

Rapport om art og omfang av diskriminering:

"Underveis mot et bedre vern"

Forord

Av Ole Jakob Bae, styreleder

Senter mot etnisk diskriminering er et helt nytt forvaltningsorgan opprettet ved overgangen til et nytt årtusen. Senterets oppgaver er mange, men målet er tydelig: Senteret skal styrke vernet mot etnisk diskriminering.

Medarbeiderne har arbeidet siden februar med et stort engasjement med å bygge opp organisasjonen og å bistå enkeltpersoner. Rapporten **"Underveis mot et bedre vern"** gir innsikt i direkte og indirekte diskriminering etniske minoriteter møter i Norge i dag. Rapporten viser hvordan de juridiske instrumentene kan brukes – og bedres – for å ivareta menneskerettighetene til minoritetene.

Mens vi leser rapporten fortsetter personer å henvende seg til kontoret i Prinsensgate 22. Senteret skal bistå enkeltindivider som trenger hjelp.

Samtidig ser jeg at flere institusjoner og grupper med denne rapporten kan få gode råd om hvordan de kan håndtere situasjonen annerledes i fremtiden.

Senteret tar tak i det ubehagelige – den diskriminerende handling. Dette kan derfor ikke bli en solskinn rapport. Målet med denne rapporten er ikke å sortmale Norge og formidle bare negative erfaringer. Ønsket er at rapporten kan brukes som redskap for å bidra til endring av uheldig praksis.

I henhold til De forente nasjoners rasediskrimineringskonvensjon skal Norge sikre enhver borger under norsk jurisdiksjon

*... **effektivt vern** og midler gjennom de kompetente nasjonale domstoler og andre statsinstitusjoner **mot enhver rasediskriminerende handling** som...krenker hans menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og likeledes rett til ved slike domstoler å søke erstatning eller oppreisning for enhver skade som er lidt som følge av slik diskriminering."*

Rapporten gir oss fakta om hvordan diskriminering utøves, og den gir noen konkrete forslag om hva som mangler for å oppnå et effektivt vern. Dette er bare første steg i utviklingen. Som styreleder ser jeg frem mot Senterets videre arbeid for å styrke minoritetenes menneskerettigheter og vern mot diskriminering i Norge.

Oslo, november 1999

Ole Jakob Bae, Styreleder i Senter mot etnisk diskriminering

Introduksjon

Denne rapporten bygger på åtte måneders virksomhet ved Senter mot etnisk diskriminering. Senteret ble opprettet av Kongen i statsråd den 11. september 1998 som et offentlig kontor. Vi har som hovedmål å verne personer som mener seg utsatt for etnisk diskriminering, samt å dokumentere art og omfang av denne typen diskriminering.

Senteret begynte å registrere henvendelser så snart medarbeiderne var på plass i februar 1999. Per 1. oktober 1999 har vi gitt rettshjelp i 145 saker. I tillegg har Senteret tatt initiativ til å rette oppmerksomhet mot på spesielle områder hvor det er kjent at diskriminering forekommer. Dette har vi gjort ved å igangsette undersøkelser og kampanjer, og ved å samarbeide med instanser som har et sektoransvar innenfor feltet. Det er Senterets samlede aktivitet som nå er samlet og analysert i rapporten.

Senteret skal fortløpende bidra til å øke kunnskapen om hvor diskriminering forekommer, og hvilke løsninger som effektivt kan forhindre etnisk diskriminering. Det er mange måter å gjøre dette på. En mulighet er å redegjøre for de erfaringene vi har gjort og tankene som vi har gjort oss. Dette vil også gi de interesserte innsikt i hva vi håndterer til daglig og hvordan vi gjør det.

Senteret vil fra tid til annen ha behov for å se fremover, men også bakover. Det ligger mange utfordringer i arbeidet med å bekjempe diskriminering. Med de verktøyene som Senteret er tildelt blir det nærliggende å besvare følgende spørsmål:

Hvordan startet vi ?

Hvilken profil hadde våre saker det første året?

Hvilket resultat fikk vi med de aksjonene som vi tok initiativ til?

Ønsket om å få et vern

Mennesker kommer til Senteret fordi de mener seg diskriminert på grunn av hudfarge, etnisitet, nasjonalitet og/eller på grunn av sin religion. De ønsker å få hjelp til å ivareta sine interesser.

Norge har ratifisert alle de relevante internasjonale folkerettslige dokumenter for bekjempelse av rasisme og intoleranse. Lov av 21. mai 1999 nr 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) gir i tillegg tre av de internasjonale konvensjonene status som norsk lov.

I følge rasediskrimineringskonvensjonen har Norge forpliktet seg til å finne egnede virkemidler til å avskaffe diskriminering. Norske myndigheter fulgte i 1998 opp anbefalingene fra ECRI og CERD, og opprettet et spesielt organ som skal arbeide for å styrke vernet for etnisk minoriteter. Senter mot etnisk diskriminering ble opprettet.

Det er riktig å opprette et organ for å ivareta etniske minoriteters interesser når de utsettes for diskriminering . Arbeidet forut for Senterets opprettelse viser at etniske og nasjonale minoriteter ikke finner veien til de rettshjelpsinstansene som kunne ha representert dem. Domstolene er dessuten fraværende på det fagfeltet som Senteret håndterer. Med unntak av få saker finnes det svært lite rettspraksis på dette området. I tillegg til mager rettspraksis er dagens lovverk for å bekjempe diskriminering fragmentert og ufullstendig. Lovbestemmelsene er hovedsakelig basert på straffebestemmelser, hvilket hindrer en effektiv sanksjonering av diskriminerende handlinger eller situasjoner.

I teori, har alle personer som oppholder seg i Norge det samme vern, men i praksis får personer med minoritetsbakgrunn ikke det vernet de har krav på.

Del I i rapporten viser nærmere hvilke grupper som er representert så langt i de 145 sakene som vi har fått. Del II i rapporten gir en oversikt over de ulike fagområdene som vi har håndtert siden februar.

Regjeringen har gitt Senteret ambisiøse oppgaver. Disse er fundamentert på tre hovedpilarer:

Rettshjelpsvirksomhet

Dokumentasjonsarbeid.

Påvirkningsarbeid.

Retts hjelp

Retts hjelpearbeid er Senterets kjernevirksomhet. Senterets navn assosieres av mange med de eksisterende frivillige organisasjoner som arbeider mot diskriminering. Våre arbeidsmetoder er imidlertid forankret i domstolsloven § 218, 6.ledd og gjennomføres på samme måte som hos de eksisterende rettshjelpskontorer hvor jurister/jusstudenter gir muntlige og skriftlige råd til personer som henvender seg. Retts hjelpstilbudet kan konkretiseres på følgende måte:

- Vi gir informasjon om hva slags rettigheter klienter har, og hva slags krav de kan stille.
- Vi gir klienter en skriftlig juridisk vurdering av saken.
- Vi hjelper klienter med å klage på vedtak eller saksbehandling.
- Vi hjelper klienter med å skrive anmeldelser til politiet.
- Vi deltar i forhandlinger og meklingsmøter.
- Vi henviser klienter videre dersom andre instanser kan hjelpe bedre.
- Vi henviser til advokat.
- Senteret kan i prinsipielle saker yte midler for å føre saker for retten.

Til det siste punktet på denne listen kan det utdypes at Senteret med en prinsipiell sak mener saker som kan bringe kunnskap, og utvikle rettstilstanden på området "etnisk diskriminering".

I vår virksomhet er det den enkeltes interesse som er veiledende for Senterets tilnærming. Målsettingen er å sørge for at våre klienters interesser og rettigheter blir ivaretatt på best mulig måte. Vi kan dokumentere at Senterets arbeid har bidratt til konkrete resultater for den enkelte.

På linje med de eksisterende rettshjelpskontorene er vi partsrepresentant for våre klienter. Vi representerer våre klienters interesse overfor en tredje part og uttaler oss ikke på en generell måte om rettslige problemstillinger.

Våre klienter er imidlertid tjent med at vi innhenter informasjon som belyser saksforholdene nærmere før vi konfronterer motparten med bestemte krav . Dette gjøres gjennom f eks å ta kontakt med motparten, enten det er en arbeidsgiver, en enkeltperson eller en skole. Vi kan også etterspørre politidokumenter eller be om å få mer informasjon fra offentlige kontorer.

Senteret setter sin juridiske ekspertise til disposisjon for å håndtere saker som har et diskrimineringstilsnitt. Til dette arbeidet har vi til disposisjon det norske regelverket. Dette betyr at vi hverken begrenser oss til de argumentene som berører diskriminering, eller til den delen av regelverket som gir en særskilt beskyttelse mot diskriminering. For å bistå en morsmåslærer som har vært ansatt på midlertidige kontrakter over åtte år kan vi f eks bruke arbeidsmiljøloven § 58 som begrenser adgangen til bruken av midlertidige kontrakter. Er vedkommende lærer også trakassert på sin arbeidsplass vil arbeidsmiljøloven § 12 som gjelder mobbing og trakassering kunne anvendes. Dersom arbeidsgiveren er en offentlig instans vil saken også kunne klages inn for sivilombudsman.

Vår tilnærming kan på sikt bidra til å belyse hvordan samtlige lovbestemmelser fungerer overfor diskriminering.

Dokumentasjonsarbeid

Dokumentasjonsarbeidet har en annen funksjon enn rettshjelpsarbeidet. Gjennom dette arbeidet skal vi supplere det arbeidet som gjøres i andre etater for å kunne gi et mer utfyllende bilde av diskriminering i Norge. Senterets dokumentasjon kan brukes på ulike måter og vi har fire kilder til dokumentasjon.

Retts hjelpsvirksomhet

Aktiv innhenting av informasjon om diskriminering

Samarbeid med andre

De som ser og rapporterer til oss

Retts hjelpsvirksomhet

I del III Erfaringsarkivet gis det en oversikt over saker hvor Senteret har gitt juridisk rettshjelp.. Sakene er gjengitt i anonymisert form og det er beskrevet hvilke rettsråd som er gitt, og resultatene som er oppnådd.

Aktiv innhenting av informasjon om diskriminering

På visse områder er det av ulike årsaker, vanskelig å få konkrete saker. Senteret har utviklet en form for oppsøkende virksomhet for å få et fundert grunnlag for å uttale seg om art og omfang av diskriminering på disse områdene. Høsten 1999 har det blitt satt i gang ulike aksjoner for å innhente data vedrørende utestedsdiskriminering og diskriminering i rettsvesenet. Resultatene vil fremkomme i senere rapporter. I tillegg gir en systematisk mediaovervåking en god innsikt i hva som rører seg i samfunnet.

Samarbeid med andre

Vi er en svært ung etat. Det finnes andre organisasjoner og etater som også arbeider med personer fra etniske eller nasjonale minoriteter. Dette skjer enten i et antirasistisk/antidiskrimineringsformål eller fordi man er en faginstans som har et sektoransvar overfor denne gruppen. Arbeidsmarkedsetaten og barnevernet er eksempler på slike etater.

Alle disse instansene har direkte kontakt med personer som vi er til for å hjelpe med våre juridiske instrumenter. Disse etater har en kompetanse som er nyttig for vårt arbeid. Men disse instanser har også informasjon av relevans for våre rapporter.

De som ser og rapporter til oss

I enkelte tilfeller kan en sak ikke forfølges juridisk. Årsaken kan enten være at det juridiske grunnlaget er for tynt, eller at klienten ikke ønsker belastningen med å gå videre med saken. Det er likevel verdifullt at hendelsen rapporteres til oss. Disse sakene vil inngå i vårt dokumentasjonsgrunnlag, og kan gi oss mer slagkraft til områder som personer opplever som problematiske . Rapporteringen om disse episodene har en egen og selvstendig verdi.

Påvirkningsarbeid

Retts hjelp- og dokumentasjonsvirksomhet gir ernæring til våre forslag om ulike endringer. Senteret vil arbeide på ulike nivåer og sammen med ulike instanser. På individuelt nivå vil Senteret forsøke å bidra til at konflikten løses for den enkelte. Men Senteret vil også sette sin kunnskap til disposisjon for å bidra til å endre dagens regelverk eller en uheldig praksis. I samarbeid med andre vil også Senteret kunne igangsette et prosessarbeid for å utvikle praksisen innenfor ulike områder.

Senter mot etnisk diskriminering forholder seg til, og arbeider etter definisjonen av "etnisk diskriminering" som er formulert i Senterets mandat:

"negativ forskjellsbehandling på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse".

Det finnes ingen bestemmelse i dagens norske regelverk som definerer "etnisk diskriminering". De tre internasjonale konvensjonene, som ble innlemmet i den norske menneskerettsloven den 21.05.1999 inneholder imidlertid et ikke-diskrimineringsprinsipp for de områdene som faller under konvensjonenes anvendelsesområder.

Det er foreløpig tilstrekkelig å fastslå hvilken definisjon Senteret forholder seg til. Vi vil i neste del av rapporten, i kapitlet om dokumentasjon og statistikk, diskutere mer inngående hvilken metodiske og praktiske implikasjoner denne definisjonen har for vårt arbeid.

En oppfatning av å være diskriminert

Senterets klienter henvender seg fordi de selv mener at de er utsatt for forskjellsbehandling fordi de har en annen hudfarge, enn annen tro, en annen etnisk eller nasjonal opprinnelse. Denne følelse bygger som regel på en historie, et hendelsesforløp. Det er disse elementene som vi forholder oss til i det første møte med klientene.

Finner Senteret at denne følelsen overskygger konkrete faktiske elementer vil vi ikke kunne utøve rettshjelp. Et konkret og enkelt eksempel vil belyse dette. En familie ønsker å få en barnehageplass til sitt barn på 2 år. Foreldrene får avslag og kommer til Senteret fordi de mener seg forbigått. En rask gjennomgang av saksdokumentene belyser at denne barnehagen ikke tar barn som er under 3 år. Senteret vil ikke kunne bistå familien med å få plass verken i denne barnehagen, eller i en annen.

Finner Senteret imidlertid en rimelig grad av sannsynlighet i de fakta som er presentert, eller finner Senteret ikke noe andre helt udiskutable elementer som begrunner et avslag eller en avvisning vil rettshjelpen kunne utøves.

Klarer Senteret å avdekke diskriminering ?

Svaret avhengig av om man argumenterer juridisk eller ikke. Forskjellsbehandlingen skjer som regel på en smidig måte, f eks skjult blant mange uttalelser og handlinger. Diskriminerings-elementet er følgelig ikke nødvendigvis åpenbart. Fra et juridisk perspektiv kan den diskrimineringen enkelte klienter føler i noen tilfeller være lite håndfast. Fra et individuelt (og samfunnsperspektiv) kan diskrimineringen imidlertid være mer åpenbar. Et eksempel som kan illustrere dette skillet, er en kvinne med minoritetsbakgrunn som etter endt høyskoleutdanning begynte å søke etter relevant jobb. Etter tre måneder hadde alle andre studenter fra hennes kull fått jobb. Kvinnen fortsetter å sende søknader som blir avvist av bedrifter. I slike tilfeller kan det være vanskelig å konfrontere og argumentere mot en arbeidsgiver for lovbrudd (på arbeidsmiljøloven §55 A). For kvinnen som ikke får seg jobb er det imidlertid naturlig å søke en forklaring på hennes situasjon i det faktum at hun er den eneste fra sitt kull med minoritetsbakgrunn som står uten jobb.

Sett fra et juridisk perspektiv er det en generell regel i norsk rett at det er anklageren/saksøkeren som bærer bevisbyrden. Denne hovedregelen gjelder med mindre noe annet er bestemt i en spesiell lov. Et eksempel på unntak er likestillingsloven. Dersom en kvinne eller mann føler seg urettmessig behandlet i en ansettelsesprosess så er det arbeidsgiver som må bevise at dette ikke er tilfelle. Uten et slikt redskap vil spørsmålet om det faktisk foreligger etnisk diskriminering i rettslig forstand, i det enkelte tilfellet, bero på en avgjørelse i domstolen.

Et annet spørsmål er om Senteret behøver å bevise diskriminering. Til forskjell for det som er tilfellet med de fleste Ombudsfunksjonene har Senteret ikke fått i oppgave å stadfeste i en konkret situasjon om det har pågått diskriminering. Senteret har ikke heller fått i oppgave å håndheve noen lov. Senteret har fått i oppgave å hjelpe med valg av en argumentasjon og et juridisk grunnlag som vil tjene klienten best

Ulike oppgaver som danner en helhet

Senteret dekker et snevert fagfelt; diskriminering på grunnlag av etnisk eller nasjonal opprinnelse, religion eller hudfarge. Dette betyr at Senteret ikke håndterer alle saker som har med etniske minoriteter å gjøre, og at vi i noen tilfeller henviser til andre etater.

Rettshjelps-, dokumentasjons- og påvirkningsarbeid utføres parallelt og samtidig. Det er en stor utfordring. Vi har disse åtte månedene brukt mye tid til å bygge opp et rettshjelpstilbud som styrker klientenes rettssikkerhet. Etter hvert vil vi også rå over et større dokumentasjonsgrunnlag basert på våre andre kilder. Siden vi skrev rapporten har allerede andre og nye problemstillinger blitt presentert overfor oss. Vi er av den oppfatning at det er helheten i Senterets arbeid som på sikt vil bidra til en samfunnsutvikling.

Denne rapporten er den første av sitt slag. På vei mot et nytt århundre håper vi at den kan være med å kaste lys på de uløste oppgaver og muligheter som ligger foran oss når det gjelder diskriminering og likeverd.

Dokumentasjon

Innledning

Formålet med denne delen er å gi leseren et innblikk i hvordan Senteret arbeider for å dokumentere art og omfang av etnisk diskriminering. Ved siden av å vise hvordan vi arbeider med dokumentasjon, vil vi gi en statistisk og grafisk oversikt over de sakene som Senteret har arbeidet med i løpet av de siste 8 månedene.

Det første kapittelet vil derfor omhandle metodiske og praktiske vurderinger vi har gjort i vårt arbeid med å utarbeide dokumentasjon. I det andre kapittelet vil vi presentere tabeller og grafikk som sier noe om den diskrimineringen som vi kan dokumentere. Hvem kommer til oss? Hva er de blitt utsatt for? Hvor gamle er de? Er

det bare menn som henvender seg? På hvilke samfunnsområder har Senteret avdekket etnisk diskriminering?

Ved å ratifisere FNs rasediskrimineringskonvensjonen har Norge forpliktet seg til: "å sikre enhver under deres jurisdiksjon effektivt vern og midler gjennom de kompetente nasjonale domstoler og andre statsinstitusjoner mot enhver rasediskriminerende handling" som er i strid med konvensjonen. Kravet om effektive rettsmidler og muligheter for oppreisning er nødvendige for at det grunnleggende menneskerettslige prinsippet om likhet skal ha mening og innhold. Som det fremgår av del II, kapittel 1 "Behov for en bedre lovgivning" eksisterer det en mager rettspraksis når det gjelder etnisk diskriminering. Rettspraksis alene forteller oss med andre ord lite om hvor utbredt diskriminering er og hvordan diskrimineringen skjer.

Siden terskelen for å anmelde en sak og bringe den inn for rettsvesenet har vist seg å være høy, er det desto viktigere å dokumentere den forskjellsbehandlingen som forekommer. Først ved å dokumentere at forskjellsbehandling skjer blir det mulig å styrke vernet for de utsatte personene.

I følge *St melding nr. 17 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge* har det så langt vært vanskelig å si noe om omfanget av rasisme og diskriminering. Er det et økende eller et minkende problem? Har diskrimineringens art forandret seg? Svarene på disse spørsmålene har vært og er vanskelige å besvare. Manglende rettspraksis er en av grunnene til at vi kan si lite om dette. Et annet viktig moment ifølge *St melding nr. 17* er at det mangler annen dokumentasjon, og at det er en del metodiske problemer som gjør det vanskelig å fastslå art og omfang av etnisk diskriminering.

Metodiske betraktninger om art og omfang av diskriminering

Når noen grupper, relativt sett, kommer dårligere ut enn andre på viktige samfunnsområder stiller man seg gjerne spørsmål om hvorfor det er slik. Det er imidlertid først når vi vet svaret på hva disse forskjellene skyldes at vi kan foreslå juridiske og/eller politiske virkemidler som kan gjøre noe med denne situasjonen. Dokumentasjon er nødvendig.

Når arbeidsløsheten blant personer med innvandrerbakgrunn er høyere enn blant personer med norsk eller vestlig bakgrunn kan diskriminering være en mulig forklaring på forskjellen. Det er imidlertid også andre forklaringer på at det eksisterer forskjeller mellom ulike grupper. Observerte forskjeller kan være uttrykk for at diskriminering forekommer, men forskjellene kan også skyldes statistisk samvariasjon. Det er viktig å skille mellom årsakssammenhenger og statistisk samvariasjon. Når vi arbeider med å styrke vernet mot etnisk diskriminering er det med andre ord viktig å prøve å isolere de årsakene til forskjellsbehandling som skyldes illegitime behandling.

Når er forskjellsbehandling legitim og når er den det ikke? Problemet kan for en stor grad knyttes til selve begrepet diskriminering. Begrepet er flertydig. Det brukes i mange sammenhenger på ulike måter, og det er derfor ikke et universelt verktøy for analyse (Rogstad1999: 125). I teorien dreier diskriminering seg om seleksjon – å

velge en fremfor en annen. I praksis får seleksjonen en moralsk dimensjon. Beslutningen om å velge en fremfor en annen kan fremstå som moralsk gal (Banton, M 1994).

Intuitivt vil de fleste være enige om at urettmessig ulikhet strider mot grunnleggende verdier, problemet kan imidlertid være å trekke et presist skille mellom ulikhet som skyldes urettmessig behandling og ulikhet som skyldes rettmessig behandling. At behandlingen av en gruppe mennesker, for eksempel i en ansettelsesprosess, gir ulikt resultat er enkelt å være enig i. Hvorvidt den behandlingen eller seleksjonen er rettmessig er det imidlertid verre å enes om. Det er for eksempel ganske klart at språkkompetanse er viktig, men det er samtidig uklart hvor gode kunnskaper i norsk personer med minoritetsbakgrunn må ha. Begreper som "god" og "tilstrekkelig" har til felles at de er vanskelig å operasjonalisere (Rogstad 1999).

Ulike definisjon av "etnisk diskriminering" og implikasjoner for tilnærming

I vårt mandat er det "etnisk diskriminering" definert som:

negativ forskjellsbehandling på bakgrunn av rase, trosbekjennelse, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Definisjonen er ikke identisk med definisjonen som er formulert i rasediskrimineringskonvensjonen (CERD), men bygger i følge regjeringen på denne. I artikkel 1 i konvensjonen heter det at rasediskriminering er:

"(...) enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelse av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av økonomiske, sosiale, kulturelle eller hvilket som helt annet område av det offentlige liv" (vår understrekning).

Vår definisjon er en utledet av definisjonen i rasediskrimineringskonvensjonen, men det er en distinksjon i denne som er verdt å merke seg. I CERD definisjonen er det gjort en spesifisering hvor diskriminering knyttes både til *formålet* og *virkingen* av forskjellsbehandling. Det at man skiller mellom formålet (intensjon) og virkingen (resultatet) innebærer at en handling kan oppfattes som diskriminerende både når hensikten (*formålet*) er å forskjellsbehandle, men også når resultatet (*virkingen*) av handlingen er ulikhet. Det er med andre ord tilstrekkelig at en handling har som effekt at noen blir forskjellsbehandlet, til tross for at hensikten ikke var ment å

forskjellsbehandle. Den norske likestillingsloven av 1978 har en parallell tilnærming til diskriminering.

Likestillingsloven av 1978 inneholder et forbudt mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Dette forbudet er formulert på en noe annen måte enn de to ovennevnte definisjoner. Likestillingsloven § 3 er lovens hovedbestemmelse og lyder slik:

"Forskjellsbehandling av kvinner og menn er ikke tillatt. Med forskjellsbehandling menes handlinger som stiller kvinner og menn ulikt fordi de er av forskjellige kjønn. Som forskjellsbehandling regnes videre en handling som faktisk virker slik at det ene kjønn på urimelige måte stilles dårlige enn det annet" (vår understrekning).

Denne bestemmelse er blant de få norsk lovregler som tydelig definerer hva som menes med "forskjellsbehandling". Det kan være fristende å overføre og tilpasse likestillingslovens definisjon av forskjellsbehandling til diskriminering på bakgrunn av etnisitet. Etnisk diskriminering blir i det tilfelle definert som

Med forskjellsbehandling menes handling som stiller mennesker ulikt fordi de er av ulik etnisk opprinnelse, religiøs overbevisning eller hudfarge. Som forskjellsbehandling regnes videre en handling som faktisk virker slik at en person med én etnisk/nasjonal opprinnelse, hudfarge eller religiøs overbevisning på en urimelig måte stilles dårlige enn andre. (vår understrekning)

Definisjonen i avsnittet ovenfor omfatter både direkte og indirekte diskriminering. Med direkte diskriminering menes tilsiktet forskjellsbehandling. For eksempel et skilt hvor det tydelig er merket "innvandrere uønsket" eller "tatere og omreisende ingen adgang" ved inngangen ville være direkte diskriminerende. Indirekte diskriminering er ikke nødvendigvis tilsiktet, forskjellsbehandlingen kan oppdages når man ser på resultatet av en ordning. For eksempel et ansettelsesreglement som pålegger alle ansatte uten unntak å bruke en uniform, og som ikke åpner for tilpasning av f eks turban eller slør til denne uniformen, vil på en indirekte måte utelukke personer fra bestemte religiøse grupper. Meningen med å innføre en uniform er å skape enhet i bedriften, resultatet er at personer som bruker hodeplagg knyttet til utøvelse av religion er utelukket fra disse arbeidsplassene.

Fordelen med en definisjon av diskriminering som omfatter både den direkte diskrimineringen som blir gjort med hensikt og der hvor virkningen av handlingen faktisk virker diskriminerende, er at det i mange tilfeller kan være vanskeligere å avgjøre og bevise om en urettmessig behandling har sin bakgrunn i motivet. Det er derfor hensiktsmessig å fokusere på resultatet av handlingen.

Mot denne tilnærmingen kan det selvsagt argumenteres, ingen røyk uten ild. Det gjenstår likevel å finne andre metoder eller tilnærminger for å dokumentere etnisk diskriminering som på en metodisk og praktisk gjennomførbar måte klarer å analysere de to tingene samtidig.

Senterets tilnærming til dokumentasjon av art og omfang

Det fremgår av *St melding nr. 17 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge* at det ikke er utviklet et system som kan registrere art og omfang av etnisk diskriminering i samfunnet. Ved opprettelsen ble Senteret tillagt denne oppgaven ved siden av rettshjelpsvirksomheten.

Ulike kilder, ulike type informasjon

Senter mot etnisk diskriminering har i utgangspunktet fire kilder informasjon:

- Rettshjelpsvirksomhet
- Aktiv innhenting av informasjon om diskriminering (medieovervåkning)
- Samarbeid med andre
- De som ser og rapporterer

Datamaterialet i denne rapporten støtter seg i all hovedsak på vår egen rettshjelp (145 saker), mens en mindre del er hentet fra avisutklipp, radio og TV (46 saker). De to siste kildene til informasjon vil i denne rapporten fremstilles som en del av rettshjelpsvirksomhet. Årsaken til dette er at de sakene vi får av andre organisasjoner eller etater, er saker som i all hovedsak krever juridisk oppfølging. I enkelte tilfeller gjør klienten oss oppmerksom på at de har vært i kontakt med (f. eks. Selvhjelp, Arbeidstilsynet, OMOD eller andre) og at de har rådet dem til å ta kontakt med oss for juridisk hjelp (se diagram helt til slutt i Statistikk-kapitlet).

De tre kildene til data gir oss grovt sett to ulike typer data:

- kvalitative data
- kvantitative data

Rettshjelpsvirksomheten gir oss førstehånds opplysninger om hvordan diskrimineringen arter seg på ulike områder. En enkelt sak som Senteret behandler og yter rettshjelp kan gi oss omfattende opplysninger om hvordan enkelte personer blir behandlet av for eksempel politiet, arbeidsgiveren, boligformidleren eller andre. Denne typen data velger vi å kalle for kvalitative data.

