



Underveis mot et bedre vern 2002

Senter mot etnisk
diskriminering



LIK BEHANDLING • LIK MULIGHET • LIK RETT



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

Utgitt av SMED, juli 2003

ISBN: 82-8000-009-7

Postadresse:

Postboks 677 Sentrum

NO-0106 Oslo

Besøksadresse:

Prinsensgate 22

Telefon: 22 24 69 70

Faks: 22 24 69 72

E-mail: smed@smed.no

Internett: www.smed.no

Design: Cazawa Dezign

Illustrasjon: Vera Silva/Cazawa Dezign

Trykk: M. Seyfarth Trykkeri AS



Underveis mot et bedre vern 2002

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

Forord

Denne rapporten, Underveis mot et bedre vern 2002, er den fjerde i rekken fra Senter mot etnisk diskriminering (SMED). Da SMED ble opprettet for fire år siden, var det som en prøveordning. Siden den gang har myndighetene bestemt at SMED skal få permanent status.

For oss er det naturlig å benytte denne anledningen til å gi en framstilling av våre erfaringer fra fire års arbeid, og for første gang kunne presentere statistikk fra vår rettshjelp inndelt i tall fra hele år.

Det nye forslaget til lov mot etnisk diskriminering har nå vært på høring, og Stortinget skal etter planen vedta loven neste vår. For SMED er dette en milepæl; Helt siden oppstarten har arbeidet med å få på plass et lovverk som favner alle samfunnsområder, og som kan erstatte det mangelfulle og fragmenterte regelverket vi har i dag, vært en hovedoppgave for oss. I det året som ligger foran oss vil arbeidet med å følge opp våre forslag til lovverk og tilsynsordning naturlig nok også være en høyt prioritert oppgave.

Underveis mot et bedre vern 2002 består av tre hoveddeler:

- De første tre kapitlene tar for seg erfaringer etter fire år, og oppsummerer viktige utviklingstrekk i arbeidet vårt mot etnisk diskriminering.
- Kapittel fire og fem tar mer grundig for seg en gjennomgang av våre erfaringer på to konkrete områder; Helse- og sosialområdet og utlendingsrett. Begge disse områdene stiller SMED overfor store utfordringer; Helse- og sossialsaker fordi de ofte dreier seg om indirekte diskriminering og hvor det trengs erfaring for å identifisere diskrimineringsmomentet. Utlendingsretten fordi den er det området som har økt mest det siste året, samtidig som en del av sakene er på grensen av det som er SMEDs mandat.
- De to siste kapitlene, seks og sju, tar for seg to områder som enklest kan beskrives som utfordringer framover. Kapittel seks presenterer SMEDs egen undersøkelse for å kartlegge hvordan mennesker med minoritetsbakgrunn er representert i kommunestyre og fylkesting, sett i forhold til hvor stor del av befolkningen de utgjør. Kapittel sju ser på argumentasjonen rundt morsmålsundervisning og tilrettelagt språkopplæring, og peker på noen viktige tiltak for å sørge for at mennesker med minoritetsbakgrunn ikke diskrimineres i undervisningssammenheng.

I løpet av de fire årene SMED har eksistert, har det blitt stadig klarere at perspektivet i arbeidet mot diskriminering må utvides til å omfatte arbeidet for likeverd og like muligheter.



GURO FJELLANGER
Daglig leder ved SMED, juni 2003

Hvilke oppgaver har SMED?

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

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

Hvem jobber ved SMED?



Guro Fjellanger
daglig leder



Guri Hestflått
juridisk rådgiver



Ann Helen Aarø
juridisk rådgiver



Heidi Wyller
juridisk rådgiver



Ella Ghosh
rådgiver



**Kristian
Rose Tronstad**
rådgiver



Caroline Aasheim
juridisk konsulent



Kari Vatle
konsulent



Maria Mattsson*
førstekonsulent



Christopher Gambert*
førstekonsulent

Styret for SMED:

