

## "Underveis mot et bedre vern 2000"

Debatten om integrering og det flerkulturelle samfunn fortsetter å sette sitt preg på Norge. Det stilles gamle spørsmål og det reises nye, noe vi kommer til å gjøre langt ut i framtida. Det har utvilsomt vært mye skepsis og tunge fordommer å bekjempe for et samfunn som ikke er like enfoldig som det lenge var. Det nyere mangfoldet av kulturer, språk og religioner beriker landet vårt, og Norge som flerkulturelt samfunn har fått en positiv gjenklang i manges ører. Vi ser imidlertid en fare i å idyllisere slike uttrykk, hvis det er impulsene mer enn menneskene som bidrar med dem som verdsettes. Ved siden av å snakke om hvor berikende det er med mangfold som sant er, må vi lytte til de som ikke kommer inn i fellesskapet. Vi må spørre hvorfor det finnes holdninger, bestemmelser og handlinger som gjør at personer bevisst og ubevisst ekskluderes eller hemmes på grunn av sine ytre kjennetegn.

Hva betyr det at samfunnet skal verdsette menneskene som bor der, som kommer og som blir?

Det må i det minste bety at alle skal kunne forvente å bli behandlet likt av arbeidsgivere, politiet, rettsapparatet, forvaltningen, skolen og utelivsbransjen uavhengig av hvor vedkommende eller slektningene kommer fra eller hvilken gud han eller hun tror på. I Norge har kravet om likestilling særlig blitt assosiert med kampen for kvinners rettigheter. Mye av den samme argumentasjonen kan brukes når det gjelder å bekjempe negativ forskjellsbehandling av etniske minoriteter. Vi bør alle gis de samme rettighetene og mulighetene fordi vi er *likeverdige* deltakere i det norske samfunn. Det betyr ikke at vi alle er like. Tvert i mot må vi respektere at mennesker har ulike behov, preferanser og grenser, og det må samfunnet rette seg etter. *Veien videre* er som vi har påpekt ingen ønskesti, men hvor vond og vanskelig den blir, avhenger av viljen til å tette igjen hull og legge nytt underlag. På bakgrunn av vår omfattende analyse av situasjonen, vil Senter mot etnisk diskriminering med denne rapporten formidle verdifull kunnskap om etnisk diskriminering i Norge. Senteret foreslår her en rekke konkrete tiltak som vi mener vil bidra *underveis mot et bedre vern*.

### **Ingen reell beskyttelse uten bedre lovverk**

For å skape et bedre vern mot diskriminering, må vi kunne slå i bordet med lovbestemmelser som setter grenser for hva som er tillatt. Denne muligheten er mangelfull i dag, og behovet er prekært. FN har vedtatt konvensjoner som er ment å beskytte langt lengre mot diskriminering enn de lovbestemmelsene vi har i Norge. EUs 15 medlemsland er i ferd med å utforme et regelverk som vil sikre 320 millioner personer et minimum av beskyttelse. Disse bestemmelsene bør inspirere Norge. Utvalget som er nedsatt for å styrke den norske loven, må jobbe på spreng for å komme med en anbefaling til Stortinget. Vi erkjenner at dette arbeidet ikke er gjort i en håndvending, men vi ser *ikke* at de som utsettes for diskriminering er tjent med at innstillingen utsettes med ett år som utvalget nå har bedt om.

Senter mot etnisk diskriminering mener en lov som gir reell beskyttelse mot diskriminering bør inneholde følgende elementer:

- Loven må ha en **formålsparagraf** rettet mot å fremme likestilling/likebehandling uansett etnisitet.
- Loven må ha en **definisjon av diskriminering** som dekker både direkte og indirekte negativ forskjellsbehandling.
- Loven må kunne anvendes på **alle samfunnsområder** og ha effektive **sivile sanksjonsmuligheter**, med mulighet for delvis omvendt bevisbyrde og krav til opplysningsplikt.
- Det må opprettes en **nasjonal instans** som har kompetanse og midler til å påse at nødvendige oppgaver ivaretas.
- Spesielt må følgende tre oppgaver lovfestes: nødvendigheten av å yte **rettshjelp**, innhente **dokumentasjon** og **håndheving av loven**.

I tillegg til å utarbeide et nytt sivilt regelverk som skissert ovenfor, er det grunn til å diskutere de reelle **begrensningene** som ligger i **dagens straffebestemmelser**:

- Senteret mener "rasisme paragrafen" ikke må innskrenkes slik Ytringsfrihetskommisjonen har foreslått.
- Riksadvokatembedet, statsadvokatembedetene og politijuristene har nøkkelposisjoner når det gjelder å håndheve straffebestemmelsene. Vi mener derfor lovutvalget må påse at disse organene får komme til orde i den aktuelle diskusjonen.

## Rettsjelp hjelper

30 års erfaring viser at internasjonale menneskerettighetskonvensjoner ikke er tilstrekkelige til å verne mot negativ forskjellsbehandling. Nettopp derfor må det rettsjelpstilbudet som i dag finnes på Senteret videreføres. Vår hovedutfordring er å bistå enkeltpersoner som utsettes for diskriminering slik at urett påpekes og offeret får en form for kompensasjon. Vi erfarer at våre klienter setter pris på å kunne henvende seg til en instans som tar enkeltmennesket på alvor og gir rettsråd og veiledning på et individuelt plan. Vi mener Senteret som rettsjelper har en unik brobyggerfunksjon. Gjennom saklig og kritisk argumentasjon har vi oppnådd i noen tilfeller at de som forskjellsbehandler forandrer sin praksis. Samtidig formidler vi rettighetsbasert informasjon til individer slik at de blir mer bevisst på hvilke diskriminerende ytringer og handlinger de ikke kan tillate og hva de bør gjøre i slike situasjoner.