Saker vi blir kjent med gjennom media gir oss en annen type data. Et avisoppslag kan fortelle oss at en kjøpmann på Vestlandet nekter personer, fra det tidligere Sovjetunionen, å handle i butikken sin. Det er uten tvil snakk om diskriminering av enkelte personer eller en gruppe av mennesker, men et avisoppslag og annenhånds

kilde gir oss ikke samme inngående kjennskap som saker hvor vi yter rettshjelp. Denne typen data vil i denne sammenheng bli referert til som kvantitative data.

Statistisk og grafisk oversikt over Senterets saker

Dette kapitlet har til formål å gi en statistisk og grafisk oversikt over de sakene som Senteret har vært involvert i. Denne oversikten gir altså ingen oversikt over all etnisk diskriminering som skjer i det norske samfunn, men er snarere et forsøk på en oversiktlig måte å vise de tendensene som Senteret har observert.

I enkelte av de andre kapitlene vil leserne finne mer inngående analyser av diskriminering på ulike områder. I dette kapitlet er alle data kvantifisert etter variabler som er valgt på forhånd.

Hva registrerer vi i databasen

Senteret har valgt å registrere diskrimineringssaker etter modell fra det nederlandske LBR-registreringsprogram. Enkelt sagt innebærer dette at vi registrerer de samme tingene som andre land gjør (f. eks. Nederland, Frankrike og Tyskland). Fordelen med å registrere de samme aspektene ved en sak er at tallene lar seg sammenligne og at de kan inngå i et større tallmateriale. Det er altså ikke tilfeldig hva som registreres i databasen.

Foruten sosiale bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, etnisk opprinnelse, bosted, registrerer vi på hvilket område diskrimineringen har foregått, hva årsaken til diskriminering er, og på hvilken måte har diskrimineringen skjedd. I tillegg registrerer vi hva slags type oppfølging dvs. rettshjelp den diskriminerte har fått hos oss.

Oversikt over senterets saker

Alder

Som det fremgår av tabell og søylediagrammet over utgjør gruppen av personer mellom 30-50 over halvparten av sakene som er registrert. Tatt i betraktning at senteret har fått mange saker som omhandler diskriminering i arbeidslivet, så er dette ikke spesielt oppsiktsvekkende. Den aller yngste gruppen (de opptil 10) består utelukkende av saker som vi har funnet gjennom media. Sakene dreier seg i all hovedsak om diskriminering i forhold til det "nye" KRL-faget i grunnskolen.

Kjønnsfordeling

Senter mot etnisk diskriminering skal styrke vernet for alle som føler seg utsatt for diskriminering på bakgrunn av religiøs overbevisning, hudfarge eller etnisk/nasjonal overbevisning. Denne oversikten viser at menn i langt større grad enn kvinner benytter seg av Senterets tilbud, og at flere diskrimineringssaker hvor menn er involvert kommer i mediernes søkelys. Denne oversikten viser ikke at menn er utsatt for mer diskriminering enn kvinner, men kan være et signal til Senteret om at kvinner som utsettes for diskriminering i mindre grad får juridisk rettshjelp. Det er verdt å merke seg at mange av sakene vi har funnet i media, hvor kvinner er utsatt for diskriminering, har å gjøre med bruk av *hijab* (slør). Senteret arbeider også konkret med enkelte saker hvor *hijab* blir oppfattet som problematisk av enkelte arbeidsgivere. (Se kapittel 2, del II, "Arbeidslivet" for omtale av dette).

Bosted

Den geografiske sammensetningen av de som får rettshjelp fra Senteret må kunne karakteriseres som skjev. En stor overvekt av sakene vi har gitt rettshjelp ytes til personer bosatt i Oslo eller Akershus. Medieovervåkingen viser imidlertid en lignende tendens. De fleste sakene i media kommer fra samme område. Vi kan ikke konkludere med at det er mindre diskriminering i distriktene og i andre byer, men med tanke på at en stor majoritet av personer med en annen etnisk bakgrunn enn norsk er bosatt i Oslo, er det ikke urimelig å anta at problemet også er størst nettopp her. Senteret arbeider imidlertid med å styrke kontakten med regionale organisasjoner og etater for å øke informasjonen om Senteret slik at flere kan benytte seg av vårt tilbud.

Etnisk/nasjonal tilknytning (verdensdel)

Personene som henvender seg til Senteret kommer fra alle verdensdeler, men med en stor overvekt på personer fra Midtøsten. Det er verdt å merke seg at Midtøsten inkluderer land i Nord-Afrika (f. eks. Somalia). Årsaken til at denne gruppen utgjør en stor gruppe kan skyldes flere forhold. En av grunnene kan være at en del av disse (f. eks. somaliere) har oppholdt seg relativt kort tid i Norge. De er i mindre grad enn andre grupper integrert i det norske samfunnet og opplever diskriminering både på arbeidsmarkedet, boligmarkedet og i møte med sosial- og trygdeetaten. Når det gjelder saker vi har fått gjennom media kan det trekkes frem at asylsøkere fra det tidligere Jugoslavia opplever diskriminering som forbrukere og møter skepsis i lokalsamfunnet hvor de er midlertidig bosatt.

På hvilke samfunnsområder har Senteret behandlet saker

I forarbeidene til opprettingen av Senteret ble det diskutert hvorvidt mandatet skulle legge klare føringer på hvilke områder vi skulle konsentrere oss om. Av aktuelle områder som ble nevnt var arbeidsliv, forholdet mellom politi og etniske minoriteter, samt bolig og utestedsdiskriminering. Etter noen få måneders arbeid viser det seg at to av områdene (arbeid og politi) er der hvor vi har opplevd størst pågang. Når det gjelder bolig og utestedsdiskriminering har Senteret gitt rettshjelp i noen ganske få saker. Vi har imidlertid satt i gang ulike tiltak (se de respektive kapitlene) for å få inn flere saker på disse områdene. En av søylene i diagrammet heter private (øvrige). Denne gruppen inneholder saker hvor det er privatpersoner som har utøvd diskriminering (f. eks. har vi gitt rettshjelp i saker hvor tidligere ektefelle/samboer står bak diskrimineringen). En del av sakene i denne gruppen er også hentet fra media. Eksempler på saker som faller i denne kategorien er når en person med innvandrerbakgrunn er banket opp på åpen gate.

Saker som gjelder diskriminering i tollvesenet utgjør en liten (kun 3 saker) gruppe i vårt materialet. Dette er imidlertid et område hvor vi antar at det kan komme flere saker over tid. Det er ellers verdt å nevne at skole og utdanning utgjør en betydelig andel (17 saker). En del av disse sakene er direkte knyttet til KRL-faget, men Senteret har også saker fra videregående skole, høyskoler og universitet.

Hvilken type rettshjelp er gitt?

Oversikten over hvilken type rettshjelp Senteret yter er ganske komplisert å fremstille grafisk. For det første er sakene som regel svært forskjellige og det er ikke gitt at en sak om ulovlig midlertidig kontrakt krever nøyaktig samme oppfølging fra sak til sak. Dette er imidlertid et forsøk på å vise hva slags rettshjelp vi yter. Det er verdt å merke seg at alle som kommer til oss får informasjon om sine rettigheter og plikter, og en juridisk vurdering av sin sak. I mange saker går Senteret videre og skriver en klage på saksbehandling, eller anmelder forholdet til politiet. Dette gjelder også i de tilfellene hvor det er politiet som anmeldes til SEFO. I noen saker bistår vi advokat som allerede er i gang med en sak, og i prinsipielle saker kan Senteret dekke fri sakførsel. Så langt har dette skjedd i 8 saker. Denne tabellen er ikke statisk. Årsaken til dette er selvsagt at saksbehandlingen går fremover

Hva slags diskriminering er personene blitt utsatt for?

Personer opplever sjeldent etnisk diskriminering åpenlyst. I de fleste tilfeller skjer diskriminering i det skjulte, og i mange tilfeller også uten motivasjon. Mange av våre klienter opplever imidlertid at de uten noen spesiell grunn ikke får fast ansettelse til tross for langvarig arbeid, de sies opp uten noen god begrunnelse. Mange saker som Senteret behandler har vi valgt å kalle tvilsom regelanvendelse. I denne kategorien er det imidlertid mange ulike type saker hvor saksbehandlingen har vært dårlig, og utestengingen har foregått på en indirekte måte. Selv om denne kategorien kan virke vid og uoversiktlig er det åpenbart at det er nettopp har avdekket slett saksbehandling og diskriminering fra så vel lokale som sentrale offentlige myndigheter.

Det er verdt å merke seg at noen av medieovervåkningssakene er svært alvorlige. Et eksempel er en brann på en kiosk på drevet av to menn med pakistansk bakgrunn. Kiosken ble overtent av en brannbombe og tilgriset av nazistiske symboler og slagord. To personer ble tatt og tilsto forholdet, men i avisene var lensmannen mest opptatt av bygdas renommé, og avviste hendelsen som barnestreker. Det er også eksempler på at personer med innvandrerbakgrunn har fått bank uten annen grunn enn at de hadde feil hudfarge.

Hvordan har våre klienter kommet i kontakt med oss?

Av de som henvender seg Senteret er det en stor andel (44%) som vi ikke vet helt sikkert hvordan fikk informasjon om oss. En del (27,7%) av de som henvender seg til oss opplyser om at de har vært i kontakt med en annen organisasjon (f. eks. Selvhjelp, OMOD) eller etat (Arbeidstilsynet) og blitt henvist videre til oss. Senteret har i noen anledninger blitt profilert på TV, i radio eller avis. I sammenheng med noen oppslag har vi merket økt pågang som en direkte følge av dette

Kapittel 1 Behov for en bedre lovgivning

Innledning

Overblikk over dagens lovgivning

Lovverket mot diskriminering er ufullstendig

Hvordan fungerer dagens lovbestemmelser i praksis

Utfordringer - veien videre

Innledning

Justisministeren tok i oktober 1999 initiativ til å nedsette et utvalg som skal utarbeide en lov mot etnisk diskriminering innen utgangen av år 2000. Noen vil finne dette overraskende, fordi mange oppfatter at norsk lov allerede har bestemmelser som beskytter mot diskriminering. Senteret stiller seg helt bak dette initiativet. Fra vi startet vårt arbeid har vi visst at dagens lovverk mot etnisk diskriminering står svært svakt. Dette har vi fått bekreftet gjennom vår juridiske tilnærming til bekjempelse av diskriminering.

Den enkeltes vern mot diskriminering avhenger av at det finnes effektive mekanismer for å motarbeide diskriminering. Et sentralt virkemiddel for å sikre dette vernet er et effektivt lovverk som inneholder et variert sett med reaksjoner eller sanksjoner. En

rask studie av ulike europeiske lands lovgivning for å beskytte mot diskriminering viser at regelverk utformes på minst tre ulike måter.

Enkelte land som f eks England har utarbeidet en generell lov som setter et forbudt mot diskriminering på nært sagt alle samfunnsområder med få unntak. Sverige derimot har utarbeidet en spesiell lov som dekker et særkilt område på en bred måte. Begge disse lovene oppretter en selvstendig institusjon for å håndheve loven. En tredje gruppe har et regelverk basert på spesielle bestemmelser innbakt i ulike lover.

Europarådet anbefaler at det nasjonale lovverket på et høyt nivå, i grunnloven eller i "basic law" innbefatter statens forpliktelse til likebehandling av alle mennesker og bekjempelse av rasisme, fremmedfrykt, antisemittisme og intoleranse. Staten skal sikre at straffelov, sivil og administrativ lov tydelig motvirker rasisme, fremmedfrykt, antisemittisme og intoleranse ved bl a bestemmelser mot diskriminering i arbeid og ved tilbud av varer og tjenester.

I det følgende skal vi beskrive det eksisterende lovverk i Norge og forklare hvorfor lovverket slik det er utformet i dag ikke gir de som utsettes for diskriminering noe faktisk vern. En ny lov må til.

Overblikk over dagens lovgivning

Norge har ikke noen generell lov som beskytter mot diskriminering. Det finnes få, spredte bestemmelser som verner mot etnisk diskriminering i dagens lovverk. De fleste av disse finnes i straffeloven.

Varer og tjenester

Straffeloven § 349 a

"Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet, på grunn av en persons trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse nekter ham varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre."

Straffeloven § 349 a er ment å beskytte mot diskriminering ved levering av varer og tjenester. I teorien dekker lovbestemmelsen en rekke forhold hvor det er jevnlig rapporteres om diskriminering; men mange overtredelser er ikke sanksjonert i praksis. Det gjelde for eksempel:

- Nektelse av adgang til puber, nattklubber og diskotek.
- Nektelse av helsetjenester, tjenester i hoteller, restauranter, vanlige butikker.
- En eiendomsmeglers aktive diskriminering i sitt tjenestetilbud (dvs ikke bare formidling av en annens diskriminering).
- Diskriminering i ytelse av bank-, forsikrings- eller forbrukertjenester .
- Diskriminering ved levering av andre typer varer eller tjenester.

I utgangspunktet er straffeloven § 349 a utformet som det mest vidtgående vern mot etnisk diskriminering i dagens regelverk.

Rasistiske ytringer

Straffeloven §135a

"Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved uttalelse eller annen meddelelse 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 opprinnelse."

Det følger av straffeloven § 135 a at det er forbudt å spre rasistisk propaganda. Forbudet avveies opp mot retten til ytringsfrihet.

Da Norge i 1970 ratifiserte FN-konvensjonen av 21. desember 1965 om avskaffelse av alle former for rasediskriminering ble Straffeloven §§ 135 a og 349 a tilføyet fordi straffeloven ikke gikk langt nok i vernet av enkeltpersoner. Man kan spørre seg om forventningene knyttet til denne lovendringen er innfridd etter 29 år.

Diskriminering ved ansettelse

Arbeidsmiljøloven § 55 A, 2.ledd

"Arbeidsgiveren må ikke ved ansettelse forskjellsbehandle søkere på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse Med forskjellsbehandling menes enhver handling som uten saklig grunn direkte eller indirekte stiller personer ulikt på grunn av rase, hudfarge eller etnisk eller nasjonal opprinnelse"

Ifølge arbeidsmiljøloven § 55 A er det forbudt å forskjellsbehandle en person på grunnlag av rase, hudfarge, tro, nasjonal eller etniske opprinnelse i forbindelse med ansettelse eller forfremmelse.

Diverse lovbestemmelser

- **Rasistisk motivert vold** gis skjerpet straff etter straffeloven § 232. Det følger av Straffeloven § 292 at det skal legges særlig vekt på rasistiske motiver når en vurderer om et skadeverk er grovt.
- Det finnes andre bestemmelser i lovverket som ikke har til hensikt spesielt å verne mot etnisk diskriminering, men som også kan brukes for å bekjempe slik diskriminering
- Arbeidsmiljøloven § 60 beskytter mot usaklig oppsigelse. Bestemmelsen vil kunne tas i bruk når oppsigelsen har skjedd som resultat av etnisk diskriminering. Arbeidsmiljøloven § 12 forbyr trakassering og mobbing på arbeidsplassen. Disse bestemmelsene gjelder alle arbeidstakere; etnisk bakgrunn er ikke nevnt eksplisitt i lovteksten.

- Markedsføringsloven inneholder et forbud mot reklame som er i strid med god markedsføringskikk. Denne loven kan anvendes for å stanse reklame med et rasistisk innhold.
- **Menneskerettsloven** ble vedtatt av Stortinget 21. mai 1999. Loven inkorporerer tre av de internasjonale konvensjonene om menneskerettigheter i norsk rett. Det gjelder:
 1. Den europeiske menneskerettskonvensjon.
 2. FN-konvensjon om sivile og politiske rettigheter.
 3. FN-konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

Arbeidet med tilpasning av eksisterende regelverk til denne nye loven er igangsatt. Fordi loven er så ny er det for tidlig å si noe om hvilken konkret betydning den vil ha for å beskytte den som utsettes for diskriminering.

Lovverket mot diskriminering er ufullstendig

Vi har sett i avsnittet ovenfor hvilke områder som er dekket av lovbestemmelsene.

Det finnes handlinger som forskjellsbehandler men som ikke er forbudt fordi de ikke rammes av det eksisterende regelverket. Dette fordi lovgiverne hittil har hatt fokus på spesielle problemområder i stedet for en tilnærming som er systematisk, helhetlig og generell. Antidiskrimineringslovgivningen er av den grunn fragmentert og ufullstendig.

Her følger eksempler på tilfeller som enten faller utenfor dagens lovgivning eller ligger i en juridisk gråsoner av fin jus:

- Oppdragstakere som etterkommer kundens krav om å sende bare norske servicepersonell.
- Profesjonelle utleiefirmaer som nekter å leie ut boliger til etniske minoriteter.
- Eiendomsmeglere som formidler sine kunders ønsker om å diskriminere.

I dagens situasjon rammes ikke slik diskriminering av lovverket. Situasjonen hadde vært en annen hvis vi hadde hatt en annen, mer generell, lovgivning.

Hvordan fungerer dagens lovbestemmelser i praksis?

I løpet av de siste 29 år har det kun blitt reist én tiltale basert på straffelovens hovedbestemmelse § 349 a. Det kan umulig være fordi diskriminering ikke forekommer i Norge. Vi vil i det følgende komme med andre forklaringer.

Straffebestemmelser må tolkes restriktivt

Straffebestemmelser krever en mer restriktiv tolkning enn rettsregler i den sivile lovgivningen. Det innebærer at en åpenbart diskriminerende handling ikke vil kunne sanksjoneres hvis ikke den oppfyller vilkårene i en straffebestemmelse. En god illustrasjon av dette er Høyesteretts dom av 27. august 1999 (sak nr. 19/1999). Saken gjaldt anvendelsen av straffeloven § 349 a om formidling av utleieboliger gjennom en kartotekordning. Høyesterett tolket bestemmelsen innskrenkende slik at straffebestemmelsen som omhandler forskjellsbehandling ved levering av varer og tjenester ikke rammet en boligformidler som formidlet utleieboliger i overensstemmelse med utleiernes ønsker om "bare norske" leietakere.

Til tross for at personer med minoritetsbakgrunn i dette tilfellet ble gitt et klart dårligere tilbud enn etniske nordmenn, fant Høyesterett at en ren formidling av en annens diskriminering ikke falt innenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Skillet mellom levering og formidling av tjenester i Høyesterett skaper presedens og vil også ha betydning for meglernes formidling av kjøp av bolig og for formidling av arbeid.

Straffebestemmelser krever en strengere bevisbyrde

Å påvise brudd på straffebestemmelser krever en strengere bevisbyrde enn når det gjelder sivilrettslige bestemmelser. Dette innebærer at det er mye vanskeligere å påvise et brudd på en straffebestemmelse, fordi det er strengere krav til bevis. Hvis det finnes en rimelig tvil i strafferetten, må den komme tiltalte til gode. Den ordinære bevisbyrden knyttet til sivilrettslige bestemmelser er sannsynlighetsovervekt, dvs. at det er mer sannsynlig enn ikke at et brudd på en bestemmelse har skjedd.

Videre krever man at det bevises både at handlingen er diskriminerende og at intensjonen har vært å forskjellsbehandle fordi vedkommende for eksempel hadde en annen hudfarge. Det er altså vanskelig å bevise at noen er skyldig i en diskrimineringssak.

Manglende forfølgelse av diskrimineringssaker

Det har vist seg gjennom lang tid at politiet og påtalemyndigheten enten mangler vilje til eller opplever at det er umulig å håndheve og forfølge diskrimineringssaker. Som det er nevnt ovenfor har politiet og påtalemyndigheten bare reist én tiltale gjennom 29 års-perioden siden straffeloven § 349 a først ble vedtatt. Det har aldri blitt reist tiltale for utestedsdiskriminering.

Politiets og påtalemyndighetens manglende forfølgelse av diskrimineringssaker illustreres i en sak som gjaldt medisinsk behandling.

Sak 82/99: Medisinsk behandling og "fremmedkulturelle"

K ble nektet medisinsk behandling på et sykehus med den begrunnelse at han var "fremmedkulturell". I brevet fra sykehuset til pasientens legen stod det:

"Behandlingstilbud på [sykehuset] er erfaringsmessig av svært begrenset verdi for fremmedkulturelle med kroniske smerteproblematikk. ... [V]i har derfor valgt å gi avslag ved denne type henvendelser".

OMOD (Organisasjon mot offentlig diskriminering) anmeldte overlegen og sykehuset til politiet for brudd på straffeloven § 349 a. Saken ble henlagt av politiet, og statsadvokaten avviste en klage over henleggelsen. Etter mye media oppmerksomhet kritiserte Riksadvokaten den manglende etterforskningen, men måtte konstatere at den mistenktes eventuelle straffansvar var foreldet.

Riksadvokaten fant behandlingen som saken fikk hos statsadvokaten kritikkverdig på flere punkter. Han påpeker at anmeldelsen ikke fikk grundig behandling, og at det skulle vært foretatt ytterligere etterforskning. Riksadvokatens uttalelse var konkret og han pekte på hva som burde vært gjort. Påtalemyndighetene burde ha: avhørt pasienten, innhentet statistikk over antallet pasienter med innvandrerbakgrunn som ble akseptert til behandling det året og avhørt det kollegium som behandlet den aktuelle søknad ved sykehuset.

Det er nå startet et erstatningssøksmål mot overlegen og sykehuset.

Senteret dekker advokatkostnader i forbindelse med dette erstatningssøksmål. Manglende bevis begrenser mulighetene til å følge sakene opp juridisk. Her har man en konkret og skriftlig bevis på forskjellsbehandling.

I dag har myndighetene en altfor høy reaksjonsterskel. Dette sender feil signaler. De som diskriminerer kan gjøre det uten å risikere straff eller andre reaksjoner. Ofrene for diskriminering får inntrykk av at samfunnet ikke tar dette problemet alvorlig. Diskriminering er et stort problem for mange etniske minoriteter.

Mangel på effektive reaksjonsmuligheter for ofrene

Dagens regelverk gir ikke ofrene gode muligheter til å reagere dersom de utsettes for etnisk diskriminering på utesteder, på arbeidsmarkedet eller på boligmarkedet. På hovedområdene av samfunnslivet og den enkeltes liv er det omtrent umulig å reagere med loven i hånden.

Hva med skadeerstatningsloven ?

Dersom politiet har henlagt en § 349 a sak, er offerets eneste alternativ selv å gå til søksmål mot den diskriminerende part. Et slikt søksmål kan i teorien baseres på et erstatningskrav etter skadeerstatningsloven.

Skadeerstatningsloven er ikke utformet i den hensikt å verne mot etnisk diskriminering. Ofte vil offeret ikke ha lidt et økonomisk tap. Dette innebærer at

offeret vil tape saken om vedkommende ikke kan bevise at den diskriminerende part har forsettlig eller grovt uaktsomt påført ham en skade. Dette er vanskelig å bevise. Erfaringer fra domstolspraksis rundt likestillingsloven viser at det ikke finnes én eneste dom hvor en domstol har funnet at offeret var forsettlig eller grovt uaktsomt påført en skade ved diskriminering. Dette til tross for at flere domstoler fant det påvist at motparten hadde diskriminert offeret på grunn av hennes kjønn i strid med likestillingsloven. Det finnes altså ikke én dom hvor et offer for kjønnsdiskriminering har fått erstatning etter skadeerstatningsloven. Det er ingen grunn til å tro at slike søksmål ville føre til annerledes resultat ved etnisk diskriminering.

Selv i tilfeller hvor offeret har lidt et økonomisk tap er det mange andre hindringer. Offeret bærer bevisbyrden og vil ofte ikke ha tilstrekkelig bevis fordi etnisk diskriminering skjer ofte slik at det ikke finnes tydelige bevis som kan brukes i en rettssak. Det er videre store kostnader i forbindelse med det å gå til rettssak. Man må betale sine egne advokatkostnader og man risikerer å måtte betale motpartens saksomkostninger hvis man taper saken. Ofte vil det også være store forskjeller i styrkeforholdet mellom den som er offer for diskriminering og den diskriminerende part.

Dette betyr at man ikke kan forvente at offeret selv forfølger sin sak gjennom bruk av skadeerstatningsloven. Vi er ikke kjent med én eneste etnisk diskrimineringssak hvor et offer har gått til søksmål på basis av skadeerstatningsloven.

Hva med å innføre sanksjoner av sivil art ?

Det er flere forskjeller mellom strafferettslige og sivilrettslige sanksjoner, og det finnes på andre rettsområder ulike lover som inneholder slike sivile sanksjoner. Disse finnes f.eks. i likestillingsloven, markedsføringsloven eller lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Videre er det ikke politi- og påtalemyndigheten som har ansvaret for å håndheve lover basert på sivile sanksjoner.

Ombudene har de 10 til 30 siste årene avgitt en rekke uttalelser som er med på å trekke opp grensen for hva som kan og ikke kan aksepteres på deres respektive områder. Dette mangler i forholdt til etnisk diskriminering og vi er overbevist om at dette skyldes at man mangler sivilrettslige bestemmelser og en institusjon for å håndheve bestemmelsene. En slik ordning ville naturlig bidra til å senke terskelen for å reagere mot etnisk diskriminering.

Når man ønsker å innføre sivilrettslige bestemmelser betyr det ikke at disse vil erstatte straffebestemmelser. Tvert om straffebestemmelser er også nødvendige for å hankses med de særskilte grove tilfeller av etnisk diskriminering. Sivilrettslige bestemmelser bør supplere straffebestemmelser.

Senterets ansvar for utvikling av rettstilstanden

Så langt har det vært begrenset rettspraksis knyttet til eksisterende lovbestemmelser mot diskriminering. Man har liten erfaring i rettsapparatet om hvordan lovbestemmelsene best kan utnyttes. Senteret har mulighet til å dekke kostnader ved å benytte advokat til å føre saker for domstolene i saker som er av prinsipiell karakter, jf mandatet, vedlegg nr 1. Bakgrunnen for dette er

"...å sikre at prinsipielle saker om diskriminering blir brakt inn for domstolene, slik at det kan skje en utvikling innen rettstilstanden på dette området i Norge..."

Siden februar har Senteret besluttet å dekke advokatkostnader til åtte saker. Av disse gjaldt fire saker arbeidsliv, to gjaldt politiet, et gjaldt helseområdet og det siste var på et annet strafferettslig område.

Ved å gi støtte til de nevnte sakene vil Senteret bidra til å teste ut eksisterende lovverk. Dette vil utvikle rettstilstanden.

Senteret vil imidlertid understreke at det er en ganske stor påkjenning for den enkelte å måtte konfrontere arbeidsgiveren i rettsapparatet. Til tross for at det er behov for økt rettspraksis, kan ikke Senteret gå lengre enn det klienten selv vil.

Sak: 236/99 Ti år på midlertidige kontrakter som morsmåslærer

K var ansatt som morsmåslærer over flere år i en privat skole på midlertidig basis. Senteret sendte et brev til arbeidsgiver og informerte om den begrensede adgang loven gir til bruk av midlertidige ansettelseskontrakter. Arbeidsgiveren var imidlertid ikke enig med Senteret i forståelsen av arbeidsmiljøloven.

Vi mente at det forelå et klart brudd på arbeidsmiljøloven § 58 A. K ønsket likevel ikke å bringe saken inn for rettsapparatet fordi hun fortsatt arbeidet hos arbeidsgiveren. Senteret har sendt et siste brev til arbeidsgiveren og påpekt og utdypt sakens rettslige sider.

Utfordringer – Veien videre

Det er behov for en generell lov mot etnisk diskriminering fordi lovbestemmelsene i dag både er ufullstendige, mindre egnet og vanskelig å ta i bruk. De gir dermed ikke et reelt vern til den som utsettes for etnisk diskriminering. I tillegg bør det etableres en uavhengig institusjon som kan håndheve loven og dekke alle områder hvor folk møter diskriminering med effektive sanksjoner.

