold til våre brukere.

SMED har avdekket et behov for rettsinformasjon, og vi har gitt slik informasjon. SMED har avdekket høye terskler i møte med advokat/forsvarer og rettsvesenet generelt, og bistått for å etablere kontakt med advokat/forsvarer, og har fungert som et bindeledd mellom enkeltpersoner og advokat/forsvarer. Når det gjelder en effektiv/reell adgang til domstolene, har ikke SMED som institusjon bistått siden vårt mandat er begrenset, men vi har fulgt enkelt-saker «fra sidelinjen» og gjort relevante observasjoner.

Spørsmålet om fremtidig rettshjelp i saker om diskriminering må drøftes separat i forhold til spørsmålet om fritt rettsråd og spørsmålet

om fri sakførsel. Det er imidlertid viktig – som det også påpekes i NOU-en, side 37 – at:

Det er en nær sammenheng mellom de sentrale betingelsene for rett til rett. Betingelsene forutsetter da også hverandre. Dersom en borger mangler kunnskaper om sin rettslige stilling, vet han kanskje ikke at han bør søke profesjonell bistand eller kanskje hvordan han kan søke bistand. Skaffer man seg ikke juridisk bistand, vil folk flest ha problemer med å føre sin sak og fremme sin rett for domstolene. Det hjelper med andre ord lite at det eksisterer en effektiv adgang til domstolene, hvis det ikke samtidig eksisterer en effektiv tilgang til juridiske tjenester og informasjon.

Et udekket behov for

rettsinformasjon og rettshjelp

SMED har ikke som mandat å bistå etniske og religiøse minoriteter, mandatet er begrenset til å yte bistand i «saker om diskriminering». I praksis betyr dette at vi jevnlig også mottar og behandler saker fra etnisk norske som mener seg diskriminert på ulike livsområder. Majoriteten av våre brukere, ca. 2/3, har imidlertid ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. SMED har derfor gjort relevante erfaringer når det gjelder rettshjelpsbehovet til personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

Det er SMEDs erfaring at å forvalte et mandat som avgrenser vår rettshjelpsverksomhet til juridiske saker om diskriminering, byr på særskilte utfordringer. Dette har både sammenheng med at vi, grunnet mangelfull lovgivning, har hatt begrensede muligheter til å forfølge



en sak som en diskriminerings sak, men også at dårlige behandling enkeltpersoner ikke nødvendigvis er et utslag av diskriminering. Videre er det ikke tvilsomt at det som oppleves som diskriminering, ikke alltid er en diskriminerings sak i juridisk forstand. SMED tror at et håndhevingsapparat vil møte de samme utfordringene når det gjelder å kommunisere sitt lovgrunnlag til sine brukere.

Personer med mangelfull språkkompetanse har ofte et særskilt behov for rettsinformasjon. Det å kunne områ seg i forhold til rettigheter og plikter i et samfunn som i stor utstrekning er gjennomregulert, er en særskilt utfordring. Dette gjelder spesielt for nyankomne innvandrere, men også for andre personer som f.eks. i stor grad er avhengig av dialog med offentlige kontorer f.eks. Aetat, sosialkontor, barnevern og trygdekontor.

I til sammen 552 av de 893 sakene vi behandlet har vi gitt rettsinformasjon, jf Underveis 2002 s 24. I *Evalueringen av SMEDs rettshjelp* punkt 3.2 kommenterer forskerne det faktum at en stor andel av SMEDs rettshjelp har bestått i å gi rettsinformasjon:

Men disse tallene kan også leses på en annen måte: Muligens reflekterer de også rettshjelpens begrensning utover å kunne gi informasjon om sakens juridiske status. Begrensningen ligger altså i det faktum at tross klientenes subjektive oppfatning om at de blitt diskriminert finnes det ikke juridiske hjemler for å kunne avhjelpe situasjonen. ... Er rettshjelpsarbeid da unødvendig fordi det ofte ikke medfører en juridisk løsning av problemene? Tvert

imot og naturligvis ikke. Dette kan vises ved å bruke Senterets tallmateriale på en annen måte, nemlig for å vise hvor utilstrekkelig dagens lovverk er. ...