Siden Senteret ble åpnet i februar 1999 har vi behandlet 339 rettsjelpssaker. I løpet av perioden vi betegner som år 2000-saker (fra siste rapport i oktober 1999 til august 2000) har Senteret ytt rettsjelp i 194 saker. Senterets rettsjelp dekker en rekke ulike samfunnsområder, men en klar overvekt ligger på saker om diskriminering i arbeidslivet. I fjorårets statistikk var diskriminering i møtet med politiet den nest største gruppa, mens den i år i antall saker følger etter diskriminering i møtet med sosial- og trygdeetaten. Vi har også hatt enkelte saker som gjelder diskriminering av forbrukere, boligdiskriminering, diskriminering i skolesituasjonen, utestedsdiskriminering og diskriminering i utlendingssaker.

Et stort flertall (77 %) av henvendelsene til Senteret kommer fra personer bosatt i Oslo eller Østlandsområdet. Den høye andelen er forståelig både fordi det er i denne delen av landet at flest personer med minoritetsbakgrunn er bosatt og fordi Senteret holder til i Oslo sentrum. Vi er imidlertid bevisst på at vi er landsdekkende og ser ikke

geografisk avstand som noe hinder for å yte rettshjelp. Vi er også klar over at det er uforholdsmessig langt flere menn enn kvinner som henvender seg til oss (66 % mot 34 %). Denne underrepresentasjonen gjør at vi aktivt oppsøker ulike kvinnemiljøer for å informere om Senterets tilbud.

De aller fleste personene som kommer til Senteret er ikke overraskende i alderen 30-50 år – og i såkalt "arbeidsdyktig alder". Den etniske bakgrunnen til våre klienter er svært varierende, vi ser et lite flertall av personer opprinnelig fra afrikanske land, fulgt av personer fra Sentral- og Sør-Asia og videre av personer fra Øst-Europa. Våre klienter opplever at den klart viktigste årsaken til diskriminering er etnisk opprinnelse (90 %). Hudfarge og religion som oppgitt årsak utgjør kun 8 %, men vi må huske på at for de som utsettes for etnisk diskriminering kan det være usikkert om det er hudfarge, klesdrakt eller navn som virker utslagsgivende i den aktuelle situasjonen.

Som Senter har vi flere kanaler å nå ut med informasjon til omverdenen om vår rettshjelpsvirksomhet. Oversikten viser også at klientene får høre om Senteret fra mange ulike hold. En god del har blitt opplyst gjennom venner og kjente (24 %), i tillegg registrerer vi med glede at en betydelig andel har blitt henvist av fagforeninger (23 %).

### **Behov for å overvåke situasjonen**

I tillegg til behovet for å yte rettshjelp, er det nødvendig å ha kunnskap om direkte og indirekte diskriminering på samfunnsnivå. For å avdekke forskjellsbehandling i samfunnet og for å foreta forbedringer, må vi ha dokumentasjon på hvordan situasjonen til en hver tid er. Senter mot etnisk diskriminering bidrar med viktig dokumentasjon på dette området, men Norge har enda ikke utviklet et omfattende overvåkingssystem. I Storbritannia er overvåking eller "monitoring" en viktig del av anti-diskrimineringslovgivningen. EU-landene fulgte nylig etter ved å vedta et direktiv som integrerer overvåking i det juridiske vernet mot etnisk diskriminering.

- Senteret mener Norge må lovfeste behovet for å utvikle gode **måleinstrumenter**.
- Vi trenger barometre for en rekke **samfunnsområder**, som arbeidsplasser, boliger, skoler, utdanningsinstitusjoner, politisk deltakelse, kriminalitet osv.
- Det er nødvendig med en **instans** til å koordinere og håndtere resultatene fra målingene.

Senteret argumenterer i rapporten mot barrierer som hindrer registrering av en persons etniske opprinnelse. Vi erkjenner at det her er snakk om sensitive data som reiser etiske problemstillinger. Både nasjonale minoriteter og flyktninger kan være motvillige etter å ha opplevd overgrep fra staten ut fra registre som identifiserer dem som minoritetsbefolkning. En motforestilling er også frykten for at kartlegging kan brukes til å positivt forskjellsbehandle eller kvotere etniske minoriteter framfor personer med norsk bakgrunn. Denne motforestillingen er imidlertid en *misoppfatning*, for det finnes ingen nødvendig sammenheng mellom overvåking og kvotering. Det må også understrekes at det foreligger svært strenge krav fra Datatilsynet med hensyn til formål, bruk og sikring av personregistre nettopp for å

sikre at vi *kun* kartlegger der vi bør kartlegge og ikke misbruker det innsamlede materialet.

- Senteret arbeider aktivt med å **synliggjøre verdien av kartlegging** på de områdene hvor det allerede gjøres i dag.
- **Strengt etiske kriterier** hindrer at registrering av etnisk opprinnelse kan misbrukes, feiltolkes eller anvendes til uheldige formål.

Media er også med på å overvåke situasjonen gjennom sine daglige gjengivelser av virkeligheten. Som samfunnets viktigste informasjonskilde har media et viktig ansvar i å belyse saker som omhandler diskriminering. Når media forteller om de "små" tilfellene av mistenkeliggjøring og "hverdagsdiskriminering" gis det til sammen et bilde av at ikke alt er som det bør være. I rapporten gir vi flere eksempler på viktige temaer som media har satt på dagsorden, og denne tendensen håper vi vil fortsette. Enda viktigere enn betydningen av hva media skriver om, er imidlertid spørsmålet om *hvordan* de vinkler sakene.