I dag opplever ofrene at den som bryter loven ikke straffes. På grunn av de spesielle regler og tradisjoner knyttet til straffeprosess og strafferett fungerer disse rettsreglene som et mye svakere vern mot etnisk diskriminering enn rettsregler i den sivile lovgivningen kunne gjort .

Senteret ser både frem til utvalgets arbeid med en ny lov mot etnisk diskriminering og til hvordan menneskerettsloven vil håndheves i rettssystemet.

Kapittel 2 Arbeidslivet

Innledning

Arbeidsrett

Et særskilt tilfelle - diskriminering på grunn av bruk av hodeplagg

Lovverk på arbeidsområdet - erfaringer fra andre land

Fokus på arbeidsgiveren

Arbeidstakerorganisasjonenes rolle i saker vedrørende diskriminering

Utfordringer - veien videre

Innledning

Diskriminering i arbeidslivet er et alvorlig problem for dem som utsettes for det. Å delta i arbeidslivet er viktig for en persons identitet, for selvrespekten, for økonomien og for sosial kontakt. Tilknytning til arbeidslivet betyr også at man lettere kan skaffe seg bolig og andre goder. Utestenging fra arbeidslivet får store konsekvenser for dem det gjelder.

Diskriminering i arbeidslivet er også et større samfunnsproblem som går langt utover den enkeltes perspektiv.

På samfunnsnivå ser vi at minoritetsbefolkningen har høyere arbeidsledighet enn den norskfødte befolkningen. Det finnes mange forklaringer på hvorfor minoriteter møter vanskeligheter på arbeidsmarkedet. Rammene for et arbeidsforhold mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker bestemmes av mange aktører. Kolleger, ledelsen, verneombud, fagforeningen spiller alle en rolle når diskriminering oppstår. Arbeidsforholdet påvirkes også av et sett av lover og avtaler, for eksempel arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, hovedtariffavtalen og lokale særavtaler.

.Diskriminering skjer ikke i et vakuum. Bak en konkret diskriminerende handling finnes det diverse faktorer som påvirker hvordan ulike bedrifter, organisasjoner og institusjoner behandler minoriteter i arbeidslivet. Når Fatima mobbes på jobben er det et ansvar for arbeidsgiveren, verneombudet, og fagforeningen. Fatima er ikke – og skal ikke være – alene om ansvaret for å rydde opp i situasjonen. I en slik situasjon, er det naturlig å spørre

- Tas problemet på alvor av de ansvarlige på arbeidsplassen?
- Hvordan beskytter lovverket?

- Får hun bare beskjed om å flytte til en annen avdeling eller bedrift – eller gjøres det forsøk på å løse situasjonen der hun jobber?

I utøvelsen av rettshjelpsvirksomheten vår tar vi utgangspunkt i den enkeltes situasjon. Men, for å dokumentere diskriminering i arbeidslivet må man heve blikket, og se på overordnede strukturer og mekanismer som gjelder på tvers av arbeidslivet. Samarbeidet med andre aktører gir oss innsikt i hvordan ulike instanser kan håndtere diskriminering på arbeidsplassen.

Diskriminering i arbeidsmarkedet

Enkelte hevder at diskriminering på arbeidsmarkedet ikke forekommer og at bakgrunnen til at innvandrere ikke finner innpass i arbeidslivet er at de ikke har tilfredsstillende norskkunnskaper eller at de mangler formelle kvalifikasjoner. Flere forskningsrapporter dokumenterer imidlertid at enkelte mekanismer som tas i bruk på arbeidsplassene er diskriminerende.

Frem til 1. oktober 1999 har Senter mot etnisk diskriminering gitt rettshjelp i 34 saker som gjelder diskriminering i arbeidslivet. Diskriminering i arbeidslivet er det største området i forhold til Senterets saker totalt. Det er interessant å merke seg at dette stemmer godt med de forventninger som arbeidsgruppen hadde da Senter mot etnisk diskriminering ble opprettet. Det ble da antatt at diskriminering var et stort problem i arbeidslivet og at Senteret ville måtte arbeide spesielt med dette rettsområde.

Området "arbeidslivet" dekker et enormt mangfold av arbeidsgivere og arbeidstakere. Det er vanskelig for Senteret på det nåværende tidspunkt å si noe bastant om årsaker til diskriminering. Likevel, siden dette området er det største rapporteringsområdet, er det mulig å avdekke noen hovedtendenser.

Hvor, hvem og på hvilken måte utøves diskriminering i arbeidslivet?

Arbeidstakerne som vi har bistått har hatt både høy og lav utdanning. Vi har bistått kvinner så vel som menn og personer som mestret norsk svært godt og andre som hadde et dårligere grep på språket.

Senteret har ytet rettshjelp i saker mot arbeidsgivere i privat så vel som offentlig sektor, i både store, mellomstore og små bedrifter.

Forskjellsbehandlingen var utøvd av arbeidsgivere, ledere, men også av kolleger.

Diskriminering har skjedd på ulike måter. Den kan være direkte uttalt ved at en arbeidsgiver på et jobbintervju f.eks. gir uttrykk for at man ikke ønsker å ansette en kvinne som bærer hodeplagg, da det ikke passer med bedriftens image. Diskrimineringen kan også være mer skjult ved at kolleger ikke hilser og heller ikke

ber en person med minoritetsbakgrunn med på sosiale arrangementer for virksomhetens ansatte.

Hvilke typer diskriminering utøves på arbeidsmarkedet?

Den største gruppen saker gjelder diskriminering ved ansettelse (38,8%). Saksmengden står i forhold til den vekt som dette problemet gis av både forskningen, mediedekningen og innvandrere og flyktninger i organisasjonssammenheng.

Saker som gjelder henholdsvis trakassering og ulovlig oppsigelse utgjør den nest største gruppen (begge på 18,4%). Trakassering på den enkelte arbeidsplass kan pågå over lang tid. Sakene Senter mot etnisk diskriminering har hatt gir urovekkende signaler om hvor liten hjelp den enkelte får fra arbeidsgiver, verneombud og fagforeningen i forbindelse med trakassering.

Diskriminering ved forfremmelse og ulovlige kontrakter utgjorde hver for seg 10,2 % av sakene.

Offentlig versus privat sektor

Det er to områder hvor det er merkbare forskjeller på offentlig og privat sektor. Av de 19 sakene vi behandlet om diskriminering i forbindelse med ansettelse gjaldt tolv offentlig sektor og syv privat sektor. Det var derimot syv saker i privat sektor mot to saker i offentlig sektor som gjaldt ulovlig oppsigelse. På de øvrige områder er det ikke signifikante forskjell mellom offentlig og privat sektor. Med utgangspunkt i den totale saksmengden som vi har håndtert så langt finner vi ikke det nødvendig å kommentere dette ytterligere. Det er imidlertid viktig å følge disse tallene opp når man skal skrive neste rapport.

Arbeidsrett

Sentrale bestemmelser

Arbeidslivet er regulert av lovbestemmelser og avtaler mellom arbeidslivets parter.

Arbeidsmiljøloven er den loven som har størst betydning for flest arbeidstakere. I utgangspunktet omfatter den all virksomhet i Norge som sysselsetter en eller flere arbeidstakere.

Arbeidstakere i statlig forvaltning er omfattet av **tjenestemannsloven** som inneholder regler om bl a kunngjøring av stillinger, om innstilling og om oppsigelse. Tjenestemannsloven erstatter kapittel 12 i arbeidsmiljøloven når det gjelder arbeidstakere i statlig tjeneste. Ellers gjelder arbeidsmiljøloven også for disse

virksomheter. I tillegg gir **forvaltningsloven** og **offentlighetsloven** alminnelige regler for hvordan forvaltningsorganer skal opptre.

Senterets strategi i arbeidsrettssaker

Personene som kommer til Senter mot etnisk diskriminering og ber om juridisk bistand i arbeidsrettssaker, har krav på like god bistand som om han/hun hadde oppsøkt en advokat. De aller fleste tvister mellom arbeidsgivere og arbeidstakere løses i minnelighet utenfor rettsapparatet, og Senteret bistår i forhandlinger og representerer arbeidstakerne på linje med hva en advokat kunne og ville ha gjort.

Når man skal forsøke å løse en sak i minnelighet er det viktig å fremheve de klare lovbrudd i saken. I enkelte tilfeller har vi, i samråd med våre klienter, valgt å ikke fokusere på diskrimineringselementet da det ikke har vært tilstrekkelig klart (fra et juridisk synspunkt). Vi har erfart at det vanskeliggjør en minnelig løsning dersom arbeidsgiveren anklages for å ha opptrådt diskriminerende og man ikke har gode nok bevis i saken.

Ved å oppnå en erstatning for klientene får de en oppreisning for den urett som er begått, selv om det i forliket ikke sies noe om at arbeidsgiveren innrømmer at det har forekommet diskriminering. For mange klienter er en økonomisk kompensasjon en fullgod oppreisning. Andre føler seg så krenket at det er avgjørende å få arbeidsgiveren til å innrømme at diskriminering har skjedd. Senteret tar klientens ulike ønsker i betraktning ved valg av strategi og fremgangsmåte.

Senterets erfaring i arbeidsrettssaker

Diskriminering ved ansettelse: Ved ansettelse har arbeidsgiveren et vidt spillerom, spesielt i private forhold. Det offentlige har et noe snevrere spillerom for sine vurderinger. For offentlige stillinger gjelder det ulike særkrav knyttet til forvaltningsloven som f.eks. regulerer hvordan tilsettingssaker skal behandles. I forvaltningen gjelder "**kvalifikasjonsprinsippet**" som Sivilombudsmannen har presisert som følge i sak 1765/85.

"Med mindre noe annet klart fremgår av lov, forskrift eller avtale, vil siktemålet i en tilsettingssak være å finne frem til den av søkerene som etter en helhetsvurdering anses best kvalifisert for stillingen. Som hovedregel gjelder med andre ord et kvalifikasjonsprinsipp ved tilsetting i offentlige stillinger. Ved vurdering må det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskrav som eventuelt måtte være fastsatt i utlysningen. For øvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet."

Arbeidsmiljøloven (aml) § 55 A forbyr arbeidsgivere å diskriminere ved ansettelse. Det er ikke tillatt å legge vekt på søkerens etniske opprinnelse, hans/hennes hudfarge eller religiøse overbevisning.

Senteret har mottatt flere henvendelser fra personer som mener seg diskriminert ved ansettelse. De har søkt på en eller flere stillinger som de var kvalifisert for. Noen har hatt et vedvarende tilknytning til bedriften gjennom en rekke midlertidige ansettelses.

Sak 292/99: Kvalifisert til å søke

K søkte stilling som konsulent i en offentlig virksomhet. Han fikk muntlig beskjed om at han ikke hadde blitt innstilt til stillingen. Arbeidsgiver sa at K ikke hadde blitt innstilt på grunn av "personlige egenskaper". K mente at han va blitt urettmessig forbigått, og at han objektivt sett hadde lengre ansiennitet og praksis og mer videreutdanning enn andre søkere.

I både privat og offentlig virksomhet har arbeidsgiver adgang til en stor grad av skjønnsutøvelse når det gjelder å vektlegge personlig egnethet som kriterium.

Arbeidsmiljøloven §55 A ble endret i 1998 med tanke på å styrke vernet mot etnisk diskriminering i arbeidslivet. Lovforslaget i Ot prp nr 67 (1996-97) hadde likhetstrekk med likestillingsloven når det gjelder mulighet til opplysningsplikt og omvendt bevisbyrde. Mangel på disse to elementer gjør at det er nesten umulig for en søker å reagere på etnisk diskriminering ved ansettelse.

Arbeidsmiljøloven § 55 A mangler en **opplysningsplikt** dvs en plikt for arbeidsgiver å opplyse søkere skriftlig om hvilken utdanning, praksis og andre klare kvalifikasjoner for arbeidet den som ble ansatt har. Uten det er den som mener seg forskjellsbehandlet hindret i å kunne vurdere andre kandidaters kvalifikasjoner. Dette er annerledes i offentlig sektor da forskrift om partsoffentlighet (av 21 nov 1980; nr 13) iht forvaltningsloven regulerer søkeres innsynsrett.

Arbeidsmiljøloven pålegger heller ikke arbeidsgiveren å begrunne hvorfor han valgte søker A fremfor søker B, eller å begrunne hvorfor søker B ikke fikk tilbud om stillingen han/hun søkte.

Arbeidsmiljøloven § 55 A mangler også en **omvendt bevisbyrde**. En omvendt bevisbyrde ville virke slik: Dersom en søker kan påvise forskjellsbehandling, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at dette ikke skyldes usaklig forhold. Uten en omvendt bevisbyrde er det stor risiko for å tape en rettssak, selv om man kan påvise bedre utdanning og praksis enn vedkommende som fikk stillingen. Dette fordi arbeidsgiver kan legge vekt på personlige egenskaper (egnethet) som en saklig grunn for hans ansettelsesvalg. Personlig egnethet gir arbeidsgiveren adgang til en betydelig skjønnsutøvelse, som sjelden kan etterprøves. Og det er ofrene som vil ha byrden av å påvise at ansettelsesvalg egentlig ikke var basert på slike personlige egenskaper men foretatt på usaklig grunnlag. I tilfeller hvor anklageren kan påvise bedre utdanning og praksis enn den som fikk stillingen, ville en omvendt bevisbyrde tvinge arbeidsgiveren til å konkretisere de personlige egenskaper som er blitt vektlagt.

Arbeidsmiljøloven § 55 A mangler også en **erstatningsplikt** eller et erstatningskrav basert på det retten finner rimelig. Dersom et brudd på § 55 A, 2.ledd ble påvist, så burde offeret uten videre ha rett til erstatning. I praksis har offeret ikke noe incitament

til å gå til søksmål mot arbeidsgiveren. I praksis er det ingen økonomisk gevinst ved å vinne saken.

Som en følge av manglene ved arbeidsmiljøloven § 55 A nevnt ovenfor er det de fleste tilfeller utilrådelig å bringe en sak om brudd på arbeidsmiljøloven § 55 A inn for rettsapparatet. Det er også vanskelig, nærmest umulig, å vurdere om en søker har blitt utsatt for diskriminering ved at vedkommende ikke ble tilbudt den utlyste stilling.

Diskriminering ved forfremmelser: Arbeidsmiljøloven § 55 A forbyr også diskriminering ved forfremmelser og interne opprykk. Problemene forbundet ved å håndheve bestemmelsen i saker om diskriminering ved forfremmelser, er imidlertid tilsvarende som beskrevet i punktet ovenfor.

Sak 134/99: Fikk ikke lederjobb men fikk lønnsopprykk

K mente seg forbigått ved en forfremmelse. Han hadde høyere utdanning, lengre ansiennitet og mer etterutdanning enn den som ble ansatt i stillingen. De faglige kvalifikasjoner ble tilsidesatt til fordel for sjefens "øye for hvem som ville være best egnet for stillingen".

Fagforeningen ønsket ikke å støtte K med å føre saken for retten. Senteret besluttet å betale for å få saken vurdert hos en advokat med god erfaring på området. Advokaten rådet K og Senteret til å ikke bringe saken inn for rettsapparatet.

Resultatet for K ble at han ble gitt en lønnsforhøyelse tilsvarende det han ville ha fått dersom han hadde blitt forfremmet. K var fornøyd med dette på bakgrunn av den informasjonen han fikk fra Senteret vedrørende lovverkets utilstrekkelighet på dette området.

Vi har tidligere påpekt at arbeidssøkere som ønsker å jobbe i en bedrift ikke er spesielt godt beskyttet mot etnisk diskriminering ved ansettelse. Denne saken gir grunn til å spørre i hvilken grad arbeidstakere som ønsker en forfremmelse nyter tilstrekkelig beskyttelse mot etnisk diskriminering. Tillitsvalgte som deltar i saker som gjelder forfremmelse (eller omgjøring av stillinger) kan spille en betydelig rolle i disse sakene. De kan for eksempel påpeke forskjellsbehandling eller manglende vektlegging av kvalifikasjoner, erfaring eller ansiennitet til den arbeidstaker som ønsker å bli forfremmet. Forskningen viser for øvrig at minoritetenes utvikling og avansementsmuligheter i bedriften er begrenset. Fagforeningene bør velge å gripe inn i situasjoner der den enkelte ansattes avansementsmuligheter hemmes av etnisk diskriminering.

Diskriminering og trakassering i arbeidsforholdet: Arbeidsmiljøet på arbeidsplassen skal være "fullt forsvarlig", jfr arbeidsmiljøloven § 7. Arbeidstakerne skal ikke utsettes for trakassering eller mobbing, jfr arbeidsmiljøloven § 12.

§ 12 Tilrettelegging av arbeidet (utdrag)

1. Generelle krav: Arbeidstakerne skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig oppførsel. Forholdene skal legges til rette for at arbeidstakerne gis rimelig mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeide.

Dersom en arbeidstaker utsettes for mobbing, kan mobberen bli erstatningsansvarlig dersom det påvises skyld fra vedkommendes side. Arbeidsgiveren kan bli erstatningsansvarlig uten hensyn til om det er utvist skyld fra dennes side dersom det bevises at arbeidstakeren har vært utsatt for mobbing.

Sak 22/98: Trakassert over ti år, erklært 100% ufør

K har blitt 100 % ufør etter å ha blitt mobbet på arbeidsplassen over flere år. Mobbingen besto i utfrysning fra det kollegiale fellesskapet, nekting av faglig samarbeid og direkte uvennlige og stygge kommentarer.

Saken ble ført for byretten tidligere i år. K tapte saken fordi retten mente at man ikke hadde oppfylt bevisbyrden.

Senteret har besluttet å bevilge midler til å føre saken for lagmannsretten. Bakgrunnen for dette er at det er viktig at domstolene tar standpunkt til hva som kan aksepteres når kvinner i lavtlønns-yrker utsettes for den type mobbing. Her er det også relevant å merke seg at den type mobbing ofte utøves av andre kvinner.

Dersom det eksisterer en mobbekultur på arbeidsplassen er det beste om arbeidsmiljøet kan bedres, slik at den som utsettes for mobbing kan fortsette sitt arbeid i virksomheten. Dersom mobbingen resulterer i en sak med krav på erstatning, vil det i realiteten ikke være mulig for den som blir mobbet å fortsette sitt arbeidsforhold i bedriften uansett hvordan utfallet av saken blir.

Sak 143/99: Fikk anonyme brev på jobben, ble beskyldt å spre rykter om rasisme

K har fått fire anonyme brev i sin interne posthylle på arbeidsplassen. Det første brevet fikk han i 1994 og det siste brevet fikk han våren 1999. Brevene er klart trakasserende og det sist innkomne brev har dessuten et rasistisk innhold. K turte ikke å fortelle arbeidsgiver om brevene før i 1996. Grunnen til dette var at han inntil da var ansatt på midlertidige kontrakter, og trodde at han ikke ville bli fast ansatt dersom brevene ble kjent. Arbeidsgiver gjorde imidlertid ikke noe med saken.

Etter at det siste brevet ble lagt i hans posthylle tidlig i vår, fortalte han om brevene til sine kolleger på et kontormøte. K ga uttrykk for at brevene var kommet til ham på en måte som viste at det var en annen ansatt som hadde lagt dem der. Kollegene

tolket hans åpenhet som et angrep og en anklage mot dem, og kontaktet sine fagforeninger.

K opplevde arbeidsmiljøet som vanskelig. Flere av kollegene hilste ikke på ham og enkelte hadde vært direkte ubehagelige mot ham.

Senteret kontaktet arbeidsgiver og minnet om at arbeidsgiver har et ansvar for å sikre et godt arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Det har vært avholdt flere møter og arbeidsmiljøet har bedret seg for K. Saken er ennå ikke avsluttet og det endelige utfall er dermed ikke klart.

Denne type saker reiser problemstillinger som spenner over flere fagfelt: Jus, psykologi og megling. Det finnes intet fasitsvar på hvordan man kan løse slike konflikter. Skal arbeidsgiveren og andre med ansvar for arbeidsmiljøet kunne håndtere trakassering må de vite om at problemet finnes. Denne saken viser at offeret for trakasseringen risikerer at kolleger føler seg uthengt. I stedet for at søkelyset blir rettet mot den som trakasserer, er det den som tar opp trakasseringen som blir definert som vanskelig.

Brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelse om midlertidig ansettelse: I arbeidsmiljøloven § 58 angis reglene om midlertidige ansettelse i private arbeidsforhold. Arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse omfatter ikke arbeidstakere i staten. Reglene i tjenestemannsloven åpner for større adgang til midlertidig ansettelse enn arbeidsmiljøloven.

I arbeidsmiljøloven er det kun tillatt å bruke midlertidig tilsetning over et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art, for et vikariat, et arbeidsmarkedstiltak eller hvis ansettelsen er hjemlet i "arbeidets karakter". Rettspraksis har tolket det sistnevnte kriteriet spesielt ut fra hvor permanente arbeidsoppgavene er. I følge rettspraksis er det arbeidsgiveren som har bevisbyrden for å vise at det er gode grunner til å avvike fra et ordinært arbeidsforhold og det er nødvendig i tilfellet av konflikt å foreta en konkret vurdering av arbeidets forbigående eller midlertidig art.

§ 58 A Midlertidig tilsetning. (utdrag av lovteksten)

1) Arbeidsavtaler som gjelder for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art kan bare rettsgyldig avtales i følgende tilfeller:

a) når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften

b) for praksisarbeid eller vikariater

c) for deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten.

Departementet fastsetter i forskrift hvilken typer tiltak som omfattes av bestemmelsen. Departementet kan fastsette i forskrift at dette også skal gjelde ved ekstraordinær tilsetting i andre arbeidsmarkedstiltak

Gjennom vår rettshjelpsvirksomhet har vi allerede sett flere eksempler på at arbeidstakere med minoritetsbakgrunn i urovekkende stor grad ansettes på midlertidige ansettelseskontrakter. Disse nyter følgelig ikke godt av det stillingsvern som arbeidsmiljøloven oppstiller for ordinære arbeidsforhold. Senteret har henvendt seg til flere arbeidstakerorganisasjoner for å kartlegge omfanget av problemet og for å sette problemet i et større perspektiv.

Arbeidstakerorganisasjonene har ingen systematisk informasjon eller kartlegging om disse problemstillingene. I ulike bransjer er bruk av midlertidige ansettelseskontrakter og stort antall deltidsarbeidende et generelt problem. Arbeidstakere i useriøse bedrifter er ofte uten ansettelseskontrakt i det hele tatt. Slik loven er utformet er det først og fremst opp til arbeidstakeren selv å fremme krav om fast ansettelse. Erfaringen fra enkelte forbund er at mange av midlertidige ansatte er engstelige for å kreve fast ansettelse.

Sak 272/99: Måtte gå på dagen

K hadde vært utplassert hos arbeidsgiveren gjennom arbeidskontoret. Han ble ansatt midlertidig med lønnstilskudd fra arbeidskontoret og videre ansatt på en midlertidig kontrakt, hvor arbeidsgiver dekket hele lønnen. K arbeidet på hos arbeidsgiver i ca ett og et halvt år.

Da den siste kontrakten gikk ut ønsket K å fortsette sitt arbeid. Han fikk imidlertid beskjed om å slutte og arbeidsgiver begrunnet dette med at de ikke hadde noen plikt til å forlenge arbeidsforholdet.

Senteret mente at arbeidsgiver hadde brutt flere bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Vi kontaktet arbeidsgiver og ba om et møte i sakens anledning. Saken ble forlikt og K fikk utbetalt tre måneders lønn (ca kr 38.000) som en oppreisningserstatning.

Senteret har behandlet flere saker som gjelder brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelse om midlertidig tilsetting. I et tilfelle var arbeidstakeren K opptatt av å få en beklagelse fra arbeidsgiveren for den belastning han hadde vært utsatt for gjennom mobbing fra en overordnet. Sett fra Ks perspektiv var beklagelsen vel så viktig som det var å få en økonomisk kompensasjon. I forliksteksten ble en slik beklagelse inntatt. K følte at arbeidsgiver på denne måten ga uttrykk for at de trodde på hans historie om hva han hadde blitt utsatt for.

Sak 22/99: Dyktig nok til 20 midlertidige ansettelser

Klienten (K) hadde vært ansatt på ca 20 midlertidige ansettelseskontrakter og hadde arbeidet hos arbeidsgiveren i ca to og et halvt år. Da det ble utlyst en stilling

tilsvarende den han hadde vikariert i søkte han stillingen, men fikk den ikke. Personen som ble tilsatt hadde vært ansatt midlertidig hos samme arbeidsgiver i ca tre måneder og hadde tilsvarende utdanning som K, men mindre relevant praksis.

Senteret representerte K i møte med arbeidsgiver, men våre påstander vedrørende ulovlig midlertidig tilsetting og diskriminering ved ansettelse førte ikke frem.

Da arbeidsgiver er en offentlig instans, er brudd på arbeidsmiljøloven § 55 A klaget inn for Sivilombudsmannen. Saken er ikke ferdigbehandlet hos Ombudsmannen.

Ikke alle saker lykkes løst i minnelighet. Dersom saken er av prinsipiell karakter, kan Senteret dekke kostnadene forbundet med å føre saken for retten. Vi har f.eks. besluttet å dekke kostnadene i en slik sak om bruken av midlertidige ansettelseskontrakter. Arbeidsgiver er i dette tilfellet en statlig institusjon, og det var en av grunnene til at vi anså saken som prinsipiell. Dersom K får rettens medhold i at ansettelse er foretatt på ulovlige vilkår, vil det få betydning for mange flere.

Bruk av andre institusjoner i anvendelsen av arbeidsmiljøloven

I noen situasjoner er det naturlig å henvise klienten til faginstanser som Arbeidstilsynet, eller klage saken inn for Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen kan brukes dersom arbeidsgiveren er en offentlig instans. Man vil i visse situasjoner kunne klage saken inn for Ombudsmannen. Han vil ikke fatte vedtak om hvorvidt søkeren burde ha fått jobben, men han vil kunne uttale seg om rekrutteringsprosessen. Ombudsmannen har også mulighet til å be en offentlig instans om saksopplysninger vedrørende rekrutteringen.

Arbeidstilsynet har et ansvar for å håndheve arbeidsmiljøloven og skal hindre overtredelsen av arbeidsgiverens verneavgivningen. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene som er gitt i arbeidsmiljøloven blir overholdt. Arbeidstilsynets rolle retter seg ikke bare mot det fysiske arbeidsmiljøet. Arbeidsmiljøloven legger betydelig vekt på å bedre det psykiske arbeidsmiljøet. Arbeidstilsynet fører tilsyn overfor mange bedrifter som har en stor andel ansatte med innvandrerbakgrunn og ønsker å sette mer fokus på minoritetenes situasjon på arbeidsplassen. Arbeidstilsynet har imidlertid ikke mulighet til å gå inn i en konflikt mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker, dersom konflikten er av privatrettslig art. Arbeidstilsynet har følgende ikke noe mulighet til å konkret gå inn i en konflikt basert på arbeidsmiljøloven §55 A, 58 A eller 60 (usaklig oppsigelse). Etter avtale med Senteret blir disse sakene henvist til oss fra og med januar 2000. Ut fra Senterets erfaring så langt har Arbeidstilsynet en stor utfordring i å utøve tilsynsrollen for å forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet i virksomheter som har ansatte med minoritetsbakgrunn.

Et særskilt område – diskriminering på grunn av bruk av hodeplagg

Noen muslimske kvinner benytter et hodeplagg som kalles *hijab* med bakgrunn i hensynet til sømmelighet i henhold til Koranen. Hodeplaggets størrelse varierer, svært mange bruker et som dekker hår og hals, mens andre bruker en lengre utgave som rekker ned til livet. Disse variasjonene i utformingen av hodeplagg reflekterer ulike kulturers klestradisjoner.

Kvinner som bruker hodeplagg møter særskilte problemer i arbeidsmarkedet.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 55 A fremgår det at forbud mot etnisk diskriminering også knytter seg til visse konstaterbare personlige forhold. Etnisk opprinnelse kan ha nær sammenheng med språk, kultur og religion og kan komme til uttrykk med hensyn til bekledning og andre skikker. Arbeidsgiver kan ikke forby arbeidstakeren f.eks. å bruke religiøse hodeplagg, da slike i de fleste tilfeller kan anvendes sammen med et uniformert klesantrekk. I Forsvaret er det lov å bruke turban for menn med mindre det ikke er mulig av sikkerhetsmessige årsaker.