SMED gir rettsinformasjon og yter bistand når problemet egentlig har vært at andre offentlige kontor har forsømt sin veiledningsplikt etter forvaltningsloven eller annet rettsgrunnlag. SMED har erfart at det foreligger et omfattende udekket behov for rettsinformasjon og rettshjelp. Vi tror behovet vil være stort så lenge ulike offentlige kontor forsømmer sin veiledningsplikt, og så lenge ikke det finnes institusjoner og tiltak som kan nå frem til personer som har et veiledningsbehov.

At SMEDs rettshjelpsordning bortfaller vil innebærer at de henvendelsene av generell karakter vi besvarer, rettes til andre aktører. Vi har videre heller ikke holdepunkter for å tro annet enn at det udekkede rettshjelpsbehovet SMED har dokumentert, utgjør annet enn en marginal andel av det totale udekkede rettshjelpsbehovet denne gruppen har.

Rettshjelp i saker for likestillings- og diskrimineringsombudet

Regjeringens forslag til nytt håndhevingsapparat innebærer at det skal etableres et gratis lavterskeltilbud med kompetanse til å fatte avgjørelser i enkeltsaker. Tilsynsorganet vil ha en veilednings- og informasjonsplikt jf forvaltningslovens § 11, samt kompetanse til å innhente opplysninger fra motparter i saker.

SMED tror at dersom det nyopprettede håndhevingsapparatet oppfyller sin veiledningsplikt gjennom et reelt lavterskeltilbud, vil behovet for



rettshjelp for å legge frem en sak overfor tilsynsapparatet bli marginalt. Oppfyllelse av veiledningsplikten er imidlertid en meget kritisk faktor i forhold til det håndhevingsapparatet som etableres, og vi vil fremheve at kostnadene ved å tilrettelegge for et reelt lavterskeltilbud på dette feltet vil være vesentlig større enn diskriminering på grunnlag av kjønn.

Et reelt lavterskeltilbud i forhold til denne brukergruppen forutsetter en mulighet til å legge frem saken muntlig hvor saksbehandler nedtegner hendelsesforløpet, i noen tilfeller vil det være nødvendig med tolk. Videre forutsetter et lavterskeltilbud mulighet for å møte personer på deres hjemsted, eller i nærheten av deres hjemsted. Kommunikasjonsutfordringene vil være spesielt store f.eks. i forhold til nyankomne flyktninger og innvandrere, men også i forhold til personer med lengre botid. SMED har konkrete erfaringer med at denne dialogen er tids- og ressurskrevende.

Vi fremhever dette spesielt fordi en ikke ubetydelig andel av de henvendelser vi behandler, nettopp omhandler manglende tilrettelegging fra offentlige myndigheter i forhold til de individuelle forutsetningene for kommunikasjon. Legitimiteten til det apparatet som etableres for å håndtere slike saker, vil være avhengig av at det blir mulig å tilrettelegge for kommunikasjon. Dersom tilsynsapparatet ikke lykkes i å etablere et lavterskeltilbud, vil frivillige organisasjoner og andre rettshjelpstiltak møte behovet for bistand i forhold til å legge en sak frem for tilsynsapparatet.

Retts hjelp i andre saker

SMED har gjennom vårt arbeid med utgangspunkt i et utilstrekkelig lovverk, erfart at en rekke «diskrimineringssaker» blir og vil bli anlagt med utgangspunkt i annen lovgivning.

I forslaget til lov mot etnisk diskriminering § 17 slås det derfor eksplisitt fast at håndhevingsapparatet ikke kan oppheve eller endre forvaltningsvedtak truffet av andre, eller gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe forvaltningsvedtak må nyttes for ikke å utgjøre diskriminering. Tilsvarende bestemmelse gjelder i dag for kjønnslikestilling, jf likestillingslovens § 13 annet ledd.

Vedtaket etter utlendingsloven er et aktuelt område hvor SMED i dag gir rettsråd, og hvor tilsynsapparatet ikke vil få kompetanse til å kjenne et vedtak ugyldig. Skulle tilsynsapparatet fatte beslutning om at et endelig vedtak etter utlendingsloven er i strid med forbudet mot diskriminering, kan vi derfor ikke se annet enn at det må føres sak for rettsapparatet for å få avgjort om vedtaket skal settes til side på grunn av diskriminering, med mindre vedtaket omgjøres av eget tiltak.