- Vi oppfordrer media til å vise distanse og være kritiske til utsagn som setter etniske grupper i et særlig dårlig lys. Det er en **stor fare ved offisiell stempling** fordi det bidrar til å legitimere negative holdninger til en bestemt gruppe mennesker.
- Media bør vise **varsomhet** i forhold til å benytte **rasistiske ordvendinger i overskriftene**. Titlene forstås ikke alltid ut fra sin sammenheng og kan være med å tillate at rasistiske uttrykk inngår i dagligtalen.
- Media må påse at saker som berører etniske minoriteter **ikke dekkes** på en måte som **umyndiggjør minoritetene selv**.

## **Likebehandling av minoriteter i arbeidslivet**

En nøkkel til integrering i samfunnet er å kunne delta i arbeidslivet. I dag gis ikke alle i Norge denne muligheten på lik linje. Arbeidsgivere har åpenbart et viktig ansvar gjennom å rekruttere nye ansatte. Utfordringen for disse må være å kunne se kompetansen bak et ukjent navn, en gebrokken uttale eller et religiøst hodeplagg. Dessuten er det viktig å sette søkelyset på minoritetenes situasjon på arbeidsplassen, der vi ser at forholdene ikke er tilfredsstillende.

Flertallet – ca 1/3 – av henvendelsene til Senter mot etnisk diskriminering gjelder diskriminering i arbeidslivet. Siden siste rapport (november –99) har vi gitt rettshjelp i 63 saker vedrørende diskriminering ved ansettelse og forfremmelse, mobbing og trakassering på arbeidsplassen, usaklig oppsigelse, ulovlig bruk av midlertidige ansettelseskontrakter og manglende utbetaling av lønn og feriepenger både i offentlig og privat sektor. I forhold til i fjor ser vi en klar økning av saker der arbeidstaker ikke har fått utbetalt skyldig lønn og feriepenger og der personer har opplevd trakassering på arbeidsplassen.

Diskriminering i arbeidslivet er en **viktig utfordring for fagbevegelsen**. Våre erfaringer tilsier at det til tider er stor avstand mellom de positive initiativene i hovedorganisasjonene, og den bistand den enkelte arbeidstaker med

minoritetsbakgrunn får fra tillitsvalgte lokalt. Vi ser at tillitsvalgte ikke bistår etniske minoriteter godt nok.

- Tiltak som bevisstgjør tillitsvalgtes rolle i ansettelsesprosessen må iverksettes.
- Særlig trengs det tiltak for hvordan tillitsvalgte skal bistå personer som utsettes for diskriminering på arbeidsplassen.

Diskriminering i arbeidslivet er også en **viktig utfordring for arbeidsgivere**. Dagens ansettelses- og arbeidsvilkår for etniske minoriteter er ikke alltid like flatterende for arbeidsgivere.

- Kravene til språkkunnskaper må tilpasses den stillingen som skal besettes. Kravet om å beherske perfekt norsk er i mange tilfeller i strid med diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven.
- Arbeidsgivere skal ikke uhemmet kunne bruke manglende språkkunnskaper til å refse eller si opp personer med minoritetsbakgrunn.
- Arbeidsgivere har et ansvar for å påse at mobbing på arbeidsplassen håndteres på en bedre måte enn det gjøres i dag.

Det finnes i tillegg en rekke barrierer for yrkesdeltakelse og yrkesutvikling som vi bare så vidt har skissert i denne rapporten. Dette er problemstillinger som må vies mer oppmerksomhet i framtida, og som Senteret vil fortsette å arbeide med.

- **Kunstnerorganisasjonene** (bl a for forfattere, skuespillere og billedkunstnere) må vurdere å lempe på kravene til potensielle medlemmer. Mange kunstnere med minoritetsbakgrunn holdes i dag utenfor fordi medlemsvilkårene er knyttet til prestasjoner eller utdanning foretatt i Norge.
- Det offentlige krav om **sikkerhetsklarering** er et reelt hinder for ansettelse av mange personer med minoritetsbakgrunn. Det er behov for å vurdere kriteriene fordi mange ikke kan oppfylle kravet om undersøkelse av ens bakgrunn de siste ti årene.
- Det kan skape problemer når ansatte uten tilstrekkelige norskkunnskaper skal gis opplæring i **internkontroll** på arbeidsplassen. Senteret foreslår å gi bedriftene offentlig støtte til nødvendige opplæringstiltak og midler til å forbedre norskkunnskapene til de aktuelle arbeidstakerne.
- Arbeidsforholdene til **tolker og morsmåslærere** er ikke tilfredsstillende. Kommunene er som arbeidsgiver ansvarlige for vilkårene som gis og må innse betydningen arbeidssituasjonen har for kvaliteten på disse viktige tjenestene.

Senteret har i år dekket utgiftene til å føre en erstatningssak vedrørende trakassering på arbeidsplassen for Lagmannsretten. Saken er av stor prinsipiell betydning fordi den legger føringer for valg av tilnærming til denne typen problemstilling. Saksøker fikk ikke medhold i sitt erstatningskrav, og rettsavgjørelsen gir klare signaler om at saker av denne typen verken kan eller skal løses ved hjelp av rettsapparatet. Dommen er så hard både i premisser og resultat, at den vil avskrekke andre ofre i tilsvarende situasjon. Kun mobbesaker med 100% bevis kan etter dette på forsvarlig vis føres for retten.