Dersom bruk av hodeplagg er en sikkerhetsmessig risiko ved en arbeidsplass er det saklige grunner til et forbud, og det kan ikke betraktes som diskriminerende. Dette kan gjelde arbeidsplasser hvor det er maskiner der et hodeplagg kan trekkes inn og det er fare for ulykker.

Kontakt med personer som skal ansette eller plassere kvinner med hodeplagg viser at det er flere motivasjoner for å nekte kvinner å bære hodeplagg på jobb.

Symbolverdien av hodeplagg

Arbeidsgiveren vil ha styring på bedriftens image utad via bruk av kleskoder og uniform. Enkelte arbeidsgivere parallellfører forbud mot bruk av hodeplagg med tilsvarende forbud mot andre individuelle valg som bruk av piercing, caps og frisyrer, klær og sko som avviker fra bedriftens image. Etter Senterets mening kan imidlertid kravet til uniformering forenes med at hodeplaggets farge og eventuelt også stoffet på en måte som ikke bryter med helheten i uniformen. Dette tar hensyn til arbeidstakernes individuelle rett til å følge sin kultur og religion, samtidig som den ivaretar arbeidsgiverens ønske om helhetlig uniformering.

Arbeidsgiveres styringsrett

For arbeidsgiveren blir bruk av hodeplagg et prinsipielt spørsmål, der konflikten dreier seg om arbeidstakerens frihet til å bestemme versus arbeidsgiverens styringsrett. Kontakt med ulike personer som jobber med arbeidsformidling og praksisplasser viser forskjellige erfaringer. Noen har store problemer med å skaffe praksisplasser til kvinner med hodeplagg, andre sier det går uten problemer. Senteret har også vært kontaktet av kvinner som har møtt krav om å ta av seg hodeplagget for å få praksisplass eller jobb. F.eks. fikk en norsk muslim som brukte slør høre at vikarbyrået hun arbeidet for måtte gi beskjed om at hun bar slør før hun skulle

utplasseres på vikariater. Dette gjelder særlig stillinger der de skal ha kontakt med publikum (i kassen i butikk, i hotell eller lignende).

Sikkerhetshensyn

Industriarbeidsplasser og storkjøkken aksepterer ikke lange slør. I noen tilfeller aksepteres korte slør som bare dekker hode og nakke. Det er sikkerheten, ikke sløret som er problemet og dette er helt forenlig med de kravene som stilles i arbeidsmiljøloven

§ 55 A. Dersom hodeplagget har en slik utforming at det kan medføre risiko for at arbeidstakeren blir påført en arbeidsskade ved alminnelig bruk, for eksempel ved at slør kommer inn i prosessutstyr eller maskiner, er dette et forhold som berøres av bestemmelser under Arbeidstilsynets område.

Hygiene

Et argument som brukes mot bruk av hodeplagg er generelle krav til hygiene. I et brev Senteret nylig har mottatt fra Statens næringsmiddeltilsyn ser det ikke ut som om hygieneforskriften skulle tilsi at bruk av hodeplagg (*hijab*) er i strid med denne forskriften.

Krav til arbeidsantrekk i næringsmiddelvirksomheter fremgår av forskrift 12 nov 1999 om næringsmiddelhygiene (hygienevorskriften) §32. Hovedregelen ved arbeide med næringsmidler er at det skal brukes rene og hensiktsmessige klær som ivaretar nødvendig hensyn til helse og hygiene, jf §32 første punktum. §32 andre punktum gir hjemmel for å kreve lyse, vaskbare overtrekksklær og hodedekke, dersom arbeidets art og situasjon for øvrig tilsier en særlig høy aktsomhetsnorm.

Dersom kulturelle eller religiøse hensyn tilsier at enkelte arbeidstakere må bære spesielle former for hodeplagg, må dette tildekkes med virksomhetens egne overtrekksklær. Siden formålet med bestemmelsen er å beskytte matvarene mot forurensning, må hodeplagget være rent, ha lys farge og dekke håret fullstendig. Ut over dette har ansvarlig bedriftsleder anledning til å utforme og designe hvordan plagget skal se ut. (vår understreking)

Hodedekke bør altså brukes for å beskytte mot forurensning, og uregelmterte eller private hodeplagg kan dekkes av bedriftens egne hodedekke.

Likestilling

For noen arbeidsgivere oppleves bruk av hodeplagg en provokasjon mot deres holdning til likestilling og kvinners rettigheter. De oppfatter hodeplagg som et synlig tegn på undertrykkelse av kvinner. Diskriminering av kvinner med hodeplagg

begrunnes med en overordnet verdi i det norske samfunnet, nemlig likestilling mellom kvinner og menn.

Senter mot etnisk diskriminering har løpende kontakt med Likestillingsombudet om diskriminering på grunn av bruk av hodeplagg. Interessant nok er Likestillingsombudet mer opptatt av denne type diskriminering som kjønnsdiskriminering enn av perspektivet nevnt i forrige avsnitt. Likestillingsombudet påpeker i sine brev til bedriftene at ved å nekte ansatte å benytte hodeplagg i sitt arbeid rammer man i realiteten kvinner da det er disse som pålegges bruk av hodeplagg gjennom sin religion. Likestillingsloven § 3 fastslår at forskjellsbehandling av menn og kvinner ikke er tillatt. Ombudet har nylig hatt flere saker om diskriminering p.g.a. bruk av hodeplagg.

Senter mot etnisk diskriminering fortsetter å arbeide med enkeltpersoner og med arbeidsgivere for å finne gode løsninger i forhold til dette problemet.

Lovverk på arbeidsområdet – erfaringer fra andre land

Det er interessant å vende blikket mot Sverige og England og se på deres tilnærming til diskriminering i arbeidslivet. I Norge vedtok vi en ny lovbestemmelse i 1998 for å beskytte mot slik diskriminering. Arbeidsmiljøloven 55 A fungerer som en signalbestemmelse som stadfester hva som er lov og ikke lov ved ansettelser. I det følgende fremgår forskjellen mellom den foreslåtte teksten og den vedtatte teksten til arbeidsmiljøloven 55 A.

§55 A, annet ledd slik det ble vedtatt

Innst. O. nr.27

Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov av 4. februar 1977 om arbeidsvern og arbeidsmiljø

"Arbeidsgiveren må ikke ved ansettelse forskjellsbehandle søkere på grunn av rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Med forskjellsbehandling menes enhver handling som uten saklig grunn direkte eller indirekte stiller personer ulikt på grunn av rase, hudfarge eller etnisk eller nasjonal opprinnelse, homofil legning og samlivsform".

Forslag til §55 A, annet ledd, forslag

Ot prp nr 67

Om lov om endringer i lov av 4 februar 1977 om arbeidsvern og arbeidsmiljø

Om lov om

"Arbeidsgiveren må ikke ved ansettelse forskjellsbehandle søkere på grunn av rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Med forskjellsbehandling menes

enhver handling som uten saklig grunn direkte eller indirekte stiller personer ulikt på grunn av rase, hudfarge eller etnisk eller nasjonal opprinnelse.

Arbeidssøker som mener seg forskjellsbehandlet kan kreve at arbeidsgiveren skriftlig opplyser hvilken utdanning, praksis og andre klart konstaterbare kvalifikasjoner for arbeidet den som ble ansatt har. Dersom det kan påvises sannsynliggjøre at dette ikke skyldes forhold som nevnt i annet ledd.

Dersom arbeidsgiver har handlet i strid med bestemmelsene i annet ledd, kan arbeidssøkeren kreve erstatning. Erstatningen fastsettes til det beløp som retten under hensyn til det økonomiske tap, arbeidsgiverens og den arbeidssøkendes forhold og omstendighetene for øvrig finner rimelig." (Det som ikke ble vedtatt er i kursiv)

Sverige og England tilnærmer seg diskriminering i arbeidslivet på en annen måte.

I Sverige er **lov om tiltak mot etnisk diskriminering i arbeidslivet** trådt i kraft 1. mai 1999. Den nye loven beskytter den som utsettes for etnisk diskriminering i forbindelse med ansettelse eller rekruttering. Loven inneholder også et vern mot trakassering på etnisk grunnlag på arbeidsplassen og krever at arbeidsgivere forebygger etnisk diskriminering ved å gjennomføre aktive tiltak. Forbudet mot etnisk diskriminering gjelder både i forhold til tilsiktet og utilsiktet diskriminering. I tillegg faller bevisbyrden på arbeidsgiveren (den såkalte omvendte bevisbyrde). Arbeidsgiveren skal kunne objektivt forklare hvorfor han eller hun valgte en person dersom kvalifikasjonene hos den som ikke fikk jobben er bedre. En arbeidsgiver som bryter forbudet mot diskriminering må betale erstatning til den diskriminerte. Arbeidsgiverens intensjoner kan ha betydning for erstatningens størrelse. Arbeidstakerorganisasjoner, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering og Nämnden mot diskriminering har tilsynsansvar for at arbeidsgivere følger loven.

Det er 20 år siden the den britiske **Race Relation Act** (rasediskrimineringloven) ble vedtatt i 1976. I henhold til loven ble The Commission for Racial Equality (CRE) etablert for å håndheve loven. Loven gjelder alle arbeidsgivere og arbeidstakere, og alle sider av arbeidslivet, inkludert rekruttering, forfremmelse, trening, lønn, oppsigelse og arbeidstid. Loven forbyr oppfordring eller oppmuntring til å diskriminere, for eksempel i forbindelse med arbeidsformidling eller formidling av oppdrag. Den britiske loven gir rett til erstatning.

Utvalget som skal utarbeide et forslag til lov mot etnisk diskriminering vil, med all sannsynlighet, se nærmere på erfaringer fra England og Sverige. Senteret ser frem til dette arbeidet. Parallelt arbeider Senteret aktivt for å bidra til at saker som omhandler diskriminering ved ansettelse, på arbeidsplassen eller ved oppsigelse kommer frem for rettsapparatet.

Fokus på arbeidsgiveren

En undersøkelse gjennomført av Norsk Gallup Institutt tar utgangspunkt i arbeidsgivere i sosial- og helsesektoren og sentraladministrasjonen (Wahl 1993) . Undersøkelsen kan forklare noen av barrierene for ansettelse for innvandrere.

- Et flertall av arbeidsgiverne i undersøkelsen sier at det er mer aktuelt å ansette en innvandrer med norsk enn med utenlandsk utdanning.
- Mange har manglende tillit til innvandreres lojalitet.
- Arbeidsgivere er redde for at innvandrere ikke vil greie å balansere forvaltningens interesse versus "klientinteresser".
- Arbeidsgivere mener at innvandrere stiller større krav til ledelsen p.g.a. dårlige norskkunnskaper og kjennskap til norske samfunnsforhold .
- Det blir i liten grad ansett som en kvalifikasjon å ha kompetanse på ikke-vestlige kulturer.

En undersøkelse angående innvandrere i privat sektor (Kvitastein et.al.s 1996) viser at ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning har dårligere sjanser for ansettelse enn nordmenn med tilsvarende bakgrunn. Undersøkelsen avdekker viktige mekanismer som virker utelukkende på innvandrere i arbeidsmarkedet.

Å vurdere jobbsøkere innebærer å trekke slutninger om hvordan personer vil fungere i en jobbsammenheng. **Stereotypier** knyttet til bestemte kategorier mennesker, påvirker utfallet av slike vurderinger. Stereotypier kan sees som antakelser om karakteristika, egenskaper og adferd hos medlemmer av visse grupper. Disse kan være negative eller positive, og kan være generaliseringer basert på erfaring med et gruppemedlem til hele gruppen. Rapporten dokumenterer at

- Det knyttes slike stereotypier (eller forestillinger) til innvandrere som gruppe;
- Arbeidsgiverne frykter tilpasningsproblemer og konflikter innen bedriften og reaksjoner fra bedriftens kunder og ansatte.
- Innvandrere blir i større grad enn nordmenn vurdert etter forestillinger om egenskaper snarere enn vurderinger av egenskaper.

En undersøkelse gjennomført for Næringslivets ukeavis av Markeds- og mediainstituttet

(oktober 99) viser at arbeidsgiverne er generelt skeptiske til mange grupper arbeidstakere.

42 % i undersøkelsen mener at det å være innvandrer teller negativt ved ansettelse. Denne undersøkelsen viser at det finnes motvilje mot å ansette personer pga deres etniske bakgrunn, og arbeidsgivere har holdninger som kan resultere i diskriminering i praksis.

Sett fra arbeidssøkerens perspektiv, sitter mange igjen med et inntrykk av å bli avvist på grunn av sin etniske eller nasjonale bakgrunn. Ansettelsesprosessen er lukket. Som arbeidssøker vet man ikke om hvilke hensyn som har resultert i at man ikke har fått jobben. Ser vi på de tre nevnte undersøkelsene under ett, ser man at arbeidsgivere utviser større skepsis overfor personer med innvandrerbakgrunn. I mange tilfeller blir ikke deres individuelle egenskaper og kvalifikasjoner vektlagt, det er forventninger knyttet til deres gruppetilhørighet som er avgjørende.

Arbeidstakerorganisasjonenes rolle i saker vedrørende diskriminering

Arbeidstakerorganisasjoner skal normalt bistå den enkelte arbeidstaker i forbindelse med bl a krav om lønn, ved omorganisering eller omplassering og ved konflikt med ledelsen. Tillitsvalgte skal medvirke når det rekrutteres nye medarbeidere, og de skal representere arbeidstakeren hvis det er snakk om oppsigelse. Det er riktignok en del forskjeller mellom lovverket som regulerer arbeidslivet i privat og offentlig virksomhet, slik at oppgavene kan variere noe fra bedrift til bedrift, men det å være organisert medfører normalt at en arbeidstaker kan forvente bistand fra fagorganisasjoner i mange situasjoner.

Gjennom vår rettshjelp har vi erfart at arbeidstakerorganisasjonene ikke i tilstrekkelig grad bistår personer som utsettes for diskriminering i arbeidsforholdet. Bakgrunnen til dette kan være at de tillitsvalgte ikke er oppmerksomme på problemets alvor eller at de rett og slett ikke er interessert i å bistå i diskrimineringssaker. Tillitsvalgte har også gitt uttrykk for at de ikke vet hvordan saker vedrørende diskriminering skal håndteres.

I enkelte tilfeller ser vi imidlertid at noen tillitsvalgte sender oss saker. I andre tilfeller er de tillitsvalgte blitt aktivisert gjennom saksgangen ved Senteret..

Våre erfaringer i den perioden Senteret har vært i drift stemmer overens med konklusjonen i boken *Innvandrere og arbeid* (Rogstad 1998). Forfatteren sier at hovedinntrykket er at fagforeningen ("klubben") i liten grad har forholdt seg til problemer som var knyttet til innvandrernes situasjon. Innvandrere i de fire bedriftene som ble studert oppfattet at fagforeningen ikke var en instans de kunne ha nytte av. Rogstads hovedinntrykk var at innvandrernes innstilling skyldtes at de mente at klubben ikke tok opp deres problemer.

En artikkel i *Næringslivets ukeavis* 15. oktober 1999 omtaler vansker med å få læreplass for elever som har innvandrerbakgrunn på bilverksteder. Leder av opplæringskontoret i bilfag sier "...det er de fremmedspråklige som kommer sist i lære, såfremt de ikke er spesielt aktive selv... Det finnes fremdeles verksteder som sier de ikke vil ha en med fremmedkulturell bakgrunn...Når vi spør verksmesteren "hvorfor" svarer han som regel "Det har klubben bestemt!".

Målet for Senteret i samarbeidet med organisasjonene er å sikre at den enkelte arbeidstaker med etnisk minoritetsbakgrunn får hjelp fra sin fagforening når det gjelder generelle rettigheter – men også når det gjelder diskriminering.

Utfordringer - veien videre

På flere nivåer arbeider man aktivt for å forebygge diskriminering i arbeidslivet, for å sikre at minoritetene har likeverdig vilkår på arbeidsplassen og for å øke andelen ansatte med minoritetsbakgrunn i flere etater. Senteret registrerer en økende bevissthet rundt temaet "minoriteter i arbeidslivet". Handlingene blir også mer og mer konkrete. Dette er svært positivt. Imidlertid er det fremdeles mye ugjort på dette

området. Vi har tidligere knyttet kommentarer til behovet for endring av lovverket. Men - man beskytter ikke bare med lov. Samfunnet har også utviklet andre mekanismer som burde ivareta minoritetenes interesser. Dette gjelder offentlig og privat sektor/NHO, yrkesorganisasjonene og partene i arbeidslivet samlet i forhold til Hovedavtalen.

Yrkesorganisasjonene

LO har tilkjennegitt via prinsippprogram, taler, kampanjer og slagord viljen til å bekjempe rasisme i arbeidslivet. Vi kjenner også til YS på overordnet nivå viser vilje til kamp mot diskriminering og rasisme. Det finnes også tilsvarende positiv vilje i AF og Akademikerne – noe vi særlig har merket på forbundsnivå. Så langt er Senterets erfaring at det er til tider stor avstand mellom den positive vilje hos hovedorganisasjonene, og den bistand den enkelte arbeidstaker med innvandrerbakgrunn får fra tillitsvalgte lokalt.

Yrkesorganisasjonene bør etter vår mening

- Iverksette opplæringstiltak for tillitsvalgte om hvordan man hjelper personer som er utsatt for diskriminering.
- Styrke betraktelig tiltak for å bevisstgjøre tillitsvalgte som deltar i ansettelsesprosessen.
- Bedre rekruttering av etniske minoriteter innen egne rekker (medlemmer og tillitsvalgte).
- Motvirke negative holdninger blant tillitsvalgte overfor innvandrere og flyktninger.

Fagforeningene (fra hovedorganisasjonene, til forbund til lokallag) har en jobb å gjøre når det gjelder å bistå minoriteter på arbeidsplassen på likeverdig basis som etnisk norske medlemmer. Senteret har hatt kontakt med en rekke arbeidstakerorganisasjoner, som viser stor interesse for å hente inn informasjon om diskriminering fra oss og samarbeide for å finne løsninger. Vi har også fått henvist saker fra enkelte organisasjoner.

Tillitsvalgtes rolle i ansettelsesprosessene i offentlig sektor også tas opp til vurdering. Tillitsvalgte er også involvert i andre saker som gjelder for eksempel fast ansettelse eller opprykk. Organisasjonene har rett til medbestemmelse, drøfting eller informasjon i mange personalsaker. Tillitsvalgte bør motvirke den diskriminering som finnes ved ansettelse og andre situasjoner der de har stor innflytelse.

Arbeidslivets parter

Staten, private arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjonene – har også et samlet ansvar.

I Hovedavtalen i Staten (1997-99) står det:

"Det er et overordnet mål å bidra til en bedre integrering av personer med innvandrerbakgrunn i norsk arbeidsliv. Det er viktig å fjerne hindringer for rekruttering og integrering av personer med innvandrerbakgrunn, slik at arbeidsgiver dermed kan nyttiggjøre seg deres kompetanse for å fremme den enkelte virksomhets måloppnåelse. Partene er derfor enige om at arbeidstakere med slik bakgrunn gis muligheter til utvikling på linje med andre arbeidstakere i virksomheten."

Hvis vi sammenligner det som står om innvandrere og det som står om likestilling mellom kjønnene er det stor forskjell i hvor konkret man formulerer målene, og hvilke krav som stilles til rekrutteringsprosessen. I avsnittet om likestilling står det både om kunngjøringstekst, arbeidsoppgaver og kvotering mht rekruttering, avansement og lederstillinger.

Det er et felles ansvar for arbeidslivets parter å finne konkrete løsninger for å bekjempe diskriminering også på etnisk grunnlag i arbeidslivet. Dermed vil man bevege seg fra gode intensjoner til reelle endringer i praksis.

Hvorfor kan man ikke sette den samme juridiske standarden som er vedtatt i forhold til kvinner for minoritetene? I tilnærmingen til etnisk diskriminering bør også arbeidslivets parter være opptatt av å begrense det juridiske gapet mellom rettigheter for kvinner og minoriteter ut fra et etisk perspektiv.

Privat sektor

Deler av den private sektoren er sterkt bemannet av minoriteter. Vi vet bl a at hotell- og restaurantbransjen ansetter mange, det samme gjelder transportsektoren. Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) har flagget sitt engasjement for å få opp andelen innvandrere og flyktninger i det private næringsliv via fadderordningen. Det er positivt og ordninger har sikkert positive ringvirkninger rundt omkring i landet.

Men fadderordningen er i dag utelukkende basert på bruken av arbeidsmarkedstiltakene, og er på denne måten begrenset i sin tilnærming. Ordningen er også sårbar ettersom midler bevilget over statsbudsjettet varierer sterkt fra år til år. Det er ikke knyttet måltall til fadderordningen, slik at det er vanskelig å vurdere konkrete resultater av ordningen. Det er derfor vanskelig å få oversikt over hvor mange personer med minoritetsbakgrunn som drar nytte av fadderordningen sammenlignet med antallet som deltar i alminnelige arbeidsmarkedstiltak.

Flere spørsmål er ubesvart. Hvilke kvalifikasjoner har personer som deltar på fadderordningen? Hva slags jobber har den enkelte fått som resultat av fadderordningen? Hvordan er nivået på den språkundervisningen som tilbys? Får alle arbeidstakere på fadderordning en attest eller referanser som kan brukes videre etter endt praksisplass? Hva er prosentandelen av personer som er ansatt etter de har hatt tiltaksplass?

I utgangspunktet har fadderordningen mange positive sider. Det ville vært nyttig å ha mer konkrete opplysninger for å belyse fordeler og ulemper med denne ordningen. En slik oversikt ville bety at andre kunne dra nytte av de positive erfaringer, uten å ta i bruk de virkemidlene som har vist seg lite gunstige i praksis.

Arbeidet for mangfold i arbeidslivet er i dag stort sett begrenset til kvinner i arbeidslivet (kjønnsdimensjonen). Det bør også innlemme arbeidet for å rekruttere minoriteter til alminnelige stillinger. Det bør utvikles et langsiktig arbeid i forhold til minoritetene som supplerer bruken av arbeidsmarkedstiltakene.

Det er også grunn til å henlede oppmerksomheten på manglende mulighet til innsyn i ansettelsesprosessen i privat næringsliv, noe som vanskeliggjør muligheten til å påse at diskriminering ikke forekommer. Det er også interessant å merke seg de resultater fra MMI-undersøkelsen om arbeidsgiveres holdninger til bl a minoritetene. I en situasjon der mange bransjer mangler kvalifiserte arbeidstakere, er det viktig å se med nye øyne på velkvalifiserte personer med innvandrerbakgrunn som i dag ofte har jobber de er overkvalifisert for. Det er også grunn til å se på mulighetene for å kvalifisere noen av de i vår målgruppe som ikke har en slik solid utdanningsbakgrunn, i stedet for kun å vende blikket mot utlandet for å fylle behovet for arbeidskraft.

Offentlig sektor

Flere etater har utarbeidet handlingsplaner for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Handlingsplanen for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor (1998-2001) som regjeringen la fram for ett år siden går ikke langt nok. Arbeids- og administrasjonsministeren har i august i år varslet en rekke konkrete tiltak for å rette opp det som hun betegner som en "altfor dårlig rekruttering av innvandrere til statlige stillinger" (Vårt land, 27.august 1999). Til tross for planen er det fortsatt få ansatte med minoritetsbakgrunn i offentlig sektor sammenlignet med gruppens andel av befolkningen. Det er vanskeligere for innvandrere å få fast stilling i offentlig sektor etter å ha vært på tiltaksplasser der enn i privat sektor.

De tiltakene som er presentert i intervjuet med statsråd Dāvøy (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) i Vårt Land 27. august 1999 vil etter vår mening kunne bidra til en reell utvikling av andelen minoriteter i staten. I følge avisen vil statsråden:

"Vurdere å tallfeste hvor stor andel personer med innvandrerbakgrunn det skal være ansatt i Staten, på linje med målet om at andelen kvinner i staten innen utgangen av neste år være 30 prosent.

Ha en jevnlig kartlegging av hvor mange innvandrere som til enhver tid jobber i staten.

Vurdere om det i stillingsannonseene til staten bør oppfordres spesielt innvandrere om å søke.

Oppfordre statlige virksomheter til å inngå forpliktende samarbeidsavtaler med arbeidsmarkedsetaten om formidling av personer med innvandrerbakgrunn.

Vil ha en gjennomgang av de språkkrav som stilles til ansatte i statlig sektor."

Senteret mener at det er riktig å tilnærme seg dette arbeidet på en konkret måte. Vi vil fortsette å etterlyse konkrete resultater av tiltakene som igangsettes. Det er ikke nok med gode intensjoner om større integrering av minoriteter . Staten må forplikte seg til å utarbeide tiltak for å bekjempe direkte og indirekte diskriminering. Dersom situasjonen ikke er betraktelig bedre innen planperiodens slutt, har Staten et ansvar for å rydde opp i diskriminerende praksis. Staten har et ansvar for å påse at diskriminering i egne rekker bekjempes.

Kapittel 3 Barnerett

Innledning

Regelverket

Barnevernets oppgaver

Barnevernets råd og tiltak

Senterets erfaring i barnevernssaker

Utfordringer - veien videre

Innledning

Senter mot etnisk diskriminering har gjennom sitt arbeid sett at barnevernet i noen tilfeller diskriminerer foreldre med minoritetsbakgrunn. Vi har gitt rettshjelp i seks saker hvor barnevernet enten har ønsket, eller allerede har vedtatt å iverksette ulike tiltak. I alle sakene er det foreldrene som har henvendt seg til Senteret og bedt om bistand. Ingen av sakene er like. På bakgrunn av de innkomne sakene er det vanskelig å si om det forekommer en systematisk diskriminering.

Regelverket

Forholdet mellom foreldre og barn reguleres i det daglige i liten grad av lovbestemmelser. Vi har imidlertid "Lov om barn og foreldre" (barneloven) som gir barn og foreldre rettigheter og plikter. I tillegg til barneloven finnes "Lov om barneverntjenester" (barnevernloven) som regulerer det offentlige (barnevernets) ansvar i de tilfeller barn ikke har forsvarlige oppvekstvilkår hjemme hos sine foreldre.

Vi har gitt foreldre råd i flere saker vedrørende "Kristendom-, religion- og livssynsfaget" (KRL-faget) i grunnskolen. Problemstillingene vedrørende KRL-faget berører foreldrenes rett til å bestemme sine barns religion, men også barns rett til selv å bestemme dette. Nevnte problemområde omfattes av barneretten. Også i

barnevernssaker har vi gitt foreldre rettsinformasjon etter barneloven. Det har vært særlig aktuelt å gi råd vedrørende barns selvbestemmelsesrett og foreldres bestemmelsesrett overfor sine barn.

Dette kapitlet tar for seg Senterets arbeid i saker som i all hovedsak er omfattet av barnevernsloven.

3.3 Barnevernets oppgaver

Barnevernet skal sikre barn og ungdom gode oppvekstvilkår. Dersom barn og unge lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, skal barnevernet gripe inn og gi nødvendig hjelp og omsorg.

Barnevernet kan bidra til å bedre barns oppvekstvilkår på flere ulike måter. Man kan iverksette hjelpetiltak som f.eks. å gi barna en støttekontakt, et barnehagetilbud eller å iverksette ulike avlastningstiltak i hjemmet. I alvorlige tilfeller av omsorgssvikt kan barnevernet fatte vedtak om å frata foreldrene omsorgen for deres barn. Alle barnevernets råd, vedtak og beslutninger skal gjøres ut fra det som er barnets beste.

Barnevernet skal utgjøre en sikkerhetsnett for barn som har en vanskelig hjemmesituasjon. Det er viktig for samfunnet å ha en instans som ivaretar barns interesser.