Berit Reiss-Andersen (styreleder)
Aamir Javed Sheikh (nestleder)
Beate Gangås (politimester)
Lamisi Gurah (leder Afrikan Youth in Norway)
Marvin Wiseth (konserndirektør)
Ellen Katrine Hætta (politiadvokat)
Charles Orevaoghene Obaro (konsulent)
Sunil Loona (høyskolerådgiver)

Varmedlemmer:

Helen Oddveig Bjørnøy (Kirkens bymisjon)
Sissel Wihelmine Daabous (miljøterapeut)
Abdi Daha Mohammed (lærer)

* engasjert

Innhold

Om SMED	4
Forord	5
Del I SMEDs erfaringer gjennom fire år	07
KAPITTEL 1	08
Å kunne møte andre som seg selv	
KAPITTEL 2	14
Hvem kommer til oss?	
En beskrivelse av SMEDs brukere i perioden 1999–2002	
KAPITTEL 3	26
Utfordringer ved en juridisk tilnærming til diskriminering: SMEDs erfaringer	
Del II Dypdykk i to saksområder	37
KAPITTEL 4	38
Diskriminering i utlendingsforvaltningen: Markant økning i antall henvendelser	
KAPITTEL 5	50
SMEDs saker innen helse- og sosialområdet	
Del III Utfordringer framover	57
KAPITTEL 6	58
Politisk representasjon blant innvandrere	
KAPITTEL 7	66
Språkopplæring for elever med minoritetsbakgrunn	
Vedlegg	72



Del I
**SMEDs erfaringer
gjennom fire år**



Kapittel 1

Å kunne møte andre som seg selv

DA SENTER MOT etnisk diskriminering (SMED) ga ut sin forrige Underveisrapport for 2001, hadde drapet på Benjamin Hermansen på Holmlia i januar samme år sjokkert Norge, og satt anti-rasisme og kamp mot diskriminering på dagsorden for alvor. Siden den gang har kampen mot terror etter angrepet på World Trade Centre i New York 11. september 2001 langt på vei snudd stemninga. Gjennom media og debatter aner vi en muslimfrykt der mennesker med et bestemt livssyn og en religion blir frarøvet sin identitet som enkeltmennesker og blir offer for generalisering. Dette kulminerte med at Norge ble erklært som terrormål av et framstående medlem av Al Qaida. Noen dager etter fikk en norsk-pakistaner som hadde bestilt en garasje, brev fra entreprenøren om at bedriften på allmøte hadde besluttet at de ikke ville jobbe for muslimer, og at de med utgangspunkt i mannens navn regnet med at han var det.

I vår har det vært mye fokus på diskriminering på boligmarkedet. Stortinget sluttet seg nylig til regjeringens forslag om å eksplisitt forby diskriminering på boligmarkedet, enten saken gjelder salg, utleie av deler av boligen eller framleie. Samtidig satte media fokus på næringslivslederen som krevde erstatning fra eiendomsmegleren fordi denne visstnok ikke opplyste om at leiligheten som var til salgs lå i nærheten av to leiligheter som Bærum kommune i perioder leier ut til mennesker med innvandrerbakgrunn. I forbindelse med denne saken skrev Dagbladet på lederplass 30. mai i år:

«Hele saken er en trist påminnelse om hverdagsdiskrimineringen som vår

tids rasisme. Ikke-norske mennesker blir betraktet som ei gruppe og mister sin individualitet og dermed sine muligheter for å møte andre mennesker som seg selv.» (SMEDs utheving)

Denne generaliseringen og det å bli frarøvet retten til å møte andre som seg selv, er på mange måter selve kjernen i spørsmålet om diskriminering.

Art og omfang av etnisk diskriminering i Norge

SMED har i fire år arbeidet med diskriminering som har sammenheng med etnisitet, religion, livssyn, språk, hudfarge, nasjonalitet, etnisk eller nasjonal opprinnelse. Hovedlinjene i erfaringene fra dette arbeidet, presenteres i neste kapittel.