## Fokus på politiets fremgangsmåter

Liv Finstads omfattende studie presentert i boka *Politiblikket* reiste i år en ny debatt om politiets virkelighetsforståelse og håndtering av enkelte samfunnsgrupper. Hun etterlyser et *forklarende* politi som setter spørsmål ved sin egen praksis og forklarer hvordan de går frem for at publikum skal kunne forstå hvorfor de opptrer som de gjør. Finstad er spesielt kritisk til ordenspolitiets utstrakte praksis med å "stoppe og sjekke på mistanke". Denne kritikken deler Senter mot etnisk diskriminering. Det er på høy tid at det stilles spørsmål ved måten politiet går frem på bl a når de stopper personer og krever at de skal legitimere seg. Vi mener politiet er tjent med å gi publikum mer informasjon om sine fremgangsmåter og om hvordan uheldige episoder håndteres. Senteret etterlyser åpenhet om hvordan politiet ivaretar rettssikkerheten for minoriteter i Norge.

Måten Trondheims-politiet gikk frem på da de ville kontrollere identiteten til den 21 år gamle, mørkhudede Sophia Baidoo, vakte oppsikt og forargelse. Baidoo var på jobb som vaskehjelp i en Sparebank1 filial, men endte i arresten etter først å ha blitt brutalt lagt i gulvet og utsatt for rasistiske ytringer fra en polititjenestemann. Det uvanlige med denne saken var at det meste av opptrinnet ble filmet av et overvåkingskamera. Men på tross av håndfaste bevis, anbefalte SEFO (Det særskilte etterforskningsorganet) statsadvokaten å henlegge anklagen mot politiet etter bevisets stilling. Senter mot etnisk diskriminering besluttet å dekke kostnadene til å anke henleggelsen og mener bl a det er grunn til å så sterk tvil om troverdigheten i politifolkenes forklaring. Senteret vil kritisere SEFOs etterforskning fordi den ikke var grundig nok, og fordi SEFO ikke var villig til å rette tilstrekkelig kritikk mot politiet. Vår erfaring er at når polititjenestemenn ikke får refs, skaper dette presedens for hva som er tillatt av maktbruk. For hver henlagte sak økes både terskelen for hvor mye makt politiet tør bruke - og terskelen for å spørre "**tar politiet aldri feil?**".

- SEFOs håndtering av anmeldelser av polititjenestemenn må bedres.
- Det må vurderes om straffeloven er egnet middel til å sanksjonere uheldig opptreden fra polititjenestemenn.

I februar i år gikk Sentrum politistasjon i Oslo ut og advarte mot "kriminelle somaliere" etter at det ble reist tiltale mot fem somaliske ungdommer i den såkalte barneranssaken. Senteret reagerer sterkt på at politiavdelingssjefen gikk ut på en slik stigmatiserende måte. Politiavdelingssjefen holdt seg ikke til en konkret sak, men oppfordret til generell aktsomhet mot en spesiell etnisk gruppe. Effekten av denne formen for offentlig advarsel, er at diskriminering mot vedkommende gruppe gis legitimitet. Nyansene blir borte og budskapet som sitter igjen er at somaliere er farlige. En slik stemping vil utvilsomt ramme langt flere enn de enkeltpersonene som har begått de omtalte lovbruddene.

- Vi ber politiet vise større **varsomhet i sin omtale av etniske grupper** for å hindre

at mennesker som tilhører gruppen stigmatiseres.

Saker på området politi og rettsvesen (49 saker i 99/00) utgjør ca. 14,5 % av rettshjelpshenvendelsene vi totalt har mottatt siden oppstarten. Bl a på bakgrunn av sakene har Senteret sett behov for å innhente **informasjon fra samtlige 54 politidistrikt** om deres metoder i forhold til minoriteter. Denne informasjonen vil danne basis for vårt videre arbeid.

- Vi vil videreformidle resultatene av vår kontakt med politidistriktene til det nye politidirektoratet.
- Det er nødvendig å styrke minoritetenes tilgang på informasjon om deres rettigheter og plikter overfor politiet.
- Senteret holder innlegg på interne seminarer i politidistriktene knyttet til minoritetenes særskilte behov.
- Vi vil videreføre samarbeidet som er påbegynt med Oslo Politikammer om å utarbeide tre ulike brosjyrer til bruk i politiets møte med minoriteter.

### **Norge – en rettsstat for alle?**

Spørsmålet ble reist i tittelen for en rapport som Senteret og Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) utgav dette året. Rapporten omhandler holdninger til minoriteter i rettsvesenet, og er basert på svarene fra en spørreundersøkelse blant advokater. Svarene gir grunn til bekymring. Det fremkommer at en betydelig andel advokater mener at en parts etniske opprinnelse kan ha betydning for en saks behandling i rettsapparatet. En noe mindre andel har endog opplevd rettens avgjørelse som annerledes når klienten har minoritetsbakgrunn. Prinsippet om likhet for loven er nedfelt i flere menneskerettighetserklæringer som Norge har ratifisert. Trolig vil samtlige av landets dommere stille seg bak dette likhetsprinsippet. Vår undersøkelse viser imidlertid at det i enkelte tilfeller kan være en viss forskjell mellom teori og praksis.

Et eksempel vi referer til som "Aktor-saken" sår sterk tvil om likhetsprinsippet alltid ivaretas i det norske rettsvesenet. Aktor uttalte i følge forsvarsadvokaten under prosedyren i en straffesak: "Vi kan ikke godta at disse utlendingene som kommer hit, og som ikke følger norsk lov, går fri". Det er en grunnleggende forutsetning at en person som står tiltalt i en straffesak, skal dømmes etter hva han har gjort. På bakgrunn av dette anmeldte Senter mot etnisk diskriminering, på vegne av tiltalte, aktor til SEFO. Anmeldelsen ble henlagt av statsadvokaten uten at det var foretatt noen form for etterforskning. Senteret påklaget imidlertid henleggelsen til Riksadvokaten, og som en følge av dette ble statsadvokaten pålagt å utføre visse etterforskningsskritt. Etter Senterets vurdering trår aktor med sine generaliserende og stigmatiserende uttalelser langt over streken for hva som kan aksepteres av uttrykksformer fra påtalemyndigheten. Aktor spiller her på fordommer og uriktige oppfatninger i samfunnet om kriminalitet blant minoriteter. Selv om Riksadvokaten også henla saken, rettet han tydelig kritikk mot aktor i saken. Påtegningsarket ble sendt i anonymisert form til statsadvokatsemdet og alle SEFOs organer. Med dette sender Riksadvokaten et tydelig signal om at seriøse påstander om diskriminerende eller rasistisk oppførsel i politi eller påtalemyndighet må tas på alvor.