3.4 Barnevernets råd og vedtak

I mange tilfeller samarbeider barnevernet med foreldrene for å bedre barns levevilkår. Dette kan f.eks. skyldes at foreldrene er enige i at de trenger barnevernets hjelp for å gi barna tilfredsstillende oppvekstvilkår. Men et slikt samarbeid kan også skyldes foreldrenes redsel for konsekvensene dersom samarbeid nektes.

Det skjer også at barnevernet griper inn, uten at foreldrene er enige i at det er et behov for det tiltaket som barnevernet ønsker å iverksette. I slike saker må barnevernet få godkjenning fra fylkesnemnda før de griper inn.

I de tilfellene hvor barnevernet ønsker å frata foreldrene omsorgen for barna, har det i forkant som regel vært prøvd å forbedre omsorgssituasjonen ved å iverksette hjelpetiltak uten at dette har lyktes i tilstrekkelig grad. Det følger av barnevernloven at omsorgsovertakelse kun skal benyttes når mindre inngripende tiltak ikke gir barna tilfredsstillende omsorg i hjemmet.

3.5 Senterets erfaringer i barnevernsaker

På bakgrunn av våre erfaringer er det ikke mulig å uttale seg om hvorvidt det skjer en systematisk diskriminering på barnevernrettens område.

Senteret har gitt rettshjelp i seks saker hvor barnevernet har grepet inn uten foreldrenes samtykke. Fire av sakene har dreid seg om omsorgsovertakelse. I to tilfeller har barnevernet utelukkende ønsket å iverksette hjelpetiltak, som

barnehageplass, støttekontakt, hybel, ferieturer og lignende. I den ene av disse sakene var det foreldrenes motvilje mot barnevernets tilbud om hjelpetiltak i form av barnehageplass, som var den utløsende årsak til at man besluttet å anlegge sak for fylkesnemnda med krav om omsorgsovertakelse.

I de tilfellene hvor barnevernet ønsker å iverksette tiltak og foreldrene ikke er enige i dette, har foreldrene rett til gratis advokatbistand. Senteret gir i disse tilfellene rettsråd til foreldrene, men representerer dem kun overfor andre når dette er eksplisitt avtalt med deres advokat. Bakgrunnen til dette er at foreldrenes interesser er best tjent med at de ikke representeres av flere uavhengig av hverandre.

Det er selvsagt ikke diskriminerende i seg selv at barnevernet griper inn overfor foreldre med minoritetsbakgrunn, men i enkelte tilfeller mener Senteret mot etnisk diskriminering å ha sett at de diskrimineres i forhold til etnisk norske foreldre. Vi vil belyse dette ved hjelp av eksempler fra vår rettshjelpsvirksomhet.

Stilles det strengere krav til foreldre med minoritetsbakgrunn enn til etnisk norske foreldre?

Flere foreldre med minoritetsbakgrunn opplever at barnevernet stiller andre og strengere krav til deres omsorg overfor barna, enn hva som er tilfelle for etnisk norske foreldre.

Sak 250/99: For strenge foreldre – fikk egen bolig:

Ali er 17 år og har bodd i Norge fra han var ti år. Det siste året har han vært sammen med andre jevnaldrende gutter som har et dårlig rykte og som begår en del kriminalitet. De fleste av Alis venner har den samme etniske opprinnelse som han selv.

Foreldrene til Ali var bekymret for at han skulle begynne med kriminalitet og de var også svært bekymret for at han skulle bli medlem av en gjeng. På bakgrunn av dette krevde de at sønnen skulle være hjemme senest kl 23.00 i ukedagene og kl 24.00 i helgen. Ali ble dessuten nektet å bruke sin mobiltelefon på skolen etter klager fra læreren. Foreldrene ønsket å vite hvem han skulle være sammen med når han gikk ut og spurte alltid hva han hadde gjort når han kom hjem.

Sammenlignet med sine venner mente Ali at han hadde det svært strengt hjemme. Noen av vennene hans, som også var innvandrere, hadde tidligere fått barnevernets hjelp til å flytte fra strenge foreldre og han ba også selv barnevernet om hjelp til å flytte hjemmefra. Barnevernet forsøkte å bedre forholdene mellom ungdommen og foreldrene, men sønnen hadde bestemt seg for å flytte og barnevernet lyktes ikke.

Ali fikk hybel av barnevernet og lommepenger. Han fikk dessuten en støttekontakt ti timer per uke, som bl a skulle hjelpe ham med lekser. Tilbudet om støttekontakt ble fratatt ham etter ca tre måneder.

Senteret mener at barnevernet behandlet foreldrene annerledes og strengere enn det de ville gjort dersom familien hadde vært norsk. Foreldrene ønsket å stoppe den uheldige adferden som sønnen viste ved å stille krav og sette grenser for ham. I stedet for å støtte dem, gikk barnevernet inn og ga ungdommen den friheten som han ønsket. En frihet som denne gutten, etter det vi kjenner til, ikke er moden nok til å bruke til det beste for seg og sin fremtid.

Dersom man sammenlikner foreldrenes adferd overfor sitt barn i eksempelet ovenfor med den oppdragelse som f.eks. kristne foreldre gir sine barn, finner vi mange likhetspunkter. Det er Senterets påstand at barnevernet ikke ville ha opptrådt på en tilsvarende måte overfor denne gruppen foreldre.

Barnevernets manglende språkkunnskaper kan få store negative konsekvenser

Før barnevernet beslutter å iverksette et tiltak i en familie, må etaten ta stilling til om omsorgssituasjonen i hjemmet er slik at tiltak er nødvendig. For å vurdere dette er kommunikasjon mellom barnevernet og familien en forutsetning.

Senteret har erfart at manglende språkkunnskaper hos barnevernansatte, samt unnlattelse av å bruke tolk, kan medføre store misforståelser mellom partene. Slike misforståelser kan igjen danne grunnlag for vedtak om inngripende tiltak som senere viser seg unødvendige.

Sak 285/99: Når det skjærer seg mellom en mor og barnevernet i en kommune

Mor kom til Norge sammen med sine tre barn tidligere i år. Mins to av barna ble utsatt for alvorlige seksuelle overgrep fra en mann som arbeidet like i nærheten av der hvor familien bodde. Verken barna eller mor ble tilbudt psykologisk/psykiatrisk hjelp for å takle den svært vanskelige situasjonen de var kommet i. Bostedskommunen var kjent med at familien også hadde vært utsatt for fysiske/seksuelle overgrep før de kom til Norge.

Situasjonen var vanskelig og mor ba om hjelp fra kommunen uten å føle at hennes behov ble tatt hensyn til. I en samtale med sosialtjenesten uttalte hun – på engelsk som er hennes andrespråk – at hun heller ville dø enn å leve i den situasjonen som familien nå var i. Barnevernet tolket dette dithen at hun ønsket å ta livet av seg selv og barna.

To dager senere ble alle tre barna tatt fra mor og plassert i en barneverninstitusjon. Begrunnelsen for dette var at man anså mor som suicidal.

Ved bistand fra sin advokat og fra Senteret forklarte mor kommunen at hun ikke hadde ment annet ved sitt utsagn enn at situasjonen for henne og barna var svært vanskelig og på grensen til det uholdbare. Kommunen ønsket ikke å oppheve sitt vedtak, og nektet mor å besøke barna dersom hun ikke hadde følge av to polititjenestemenn.

Først da en medisinsk sakkyndig bekreftet hva mor hadde ment, opphevet barnevernet sitt vedtak. Barna kom hjem etter 12 dager.

Det følger av forvaltningsloven at barnevernet ikke skal fatte vedtak før saken er tilstrekkelig opplyst. En sak kan ikke sies å være tilstrekkelig opplyst når kommunikasjonssvikt mellom partene medfører misforståelser i den grad som beskrevet i eksemplet over. Derfor er det viktig å bruke tolk når de ansatte i barnevernet ikke snakker språket til foreldrene godt.

Oppholdet på barneverninstitusjon var en stor ekstra belastning for barna i eksemplet ovenfor. Hvilke ekstra skader dette har påført dem er ennå uvisst. Noen vil kanskje kalle barnevernets opptreden et "uhell gjort i beste mening". Senteret vil betegne det som diskriminerende og som uvettig opptreden fra barnevernets side.

Barnevernet hadde ikke oversatt saksdokumentene slik at mor selv kunne lese hva som er ankepunktene mot henne. Hun skjønnte ikke hvorfor barna ble fratatt henne akutt, før Senteret forklarte henne det og ga henne barnevernets vedtak oversatt til et språk hun kunne lese. Dette er svært kritikkverdig.

Mors første advokat hadde ikke tid til å treffe henne før tre uker etter den akutte omsorgsovertakelsen. En akutt omsorgsovertakelse skal oppheves så snart den akutte situasjon ikke lenger er til stede, og det er derfor viktig at foreldre raskt får bistand i et slikt tilfelle. Senteret mener at dersom en advokat har svært mye å gjøre og ikke har tid til å følge opp en hastesak på forsvarlig vis, så er det uetisk å takke ja til oppdraget. I dette tilfellet anbefalte vi mor å bytte advokat og bisto henne med å finne en engasjert og dyktig advokat. Som ovenfor nevnt kom barna hjem etter 12 dager – tre dager før mors første advokat i det hele tatt hadde tid til å se på saken.

Barnevernets arbeid har i praksis medført splittelse av familie

Utgangspunktet for barnevernets arbeid er "barnets beste". I eksempelet nedenfor medførte etatens fremgangsmåte en forverring av barnas situasjon.

Sak 15/99 Barnevernet griper inn – mor og barn flytter til utlandet.

Barnevernet mente at to søsken burde gå i barnehage. Bakgrunnen for det var at man mente at barna trengte å være sammen med andre barn og også trengte å lære norsk bedre. Foreldrene var uenige i dette og var ikke villige til å sende barna i barnehagen.

Barnevernet mente at barnas omsorgssituasjon var dårlig og da foreldrene ikke ville akseptere barnehageplass, bestemte man seg for å fremme sak for fylkesnemnda om omsorgsovertakelse.

Før saken kom opp for fylkesnemnda flyttet mor med barna til sitt hjemland. Far, som er etnisk norsk, ble igjen i Norge og arbeider her. Det er ikke mulig for ham å flytte til sin kone og sine barn da han p g a språket ikke vil finne tilfredsstillende arbeid der.

Hvorvidt barnevernets syn på barnas omsorgssituasjon i denne saken er korrekt, har Senteret ikke tatt stilling til. Vi konstaterer imidlertid at situasjonen for barna i alle fall ikke er bedre per i dag enn det den var før barnevernet begynte å arbeide med familien. Nå som barna bor i utlandet har barnevernet ikke noe ansvar for dem og kan derfor ikke sikre dem en forsvarlig omsorgssituasjon.

Det er viktig at barnevernet bruker tid på å opprette et tillitsforhold til foreldrene. Dersom et slikt tillitsforhold opprettes kan man lettere hjelpe barna, fordi foreldrene da lettere vil akseptere ulik hjelp til å forbedre situasjonen i hjemmet for barna. I eksemplet over var foreldrenes tillit til barnevernet svært dårlig. Den manglende tillit og den påfølgende dårlige kommunikasjon mellom partene, har etter vår oppfatning først og fremst skadet barna. Uavhengig av hvem som kan klandres, er det lett å konstatere at situasjonen per i dag ikke er til det beste for barna.

I slike situasjoner kan det anbefales at barnevernet f eks bytter saksbehandler på saken eller trekker inn en tredjeperson som mekler. Hovedmålet er å bedre barnas omsorgssituasjon i hjemmet. Det kan kun oppnås når foreldrene aksepterer behovet for endringer og spiller på lag med det offentlige. Dette vil ikke oppnås uten tillit mellom partene.

3.6 utfordringer - veien videre

Hva kan gjøres for å bekjempe diskriminering i barnevernet?

Barnevernets oppgave er å sikre at alle barn vokser opp under forhold som er gode og som ikke skader dem på noen måte. Senteret må derfor overfor noen foreldre forsvare og forklare barnevernets handlinger og vedtak, når vi ser at barnevernet har hatt en rettmessig grunn til å gripe inn.

Men Senterets oppgave er også å påpeke feil og mangler ved barnevernets arbeid. Vi erfarer at barnevernet i for liten grad har kunnskap om kulturforskjeller og ikke tillegger disse kulturforskjellene tilstrekkelig vekt i sitt arbeid med personer med minoritetsbakgrunn.

Noen foreldre med innvandrerbakgrunn synes det er svært vanskelig å oppdra barn i Norge. Bakgrunnen for dette er todelt. På den ene side stilles det krav til dem om at de må passe på og sette grenser overfor sine barn. På den annen side opplyses de om man ikke aksepterer at barn får for strenge grenser. Dette oppleves som svært forvirrende for mange og resultatet blir at man i redsel for å være dårlige foreldre, ikke setter de nødvendige grenser og krav overfor sine barn. Som en følge bør barnevernet i større grad drive forebyggende barnevern.

Noen personer med minoritetsbakgrunn har en grunnleggende mistillit til det offentlige generelt og til barnevernet spesielt. Informasjon om barnevernets arbeid er

særlig viktig overfor dem, og barnevernet har selv det primære ansvaret for å formidle slik informasjon. Dette må imidlertid gjøres ut fra en erkjennelse av at personer med minoritetsbakgrunn ofte er ekstra skeptiske til det offentliges innblanding i familielivet, og det er av den grunn nødvendig å tilnærme seg foreldre og barn på en forsiktig og hensiktsmessig måte.

Senterets bistand kan være med på å opprette et tillitsforhold eller å forbedre forholdet mellom foreldrene og barnevernet, slik at partene kan samarbeide til det

Kapittel 4 Politi og rettsvesen

Innledning

Forholdet mellom politi- og lensmannsetaten og minoriteter er følsomt. Dette har mange årsaker. Politiets rolle er å ivareta samfunnets interesser i opprettelse av ro og orden. Etniske minoriteter oppfatter ikke alltid at politiet er til for dem, i gjennomføringen av denne oppgaven. Etter åtte måneders virksomhet ser vi at området "politi og rettsvesen" utgjøre 20,7% av alle rettshjelpshenvendelser. Det ligger store utfordringer i å bidra til å bedre forholdene.

I henhold til § 1, annet ledd i politiloven

"Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig."

Politi- og lensmannsetaten har ansvar for svært varierte og forskjellige oppgaver. Etaten er landsdekkende og har mange ansatte på ulike stillingsnivåer. Minoritetsbefolkningen i Norge representerer også et enormt mangfold av mennesker som har krav på en god behandling.

Problemstilling

Senter mot etnisk diskriminering har gjennom vår rettshjelpsvirksomhet bistått flere personer med minoritetsbakgrunn som mener seg diskriminert av politiet. De opplever at enkelte polititjenestemenn opptrer annerledes og strengere overfor dem i utførelsen av polititjenesten enn overfor personer som er etnisk norske. Politiet har f.eks. vært nødt til å endre sine arbeidsmetoder for å lykkes i sitt forebyggende arbeid overfor ungdom. Politietaten er også nødt til å endre noe av sine arbeidsmetoder for å tilnærme seg minoritetsbefolkningen.

Politiet er også et sentralt ledd i påtalemyndighetens arbeid. Senteret er av den oppfatning at politiet bør være mer bevisst sin påtalerolle for å bidra til at diskriminering sanksjoneres.

Utførelsen av polititjenesten

Det er viktig for allmennhetens tillit til politiet at polititjenestemenn og påtalemyndigheten opptrer korrekt. Denne forpliktelsen er forankret i politiloven § 6 som beskriver "*alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres*". Politiet har stor makt og det er derfor viktig at tilfeller av maktmisbruk reageres på.

På bakgrunn av de sakene Senteret har hatt vedrørende politiet er det ikke mulig å si noe generelt om politiets opptreden overfor personer med minoritetsbakgrunn. Det er heller ikke meningen å stigmatisere hele etaten. Meningen er heller å påpeke de tilfellene hvor tjenestemenn har opptrådt urettmessig.

Det vi konstaterer er :

- At enkelte polititjenestemenn tillegger personer med minoritetsbakgrunn mindre troverdighet enn personer som er etnisk norske.
- At personer med minoritetsbakgrunn blir ikke hørt av enkelte polititjenestemenn
- At personer med minoritetsbakgrunn i enkelte tilfeller utsettes for en svært dårlig behandling fra enkelte polititjenestemenn.
- At enkelte polititjenestemenn bruker rasistiske uttalelser/ har en uakseptabel og nedverdiggende ordbruk
- At enkelte polititjenestemenn bruker unødvendig brutale metoder overfor personer med minoritets bakgrunn
- At polititjenestemenn som er anmeldt av personer med minoritetsbakgrunn reiser systematisk motanmeldelser

Dette kan medføre alvorlige urettmessige inngrep overfor personer som i realiteten ikke har gjort seg skyldige i lovbrudd av noen art. Disse episodene bidrar uten tvil til å skape mistillit mellom hele etaten og minoritetene.

Senterets erfaringer i saker vedrørende politi og rettsvesen

Senterets tilnærming

Senteret har i flere tilfeller bistått klienter med å skrive klage til politimesteren i det aktuelle politidistrikt over urettmessig opptreden fra polititjenestemenn/-kvinner. I noen tilfeller har vi også, på klienters vegne, anmeldt lovbrudd fra politiets side til Særskilt etterforskningsorgan for politisaker (SEFO).

Det er viktig at en klage eller en anmeldelse får en grundig behandling hos politiet/SEFO. Senteret erfarer at innholdet i tilbakemeldingene på våre anmeldelser

og klager varierer sterkt. I enkelte tilfeller gir tilbakemeldingen en forsikring om at det har vært foretatt en forsvarlig etterforskning på bakgrunn av Senterets henvendelse. I andre tilfeller gir politiet/SEFO kun melding om at man ikke finner grunnlag for å beklage eller at intet straffbart forhold anses bevist. Slike beskjeder, uten substans, er ikke tilfredsstillende verken for Senteret eller for våre klienter.

I andre tilfeller har vi fått et utfyllende svar som inneholder en tydelig beklagelse. Et slikt svar skaper grunnlaget for å gjenopprette klientens tillit til etaten. I sak 99/190 omtalt i del III har vi mottatt et svar som viser at etaten ser alvorlig på diskriminering i utøvelse av polititjenesten.

"Vi ønsker derfor på bakgrunn av opplysningene i Deres brev (Senterets brev) å beklage hendelsen. Det viktigste etter vårt syn er nemlig hvordan klienten har oppfattet situasjonen, og ikke objektivt sett hva som skjedde.

Vi ser det som vår ensidige plikt å gjøre alt for å unngå misforståelser som kan medføre tilspissede situasjoner. Vi mener også at det er tjenestemannens fulle ansvar i de enkelte tilfeller å gi korrekt, presis og fullstendig informasjon på en måte som er lett forståelig. Slik klienten framstiller saken, er det helt klart at vi i dette tilfelle har gjort vesentlige feil. Vi beklager dette."

Det hender at personer med minoritetsbakgrunn ber Senteret om bistand i straffesaker hvor de er den skadelidende part. Dette kan f.eks. skje dersom en person med innvandrerbakgrunn har vært utsatt for umotivert vold og saken er henlagt av politiet til tross for at gjerningsmannen er kjent. I slike tilfeller kan vi innhente politidokumentene i saken. Vi gjennomgår så saksdokumentene og vurderer om det har vært foretatt en forsvarlig etterforskning og liknende. Dersom vi mener at saken har vært forsvarlig behandlet av politiet og at henleggelsen sannsynligvis ikke skyldes diskriminering, forklarer vi det for klienten. I de tilfeller hvor politiets saksbehandling og opptreden ikke danner grunnlag for kritikk, har Senteret en informasjonsrolle overfor våre klienter.

Hvis Senteret finner at etterforskningen har vært mangelfull eller dersom vi mener at det har skjedd andre uregelmessigheter under politiets behandling av saken, påpeker vi dette overfor påtalemyndigheten. Vi har f.eks. bedt overordnet påtalemyndighet om å pålegge politiet videre etterforskning i en henlagt sak vedrørende legemsbeskadigelse.

I det følgende vil vi redegjøre nærmere for Senteret erfaringer i saker vedrørende politiet.

Troverdighet

Som nevnt ovenfor er det et gjennomgående trekk ved våre saker vedrørende politiet at personer med minoritetsbakgrunn synes å tillegges mindre troverdighet enn personer med etnisk norsk opprinnelse. Enda mer alvorlig er det at personer med minoritetsbakgrunn ofte ikke blir hørt og politiet legger motpartens eller egen

vurdering av saken til grunn, uten å sammenholde dette med hva våre klienter har å fortelle om saksforholdene.

Sak 27/99: Etterforskningsrapport tom for klientens versjon

Klienten (K) kolliderte. Politiet kom til stedet og la den norske førerens versjon av hendelsesforløpet til grunn uten å i det hele tatt være villig til å høre på K. Politimannen hadde nemlig "god erfaring med å vite om en person snakket sant eller ikke". K fikk en bot for å ha kjørt uforsiktig.

Senteret klaget på boten på Ks vegne, men fikk til svar at etterforskningen var avsluttet og politiet hadde besluttet å gi K en bot. Vi innhentet så politidokumentene i saken for å undersøke hvilken etterforskning som var foretatt, og fant at K hadde kollidert med en politioverkonstabel. Politimannen som kom til ulykkesstedet var en av hans underordnede. Begge to hadde skrevet utfyllende om hendelsesforløpet og dette lå som dokumenter i saken. K var ikke hørt og det lå følgelig ingen uttalelser fra ham i saksmappen.

Senteret tilbød K å dekke omkostningene som ville påløpe ved en eventuell rettssak som følge av at forelegget/boten ble nektet vedtatt. K valgte imidlertid å betale forelegget. Bakgrunnen for dette var redsel for represalier fra politiets side. Mekanismene som politiet hadde brukt i denne saken var kjent fra Ks hjemland.

Sak 184/99: Klienten ble ikke hørt men satt 14 timer i glattcelle

K fant en etterlatt pose ved en minibankautomat på vei hjem. Han tok posen med seg for å levere den til politiet. Utenfor en T-baneinngang ikke langt fra minibanken kom to vektere mot ham og spurte om posens innhold. Vekterne hadde snakket med en kvinne som savnet posen og mente derfor å ha funnet "gjerningsmannen".

Politiet ble kontaktet og kom etter noen minutter. Politiet festet ikke lit til Ks versjon av hva som hadde hendt, og dette medførte at politiet ikke avhørte personen som hadde mistet posen på en måte som kunne vise at Ks forklaring var sann. De spurte henne f.eks ikke om det var mulig at hun hadde glemt posen ved minibanken. Dette ble gjort først etter at K hadde sittet 14 timer på glattcelle.

Når K ankom politistasjonen ba han politiet om å ringe til hans 14 år gamle sønn som var hjemme alene og ventet på K. Politiet nektet flere ganger å ringe til Ks sønn. Mens K satt på glattcellen gikk hans sønn gråtende på skolen neste morgen fordi han ikke visste noe om hva som hadde skjedd med K. Klasseforstanden som ønsket å hjelpe sønnen ringte bl a til politiet og fortalte om at K ikke var blitt sett siden kvelden før og spurte politiet om de visste noe. Personen ved kriminalvakten spurte tilbake : "Er pappaen en slik person som kan tenkes å sitte hos oss? " til dette svarte klasseforstanderen "Nei". Vakten svarte deretter at politiet ikke hadde opplysninger om K. Dette til tross for at K satt i glattcelle hos politiet hele natten.

K ble sluppet ut uten å bli avhørt i det hele tatt.

Saken er henvist til en advokat med Senterets midler for å bli brakt inn for rettsapparatet. Senteret følger saken opp.

Denne handlingsmønstrer og de holdninger som det avdekker er svært uheldig. Det er lett å sette spørsmålstegn ved politiets atferd i disse sakene, selv om det gjelder enkeltstående polititjenestemenn. Det er også lett for minoriteter å bli forsterket i sin oppfatning av at deres uttalelser er mindre verd enn andres. Av hensyn til behovet for åpenhet er det også avgjørende for arbeidet at man setter søkelyset på innholdet i politiets dokumenter. Dette er et viktig bidrag for å gi minoriteter en oppreising.

Uakseptabel ordbruk

I møte med politiet på gaten, i avhør og under varetektsfengsling, har man krav på å bli behandlet med respekt.

Sak 252/99: Politiet truer klienten

K ble avhørt mens hun var varetektsfengslet. En politimann skrek skjellord til henne under avhøret og kalte henne for "nigger". Han sa også at hun aldri ville få se datteren igjen dersom hun ikke fortalte det han ville.

Sak (ikke omtalt i del III) : "Din jævla svarting"

K var sammen med venner, da de ble stoppet av politiet og bedt om å vise legitimasjon. En av Ks kamerater spurte om hvorfor de måtte legitimere seg. K sa på en spøkefull måte; "Du må gjøre som onkel politi sier." Politibetjenten svarte ved å si; "Jeg er ikke onkelen din, din jævla svarting."

Man ser fra tid til annen i mediene at politiet forsvare seg med å diskutere innholdet i de uttrykkene som er brukt eller hvorvidt et ord har et rasistisk innhold eller ikke. Dette er en avsporing. Det kan ikke aksepteres at politiet bruker skjellsord, og særlig er det uakseptabelt dersom det brukes nedsettende ord og uttrykk knyttet opp mot en persons etniske opprinnelse. Polititjenestemenn burde ha en plikt til å velge sitt ordforråd med omhu. Politiet bør i kraft av sin funksjon fremstå som et godt eksempel også i vanskelige situasjoner. På samme måte ville ingen kunne forsvare at en lærer begynner å banne fordi elevene har gjort det overfor ham!

Bruk av unødvendige brutale metoder

Sak 290/99: Klienten ber om hjelp, blir påsatt håndjern:

K parkerte bilen sin og gikk 50 meter for å veksle penger og kjøpe parkeringsbillett. Da K kom tilbake hadde en trafikkbetjent plassert et parkeringsgebyr på bilen. K viste trafikkbetjenten billetten og ba om å få slippe gebyret. Vekten kalte K for "en dust". K ba vekten om å ringe til politiet, men han nektet å gjøre det. Derimot ringte en annen trafikkbetjent til politiet.

Da politiet kom til stedet gikk en politimann direkte bort til K, og uten å si noe dyttet politimannen K med knyttet neve i brystet, tok armen hans bak ryggen og dyttet K mot fortauet. En annen politimann gikk bort til trafikkbetjentene. Politimannen spurte etter legitimasjon. K ga ham sitt førerkort og fortalte hvor han bodde.

K ble påsatt håndjern, og da han prøvde å forklare hva som hadde skjedd, ville ikke politimannen høre på ham. Han plasserte K inn i politibilen og sa "Du har ikke gjort noe som er straffbart, du kan gå hjem." K svarte: "Nei takk. Jeg har blitt dårlig behandlet, først av trafikkbetjenten og etterpå av dere, og jeg vil til politihuset for å forklare meg."

K ble kjørt til politihuset og satt i glattcelle. Etter tre timer fikk han et forelegg. I forelegget stod det at K hadde overtrådt straffeloven § 333 ved å nekte å oppgi bopel til en politimann.

K nektet å vedta forelegget, og mottok en stevning i offentlig straffesak for overtredelse av § 333.

Senteret skrev et utkast til klage til politiet og til Trafikketaten. Senteret avventer tilbakemelding fra K.

Denne saken viser en grov krenkelse av klientens integritet. Ifølge politiloven § 6 2.ledd skal politiet

"ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes må være nødvendig og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig".

I denne saken reagerte politiet med for sterke midler – midler som ikke sto i forhold til situasjonens alvor. Dette må sies å være en overreaksjon fra politiets side.

Lønner det seg å klage på politiets diskriminerende opptreden?

Dersom man mener seg dårlig behandlet av politiet, kan man enten sende en klage til politimesteren eller man kan anmelde saken til Det særskilte etterforskningsorganet for politisaker (SEFO).

Klage til politimesteren

Det er etter Senterets oppfatning viktig å klage dersom politiet har opptrådt på en uriktig måte. Dersom man ikke klager blir ikke ledelsen ved politikammeret klar over hvordan publikum opplever politiet og det blir vanskelig, å rette opp en urettmessig opptreden fra politiets side.