Saker om diskriminering i forbindelse med ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed mv, omfattes av arbeidsmiljølovens kapittel X A. Rettsvirkningene av at et tilsynsorgan fastslår at det har funnet sted diskriminering, vil være erstatning. Det sentrale for arbeidstaker i en slik situasjon vil imidlertid ofte være at vedtaket kjennes ugyldig og at ugyldighetsvirkninger inntreffer. For å få til dette må det fremmes særskilt sak f.eks. klage over ansettelsesvedtak, krav om forhandlinger – og eventu-



elt senere søksmål – i sak om oppsigelse, avskjed/omplussing, etc. Arbeidstaker vil utvilsomt ha et behov for rettshjelp i slike saker, langt ut over den bistand som kan gis av et håndhevingsapparat.

Når det gjelder straffesaker har SMED bistått personer med minoritetsbakgrunn som ofre for rasistisk motivert kriminalitet, f.eks. næringsdrivende som mener de er blitt utsatt for rasistisk motivert skadeverk eller unge mennesker som er nektet inngang på utesteder. SMED har f.eks. erfart at etterforskningen av en sak om utestedsdiskriminering kan ta flere måneder. SMED har bistått når det gjelder å gi råd om fremgangsmåte ved anmeldelse, hvilke opplysninger er viktig å få frem, vi har purret på fremdrift og vi har klaget over beslutninger om henleggelse. Andre saker om straff hvor SMED har bistått er: anmeldelse av tjenestemenn til SEFO, søknad om forsvarer i foreleggssaker og søknad om erstatning for uberettiget straffeforfølgning.

Et håndhevingsapparat kan ikke bistå i noen av disse sakene, og det er etter SMEDs vurdering klart at bortfallet av SMEDs rettshjelpstilbud vil innebære at andre aktører må håndtere disse sakene.

Fri sakførsel – rettshjelp i saker som behandles for domstolene
SMED har ikke kompetanse til å bistå i forbindelse med søksmål, verken i sivile saker eller i straffesaker. SMEDs adgang til å dekke kostnader til advokatbistand har vært begrenset til såkalte prinsipielle saker, dette er ikke et tiltak som generelt har hatt som målsetting å avhjelpe behovet for fri sakførsel i saker om diskriminering.

SMED mener at eksisterende system med fri sakførsel i bestemte saks kategorier må bygges ut slik at retten til fri sakførsel også gjelder i diskrimineringsaker generelt, ikke bare saker om diskriminering på grunnlag av etnisitet. Vi viser i den sammenheng til forslaget til et generelt lovforbud mot diskriminering på arbeidsmarkedet, som gjelder flere grunnlag enn kjønn og etnisitet.

I saker som er behandlet av tilsynsapparatet, kan det tenkes at det oppstår behov for fri sakførsel i diskrimineringsaker for domstolene. Spesielt i saker der tilsynsapparatet tilkjenner oppreisningserstatning for ikke-økonomisk tap, kan enkeltindividet ha et behov for å anlegge søksmål for domstolene også for å erstattet økonomisk tap.

Prinsipielt er det SMEDs vurdering at i slike saker er det nødvendig at staten dekker kostnader til fri sakførsel. Spørsmålet om erstatning for økonomisk tap som følge av diskriminering blir ikke prøvet av tilsynsapparatet, og da er adgangen til de ordinære domstolene vesentlig for å sikre et rettslig vern mot diskriminering. SMED mener av den grunn at rettshjelpslovens § 17 annet ledd blir tolket dit hen at saker om diskriminering – som hovedregel – vil være av stor personlig og velferdsmessig betydning. Det bør også innføres en supplerende bestemmelse i § 19 slik at retten kan tilkjenne fri sakførsel uten behovsprøving etter anbefaling fra Tilsynsapparatet.

Når det gjelder diskrimineringsaker som ikke anlegges med utgangspunkt i diskrimineringslovgivningen, men annen lovgivning, mener vi at behovet for fri sakførsel i disse sakene rettslig må løses på





samme måte som for saker som faller innenfor tilsynsapparatets virkeområde. Det er åpenbart at disse sakene på samme måte som sakene som faller innenfor tilsynsapparatets virkeområde, vil være av stor personlig og velferdsmessig betydning jf retts-
hjelpslovens § 17 annet ledd, og at tilsynsapparatet kan anbefale dekning av kostnader til sakførsel uten behovsprøving av retten.