Det er uakseptabelt at påtalemyndigheten vektlegger etniske elementer i forhold til skyldspørsmålet og vurderingen av straffeutmålingen. Dersom en tiltalt som har minoritetsbakgrunn idømmes ekstra streng straff *fordi* vedkommende har en annen etnisk bakgrunn enn norsk og *fordi* også andre med tilsvarende bakgrunn har begått slik kriminalitet, bærer det galt av sted. Et grovt eksempel på en slik praksis ser vi i domsslutningen i den såkalte barneranssaken i Oslo nylig. I dommen brukes de tiltales etniske bakgrunn som et straffeskjerpene moment med den begrunnelse at lovbruddene har medført økt fremmedfrykt i befolkningen. Det må reageres mot en påstand som legger til grunn at det er verre å bli ranet av en person med mørk hudfarge enn av en som er lys i huden. Vi må ta på alvor tegn som tyder på at enkelte personer i Norge *ikke kun* straffes for sine handlinger, men også for sine ytre kjennetegn.

I motsetning til de to ovennevnte eksemplene, er en dom fra Haugesund byrett et eksempel til etterfølgelse. Saken gjaldt en ungdom med innvandrerbakgrunn som var tiltalt for vold mot en annen ungdom. Hendelsen fant sted etter at tiltale henvendte seg til en gruppe ungdommer med norsk bakgrunn for å be om fyr. Tiltalte ble avvist og kalt for en "jævla riskoker" hvorpå han ble sint og slo. Retten mente at utsagnet mot tiltalte var ærekrenkende og følgelig at tiltaltes slag var en gjengjeldende legemsfornærmelse som ikke må straffes. Senteret finner det riktig at rettsapparatet i konkrete tilfeller reagerer på utsagn med et rasistisk innhold som er ment å såre og krenke en persons verdighet. Senteret har bistått klienter som utsettes for etnisk diskriminering der rasistiske ytringer er en del av påstanden om diskriminering. Vi må være oss bevisst at disse utsagnene kan virke svært nedbrytende på offeret over tid og kan ramme ungdommers identitetsutvikling og selvfølelse.

I rapporten foreslår Senteret flere tiltak for å øke oppmerksomheten rundt spørsmålet om diskriminering i rettsapparatet:

- Vi mener juridiske problemstillinger vedrørende etnisk diskriminering bør tas inn som en obligatorisk del av det **juridiske studium** i Norge. For dommere og jurister ved påtalemyndigheten ser vi behov for en særskilt **etterutdanning** for å påse at de utfører sitt yrke uten at personer utsettes for etnisk diskriminering.
- Senteret støtter forslaget om å opprette et **tilsynsutvalg for dommere**. Tilsynsutvalget skal kunne komme med disiplinære reaksjoner overfor dommere som har opptrådt urettmessig i retten. Utvalget skal også bidra til å utvikle etiske retningslinjer for dommere.
- Det bør iverksettes tiltak som kan styrke **legdommernes kunnskaper og holdninger** vedrørende etnisk diskriminering. Flere **legdommere med minoritetsbakgrunn** vil etter vår oppfatning i seg selv medføre økt tillit til rettsapparatet.
- Det er et problem for minoritetenes rettssikkerhet at tolk benyttes i for liten utstrekning og at **kvaliteten på tolketjenesten** ofte er dårlig. Det er behov for å utarbeide retningslinjer for når tolk skal brukes og særlig hvilke kvalifikasjoner som skal stilles til tolker som benyttes i rettsapparatet.
- Det må reageres mot uttrykk for **uakseptable holdninger** overfor personer med minoritetsbakgrunn i retten, og det må stadfestes at slike holdninger er **irrelevante for rettens kjennelse**.



## **Norge og nasjonale minoriteter – anerkjennelse uten synliggjøring?**

De nasjonale minoritetene har hver på sin måte opp gjennom historien blitt utsatt for alvorlige overgrep og diskriminering fra storsamfunnet. Senteret ser at de tiltak som ble iverksatt overfor reisende av helse- og sosialmyndighetene samt av Norsk misjon blant hjemløse, danner et bakteppe for dagens situasjon for romanifolk/reisende og for rom/sigøynere. Tiltakene var en alvorlig belastning for dem som ble rammet og har i tillegg bidratt til å legitimere stigmatiserende holdninger til gruppene. I tillegg til romanifolk og sigøynere, omfatter nasjonale minoriteter i Norge: kvener, skogfinner og jøder. Samene defineres som urfolk.

*Den europeiske rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter* (ratifisert av Stortinget i desember 1998) er sannsynligvis ikke oppfylt i sin fulle bredde i noe europeisk land i dag – heller ikke i Norge. Landene forplikter seg til å treffe egnede tiltak for å fremme full og effektiv likestilling mellom nasjonale minoriteter og majoritetsbefolkningen. Konvensjonen medfører at personer med minoritetsbakgrunn skal oppmuntres til å bruke sitt språk, og at de har rett til å lære sitt språk. Staten skal sikre at utdanningsapparatet fra grunnskole til forskningsmiljøer ivaretar spredning av kunnskap om nasjonale minoriteter.