Vi opplever imidlertid ofte at politiet er uenige med våre klienter angående fakta i saken. Når ord står mot ord er det vanskelig å ta stilling til hva som har hendt, og det er også vanskelig å oppnå en beklagelse fra politiets side.

Anmeldelse til SEFO

Dersom man mener at politiet har begått en straffbar handling bør saken anmeldes til SEFO.

SEFO ble opprettet for å sikre en uavhengig etterforskning av anmeldte politifolk. En undersøkelse av SEFOs virksomhet utført i 1999 viser at :

- Stadig flere politifolk anmeldes til SEFO.
- Anklagene går stadig oftere på "grov uforstand i tjenesten/tjenesteforsømmelse".
- Antallet straffede politifolk er fortsatt forsvinnende lite (4%) i forhold til antallet anmeldelser.

Undersøkelsen har ikke hatt til hensikt å se spesielt på saker hvor personer med minoritetsbakgrunn var innblandet. Det skal også påpekes at mange saker som blir henlagt umiddelbart, stammer fra folk som har misforstått SEFOs rolle, og som tror at det er et vanlig klageorgan.

Dersom man velger å anmelde en sak til SEFO forutsetter det at man mener at det er begått et straffbart forhold fra politiets side. Personer som leverer en anmeldelse er undergitt en straffesanksjonert plikt til å fortelle sannheten.

Vi har erfart at det skal svært mye til før en anmeldelse fører til at SEFO fastslår at det har skjedd et straffbart forhold. Vi vil illustrere dette ved å referere en uttalelse fra en av Organets rapporter. Saken gjaldt spørsmål om politiet hadde utvist "grov uforstand i tjenesten". Det er viktig for sakens fremstilling å beskrive saksforholdene nærmere.

Sak: Hvor farlig er en person med seks benbrudd ?

Saken gjaldt pågrepelse av en person (P) i et asylmottak som følger av et vedtak om utvisning. Politibetjent ble assistert av miljøansvarlig ved mottaket. Under operasjonen hoppet personen ut av vinduet fra andre etasje i mottaket og ble liggende på bakken. Polititjenestemenn løftet P i overarmene bakfra, han ble ført opp mot veggen to-tre meter unna og det ble satt på håndjern. Videre ble han dratt inn i politibilen, plassert i baksetet og dyttet bakover i setet. P ga uttrykk for at han hadde smerter men ble bedt om å "holde kjeft" flere ganger.

Sakens medisinske side viser at: *Som følge av fallet pådro personen seg to brudd i venstre legg, flere brudd i venstre fot og hæl. Det var også brudd i venstre arm. Det virker åpenbart at P må ha hatt betydelige smerter...som ble markert forverret som følge av at han ble påsatt håndjern, ført inn i bilen ved at han ble holdt i armene og holdt oppreist i bilen.*

Det står videre frem som åpenbart at det ut fra en medisinsk vurdering ville vært mer fordelaktig å tilkalle ambulanse, samt unngå å sette håndjern på P.

I SEFOs vurdering av saken står det at:

"Det er vanskelig å forstå at en mann som har hoppet ut fra andre etasje i en bygning og som ligger på bakken skulle kunne utgjøre en trussel".

"Det må være åpenbart at det eneste riktige å gjøre i et tilfelle som det foreliggende er å tilkalle ambulanse."

"Det var i denne aktuelle situasjonen klart at P selv ikke utgjorde noen fare."

Polititjenestemenns hjemmel for handling er beskrevet i politiloven §6. Ifølge loven kan makt anvendes "i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig". SEFO beskriver punkt for punkt de ulike momenter ved pågripelsen og kommenterer med følgende uttrykk

" det er tegn på en uakseptabel utførelse av tjenesten"

eller at polititjenestemann

"har utøvd mer makt enn nødvendig"

eller

" når arrestanden først hadde fått håndjern på, burde tjenestemannen helt klart på eget initiativ undersøkt om dette medførte smerte, all den tid det forutgående fallet burde indikert mulige skader".

For å kunne sanksjonere polititjenestemannen vurderes saksforholdene opp mot straffeloven § 325 "grov uforstand i tjenesten". Det er dermed ikke tilstrekkelig å bevise uforstand. Det skal mer til. Ifølge SEFO:

"Handlingen står frem som klart uaktsom. Spørsmålet er imidlertid om handlingen er grovt uaktsom" og et uttrykk for "grov uforstand".

SEFO konkluderer imidlertid med at :

Handlingen var en klar feilvurdering. (...). Imidlertid er SEFO under tvil kommet til at handlingen ikke kan karakteriseres som grovt uaktsom, og dermed heller ikke grovt uforstandig."

Eksemplet viser at SEFO mener at handlingene og tjenestemanns vurdering ikke var riktig og retter kritikk mot tjenestemennenes handlemåte. Disse var imidlertid ikke straffbare. Spørsmålet er dermed; hva skal til for at SEFO setter beina ned ? Hvilke type saksforholdene blir karakterisert som grov uforstand og ikke bare uforstand for å kunne sanksjoneres.

Dette er ikke bare en juridisk problemstilling. SEFOs avgjørelser danner presedens og setter terskelen for hvilken atferd som kan aksepteres av polititjenestemenn. Etter vår mening er det svært uheldig at en atferd slik beskrevet i ovennevnte eksempel ikke sanksjoneres, fordi SEFO bidrar i praksis til å øke polititjenestemenns makt overfor borgere. Jo høyere terskelen for hvilke faktiske forhold betegnes som grov uforstand, jo større er sjansen for at tjenestemenn fortsetter å krenke minoritetenes integritet.

Politiets arbeid etterforskningsmyndighet

som påtale- og

Som vi har sett i noen saker har politiet også en nøkkelrolle i etterforskning av saker som gjelder etterforskning av saker som gjelder diskriminering og rasisme.

I diagrammet vises endring i antall anmeldelser for rasediskriminering over i perioden 1991-98. Mellom 1991 og 1998 gikk antall anmeldelser opp fra 35 til 66 i 1996, for deretter å gå ned igjen til 45 i 1998. Vi er ikke kjent med årsaken til nedgangen.

I tabellen nedenfor ser vi at det er et fåtall anmeldte saker som gjelder rasediskriminering som fører til tiltale. I 1998 ble 45 lovbrudd som gjaldt rasediskriminering anmeldt. Av disse ble 26 etterforsket. Hva som videre skjedde i saken fremgår i nedenstående tabell

Lovbrudd. Saker som gjelder rasediskriminering i 1998.	Antall
Anmeldt	45
Ikke etterforsket	19
Etterforsket totalt	26
Etterforskede saker	26
Henlagt, manglende opplysning om gjerningsperson	9
Henlagt, manglende bevis	8
Henlagt, manglende saksbehandlingskapasitet	1
Overført konfliktråd	1
Forelegg	1
Tiltale	3
Andre oppklarte	3

Ser man på tabellen over er det et ganske høyt antall av saker som henlegges av forskjellige årsaker. Som det fremgår av den grafiske fremstillingen basert på tabellen, er det dramatisk reduksjon i antall tilfeller fra anmeldelse (45), til etterforskning (26) og til at tiltale reises (3). Legg merke til at alle henleggelses - uavhengig av årsak – er samlet i diagrammet nedenfor.

Til tross for at det hvert år anmeldes flere saker vedrørende rasediskriminering, ender så å si ingen av tilfellene med tiltale og sak i rettsapparatet. De aller fleste av disse sakene henlegges av politiet. Politiet begrunner ofte dette med at de anmeldte forhold sjelden oppfyller alle vilkårene i den aktuelle straffebestemmelse, og at det derfor ikke er hensiktsmessig å bringe saken inn for retten. Et annet forhold som forklarer det store antallet henleggelses er mangelen på bevis.

Senteret mot etnisk diskriminering ønsker å arbeide nærmere med ovennevnte problemområde i år 2000. Dette vil bli gjort på flere ulike måter.

I Oslo politimesters strategidokument om "Oslo politis forhold til og arbeid med de etniske minoriteter" uttales på side 7 at anmeldelser vedrørende rasediskriminering "skal gis høy prioritet". Vi ønsker å diskutere nærmere med politiet bl a hvordan denne målsetningen søkes oppnådd i og med at 42% av de anmeldte sakene henlegges uten en gang å ha vært etterforsket, jf figuren ovenfor.

Flere av de anmeldte sakene vedrørende rasediskriminering omfattes, som nevnt ovenfor, ikke av rasediskrimineringsbestemmelsene i straffeloven. Dette viser at man har et stort behov for lovendring på området. I denne forbindelse ønsker Senteret å gå i dialog med politiet for å diskutere hvordan slike lovendringer kan utformes for å ramme de straffverdige tilfeller som i dag ikke omfattes av det norske lovverk. Senteret har allerede innledet en slik dialog med Oslo politidistrikt.

Diskriminering i rettsapparatet.

Senteret har gjennom sin rettshjelpsvirksomhet sett eksempler på at personer med minoritetsbakgrunn ikke får tilsvarende behandling i rettsapparatet som etnisk norske.

Sak: 70/99 Ordvalg i en straffesak

Aktor uttalte under prosedyren i en straffesak; "Vi kan ikke godta at disse utlendingene som kommer hit, og som ikke følger norsk lov, går fri." Under replikken som fant sted etter prosedyren utdypet aktor sin uttalelse ved å referere en uttalelse fra en muslimsk kvinne i en annen straffesak som lød som følger; "Alle norske kvinner er horer."

Da det ikke kom tilstrekkelig beklagelse fra politiet, anmeldte Senteret saken til SEFO på Ks vegne. Anmeldelsen til SEFO ble henlagt av statsadvokaten. Henleggelsen ble påklaget til Riksadvokaten og fra Riksadvokatens side er det nå besluttet å undersøke saken nærmere ved å foreta et avhør av aktoren. Senteret ser positivt på dette, da det viser at man tar saken alvorlig.

Mange vil ikke reagere nevneverdig på uttalelsen som det vises til i dette eksemplet, fordi uttalelsen i seg selv ikke er spesielt grov. Det som gjør utsagnene alvorlig er **hvem** som sa det (representant for påtalemyndigheten) og **hvor** de ble sagt – altså i rettsalen. Når et rettssystem forsøker å vurdere om et individ har gjort noe straffbart er det irrelevant å si noe om at han er utlending. Det å vise til stereotyper (forenklede forestillinger) om utlendinger i sin alminnelighet kan påvirke tilhørerne og true objektiviteten. Når en trussel mot objektivitet kommer fra påtalemyndighetens side, svekker dette rettssikkerheten.

Hvordan oppfatter advokater i Norge rettsvesenet vis a vis minoriteter?

Vi har i samarbeid med Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) tatt initiativ til å kartlegge holdninger til personer med minoritetsbakgrunn i rettsapparatet. Andre involverte er fra Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg og Universitetet i Oslo. Et spørreskjema er sendt til et utvalg av 1500 advokater. I undersøkelsen spør vi om deres erfaringer vedrørende minoritetene innen rettsapparatet. Undersøkelsen vil sette søkelys på hvorvidt personer med minoritetsbakgrunn får samme behandling som etniske nordmenn, når saker føres for domstolene. Resultatene av arbeidet forventes i løpet av februar / mars 2000.

Utfordringer - veien videre

Senteret anser det som svært viktig å bistå personer som føler seg diskriminert av politiet. Bakgrunnen til dette er todelt. Det er viktig at en enkeltperson får hjelp og støtte til å si fra om urett som begås av en sentral offentlig instans som politiet jo er. Det er dessuten viktig at ledelsen ved de ulike politikamrene blir oppmerksomme på diskriminerende handlinger begått av deres underordnede slik at holdningsskapende arbeid iverksettes eller videreføres i etaten.

Urettmessig opptreden kan bare korrigeres dersom feil påpekes og urett ikke aksepteres. Formålet med dette er nettopp å bidra til at tilsvarende tilfeller ikke skjer igjen. Det er også viktig at overordnet påtalemyndighet bli kjent med straffbare forhold som blir begått av politiet og derfor bør man rapportere til SEFO i slike tilfeller.

Videre ser vi frem til resultatet av utvalgsarbeidet i tilknytning til utarbeidelse av en lov mot diskriminering for å påse at konkrete episoder som gjelder diskriminering ikke forblir usanksjonert.

Begrense antall henleggelse: Politiet bør være mer aktiv med utvikling av strategier for forebygging, registrering, undersøkning og etterforskning av etnisk diskriminering. Man kunne også ha gått enda lengre. Politiet kunne ha iverksatt tiltak for å stimulere til anmeldelse av etnisk diskriminering. Her forutsetter man at politiet ikke begrenser seg til å bare ta i mot anmeldelser, men bidrar til å synliggjøre at etaten ønsker å håndtere (og løse) denne type saker. I så tilfellet vil minoritetsbefolkningen få signaler om at dette området ikke oppfattes som en belastning for etaten, men faktisk som et

område hvor politiet samarbeider og er interessert i å løse problemene.

SEFO må være sitt ansvar bevisst: SEFO har en sentral rolle i å vurdere hvordan polititjenestemenn bør opptre. Siden sjansen for tiltale og straffeforfølgelse av polititjenestemenn er svært lav, kan politibetjent faktisk ta sjansen for å opptre på en klanderverdig måte. Det er viktig at SEFO er bevisst sitt ansvar i forhold til dette.

Kontaktskapende kontrollmetoder: Politiets rolle er å ivareta samfunnets interesse i opprettelse av ro, orden og sikkerhet. Utøvelse av utlendingskontroll påvirker forholdet mellom lokalmiljøene og politiet. Det er i utgangspunktet vanskelig å utøve kontroll samtidig som at man oppfattes som kontaktskapende og hyggelig. I Tottenham (i den nordlig delen av London) har man innført en ordning som innebærer at alle som polititjenestemennene har følt berettiget grunn til å pågripe, har fått tildelt en folder av politiet. Folderen inneholder informasjon om hvorfor politiet stopper, hvordan dette skal gjøres samt hvilke rettigheter den som er stoppet har i denne forbindelse.

Denne tilnærmingen til politiets kontrollfunksjon er svært interessant å se nærmere på. Vi mener at metoden synliggjør at etaten går fra å være i en forsvarsposisjon til å erkjenne at det kan oppleves som problematisk å bli stoppet. En slik folder kan videre øke kunnskap blant minoritetene om politiets rolle og oppgaver. Dette er nødvendig for å øke tillit mellom gruppene. Endelig opplyser folderen den personen som er stoppet om hvordan den bør oppføre seg på stedet og i ettertid. Senteret ser mange verdier i en metode som virker konflikt dempende og vil gå i dialog med ansvarlige i etaten med tanke på å vurdere hvilke overføringsverdi denne tilnærmingen vil ha i norske forhold.

Utvikling av resultat og suksessindikatorer: Generelt mener Senteret at det er helt avgjørende å utvikle egnede indikatorer som viser hvilke utvikling og resultater man oppnår når man iverksetter tiltak for å løse et problem. Det er en stor utfordring å vise at man ikke begrenser seg til å ønske seg en forbedring av situasjonen men at man også ønsker å evaluere resultatene av tiltak som iverksettes.

Senteret vil i tiden fremover utvikle dialogen med politietaten for å følge opp de ulike punktene som er nevnt ovenfor. Vi vil i tillegg fortsette å arbeide med de konkrete sakene til våre klienter.

Dersom vi skal få en utvikling i rettstilstanden på dette området, er det viktig at brudd på diskrimineringslovgivningen blir anmeldt. Det gjelder ikke å resignere, men å anmelde slike brudd. Minoriteter må få informasjon om politiets rolle og områder der de har en plikt til å følge opp overfor publikum og i noen tilfeller i særskilt grad overfor minoritetene. Skal man få til en dialog med politiet, må politiet og minoritetene stille med gjensidig informasjon og vilje til åpenhet.

Justisministeren tok i oktober 1999 initiativ til å nedsette et utvalg som skal utarbeide en lov mot etnisk diskriminering innen utgangen av år 2000. Vi har sett at det er vanskelig for politi og påtalemyndighet å anvende straffebestemmelser i forhold til de situasjoner eller uttalelser som gjelder diskriminering og rasisme. Dette er også tilfelle

når saken er etterforsket. Mye tyder på at straffebestemmelsene er dårlig tilpasset, og vi er av den oppfatning at dette bør være et sentralt punkt i utvalgets arbeid i år 2000.

Kapittel 5

Religion og livssyn i skolen

Innledning

Ifølge mandatet skal Senter mot etnisk diskriminering ikke bare yte rettshjelp i forhold til diskriminering på grunnlag av nasjonal eller etnisk bakgrunn. Senteret skal også hjelpe de som mener seg forskjellsbehandlet på grunn av sin religion. Oppgaven er forankret i rasediskrimineringskonvensjon som har innlemmet i 1981 religion som diskrimineringsgrunnlag.

Religion i relasjon til diskriminering er et tema som vekker mange følelser. Norge har en statsreligion som også er religionen til det store flertallet i landet. Dette betyr nødvendigvis at statsreligionen preger mange sider av samfunnet – feiring av høytider, program på radio og fjernsyn, kunst, musikk og litteratur. Kontrasten mellom religionsutøvelsen blant majoritetsbefolkningen i Norge og blant noe personer med minoritetsbakgrunn er stor. Utøvelsen av religion berører alle på et vis fordi den er knyttet til ens identitet og har mye å si på den private sfæren. Religion bestemmer personlige valg på mange livsområder – noe som virker inn på f eks moralsyn, klesdrakt, mat eller oppdragelse. I et land der det finnes en statsreligion og der et stort flertall av befolkningen er medlem av statskirken, er ulike religiøse grupper som er i mindretall spesielt synlige.

Senteret har hittil fått noen enkelthenvendelser angående diskriminering på trosgrunnlag og hatt møter med en del representanter for religiøse trossamfunn. De fleste henvendelser gjelder barnas – og foreldrenes forhold til KRL-faget. Noen få angikk religionsutøvelse i andre sammenhenger. Vi baserer våre kommentarer hovedsakelig på disse henvendelsene. Her er det viktig å presisere at henvendelser til oss hittil gjelder hva foreldrene opplever som krenkende for sine barn. Senter mot etnisk diskriminering er kjent med at det også er viktig å ta hensyn til barnas selvbestemmelsesrett i henhold til Barneloven § 31, annet ledd. Der står det:

"Når barnet er fylt 12 år, skal det få seie sin mening før det vert teke avgjerd om personlege tilhøve for barnet, Det skal legges stor vekt på kva barnet meiner. "

FNs barnekonvensjon vektlegger også barnets selvbestemmelse. På bakgrunn av ovennevnte er vi også interessert i å innhente opplysninger fra barn og tenåringer om hvordan de opplever dagens praksis.

Barna og KRL-faget

KRL-faget ble innført høsten 1997.

Retningslinjer for differensiert undervisning og avgrenset fritak

Ifølge rundskrivet om differensiert undervisning og retten til avgrenset fritak er Kristendoms kunnskap med religion og livssyn (KRL- faget) ment å være et fag som åpner for dialog mellom folk med forskjellige livssyn i skolen. KRL-faget gjelder først og fremst barnas forhold til religion i skolen. Der man før delte klassene og hadde egne timer for elever som ikke tilhørte statskirken, ønsket man å ha felles timer og felles læreplanverk for faget. Samtidig som dialog mellom religioner har vært et element, har det vært intensjonen at faget skulle være et kunnskapsfag som skulle sikre at elevene kjente den kristne historiske kulturarven i Norge. Dette skal være til hjelp for å forstå litteratur, kunst arkitektur og andre kulturformer som har blitt påvirket av bibelen, kirken og andre elementer i den kristne kulturarven.

Retten til avgrenset fritak er lovfestet i grunnskoleloven § 13 nr. 10:

"Kristendoms kunnskap med religions- og livssynsorientering er eit skolefag som normalt skal samle alle elevar.

Eleven skal etter skriftleg melding frå foreldre/ føresette få fritak frå dei delar av undervisninga ved den enkelte skolen som dei ut frå eigen religion eller eige livssyn opplever som utøving av annan religion eller tilslutning til anna livssyn. Dette kan m.a vere religiøse aktivitetar i eller utanfor klasserommet. Skolen skal ved melding om fritak, så langt det er råd og særleg på småskoletrinnet, søkje å finne løysingar ved å leggje til rette for differensiert undervisning innanfor læreplanen. Elevar som har fylt 15 år, gir sjølv skriftleg melding som nemnd i andre leddet."

I henhold til KUFs rundskriv (F-03-98) åpner lovparagrafen likevel for at foreldre/foresatte kan be om at deres barn kan få fritak fra deler av undervisningen ved den enkelte skolen. Det er altså ikke tale om et fullt, men avgrenset fritak. Avgrenset fritak i faget kan skje etter skriftlig melding fra foreldre/ foresatte dersom de ut fra egen religion eller eget livssyn opplever undervisningen som utøving av annen religion eller tilslutning til annet livssyn.

Departementet legger til grunn at når foreldrene krever fritak fra klare religiøse aktiviteter, skal det gis fritak (avgrenset fritak). I slike tilfeller er det ikke krav til noen begrunnelse fra foreldrene. Når det gjelder krav om fritak utover de klare religiøse aktiviteter må det stilles større krav til foreldrenes begrunnelse.

Mange stilte seg spørrende til hvorvidt et obligatorisk kristendomsfag kunne være i tråd med internasjonale konvensjoner og religionsfriheten da faget ble innført i 1997, noe som fremkom av mediedebatten og av reaksjonene fra tros- og livssynsorganisasjonene. . Det refereres til retten til undervisning i ulike menneskerettighetskonvensjoner og i MR-erklæringen av 1948. I rundskrivet om differensiert undervisning og retten til avgrenset fritak fra utdanningsdepartementet refereres det i flere sammenhenger til disse konvensjonene.

Senterets erfaringer

Senter mot etnisk diskriminering har fått flere henvendelser fra foreldre som mener at gjennomføringen av dette faget er problematisk for deres sine barn. Vi har også fått

meldinger fra tros- og livssynsorganisasjoner om at dette faget skaper stor uro blant deres medlemsgrupper.

Sak (ikke i erfaringsarkivet): Hvordan fungerer fritakordningen ?

Moren til en muslimsk elev ba skolen om informasjon om fritaksmuligheter for sin førsteklasing. Hun ønsker at han skal delta i undervisningen og ikke bli ekskludert, men at han skal få fritak når undervisningen er forkynnende eller under aktiviteter som bønn, salmesang osv.

Ved henvendelse til skolesjefens kontor har hun fått beskjed om at skolen er pliktig å gi differensiert undervisning. Skolen nekter å gi et slikt tilbud, men tilbyr at gutten skal få fri fra skolen i de timene det gjelder. Timene er lagt på begynnelsen av dagen slik at dette lar seg gjøre. Hun melder også om at barna får fortalt historier fra ulike religioner uten at de har det klart for seg at dette er en del av hinduistisk, muslimsk eller buddhistisk tankegods. Kunnskap om andre religioner fremstilles ikke på det hun oppfatter som en faglig forsvarlig måte.

Saken viser at det er vanskelig å få **informasjon** om fagets innhold og når klassen skal gjennomgå hvilke emner. Noen skoler er flinke med å informere, men de som har henvendt seg til oss har ikke følt at de har fått tilstrekkelig informasjon. Fra annet holdt vet vi at mange foreldre har søkt om fullt fritak for sine barn, men har fått avslag uten å få god informasjon om mulighetene for delvis fritak I forbindelse med dette arbeidet har vi spurt foreldre om de har fått kopi av rundskrivet om dette temaet fra Utdanningsdepartementet. Dette fordi rundskrivet er et retningsgivende for hvordan foreldrene og skolen bør forholde seg til faget. Ingen av foreldrene som kontaktet oss hadde hørt om rundskrivet eller fått tilbud om å få det i forbindelse med søknad om fritak.

Sak 291/99: Elev løper ut av klasserommet

En muslimsk gutt ved en barneskole i Oslo forlot klasserommet i protest fordi han opplevde undervisningen som forkynnende. Eleven er dypt religiøs, og har en annen oppfatning av hva som er forkynnelse enn det læreren har. Moren er ikke fornøyd med mulighetene til delvis fritak slik de fungerer i dag. Hun – og sønnen – føler at KRL-faget i for stor grad preges av kristendommen. Fremstillingen av deres egen religion tar opp for liten tid i forhold til resten av pensum. De har reagert på en illustrasjon av profeten Muhammed i læreboken, da slike bilder er strengt forbudt innen Islam. Moren ønsker større muligheter til differensiert undervisning, slik at sønnen, og andre barn som har en annen religion, får et konkret alternativ når klassen synger salmer utfører andre aktiviteter de søker fritak fra. Moren ønsker også god informasjon i en årsplan slik at hun kan vite når sønnen skal tas ut av undervisningen.

Senteret har sendt en detaljert søknad om fritak fra utvalgte aktiviteter og emner i læreplanen, med forslag om differensiert undervisning som kan gi barnet et alternativ til det moren ber om fritak fra. Vi har per dags dato ikke mottatt svar fra skolen.

Den problemstillingen som saken belyser er relatert til **opplevelse av faget som forkynnende og med en for sterk kristen dominans**. Enkelte foreldre melder om at det barna lærer om andre religioner, ikke minst deres egen religion, er fra et kritisk

kristent perspektiv, og er i strid med det de lærer hjemme. Mange er redd for forkynnelse, mens andre er opptatt av at det brukes for lite tid på andre religioner. Mengden stoff om kristendommen versus andre religioner oppfattes som uforholdsmessig stor.

Sakene så langt illustrerer at **differensiert undervisning** ikke løser det grunnleggende problemet, at foreldre ikke føler seg trygge på at det ikke drives forkynnelse eller feilinformasjon om deres egen religion. De som har tatt kontakt med Senter mot etnisk diskriminering sier at de ikke føler at det brukes nok ressurser på differensiert undervisning. En variant er at barna er sendt ut uten noe tilbud om undervisning (enten i et annet klasserom eller i et hjørne av klassen. En annen er at de er tilstede mens de andre synger salmer gjentatte ganger – og kommer hjem og synger salmene som de har hørt på.

Eksklusjon er også et problem: Foreldrene hadde gjerne sett at barna fikk et faglig tilbud i den perioden de ikke deltok i den øvrige klassens aktivitet. Flere er bekymret for at denne formen for fritak fungerer dårlig sosialt for barna. I skolegården er det mye mer snakk om religiøse forskjeller, og enkelte foreldre søker ikke om delvis fritak fordi de frykter at det er belastende.

KRL-faget i rettsapparatet

Human-etisk Forbund og en rekke enkeltpersoner som har barn i grunnskolen har gått til sak mot staten angående KRL-faget Human-etisk forbund mente at KRL-faget er et overgrep overfor livssynsminoritetene og at Norge har gjort seg skyldig i brudd på en rekke internasjonale konvensjoner..

Staten har gjort gjeldende at formålet med KRL-faget ikke er å tilskynde kristen tro men å fremme toleranse og forståelsen. Undervisningen i KRL-faget skal være kunnskapsformidlende og skal ikke ha preg av religiøs indoktrining.

Lagdommer Erik Møse utredet saken og vurderte samsvaret mellom faget og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter), FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs barnekonvensjon. Han konkluderer med at det tryggeste ville være en generell fritaksrett. Men han kan ikke si at begrenset fritak vil være i strid med konvensjonene. Forutsetningen er da at man får en ordening som i praksis ligger innenfor deres rammer. Mye vil avhenge av den videre lovbehandling og den konkrete gjennomføring av faget

Oslo byretten avsa dom 16. april 1999. Etter en samlet vurdering, derunder en overfladisk vurdering av flere av lærebøkene i KRL-faget, kom retten til at undervisningen i KRL-faget ikke krenker internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter. Som følge av dette ble Staten frifunnet i søksmålet. Human-etisk forbund fikk medhold i at saken skulle fremmes.