Våre anbefalinger når det gjelder rettshjelp

Rettshjelp /partsrepresentasjon i saker om etnisk diskriminering skal ikke være et anliggende for det nye tilsynsapparatet. Dette vil derfor innebære at det vil bli økt press på andre ordninger. SMED mener at myndighetene så tidlig som mulig bør innlede en dialog både med SMED og de frivillige organisasjonene for å finne løsninger som ivaretar behovet for både fri rettshjelp og kanalisering og kompetanseoppbygging i rettssaker om diskriminering.

SMED ser at en utvidet veiledningsplikt kan avhjelpe et behov for rettshjelp i saker om diskriminering som faller utenfor de sakstypene hvor tilsynsapparatet har vedtakskompetanse. På den annen side må vi sterkt fremheve det ressurskrevende i veiledning knyttet til slike saker. Dersom det ikke avsettes personalressurser til veiledning, vil dette enten bli utilstrekkelig veiledning eller gå på bekostning av tilsynsapparatets øvrige oppgaver. Utilstrekkelig veiledning er spesielt uheldig i forhold til denne gruppen, fordi til-
liten til det offentlige ofte kan være hovedproblemet i saken. SMED anbefaler derfor enten en utvidet veiledningsplikt og at denne for-

skriftsreguleres, eller at behovet for rettsinformasjon løses på annen måte. Det er grunn til å stille spørsmålstegn ved om brukerne uansett ikke vil være bedre tjent med et alternativt rettshjelpstilbud i ikke-statlig regi.

SMED foreslår endringer i lov om fri rettshjelp i forhold til saker om diskriminering generelt, og at det foretas presiseringer i proposisjonen til denne lov for å sikre en ensartet forvaltningspraksis i forhold til bedømmelsen av om saken faller innenfor rettshjelpslovens § 17 annet ledd. SMED mener også at det er nødvendig å sikre at visse prinsipielle saker blir brakt inn for retten selv uten behovsprøving. I slike saker bør et søksmål anbefales av Tilsynsapparatet.

SMED mener det bør åpnes for at det nye tilsynsapparatet kan prosedere diskriminerings saker for de ordinære domstolene. I andre europeiske land eksisterer slike ordninger, f.eks. i Sverige. Dersom en uttalelse fra DO (Diskrimineringsombudet) ikke etterleves, kan DO ta ut søksmål mot den ansvarlige for diskrimineringen. Tilsvarende ordninger finnes f.eks. også i Nederland og Irland/Nord-Irland.

Dette kan være aktuelt i saker hvor det fattes vedtak i klagenemda om å tilkjenne oppreisning, men hvor den som pålegges å betale erstatning saksøker staten for å få vedtaket kjent ugyldig. SMED mener at det kan være hensiktsmessig at tilsynsapparatet forsvare egne vedtak i retten, dels fordi slike søksmål vil bli anlagt mot staten tilsynsapparatet og dels fordi tilsynsapparatet selv vil ha betydelig spesialistkompetanse i disse sakene.



Alfabetisk forklaring på forkortelser

Aml	Arbeidsmiljøloven
ARS	Antirasistisk Senter
CERD	FNs rasediskrimineringskomité
CRE	Commission for Racial Equality (Storbritannia)
DO	Diskrimineringsombudet (Sverige)
ECRI	Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse
EMD	Den europeiske menneskerettighetsdomstolen
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen
FAFO	Fagbevegelsens forskningscenter
FN	De forente nasjoner
FO	Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere
Grl	Grunnloven
HUD	U.S. Department of Housing and Urban Development
IOM	Internasjonal Organisation for Migration
LOST	Lov om sosiale tjenester
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
OPD	Oslo politidistrikt
Ot.prp	Odelstingsproposisjon
PFU	Pressens Faglige Utvalg
RDK	FNs Rasediskrimineringskonvensjon
Rt	Rettstidende (Der fins er oversikt over alle høyesterettsdommer i Norge)
SIS	Schengens informasjonssystem
SMED	Senter mot etnisk diskriminering
SP	FNs konvensjon til beskyttelse av sivile og politiske rettigheter
St. meld	Stortingsmelding
Strl	Straffeloven
UDI	Utlendingsdirektoratet
ØSK	FNs konvensjon til beskyttelse av økonomiske, sosial og kulturelle rettigheter









Senter mot etnisk diskriminering
lik behandling • lik mulighet • lik rett



Postadresse:
Postboks 677 Sentrum,
NO-0106 Oslo

Besøksadresse:
Prinsensgate 22

Telefon: 22 24 69 70
Faks: 22 24 69 72
E-post: smed@smed.no
Internett: www.smed.no