Det har kommet både positive og negative reaksjoner fra organisasjoner og individer til spørsmålet om å bli behandlet som nasjonal minoritet i Norge. De fleste støtter at majoritetssamfunnet anerkjenner den prinsipielle forskjellen de ser mellom innvandrere og nasjonale minoriteter. De ønsker å bli behandlet som norske i hovedsak, fordi de har en langvarig historisk forankring til Norge. Samtidig ønsker de både å gjenvinne eller vedlikeholde stoltheten og kunnskapen om egen kultur og sikre at de ikke blir diskriminert på bakgrunn av sin kultur.

Reell anerkjennelse av nasjonale minoriteter krever at offentlige myndigheter på alle plan vet hvilke rettigheter det fører med seg å tilhøre en nasjonal minoritet. Det er på kommunenivå at mange vesentlige beslutninger innen felter som utdanning, bolig og kulturpolitikk tas – beslutninger som får store konsekvenser for den enkelte. Det er for en stor del i kommunene at nasjonal politikk på dette feltet iverksettes i praksis.

For å innhente nærmere informasjon om tiltak rettet mot nasjonale minoriteter lokalt, tok Senteret i et brev kontakt med alle landets kommuner. Vi erfarte at det finnes lite tilgjengelig informasjon om forhold for nasjonale minoriteter på kommunenivå. I mange besvarelser fremkommer det at det ikke er grunn til eller ønske om særtiltak for gruppene det gjelder. Disse er integrert i det norske samfunnet, og har ikke behov for særskilt oppmerksomhet, hevdes det. I videreføringen av en slik argumentasjon kan man si at personer med minoritetsbakgrunn ville følt seg diskriminert dersom det ble laget særtiltak. Dette synet på særtiltak fra de lokale myndighetene er ikke i samsvar med innholdet i Europarådets konvensjon.

Senter mot etnisk diskriminering er kritiske til hvorvidt prinsippene om anerkjennelse og likestilling av nasjonale minoriteter kan ivaretas uten at gruppenes situasjon synliggjøres bedre enn det som er tilfellet i dag.

è Vi mener det må vurderes å iverksette **særtiltak** for å styrke nasjonale minoriteter og fremme likestilling, noe som i dag minimalt foretas på kommunenivå.

è For å bevare de nasjonale minoritetenes språk og kultur i større grad, bør deres perspektiv bli sterkere inkludert i **forskning og utdanning**.

- Det er fortsatt behov for styrking av **minoritetsorganisasjonene** for å fremme økt politisk deltakelse og innflytelse fra de nasjonale minoritetene.
- Vi oppfordrer **lokalpolitikere** til å være åpne og lydhøre for saker som de nasjonale minoritetene setter på dagsorden. Kommunal- og regionaldepartementet bør sette av midler til **informasjon** som kan tas i bruk lokalt. Det må også stilles krav til den nasjonale politikken, og de føringene som blir gitt til kommunene på minoritetsområdet.
- Et **nytt lovverk** mot diskriminering bør verne mot negativ forskjellsbehandling av nasjonale minoriteter.

Senteret har siden oppstarten i februar 1999 behandlet i alt 20 sakshenvendelser fra personer med nasjonal minoritetsbakgrunn. Vår erfaring er at de personene som har henvendt seg til vårt kontor, har et stort behov for rettshjelp. Vi ser at enkelte personer med nasjonal minoritetsbakgrunn møter vansker i forbindelse med søknad om lån fra bank. I møtet med romaniorganisasjoner fikk vi høre at det er vanskelig å få lån f eks til boligkjøp når det er kjent at personen er av romanislekt. Videre har vi behandlet fire enkeltsaker som gjelder avvisning av romanifolk eller sigøynere fra campingplasser på Østlandet. Bistand i ulike saker på sosialområdet har medført at klienter har fått en forsvarlig og lovmessig saksbehandling. I to tilfeller har Senteret bidratt til å skaffe kommunal bolig. Vår erfaring så langt tilsier at romanifolk og sigøynere er grupper som i stor grad møter *åpenlys* diskriminering. Vi har inntrykk av at sterke holdninger mot disse gruppene kommer klarere til uttrykk enn det som er vanlig i forhold til andre minoriteter.

- Senter mot etnisk diskriminering vil både fortsette å tilby **rettshjelp** til nasjonale minoriteter og samarbeide med deres **organisasjoner**. Vi ønsker å være en pådriver overfor myndighetene for å sikre at de nasjonale minoritetene ikke utsettes for diskriminering og får ivaretatt sine behov.

### **Utestedene skal ikke kunne avvise hvem de vil**

Til tross for at det har vært fokus på utestedsdiskriminering gjennom mange år, opplever stadig mennesker med minoritetsbakgrunn å bli avvist av dørvakter. De opplever at de nektes adgang fordi de har "feil" hudfarge eller nasjonalitet. Utestedsdiskriminering er åpenlys diskriminering som skjer ansikt-til-ansikt og som er svært stigmatiserende når den forekommer. En person blir stående alene, mens resten av køen slipper inn. Et problem vi ser er at ofrene sjelden anmelder tilfeller av utestedsdiskriminering. Dette tyder på at de har mistet troen på at det finnes lovlige måter å sanksjonere eller reagere på slik diskriminering. Myndighetene må innse og vise at utestedsdiskriminering ikke kan aksepteres. Dersom myndighetene ikke

forbedrer dagens sanksjonsmuligheter, vil det i det lange løp svekke etniske minoriteters tillit til politiet og til myndighetene generelt.