Human-etisk forbund har anket saken til Lagretten. Islamsk råd har også gått til retten mot Staten i oktober 1999. Saken er ikke avsluttet

Fullt fritak versus delvis fritak:

Vi har bistått foreldre som ber om hjelp for å søke fullt fritak. Dette til tross for at loven ikke gir adgang til fullt fritak. Årsaken er bl a at foreldre opplever at delvis fritak er prøvd ut, og det har ikke ført til en undervisning foreldrene aksepterer. Foreldrene har også blitt møtt med myndigheter med argumenter om at det ikke er dokumentert noe behov for fullt fritak.

Inntrykket blant de som har søkt om delvis fritak er at det går noenlunde greit å få fritak fra en del ritualer og for eksempel kirkebesøk ved skoleavslutning.

Noen foreldre føler at de må krangle seg til fritak og føler at både barn og voksne oppfattes som sære og kverulante når de påpeker at enkelte aktiviteter eller fortellinger i læreboken virker religiøst krenkende. Oppfølgingen av fritaksreglene krever at foreldre og barn har meget godt kjennskap til egen religion og den kristne religion. Ikke alle har like store muligheter til å være årvåkne og kreve sin rett til informasjon og fritak.

I rundskrivet fra KUF finnes det en formulering som oppsummerer det syn mange foreldre møtes med når de melder om at noe ikke passer inn med deres tro og når de søker om fritak.

"Utgangspunktet for vurderingen er hva foreldre opplever som utøvelse eller tilslutning til annen religion eller livssyn, og ikke hva skolen finner å kunne akseptere. Det må likevel foretas en vurdering av om man står overfor aktiviteter eller handlinger med religiøst innhold som det er rimelig å be seg fritatt fra. Dersom elevene skulle være fritatt fra enhver aktivitet i skolen som foreldrene opplever som et religiøst/etisk problem, ville det være umulig å gi den kunnskapen som læreplanen legger opp til. Det vises i denne sammenhengen til at folkeretten ikke er til hinder for at kunnskap om religioner, generell religionshistorie og etikk gjøres obligatorisk. Videre vises det til at elevene etter barnekonvensjonen har en selvstendig rett til opplæring."

Hvis foreldre ber om en ganske omfattende liste over emner og aktiviteter de ønsker avgrenset fritak fra, kan de risikere å få nei på mange temaer fordi dette vurderes ut fra skolens syn på hva som er rimelig. Noen foreldre har fortalt at de konfronteres med at andre fra samme religion har akseptert de samme aktivitetene, dersom kan ikke de forvente å få fritak. En far sier "Vi må krangle oss til alle fritak". En annen erfaring er at det er forskjellig oppfatning om hva som er forkynnelse og hva som er ren kunnskapsoverføring mellom hjem og skole. Når barna lærer om de ti bud er det noen foreldre som mener det er forkynnelse. .

Religiøse minoriteter i skolen problemstillinger

– andre

Vi har hittil fått få meldinger om andre typer problemer knyttet til skole og religion.

Organisasjonen Islamsk Kvinnegruppe i Norge har meddelt at skoler har ulik praksis når det gjelder å godkjenne svømmeopplæring de organiserer i dette fylket. Noen godkjenner at jenter får fritak fra felles svømming, mens andre insisterer at jentene må svømme i opplæring som ikke er kjønnsdelt. For noen foreldre er det en fullgod løsning at det legges opp til kjønnsdelte klasser. For andre er dette et problem fordi det bryter med sømmelig atferd å være avkledd, også med eget kjønn. For denne gruppen vil eventuelt godkjenning av egne opplegg være nødvendig.

Et problem tatt opp av kvinner fra Islamsk kultursenter gjelder konflikter med skolen når det gjelder praktisering av faste. Omfanget av problemet er foreløpig ukjent for oss.

Senteret har i liten grad fått oversikt over vanskeligheter relatert til fritak fra religiøse aktiviteter i forbindelse med fellessamlinger og musikktimer. Rundskrivnet om differensiert undervisning åpner for slikt fritak, men vi har fått høre (i tilknytning til KRL-faget) at enkelte skoler ikke følger opp hensynet til religiøse minoriteter ved høytider og andre felles markeringer godt nok.

Utfordringer - veien videre

Vi har ganske nylig begynt å bistå foreldre i forhold til KRL-faget. Senteret har fått henvendelser som gjelder søknader om delvis fritak, og enkelte har også bedt om søknader om fullt fritak. Faget har ikke eksistert så lenge, og fritak og differensiert undervisning praktiseres tydeligvis svært forskjellig fra region til region og fra skole til skole.

Senter mot etnisk diskriminering kan konstatere at enkelte foreldre og barn opplever at praktiseringen av faget oppleves som diskriminerende på grunnlag av religion eller tro. Vi vil kunne si mer om hvordan ulike skoler håndterer de konflikter som oppstår i en slik situasjon i senere rapporter.

Uansett er god informasjon og godt samarbeid med foreldre en forutsetning for at faget skal fungere etter intensjonene, men foreløpig tyder signaler vi har fått på at det finnes ganske varierende praksis fra skole til skole. Det ligger mye arbeid igjen for å få dette til over hele landet.

Det er andre instanser som har engasjert seg i dette kompliserte området. Vi har vært i kontakt med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Sikh-samfunnet i Norge, Humanetisk forbund, Islamic Cultural Centre og Islamsk Kvinnegruppe i Norge. Vi vil følge rettssaken om KRL-faget som Islamsk råd har startet nylig. Vi vil også kontakte flere livssynssamfunn, deriblant Det mosaiske trossamfunn og Islamsk råd, over tid. Som nevnt tidligere, blir det også nødvendig for oss å ha kontakt med noen barn og unge for å få deres oppfatning av religionsutøvelse og skole.

Kapittel 6 Utlendingsrett.

Innledning

Gruppebehandling versus individuell behandling.

Diskriminering på grunn av statsborgerskap

Utfordringer - veien videre

Innledning

Det er ikke lett å vite om de sakene som har sitt opphav i lovene som omhandler utlendingers tilknytning til riket, kan betraktes som "diskrimineringssaker". Med andre ord hva slags saker etter utlendingsloven bør Senteret arbeide med ?

Er utlendingssaker saker for Senteret ?

Utlendingslovens behandling av utlendinger er ikke i seg selv en type forskjellsbehandling som faller innenfor Senterets mandat. At noen utlendinger kan utvises fra Norge mens norske statsborgere ikke kan utvises eller at en utlending er rammet av et vedtak i henhold til utlendingsloven er ikke per definisjon saker som Senteret skal håndtere.

Det er de faktiske forhold i hver enkelt sak, herunder begrunnelsen for vedtaket (regelanvendelse og skjønnsutøvelse), saksbehandling m.m., som tilsier om det har skjedd en forskjellsbehandling basert på trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Om en sak etter utlendingsloven skal behandles av Senteret kan ikke leses ut fra hvilken lovbestemmelse i utlendingsloven vedtaket er truffet i henhold til, men er avhengig av sakens innhold.

Noen typiske henvendelser som Senteret har mottatt siden sin opprettelse er saker som gjelder asyl, besøksvisum, utvisning, oppholdstillatelse/arbeidstillatelse og familiegjenforening.

Senteret har i alle sakene foretatt en helhetsvurdering for å avgjøre om saken har et diskrimineringstilsnitt. Noen momenter i vår vurdering har vært som følger:

- Om det har vært uttalelser (skriftlig eller muntlig) og handlinger som direkte sannsynliggjør eller tyder på at man er blitt forskjellsbehandlet på grunn av etnisk opprinnelse
- Om håndteringen av saken fraviker forvaltningspraksis eller rettspraksis
- Om klienten er utsatt for en kritikkverdig saksbehandling
- Om Senteret har bakgrunnkunnskap som kaster nytt lys over saksforholdene.

Senteret er ikke noen klageinstans. Senteret har av den grunn ikke mulighet til å klage på forvaltningens vedtak. I saker etter utlendingsloven har klientene allerede engasjert en advokat (eller annen fullmektig) for å påklage et vedtak eller for å begjære en omgjøring av et vedtak. I disse konkrete sakene har Senteret foretatt en konkret

vurdering av saksforholdene, gitt klienten en juridisk vurdering av rettstilstanden og i enkelte tilfeller skrevet et støtteskriv. Følgende sak er et eksempel:

Sak 183/99: Feil tolk, usikkert avhør

K er flyktning som bor i Norge. Ks to barn søkte om oppholdstillatelse på grunnlag av familiegjenforening ved den norske ambassaden i et afrikansk land.

Utlendingsdirektoratet (UDI) avslo søknaden fordi de mente at det ikke var tilstrekkelig godtgjort (bevist) at søkerne var Ks barn. UDIs konklusjon var basert på at motstridende opplysninger i Ks, barnas og farens avhør svekket søknadens generelle troverdighet. UDIs avslag ble påklaget til Justisdepartementet av Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (Selvhjelp) på vegne av K, og saken ble henvist av Selvhjelp til Senteret. Senteret skrev et støtteskriv til Justisdepartementet. Justisdepartementet tok klagen til følge og innvilget oppholdstillatelse til Ks barn på grunnlag av familiegjenforening.

Senterets formål med å skrive et støtteskriv var å supplere advokatens klage med argumenter knyttet til diskriminering. Senteret mente at UDIs vedtak ble truffet på et altfor spinkelt grunnlag og måtte sies å være en krenkelse av den grunnleggende menneskelige rett til verdig samliv og den lovbestemte rett for barna til å gjenforenes med sin mor. UDIs vedtak henviste til noen få motstridende opplysninger med hensyn til ekteskapsdato, om K var gravid under ekteskapsinngåelse og barnas fluktrute. Når barna ble avhørt brukte ambassaden en tolk som ikke kunne snakke barnas morsmål. Tolken oversatte fra et språk som barna nylig hadde lært etter flukten. Tolken oversatte til engelsk – et språk som han ikke behersket godt. Deretter ble opplysningene oversatt til norsk. Med bruk av en tolk som var inkompetent i forhold til oppdraget, måtte det forventes at opplysningene omkring familien og flukten lett kunne bli forvrenget.

Saken er en god illustrasjon på myndighetens overdrevne søk etter motstridende opplysninger i avhørssituasjonen og at ubetydelige uoverensstemmelser i forklaringene tillegges for stor vekt.. Når vi ser hvor store konsekvensene kan bli er det også grunn til å stille spørsmål om intervjuobjektene er tilstrekkelig opplyst om hvor viktig et presist svar til spørsmålene er, og at omtrentlige svar som ikke er helt korrekte ville kunne føre til tap av rettigheter.

Hvorvidt man er enig eller uenig med myndighetenes strenge regelanvendelse eller skjønnsutøvelse er ikke et element som Senteret skal ta i betraktning når Senteret vurderer saksforholdene. Følgende er et eksempel på en sak som Senteret mente falt utenfor sitt mandat:

Sak 145/99: Streng men klassisk rettspraksis

Både UDI og Justisdepartementet traff vedtak om å utvise K. Vedtakene var begrunnet med at K var straffedømt til 2 års fengsel for alvorlige voldshandlinger. Ut fra forbrytelsens alvor ble ikke Ks tilknytning til riket (herunder tilknytning til samboer og barn) tillagt særlig vekt og myndighetene fant at utvisningen ikke var et uforholdsmessig tiltak overfor K og hans nærmeste familie. Vedtakene kunne i dette tilfellet ikke sies å stride mot forvaltningspraksis og rettspraksis.

Gruppebehandling versus individuell behandling

Det hevdes av en rekke jurister og organisasjoner at myndighetene baserer sine vurderinger på "generelle erfaringer" når de saksbehandler saker angående visse nasjonalitetsgrupper. En slik begrunnelse vil være uakseptabel. For eksempel, vises det noen ganger til at et avslag på søknad om besøksvisum er begrunnet i at myndighetene har "generelle erfaringer" som tilsier at personer fra vedkommende land ikke forlater Norge ved visumstidens utløp.

Andre viser til at man vil ikke se forskjellsbehandlingen i en enkeltsak, men når flere saker vurderes samlet vil man kunne danne seg et bilde av en mer eller mindre systematisk forskjellsbehandling. For eksempel, blir det påstått av enkelte at myndighetene er mye raskere til å utvise en person dersom vedkommendes ektefelle/samboer ikke er etnisk norsk. Dersom vedkommendes ektefelle/samboer på den annen siden er etnisk norsk vil myndighetene være mer tilbakeholdende med å utvise personen.

Uten en mer grundig sammenligning av flere saker slik nevnt ovenfor vil man ha problemer med å finne et diskrimineringsselement i en enkeltsak. Dersom den informasjonen gir et riktig bilde av forvaltningspraksisen, så kan det være Senterets oppgave å se nøye på, og dokumentere slike saker.

Diskriminering på grunn av statsborgerskap

På bakgrunn av rapporteringen fra ulike personer har Senteret tatt initiativ til å be Utlendingsdirektoratet om å revurdere begrunnelser for sitt rundskriv 98-11 vedrørende villkår for opphold som au-pair.

Punkt 3.2 av rundskrivet setter følgende vilkår til vertsfamilien for at en søker skal få innvilget arbeidstillatelse som au pair:

- Når en eller flere av vertsfamiliens medlemmer har utenlandsk nasjonalitet eller opprinnelse, kreves som et utgangspunkt at denne er forskjellig fra søkerens nasjonalitet.
- Vertsfamilien må benytte norsk språk i dagliglivet.
- Vertsfamilien må representere norsk kultur.

Et enkelt og fiktivt eksempel vil belyse situasjonen:

I familien X er moren norsk, faren peruansk. Familien vil ikke kunne få noe au pair fra Peru med den begrunnelsen at faren har samme nasjonalitet som søkeren. Derimot vil familien X kunne få en amerikansk au pair fordi den vil, ifølge regelverket, ha større forutsetninger til å kunne formidle den norske kulturen til denne au pairen. Rundskrivet innebærer at familier, hvor en eller flere har utenlandsk opprinnelse, ikke har samme adgang til å være vertskap for en au pair som en etnisk norsk familie. Rundskrivet er diskriminerende ovenfor den utenlandske personen i

vertsfamilien på grunn av hans/hennes statsborgerskap. Rundskrivet er også diskriminerende overfor den norske personen i vertsfamilien på grunn av hans/hennes ektefelles statsborgerskap.

Rundskrivet er begrunnet i at au pair-ordningen skal bidra til at au pairen skal få kunnskaper i norsk språk og et bedre kjennskap til Norge under sitt opphold i landet.

Kriteriene for anvendelsen av dette vilkåret er svært utydelige. Senteret mener at det ikke er riktig å forutsette, slik man gjør i rundskrivet, at dette ikke lar seg oppfylle når et medlem i vertsfamilien har samme statsborgerskap som au pairen. Mange nordmenn gift med utlendinger klarer, til tross for ekteskapet, å formidle den norske kulturen. Mange vertsfamiliemedlemmer med utenlandsk opprinnelse tar aktivt del i norsk kultur og samfunnsliv og vil kunne introdusere au pairen for dette på en god måte. Det er diskriminerende at rundskrivet forutsetter det motsatte.

Videre reagerer Senteret kraftig på at det oppstilles som et vilkår for å få være vertsfamilie at familien "representerer norsk kultur". Innholdet i uttrykket "norsk kultur" er ikke definert. Norge er per i dag et flerkulturelt samfunn og innholdet i det som kan sies "å være norsk" er under kontinuerlig utvikling. Dette bekreftes av en vedvarende mediedebatt, av antropologer og av kulturforskere. I dag spiser nordmenn annen mat, de har endret kontaktflaten, med utenlandske medier og mennesker og de tilbringer ferien annerledes enn det tradisjonelle bildet av det typisk norske. Hvordan forholder seg myndigheter til dette i vurdering av ovennevnte kriterium?

Endelig stiller vi spørsmål ved Rundskrivets forenlighet med EØS-avtalen. Er både ett medlem i vertsfamilie og au pairen EØS borger bør hensynet til statsborgerskap falle bort.

Senterets synspunkter har blitt formidlet til Utlendingsdirektoratet. Det er senere opplyst om at UDI i samråd med Justisdepartementet vurderer å endre innholdet i rundskriv UDI 98-11. Senteret er kjent med at dette er blitt lovet andre organisasjoner som har påpekt situasjonen før, uten at vi kan registrere at det har skjedd noe endring. Tvert om, Senteret har nylig fått konkrete henvendelser fra vertsfamilier som har mottatt avslag de siste månedene.

Utfordringer - veien videre

Utlendingsrett er et stort og omfattende rettsområde som er regulert av mange lover og forskrifter. Vi vurderer saksforholdene nøye og ser på om det finnes et diskrimineringsmoment før vi bestemmer oss for å handle.

Senteret vil videre følge nøye med på de områdene som fagpersoner påpeker som spesielt problematiske i forhold til menneskerettigheter.

Det er også en utfordring å tilpasse eksisterende lovverk til de kravene som stilles i den nye menneskerettsloven vedtatt tidligere i år, eller EØS-avtalen. Senteret følger nøye på de prosessene som igangsettes i denne sammenheng.

Kapittel 7 Diskriminering på boligmarkedet.

Hva vet vi om diskriminering på boligmarkedet i dag?

Regelverket

Boligformidling - Høyesteretts dom om boligdiskriminering

Utfordringer - veien videre

Hva vet vi om diskriminering på boligmarkedet i dag?

I et trangt boligmarked er det fristende å bruke diskriminerende utsilingsmekanismer når man skal selge eller leie ut et hus eller en leilighet. Boligeierens jakt på den best betalende kjøper eller leietaker medfører at mange utelukkes fra boligmarkedet. Mangelen på boliger medfører imidlertid at eierne også kan tillate seg å sortere boligsøkere ut fra andre kriterier enn kun deres kjøpekraft. Det er ofte nok å være arbeidsledig, student, enslig mor eller innvandrere for å bli utestengt fra boligmarkedet. Selv om årsakene til de stengte dørene er mange, så har Senter mot etnisk diskriminering grunn til å tro at personer med minoritets og/eller innvandrerbakgrunn er spesielt utsatt for en diskriminerende praksis.

Statistisk Sentralbyrås (SSB) levekårsundersøkelse, foretatt blant etniske minoriteter i 1996, viser at gjennomsnittlig 20 % av landets minoritetsbefolkning har opplevd diskriminering på boligmarkedet. Diskrimineringen oppleves imidlertid ulikt gruppene i mellom.

Det er flest somaliere (60%) og iranere (50%) som hevder å ha opplevd diskriminering, mens "bare" 10 % av vietnamesere og pakistanere hevder å ha opplevd dette.

FAFOs undersøkelse av flyktingers levekår i Oslo fra 1995, viser at hele 45% mener å ha opplevd diskriminering på boligmarkedet.

Innvandrere og flyktinger er i langt høyere grad enn nordmenn leiere framfor eiere av sin bolig. Dette betyr at diskriminering på leiemarkedet rammer dem sterkt.

Hittil har Senter mot etnisk diskriminering fått få enkelthenvendelser angående diskriminering på boligmarkedet. Dette betyr imidlertid ikke at diskriminering på boligmarkedet ikke forekommer. Rapporter fra Byggforsk og Norsk Institutt for By- og Regionsforskning (NIBR) bekrefter en utbredt diskriminering på boligmarkedet.

Regelverket

I dag finnes det kun en lovbestemmelse som direkte omhandler boligdiskriminering, nemlig boligbyggelagsloven § 10.

Boligbyggelagsloven § 10 1. og 2. ledd:

"Et boligbyggelag skal til enhver tid være åpent for nye andelseiere. Alle andeler gir samme rett og plikt med mindre noe annet følger av denne lov.

Vedtektene kan fastsette alminnelige vilkår for å være andelseier, dog ikke vilkår om norsk statsborgerskap."

I tillegg til ovennevnte bestemmelse finnes det noen spredte lovbestemmelser som kan brukes i kampen mot enkelte typer diskriminering på boligmarkedet. I disse lovbestemmelsene kan man skille mellom diskriminering utøvet av:

- Boligformidlere
- de som eier eller leier ut boligene
- boligsamvirkets organer, dvs. styret og generalforsamling.

Vi vil i det følgende gjøre rede for hvilke bestemmelser vi her sikter til.

Boligformidling

Det kan stilles spørsmålsteget ved om diskriminering utøvet av boligformidlere kan forhindres med dagens lovverk.

I teorien forbyr straffeloven § 349 a diskriminering ved levering eller tilbud av varer og tjenester (se kapittel 1, del II, "Behov for en bedre lovgivning" for bestemmelsens ordlyd). Begrepet "tjenester" omfatter boligformidling. Frem til Høyesteretts dom av 27. august 1999, var § 349 a oppfattet som selve nøkkelbestemmelsen i kampen mot etnisk diskriminering utøvet av eiendomsmeglere og andre boligformidlere. Jfr nærmere nedenfor om selve dommen.

Høyesterettsdommen innebærer at straffeloven § 349 a er utilstrekkelig som vern mot diskriminering blant boligformidlere. Dette innebærer at det ikke finnes noen reelle sanksjoner mot boligformidlere som forskjellsbehandler. Ovenfor har vi beskrevet politiets og påtalemyndighetens manglende håndheving av denne bestemmelsen. Vi har påpekt at bestemmelsen er mindre egnet som virkemiddel for å bekjempe diskriminering enn det sivilrettslige bestemmelser vil være (se kapittel 1, del II, "Behov for en bedre lovgivning").

Heller ikke i eiendomsmeglingsloven finnes et forbud mot diskriminering utøvet av boligformidlere. Eiendomsmeglingsloven § 2-8 omhandler tilbaketrekking av bevilling til å drive eiendomsmegling. Slik denne lovbestemmelsen lyder per i dag er det ikke mulig å trekke tilbake en bevilling på grunn av en meglers gjentatte

diskriminering. Dette gjelder både dersom megleren direkte diskriminerer og dersom han/hun passivt formidler kundens diskriminerende ønsker.

Norsk eiendomsmeglerforbunds egne etiske regler inneholder et forbud mot å nekte en klient profesjonell hjelp på grunn av rase, religion, kjønn eller nasjonalitet, jfr. § 5. Imidlertid finnes det ikke én eneste sak hvor en megler har fått disiplinærstraff for å ha drevet med etnisk diskriminering.

-

- **Private eiere og utleiere av boliger**

Salg, leie eller fremleie av en bolig er ikke omfattet av straffeloven § 349 a. Det betyr at eiere som selger eller leier ut en bolig og leietakere som fremleier en bolig, ikke kan tiltales for brudd på straffeloven § 349 a. Bakgrunnen til dette er at salg eller utleie av en bolig ikke er betraktet som en "vare eller tjeneste" i lovens forstand. Diskriminering utøvet av private eiere og utleiere faller derfor utenfor straffeloven §349 a.

Boligsamvirke

Det finnes imidlertid lovbestemmelser som kan brukes for å hindre at diskriminering utøves av styret og/eller generalforsamlingen i et boligsamvirke.

Borettslagsloven § 16, jfr § 34 a, krever "saklig grunn" for at styret skal kunne nekte å godkjenne erverv, via kjøp eller arv, eller fremleie av bolig. Til tross for at bestemmelsene ikke omtaler etnisk diskriminering spesielt, kan bestemmelsene brukes dersom en nektelse er basert på etnisk opprinnelse. Dersom et styre f eks nekter overdragelse av en leilighet fordi kjøperen har en annen etnisk opprinnelse enn norsk, er det ikke saklig begrunnet og dermed ulovlig.

Til tross for ovennevnte har Senter mot etnisk diskriminering erfart at det forekommer etnisk diskriminering i forbindelse med styrers godkjenning. Dette gjelder særlig ved godkjenning av fremleie av bolig.

Boligbyggelagene utøver ingen kontroll over styrers vedtak angående fremleie av bolig. Derfor er det ingen mulighet for reaksjon eller sanksjon dersom andelseieren (fremleieren) eller offeret for diskrimineringen ikke selv tar affære. Offeret har imidlertid ikke selv mulighet for å bringe et tilfelle av slik diskriminering inn for rettsapparatet med krav om at styrets vedtak settes til side. Det følger av borettslagsloven § 34 a at det bare er andelseieren som har mulighet til å bringe en usaklig nektelse fra styret inn for rettsapparatet. Hvis andelseieren ikke går til søksmål, har offeret altså ingen mulighet for å angripe diskrimineringen juridisk.

Følgende typer diskriminering kan forekomme i boligsamvirker og boaksjeselskaper:

- Styret nekter å godkjenne kjøp av andel på grunn av kjøperens etniske opprinnelse, nasjonalitet eller religion.

- Styret nekter å godkjenne fremleie av bolig på grunn av fremleietakerens etniske opprinnelse, nasjonalitet eller religion.
- Generalforsamling fatter vedtekter som begrenser etniske minoriteters adgang til å fremleie eller kjøpe bolig.
- Personer med innvandrerbakgrunn blir nektet adgang til bolig på grunn av at vedkommende ikke kan snakke norsk.
- Søknadsskjemaer for fremleie spør etter nasjonalitet av fremleietakeren.

Boretslovutvalget

Et offentlig nedsatt utvalg arbeider i dag med forslag til endringer i boretslagsloven og boligbyggelagsloven. Utvalget skal levere sin rapport innen utgangen av 1999.

Senteret har hatt kontakt med utvalget for å sette boligdiskriminering på dagsorden. Vi presenterte i den forbindelse ulike forslag til endringer i de ovennevnte lovene for å sikre et bedre vern mot etnisk diskriminering på boligmarkedet. Vi understreket viktigheten av at selve lovteksten inneholder uttrykkelige forbud mot etnisk diskriminering utøvet av styret og generalforsamlingen. Et uttrykkelig forbud vil blant annet sende en sterkt signal til styrer og generalforsamlinger. Forbudet er foreslått også anvendt på tilsvarende måte overfor boaksjeselskap.

Boligformidling – Høyesteretts dom om boligdiskriminering

Høyesterett avsa 27. august 1999 en dom vedrørende boligdiskriminering. Vi vil i det følgende redegjøre for sakens fakta.

En formidler av utleieboliger var tiltalt for brudd på diskrimineringsforbudet i straffeloven § 349 a. Tiltalte hadde et kartotek over ledige boliger som ble tilbudt boligsøkere som betalte et gitt beløp for å få adgang til kartoteket.

På flere av kortene i kartoteket var det påført "kun norske" eller "norske i fast arbeid". Det var tiltaltes kunder som hadde ønsket disse påskriftene. Tiltalte tilbød som en følge av dette personer med innvandrerbakgrunn en klart dårligere tjeneste enn etnisk norske.

Oslo byrett frifant tiltalte. Fagdommeren, som utgjorde mindretallet, mente imidlertid at tiltaltes handling var omfattet av forbudet i straffeloven § 349 a. Men de to legdommerne var uenige i dette.

Lagmannsretten fant at tiltalte brøt straffeloven, men frifant henne på grunn av rettsvillfarelse. Dette betyr, litt enkelt sagt, at retten mente at hun ikke kunne dømmes fordi hun ikke hadde kjent til den aktuelle straffebestemmelse.

Høyesterett frifant tiltalte og slo fast at en handling som bare formidler kundens ønske om å diskriminere ikke er omfattet av § 349 a. Videre sa Høyesterett at diskriminering uten bruk av formidler faller utenfor anvendelsesområdet for straffeloven § 349 a.

Saken beskrevet ovenfor representerer den første saken på 29 år der påtalemyndigheten reiser tiltale på grunn av påstått brudd på straffeloven 349 a.

Det er etter Senterets mening relevant å spørre: **Hva er dommens konsekvenser for arbeid mot etnisk diskriminering?**

Høyesterettsdommen gir etter vår oppfatning en svært negativ signaleffekt, både til den diskriminerende part og til ofre for slik diskriminering. Dommen sier dessuten at eiendomsmeglere og andre boligformidlere fritt kan diskriminere i sin formidling av boliger, så lenge denne diskriminering er ønsket av kundene. Dette er uheldig.

Resonnementet i dommen kan overføres til andre områder. Dommen gjaldt formidling av utleie av bolig, men dommens resonnement kan også brukes ved formidling av kjøp av bolig. Man kan også tenke seg at dommens resonnement kan brukes ved formidling av arbeid og andre typer formidlingstjenester. Er dette noe lovgivende myndigheter ønsker?