Senter mot etnisk diskriminering mener at regelverket og rutiner for håndteringen av disse sakene bør endres på flere punkter:

- **Straffelovens § 349 a er uegnet som sanksjonsmiddel** og tas ikke i bruk av politiet og påtalemyndighet. Straffebestemmelsens strenge krav til bevis fører til at de aller fleste saker av utestedsdiskriminering henlegges.

è Vi vil oppfordre **politiet** til å endre sine rutiner for å **sikre bedre bevis** fra åstedet i utestedsdiskrimineringssaker.

è **Serveringsloven er uegnet** fordi den ikke fungerer som et effektivt virkemiddel mot diskriminering. Når straffeloven § 349a ikke tas i bruk, er serveringsloven § 19 også ubrukelig så lenge den forutsetter fellende dom i den førstnevnte.

è **Alkoholloven må endres** slik at myndighetene får en reell mulighet til å utøve kontroll av skjenkestedene. Myndighetene må kunne trekke tilbake skjenkebevillingen når gjentatt diskriminering påvises. Kontrollen bør utføres av skjenkekontrollørene.

è Sanksjonene må effektiviseres gjennom **sivilrettslige bestemmelser** fordi de vil være bedre egnet enn straffeloven, som er nesten umulig å benytte i praksis.

## **Barnerett - utfordringer for skolen og barnevernet**

Det finnes i dag flere organer som arbeider for å ivareta barns rettigheter. Senteret kan i tillegg bidra med rettshjelp til barn og ungdom som opplever diskriminering. 18 personer under 20 år har siden oppstarten av kontoret kontaktet oss og bedt om bistand i sin sak. Selv om tallet er relativt lavt, vil vi ikke slutte at barn og unge i liten grad utsettes for diskriminering. Barn må nå en viss alder før de klarer å oppsøke Senteret per telefon eller ved personlig oppmøte. Ikke overraskende kommer derfor de fleste henvendelsene vi får som angår barn fra barnas foreldre. Senteret mener det er all grunn til å ta spørsmål om barnerett på alvor. Vi vil her peke på spesielle problemer minoritetsbarn kan møte i skolesituasjonen, samt konflikter flere minoritetsfamilier opplever i møtet med barnevernet.

Senteret har bistått i flere saker om mobbing av elever i skolen. Mobbing i skolesituasjonen er et generelt problem og vanskelig å håndtere, men vi mener at mobbing av barn ut fra etnisk opprinnelse, hudfarge eller religion må tas særlig alvorlig. Senteret har sett saker få et positivt utfall når hjem og skole inngår i dialog. En side av saken er at en del foreldre med minoritetsbakgrunn opplever at skolen på

en uforholdsmessig måte engasjerer seg i deres barns velferd og familieliv. Senterets erfaring er imidlertid at foreldre som blir forklart hvordan det norske skolevesen fungerer, lettere aksepterer lærernes engasjement for deres barn i vanskelige situasjoner.

Et annet omstridt tema er morsmålsundervisning. Likeverdig skolegang er en forutsetning for like muligheter til å velge utdanning og yrke. Senteret mener morsmålsundervisningen som tilbys i grunnskolen i en del tilfeller ikke er tilfredsstillende. Resultatet blir at minoritetsspråklige elever risikerer å få et dårligere undervisningstilbud enn de andre elevene.

- Vi må ta på alvor at barn opplever å bli **mobbet på skolen for sin etniske opprinnelse, hudfarge eller religion**. I tillegg til holdningsskapende arbeid, må skolene vise vilje til å konfrontere de barna det gjelder samt foreldrene om problemet, og jobbe for at alle barn inkluderes i fellesskapet.
- Senteret mener det må iverksettes **kvalifiseringstiltak for morsmåls lærere** som kan gjennomføres ved siden av arbeidet som lærer. Arbeidsoppgavene til denne gruppa lærere må fastsettes sentralt for å sikre at de faktisk settes til å utføre det arbeidet de er tiltenkt.

Vi har registrert en viss nedgang i saker som berører diskriminering fra barnevernets side. I 1999 behandlet vi åtte slike saker, mot fem hittil i år. Den problemstillingen som i år har vært særlig fremtredende er **foreldrenes rett til å benytte eget morsmål under samvær med barn**. Spørsmålet melder seg når biologiske foreldre f eks skal ha samvær med barn som er plassert i fosterhjem eller i barnehjemsinstitusjoner.

En annen problemstilling kan oppstå når barn i en akutfase må tas hånd om av barnevernet. *Hvem* av foreldrene skal ha den daglige omsorgen for barna i framtida? I slike situasjoner er det viktig at **kulturelle aspekter vektlegges i den sakkyndiges vurdering**. Vi har sett at sakkyndige ikke alltid innehar slik kompetanse når de anbefaler hvem av foreldrene barna vil få det best hos.

- Samvær i barnevernssituasjoner bør så fremt det er mulig foregå på det språket som foreldre og barn vanligvis benytter seg i mellom.
- Barneverntjenesten bør tilby tolk når de mener det er behov for å kontrollere samtalen mellom foreldre og barn under samvær. Mer hensiktsmessig er det riktig nok å bruke en tospråklig tilsynsfører for å unngå at unødig mange utenforstående overvårer samværet.
- Senteret mener det er viktig å legge større vekt på kulturelle aspekter i utredninger som vurderer barnas samspill med og tilknytning til foreldrene.