Utfordringer - veien videre

Senteret har fått få enkelthenvendelser som angår boligdiskriminering. Det er imidlertid mange indikasjoner som tilsier at diskriminering i boligmarkedet er omfattende. Som nevnt i innledningen mener en betydelig andel av innvandrerne og flyktninger å ha opplevd diskriminering på boligmarkedet.

I teorien finnes det flere bestemmelser som kan anvendes for å bekjempe diskriminering. I praksis skjer dette i svært liten grad. Høyesterettsdommen om boligformidling sender et negativt signal og tydeliggjør behov for endring av lovverket. Dommen tilsier at eiendomsmeglere og andre boligformidlere fritt kan diskriminere i sin formidling av boliger, så lenge denne diskriminering er ønsket av kundene.

Diskriminering på boligmarkedet er vanskelig å avdekke for den enkelte – det er først når man ser resultatene av mange enkelthenvendelser, og kan se mange personers erfaringer over tid at tendenser blir tydelig. Vi må derfor supplere våre kunnskaper via kontakt med samarbeidspartnere med erfaring på feltet og de rapportene om boligdiskriminering som foreligger. Senteret har innledet et samarbeid med OBOS, NBBL, USBL, Byggforsk (som har 3 års forskningserfaring på området) og OMOD for å få mer innsikt i hvordan sentrale aktører bidrar til å forebygge boligdiskriminering.

Vi ønsker også å finne tiltak som kan fungere mer effektivt enn det som er tilfelle med det eksisterende regelverket og praksis. Senteret skal arbeide videre med konkrete tiltak for å bekjempe boligdiskriminering i år 2000.

Kapittel 8 Utestedsdiskriminering

Innledning

Regelverket

Store mørketall

Et eksempel på utestedsdiskriminering

Utfordringer - veien videre

Innledning

De fleste er enige i at diskriminering på arbeidsmarkedet og boligmarkedet påvirker menneskers muligheter til å delta i samfunnslivet og står som vesentlige hindringer for integrering i samfunnet. Utestedsdiskriminering er imidlertid ofte den aller første form for diskriminering som unge mennesker møter – før man går ut i arbeidslivet eller prøver å skaffe seg bolig. Utestedsdiskriminering er åpenlys diskriminering som skjer ansikt-til-ansikt og som vanskelig lar seg bortforklare for den som er utsatt for det. Denne formen for diskriminering er også svært stigmatiserende når den forekommer. En person blir stående alene, mens resten av gruppen slipper inn.

Boligdiskriminering bortforklares med et stramt boligmarked; diskriminering på arbeidsmarkedet bortforklares med høy arbeidsløshet. Når man er utsatt for utestedsdiskriminering er det imidlertid krystallklart for offeret at dette skjer – at man ikke er ønsket på den sosiale arena. Dette kan sette varige spor hos ofrene. Dette kan også ha stor betydning for hvordan man senere i livet vil tolke avslag på boligmarkedet og i arbeidslivet. Ikke minst kan det ha betydning for fremtidige veivalg. Ghetto dannelse kan for eksempel være en konsekvens av et veivalg basert på reell utestengning. Som vi beskriver nedenfor viser det seg at når man opplever utestedsdiskriminering fører det til at ofrene i ettertid oppsøker utesteder hvor de vet at de kan komme inn. På grunn av slike sammenheng må utestedsdiskriminering ikke bli sett som perifert eller ubetydelig. Det må tas alvorlig.

Regelverket

Straffeloven § 349 a forbyr utestedsdiskriminering, dvs. nektelse av adgang til puber, nattklubber, diskotek, kafé, restaurant og lignende på grunn av hudfarge, trosbekjennelse eller etnisk opprinnelse. Når straffeloven § 349 a ikke fungerer som en sanksjon mot utestedsdiskriminering betyr det egentlig at eksisterende straffelovgivning ikke inneholder noen reell mulighet til å reagere når et utested avviser et menneske på grunn av vedkommendes etniske opprinnelse.

Når det gjelder sivilrettslige bestemmelser, det vil si sanksjoner som ikke er forankret i straffeloven, er utesteder generelt underlagt regelverket i alkoholloven og serveringsloven. Imidlertid fungerer heller ikke disse lovene som et reelt vern mot utestedsdiskriminering.

Etter alkoholloven, som den er utformet i dag, er brudd på straffeloven § 349 a ikke grunnlag for inndragning av skjenkebevillingen (jfr. Rundskriv I-6/98 fra Sosial- og helsedepartementet s. 106). Resultatet er at kommunenes skjenkekontrollører ikke pålegges å kontrollere forekomsten av utestedsdiskriminering.

Serveringsloven § 19, jfr § 6 er ofte nevnt som et av virkemidlene i kampen mot utestedsdiskriminering (jfr Handlingsplan mot rasisme og diskriminering, s.7). Serveringsloven er ikke et effektivt vern mot utestedsdiskriminering.

Serveringsloven § 19, jfr § 6, gir rett til å trekke tilbake en serveringsbevilling dersom en bevillingshaver overtrer straffelovgivningen (den såkalte vandelsvurderingen). Imidlertid har denne bestemmelsen aldri blitt tatt i bruk i tilfeller av utestedsdiskriminering og det er flere årsaker til at det er usannsynlig at bestemmelsen noen gang vil bli tatt i bruk for dette formålet.

For det første er denne bestemmelsen **ikke spesielt myntet på etnisk diskriminering**. Forarbeidene til serveringsloven sikter her til økonomisk kriminalitet, hvitvasking, heleri, forbrytelse i gjeldsforhold og lignende.

For det andre er vandelsvurderingen i utgangspunkt gjort på basis av **domfellelse, vedtatt forelegg eller påtaleunntatelse**. (Ot. prp nr 55 (1996-97), s. 79). Så lenge det verken finnes en effektiv kontroll av etnisk diskriminering på utesteder eller en reell oppfølging av sakene av politiet og påtalemyndighetene, er bestemmelsen i serveringsloven verdiløs som vern mot etnisk diskriminering. Til tross for mange anmeldelser gjennom de siste 20 år har politiet og påtalemyndighetene aldri reist en eneste tiltale på basis av utestedsdiskriminering. Det blir ingen domfellelse uten en tiltale. Heller ikke har det blitt utstedt forelegg eller påtaleunntatelse. Med andre ord – så lenge det ikke finnes en tiltale eller domfellelse basert på etnisk diskriminering på utesteder, vil det ikke påvirke vandelsvurderingen til utesteder som forskjellsbehandler.

For det tredje er det sagt i klartekst i forarbeidene at **enkeltstående forseelser ikke vil være tilstrekkelig** til å nekte serveringsbevilling. Ot. prp nr 55 (1996-97), s. 79. Brudd på straffeloven § 349 a er en forseelse.

For å oppsummere – selv om diskriminering bevises, fører ikke dette til at bevilling kan fratras den som driver utestedet. Serveringslovens bestemmelse i §19 jf §6 er myntet på andre typer kriminelle handlinger enn etnisk diskriminering, brudd på 349 a har så langt ikke ført til tiltale og domfellelse og selv om en slik tiltale og domfellelse skulle forekomme, regnes dette som

en forseelse, og det er ikke alvorlig nok i seg selv til å tilbakekalle serveringsbevilling.

Store mørketall

Utestedsdiskriminering er et typisk eksempel på en type diskriminering hvor ofrene ikke lider noe økonomisk tap. De fleste som er nektet adgang på et sted finner raskt ut at det er lettere å finne et annet utested, hvor det går greit å komme inn, enn å ta seg bryet med å anmelde saken til politiet. De siste 15 år har media regelmessig rettet fokus på utestedsdiskriminering. Media har også opplyst at politiet rutinemessig henlegger slike anmeldelser. Dette til tross for at journalister fra aviser og fjernsyn (med skjulte TV-kameraer), og stortingsrepresentanter har ledsaget personer med etnisk minoritetsbakgrunn for å undersøke og bekrefte at slik diskriminering finner sted. Til tross for tilsynelatende vanntette anmeldelser har disse sakene også blitt henlagt av politiet. Med slike henleggelse gjennom mange år har dette gitt ofrene for utestedsdiskriminering inntrykk av at det ikke nytter å anmelde slike saker til politiet.

Inntil september 1999 hadde Senter mot etnisk diskriminering fått få saker som gjaldt utestedsdiskriminering. Den 20. september 1999 lanserte vi en kampanje (Ali Baba kampanjen) for å innhente dokumentasjon om art og omfang av utestedsdiskriminering. Kampanjen foregikk i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø og Kristiansand i form av en postkortkampanje. Gratis postkort ble lagt ut på offentlige steder. På baksiden av kortet skulle man fylle ut et spørreskjema om opplevelse av utestedsdiskriminering. Kortene ble returnert til Senter mot etnisk diskriminering. Kampanjen foregår fortsatt på Internett. På www.smed.no finnes det samme spørreskjemaet som man kan fylle ut. Kampanjens resultater og en særskilt rapport forventes å være ferdig i begynnelsen av år 2000.

Et eksempel på utestedsdiskriminering

Sak111/99: Klient utestengt i april, avhørt av politiet i juli

K ble nektet adgang til et diskotek. K og en venn kom til inngangen til utestedet kl. 01.00. K og hans venn kommer opprinnelig fra Afrika. En av vaktene forlangte at de skulle vise studentkort før de kunne slippes inn. K svarte at de ikke lenger var studenter. Da nektet vakt dem adgang til utestedet. K sa til vakt at det ikke var riktig at man måtte være student for å komme inn, og at K hadde sett at flere av de som sto foran i køen ble sluppet inn uten å vise frem noe studiebevis. K sa også at en jente som sto rett foran ham i køen viste frem et vanlig bankkort som identifikasjonsbevis, og at å forlange studentkort av ham og vennen bare var en unnskyldning for å nekte dem adgang på grunn av deres etniske bakgrunn og hudfarge. Disse argumentene hjalp ikke.

K bestemte seg for å ta kontakt med politiet. Akkurat når K skulle ringe politiet kom en politibil kjørende i gaten. K stoppet bilen og fortalte politimennene om hva som hadde skjedd på utestedet. En politimann svarte at K hadde tre alternativer: (i) å sende en skriftlig klage til utestedet, (ii) å finne et annet utested å gå til, eller (iii) å sende en skriftlig anmeldelse til politiet. K protesterte mot det at politiet ikke kunne

gjøre noe med en gang når de allerede var i nærheten av utestedet. Men da kjørte politimennene vekk.

Senteret ledsaget K ved innleveringen av en anmeldelse av saken til politikammeret. K ble nektet adgang til utestedet 25. april. Ks anmeldelsen ble innlevert 28. april. K ble innkalt til intervju av politiet 20. juli 1999 – dvs omtrent tre måneder senere. På dette tidspunkt hadde politiet ennå ikke avhørt daglig leder for utestedet eller dørvakten.

-

Saken er en god illustrasjon av det mange ofre for utestedsdiskriminering opplever som politiets likegyldighet. Når en person blir utestengt på grunn av sin etniske opprinnelse kommer ikke politiet dem til unnsetning og krever at vedkommende skal få rettmessig adgang til utestedet. Ofrene henvises stort sett til politihuset. Enda viktigere er det at politiet ikke foretar avhør av dørvakten og daglig leder på det tidspunktet når konflikten foregår. Faren er alltid til stede for at dørvakten vil kunne påstå i ettertid at han nektet vedkommende adgang fordi han eller hun var for full eller ikke hadde legitimasjon. Viktige vitneforklaringer må regnes som forspilt dersom politiet ikke tar hånd om konflikten der og da. Det er stor fare for bevisforspillelse når politiet først flere måneder senere gjør forsøk på å finne fram til den aktuelle dørvakten eller andre som kan bekrefte hva som skjedde.

Politiet har i mange år begrunnet henleggelsen av diskrimineringsanmeldelser med vansker ved å fremskaffe bevis. Det er derfor vanskelig å forstå at bevis ikke fremskaffes på det tidspunktet når det er mest kritisk å innhente det.

Politiet har de siste årene på overordnet nivå vist vilje til å prioritere slike saker. Noen steder arbeider politipatruljer med observasjon på utesteder for å avdekke diskriminering. Allikevel har ikke dette ført til noen tiltale.

Utfordringer - veien videre

Hovedutfordring: Det er aldri reist tiltale på basis av utestedsdiskriminering. Dette til tross for den dokumentasjon som er innhentet av ulike organisasjoner og medier de siste 10-15 årene.

For den enkelte som avvises, så innebærer dette at Straffeloven § 349 a ikke verner mot diskriminering på utesteder, slik intensjonen er. Straffeloven § 349 a tilsier at den som bryter loven, skal få en straff. I praksis opplever ofrene at utestedene som bryter loven ikke tiltales, ikke saksøkes og ikke straffes.

Dette er et problem for den det gjelder – men det er et problem for samfunnet som helhet. Den det gjelder vil ofte velge ikke å gå på stedene som diskriminerer, og det blir dermed to atskilte sosiale miljøer – et som er flerkulturelt og et som er først og fremst for hvite. Dette motvirker integrering og skaper frustrasjon og sinne.

Vår oppfølging: Senteret hadde de første månedene av sin virksomhet mottatt få enkeltsaker som gjelder denne formen for diskriminering. En kampanje ble igangsatt i

september 1999, og resultatene vil foreligge etter at denne rapporten er ferdig. Da vil vi kunne oppsummere erfaringer fra kampanjen og samtidig si noe om hva som må endres og hvordan. Som nevnt ovenfor, er det særlig grunn til å se på de forutsetningene som foreligger i dag for å reagere på denne typen diskriminering for å gjøre eksisterende regelverk adskillig mer effektivt. Det er også grunn til å fokusere på bransjens egen mulighet til å reagere samt politiets reaksjonsmåter i møtet med denne type diskriminering.

Konklusjon

For at minoritetenes stilling i det norske samfunnet skal bli bedre må innsatsen følge to parallelle utviklingsforløp; ett knyttet til integrering og det andre rettet mot forebygging og sanksjonering av diskriminering. Tiltak for å sikre gode vilkår for integrering må gå hånd i hånd med arbeidet med å forhindre og håndtere etnisk diskriminering. Myndighetene og andre aktører i samfunnet må takle de utfordringene og de motsetningene disse parallelle oppgavene reiser.

Mye av arbeidet så langt har vært fokusert på integrering. De tre siste årene er tiltakene for å bedre integreringen blitt mer konkrete og flere etater er engasjert nå enn før. Dette er en positiv utvikling. Vi er avventende med å se på hvilke resultater denne innsatsen vil få for minoritetsbefolkningen.

Alle har ikke i samme grad fokusert på å motarbeide direkte og indirekte diskriminering. En årsak er redselen for å kaste olje på ilden. Selv når det skjer svært grove episoder kvier mange seg for å kalle dette diskriminering, til tross for handlinger som åpenbart er diskriminerende. Rettsapparatet har også holdt seg langt unna saker som gjelder etnisk diskriminering.

Det er en kjensgjerning at ved å ratifisere internasjonale konvensjoner og traktater har Norge forpliktet seg til å bekjempe rasisme og diskriminering. Norge, i likhet med andre europeiske land, erkjenner at det er avgjørende å involvere rettssystemet for å sikre enkeltpersoner som utsettes for diskriminering et reelt vern. Internasjonale organisasjoner stimulerer medlemsstatene til å iverksette konkrete tiltak som styrker rettsvernet til minoritetene.

I følge mandatet defineres etnisk diskriminering som *negativ forskjellsbehandling* på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Vi velger å anvende denne definisjon av negativ forskjellsbehandling i vårt arbeid:

" handlinger som stiller mennesker ulikt fordi de er av ulik etnisk opprinnelse, religiøs overbevisning eller hudfarge. Som forskjellsbehandling regnes videre en handling som faktisk virker slik at en person med én etnisk/nasjonal opprinnelse, hudfarge eller religiøs overbevisning på en urimelig måte stilles dårlige enn andre".

Senterets arbeid siden februar 1999 viser eksempler på hva som oppfattes som diskriminering i praksis. Dette arbeidet viser også eksempler på hvordan vi har gått frem for å bistå. Noen tendenser peker seg ut, de gir grunnlag for våre analyser.

Erfaringer underveis

- I denne rapporten er det satt fokus på innvandrere og flyktninger – ofte slått sammen til samlebegrepet "personer med minoritetsbakgrunn"/"minoriteter". Dette er ikke fordi vi tror at nasjonale minoriteter ikke har tilsvarende problemer – men fordi rapporten i hovedsak er basert på saker som Senter mot etnisk diskriminering hittil har fått.
- Bak statistikken og erfaringsarkivet finner vi historiene til 145 personer som har møtt diskriminering. Rapporten setter fokus på historiene og de diskriminerende handlingene.
- Senteret skal dokumentere art og omfang av etnisk diskriminering. Rapporten presenterer ikke all den diskriminering som forekommer på landsbasis. Den gir en virkelighetsbeskrivelse basert på 145 tilfeller, en beskrivelse basert på at folk har oppsøkt Senteret. I tillegg kommer informasjon vi har fått fra vårt samarbeid med andre instanser samt fra vår systematiske medieovervåking. Vi kan foreløpig ikke si noe om utviklingen over tid.
- Vår styrke er ikke i de store tall i dag. Vår styrke er den muligheten som vi har til å bruke juridiske instrumenter for å håndtere diskriminering og å løse problemer for den enkelte. Vi ser konkrete resultater av et slikt juridisk arbeid. Noen klienter har fått omgjort negative vedtak, andre har fått en økonomisk erstatning, en oppreisning eller en beklagelse. Alle som kommer til oss får informasjon om sine rettigheter og plikter, og en juridisk vurdering av sin sak.
- Senteret har siden februar besluttet å yte økonomisk støtte til åtte saker som skal føres for retten. Av disse gjelder fire saker arbeidsliv, to gjelder politiet, et helseområdet og det siste er på et annet strafferettslig område (som er vanskelig å kategorisere).
- Senteret har hatt kontakt med faginstanser som viser vilje til å samarbeide om å bekjempe etnisk diskriminering. Vi har erfart at et slikt samarbeid ikke nødvendigvis gir øyeblikkelige resultater. En prosess må settes i gang før det skjer endringer i måten de håndterer etnisk diskriminering. Senteret samarbeider også med frivillige organisasjoner som arbeider mot diskriminering og rasisme. Vi drar nytte av hverandres kunnskap, og sammen finner vi områder som krever en spesiell innsats. 27% av alle henvendelser om rettshjelp kommer via organisasjoner og faginstanser.
- En overvekt av våre saker omhandler diskriminering utøvd av offentlige instanser eller ansatte i offentlige virksomheter. Senteret har mottatt henvendelser innenfor hovedsakelig ni ulike områder: Politi, tollvesen, helsevesenet, sosial- og trygdetaten, skole og utdanning, utlendingsmyndighetene, arbeidslivet, utestedsdiskriminering, bolig. Sakene gir informasjon om handlinger våre klienter oppfatter som diskriminerende, samt hvordan motparten har taklet våre henvendelser.
- Senterets virksomhet er landsdekkende. Vi har fått henvendelser fra hele landet, men henvendelser fra Oslo/Akershus utgjør en betydelig andel.

- Erfaringene så langt synliggjør begrensninger i dagens lovverk. Rapporten inneholder forslag til en del hovedelementer som en ny lov mot etniskdiskriminering bør inneholde.

Senterets analyse

Vi trenger en lov som kan beskytte i praksis

Lovverket er uegnet til å gi den enkelte en effektiv beskyttelse, slik den er utformet nå. Norge har ikke noen generell lov som beskytter mot etnisk diskriminering. Det finnes få, spredte bestemmelser som verner mot etnisk diskriminering i dagens lovverk. De fleste av disse finnes i straffeloven. Dessuten finnes det ulike typer etnisk diskriminering som ikke er forbudt fordi de ikke faller inn under anvendelsesområder for eksisterende lovverk. Antidiskrimineringslovgivningen er dermed også ufullstendig.

Dagens regelverk inneholder ikke effektive sanksjonsmuligheter. I andre rettsområder er reaksjons- og sanksjonsmuligheter hovedsakelig av sivil art. Det er for eksempel slik i likestillingsloven, arbeidsmiljøloven og markedsføringsloven. Disse lovene inneholder sivile sanksjoner så vel som straff og håndheves av andre institusjoner enn politi og påtalemyndigheter. Likestillingsombudet, Arbeidstilsynet og Forbrukerombudet har henholdsvis ansvaret for å håndheve ovennevnte lover.

Lovverket er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for å beskytte mot diskriminering. Man beskytter ikke bare med lov, men også med lov.

Likebehandling av minoriteter på arbeidsplassen

Den største gruppen - om lag en fjerdepart - av henvendelser til Senteret gjelder diskriminering i arbeidslivet. Slike saker utgjør 46 av 191 tilfeller (inkludert medieovervåking) registrert totalt og 34 av 145 henvendelser om rettshjelp. Sakene gjelder forbigåelse ved ansettelse eller forfremmelse, trakassering på arbeidsplassen og dårlige arbeids- og avtalevilkår. De instanser som er til for å bistå stiller ikke sterkt nok opp mht diskriminering mot den enkelte. Senteret jobber juridisk med å finne en løsning for den enkelte, samt med å sette fokus på det som oppleves som diskriminerende i et arbeidsforhold. Disse sakene kan også settes i et større perspektiv hvor arbeidslivets parter, offentlige institusjoner og fagetater aktiviseres for å håndtere forskjellsbehandling på arbeidsplassen. Arbeidsretten omhandler bl a de privatrettslige forhold mellom en arbeidstaker og en arbeidsgiver. Disse privatrettslige forhold kan imidlertid ikke frakobles fra hvordan sentrale aktører betrakter arbeidstakere med minoritetsbakgrunn. Her må det skje en utvikling for at flere får en reell beskyttelse.

Behov for dialog med politiet

Det nest største området for henvendelser gjelder saker om forhold mellom politi- og lensmannsetaten og minoriteter (30 av 145 henvendelser om rettshjelp). Forholdet er anspent, minoritetene opplever krenkelser og involverte polititjenestemenn har vist liten vilje til å innrømme eller beklage forholdene. Senteret opplever at politi- og lensmannsetaten går i forsvarsposisjon og enkelte polititjenestemenn utviser liten evne til å sette seg inn i motpartens perspektiv. Vi har startet et arbeid for å få innsikt i hvordan saker håndteres i ulike politikammer. Vi har kommet med en rekke utfordringer til etaten og vil igangsette en dialog på dette grunnlaget. Utfordringer gjelder både politiets tjenesteutøvelse og politiets rolle som påtalemyndighet.

Barnevernet – trygg alliansepartner, ikke ris bak speilet

Senteret har ytt rettshjelp i seks saker hvor barnevernet har grepet inn. Det er selvsagt ikke diskriminerende i seg selv at barnevernet griper inn overfor foreldre med minoritetsbakgrunn, men i enkelte tilfeller mener Senter mot etnisk diskriminering at det stilles strengere krav til foreldre med minoritetsbakgrunn enn til etnisk norske foreldre.

Diskriminering på boligmarkedet må bort

Vi vet at boligsøkere med innvandrerbakgrunn – og særlig flyktninger – møter hindringer ved anskaffelse av bolig. Hittil har Senter mot etnisk diskriminering fått få henvendelser angående diskriminering på boligmarkedet. Det finnes imidlertid mange forskningsrapporter de siste årene som dokumenterer at diskriminering er utbredt. På bakgrunn av dette har Senteret innledet et samarbeid med OBOS, NBBL, USBL, Byggforsk og OMOD som inkluderer gjensidig henvisning av enkelthenvendelser, bruk av hverandres informasjonskanaler, og bruk av hverandre i internopplæringstiltak.

Et offentlig nedsatt utvalg arbeider i dag med forslag til endringer i borettslagsloven og boligbyggelagsloven. Utvalget skal levere sin rapport innen utgangen av 1999. Senteret har hatt kontakt med utvalget for å sette boligdiskriminering på dagsorden. Vi presenterte i den forbindelse ulike forslag til endringer i de ovennevnte lovene for å sikre et bedre vern mot etnisk diskriminering på boligmarkedet. Vi understreket viktigheten av at selve lovteksten inneholder uttrykkelige forbud mot etnisk diskriminering utøvet av styret og generalforsamlingen.

I år 2000 planlegger Senteret mer proaktive tiltak for å bekjempe boligdiskriminering.

Sesam sesam – slipp oss inn!

Senteret har de første månedene av sin virksomhet ikke mottatt mange enkeltsaker som gjelder utestedsdiskriminering. Dette til tross for at vi vet at slik diskriminering

er utbredt på basis av dokumentasjon innhentet av ulike organisasjoner og medier de siste 10-15 årene.

Det er aldri reist tiltale på basis av utestedsdiskriminering. For den enkelte som avvises, så innebærer dette at Straffeloven § 349 a ikke verner mot diskriminering på utesteder, slik intensjonen er. Straffeloven § 349 a tilsier at den som bryter loven, skal få en straff. I praksis opplever ofrene at de som bryter loven ikke tiltales, ikke saksøkes og ikke straffes. Senteret har satt i gang en kampanje i september 1999 med tanke på å styrke vårt dokumentasjonsgrunnlag. Resultatene vil foreligge etter at denne rapporten er ferdig. Da vil vi kunne oppsummere erfaringer og samtidig si noe om hva som må endres og hvordan. Allerede nå mener vi at det eksisterende regelverket bør gjøres atskillig mer effektivt.

Vinner toleransen eller forkynnelsen frem?

I lys av de henvendelser vi har fått om religion i skolen kan vi konstatere at enkelte religiøse minoriteter mener at diskriminering på religiøst grunnlag er et reelt problem. Dette er særlig aktualisert i forbindelse med KRL-faget. Enkelte foreldre og barn mener at praktiseringen av faget er forkynnende, og at barnas rettigheter krenkes når de er på skolen. God informasjon og godt samarbeid med foreldre er en forutsetning for at faget skal fungere etter intensjonene. Foreløpig tyder signaler vi har fått på at det finnes ganske varierende praksis fra skole til skole når det gjelder tilrettelegging av faget for barn fra ulike religiøse minoriteter.

I vår falt dommen i saken angående KRL-faget. Saken ble reist av Human-Etisk Forbund og noen foresatte mot staten. KRL-faget ble ikke funnet i strid med menneskerettighetene. Nå har også Islamsk Råd reist sak. Senteret vil sammen med mange interesserte følge denne saken samt behandlingen av anken til Human-Etisk Forbund i lagmannsretten. Vi vil også fortsette å kartlegge hvilke konkrete situasjoner oppleves krenkende for barna og hvordan skolene håndterer utfordringer knyttet til undervisningen.

Utlending og diskriminert!

Utlendingslovens behandling av utlendinger er ikke i seg selv en type forskjellsbehandling som faller innenfor Senterets mandat. Det er de faktiske forhold i den enkelte sak, herunder begrunnelsen for vedtaket, saksbehandling, m.m. som tilsier om det har skjedd en urettmessig forskjellsbehandling. Senteret foretar en helhetsvurdering for å avgjøre om en sak har et diskrimineringstilsnitt. I flere saker har vi skrevet støtteskriv på vegne av klienten, men vårt datagrunnlag er for lite for å kunne si noe generelt på dette området.

Senter mot etnisk diskriminering er primært ute etter å søke løsninger basert på en juridisk tilnærming til diskriminering. Det er også sentralt å bidra til å finne løsninger utenfor rettsapparatet. For å finne gode løsninger er man avhengig av å starte med det ubehagelige – dvs å påpeke feil, stille vanskelige spørsmål, og å sette spørsmålstegn ved det som er en selvfølge for den ene parten, men oppleves som diskriminering for andre. Det er den samlede innsatsen som vil sikre et reelt vern av den som utsettes for diskriminering.

Rapporten er ikke uttømmende. Vår virksomhet har dekket noen fagområder som ikke er spesielt omtalt. Vi har også fått øye på nye problemstillinger som vi vil kunne si mer om i fremtiden. Vi fortsetter vårt arbeid med tanke på å dokumentere, bekjempe og forebygge diskriminering i Norge.