### **Kritikkverdig forvaltning av utlendingssaker**

Det ble i sommer kjent at saksbehandlingstida i Utlendingsdirektoratet for søknader om statsborgerskap og bosettingstillatelse varierer systematisk. For søkere fra Amerika og Øst-Europa er den på 4-5 måneder. Tilsvarende ventetid for søkere fra Afrika og Sørøst-Asia er på 12-14 måneder. UDI begrunner forskjellen i intern

omorganisering. Det er likevel påfallende at tilsynelatende nøytrale rutiner fører til særlige ulemper for personer med en bestemt etnisk opprinnelse. Omorganisering bidrar her til en form for indirekte diskriminering.

Dette eksempelet viser hvor viktig det er å se saksbehandlingen av enkeltsaker i en overordnet sammenheng. Senterets erfaring er at vi sjelden finner forskjellsbehandling i forvaltningen når vi undersøker enkeltsaker. Vi har siden oppstarten i februar 1999 behandlet 35 saker, hvilket utgjør 10 % av våre saker totalt. Vi ser at reglene gir rom for skjønn fra myndighetenes side, samtidig som retningslinjene for forvaltningspraksis og rettspraksis er strenge.

UDI har gjentatte ganger blitt kritisert for å være nærmest utilgjengelig for brukerne. Senteret har selv erfart hvor vanskelig det er å komme i kontakt med saksbehandler i forvaltningen for å få svar på hvordan en sak står. Det ville utvilsomt vært hensiktsmessig for omverdenen dersom tidsrommet for når saksbehandlerne mottar henvendelser ble utvidet. Vi har også mottatt henvendelser fra personer som er opprørt over det de opplever som nedlatende behandling av politiet i forbindelse med etatens forvaltning av utlendingssaker. Senteret mener det er unødvendig å kreve personlig oppmøte på politistasjonen for å hente søknadsskjemaer om oppholds-, arbeids- og bosettingstillatelse, når det viser seg at en slik forespørsel kan innebære flere timers venting i kø.

- Utlendingsmyndighetenes **service må bedres**. Særlig UDI har ansvar for å følge opp henvendelser fra sine brukere på en bedre måte enn det gjøres i dag.

*Menneskerettsloven* som ble vedtatt av Stortinget i mai 1999, setter krav til saklighet og proporsjonalitet i utlendingsforvaltningen. Proporsjonalitetskravet skal garantere at hensynet til effektivitet og beskyttelse mot misbruk ikke skal ramme prinsippet om likebehandling av nasjonaliteter *uten* at det er strengt nødvendig.

è Utlendingsmyndighetene må påse at menneskerettslovens **krav om saklighet og proporsjonalitet** implementeres. Kravene må gjelde både for forvaltningens behandling av enkeltsaker og i forbindelse med utforming av regelverk og rutiner.

Senteret ser videre behov for å myke opp vilkårene for å få tillatelse til å ansette au pair i Norge. I dag er hovedregelen at når en av vertsforeldrene har utenlandsk statsborgerskap, kan ikke au pairen selv ha tilsvarende nasjonalitet. Begrunnelsen som gis er at au pairen skal sikres kjennskap til norsk språk og kultur gjennom sitt opphold. Senteret mener derimot det er urettmessig å anta at dette formålet ikke lar seg gjennomføre enn så lenge en av ektefellene er norske.

- Senteret foreslår at rundskrivet fra UDI om **arbeidstillatelse for au pairer** endres. Det er særlig urimelig at familier diskvalifiseres så fort en av vertsforeldrene har samme statsborgerskap som au pairen selv.

Dette året satte Justisdepartementet i gang et prøveprosjekt med tilbud om DNA-analyse for somaliere som søker familiegenforening med slektninger i Norge. Senteret mener prosjektet har uheldige etiske konsekvenser og stigmatiserer en

bestemt etnisk gruppe. Erfaringsmessig kan det oppstå vansker for familier som følge av nye opplysninger om slektsforhold. I alle tilfeller bør det være påkrevd at familiene informeres grundig om mulige utilsiktede følger av analysen. Senteret er også sterkt tvilende til at prosjektet i realiteten åpner for *reelt samtykke* og dermed er et frivillig tilbud. Konsekvensen av å si nei til tilbud om DNA-analyse for de somaliere det gjelder, er sannsynligvis avslag på søknaden om familiegjennforening. Senteret er klar over at noen somaliske søkere ønsker å ta DNA-analyse for å påvise slektsforhold. For gruppen som helhet har imidlertid prosjektet virket stigmatiserende så lenge hensikten med analysene, i følge uttalelser i media, har vært "å avsløre løgn".

- Senteret er **kritisk til DNA-prosjektet** og mener utlendingsmyndighetene ikke har tatt tilstrekkelig høyde for uheldige etiske og stigmatiserende konsekvenser.

Ansvar for behandlingen av utlendingssaker er overført fra Justisdepartementet til **Kommunal- og Regionaldepartementet**. Et av formålene bak omorganiseringen var å gjøre det lettere å se innvandringen i sammenheng med integreringsspørsmål.

è Senteret forventer at denne overføringen av ansvar vil påvirke bl a utformingen av forskrifter og rundskriv til utlendingsloven.

**Senter mot etnisk diskriminering** vil videreføre vår innsats på alle de ulike saksområdene presentert i *Underveis mot et bedre vern 2000*. I tillegg gjenstår det mye arbeid med temaer som forholdene for minoritetene i fengslene, undervisningen i KRL-faget for elever som tilhører en tros- eller livssynsminoritet, samt flere viktige helse- og sosialspørsmål. Senteret har den nødvendige kompetansen til å se hvilke tiltak som trengs for å fremme likestilling og likebehandling av etniske og nasjonale minoriteter i Norge. Med rapporten vil vi sende ballen videre til de ansvarlige myndigheter og en rekke andre viktige samfunnsinstitusjoner. Bare sammen kan vi få de fine ordene omsatt til endringer som *betyr* noe for enkeltmennesket.