Diskriminering kan noe forenklet forklares som negativ forskjellsbehandling som mangler saklig formål, eller har et uforholdsmessig negativt resultat. Det går derfor et avgjørende skille mellom ulovlig diskriminering og lovlig forskjellsbehandling. For eksempel kan krav om religionstilknytning være lovlig ved ansettelse i enkelte stillinger i trossamfunn, og språkkrav kan være lovlige ved ansettelse i stilling som morsmålslærer i grunnskolen.

For å illustrere ulike former for diskriminering kan det være nyttig å skille mellom direkte og indirekte diskriminering. Dette skillet er foreslått inntatt i ny lov om vern mot etnisk diskriminering og nytt kapittel X A i arbeidsmiljøloven. Ofte beskrives direkte diskriminering som like tilfeller som behandles ulikt, mens indirekte diskriminering beskrives som lik behandling av ulike tilfeller.



Det fins mange eksempler på at slike tilsynelatende nøytrale regler i praksis kan fungere diskriminerende¹:

- Kravet om uniformering på arbeidet. Et tilsynelatende nøytralt uniformsreglement som inkluderer standardkrav til hodeplagg vil kunne være et problem for personer som bærer religiøst hodeplagg, hvis ikke regelverket er fleksibelt i forhold til slike situasjoner.
- Krav om minimumshøyde ved opptak som student ved Politihøgskolen. Det er en realitet at personer fra Sør-Øst Asia gjennomgående er lavere enn etnisk norske. Krav om høyde vil derfor i uforholdsmessig stor grad kunne stenge disse personene ute fra å ta denne utdannelsen.
- Krav om sikkerhetsklarering. Regelverket for sikkerhetsklarering forutsetter botid et visst antall år, og vil uten en fleksibel håndheving kunne være et uforholdsmessig hinder for enkelte ved bestemte arbeidsoppgaver og stillinger.
- Krav om dialog på norsk mellom foreldre og barn ved samvær under tilsyn med hjemmel i barnevernsloven. Dette vil være et hinder og en ulempe for dialogen mellom foreldre og barn dersom denne normalt ikke skjer på norsk, men på et annet språk.

det avgjørende er *resultatet*. Dette prinsippet er et viktig skille mellom rasisme og diskriminering. Når vi tar utgangspunkt i at spørsmålet om diskriminering handler om *resultatet og at målet må være likeverd og like muligheter*, er det også enklere både å identifisere diskriminering og å enes om nødvendige tiltak for å stoppe diskrimineringen.

Vi starter ikke likt

Det kan være nyttig å se på noen nøkkeltall for å understreke viktigheten av å ta utgangspunkt i resultatet i spørsmål om diskriminering.

Arbeidsledighet

- Totalt økte den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere fra 7,9% i februar 2002 til 9,8% i februar 2003. For hele Norges befolkning steg den fra 3% til 3,9%.
- Innvandrere fra Afrika ligger høyest når det gjeld registrert arbeidsledighet, med 17,8%. Dette er over fire ganger så høy ledighet som i hele befolkningen.
- Ellers er arbeidsledigheten på 12,8% og 11,1% for innvandrere fra henholdsvis Asia og Aust-Europa.
(Tall fra SSB)

Statistikken viser i tillegg til at det er vanskeligere for mennesker med innvandrerbakgrunn å få jobb, at det tilsynelatende nøytrale prinsippet om at den som kommer sist inn skal først ut, rammer de samme menneskene i stor grad.

1) I ECRIs anbefaling til legaldefinisjon av indirekte diskriminering, defineres konseptet slik: «cases where an apparently neutral factor such as a provision, criterion or practice *cannot be as easily complied with by, or disadvantages, persons belonging to a group designated by a ground such as...*, unless this factor has an objective and reasonable justification.

Politisk representasjon

- 14 av 19 fylkesting har ingen representanter med innvandrerbakgrunn.
- Det 68% færre representanter med innvandrerbakgrunn i fylkesting enn det man skulle forvente utfra andel stemmeberettigede.
- Det er 57% færre representanter med innvandrerbakgrunn i kommunestyrene enn det man skulle forvente utfra andel stemmeberettigede.

(SMEDs egen undersøkelse)

På viktige samfunnsområder som på arbeidsmarkedet og på politiske arenaer der viktige beslutninger tas, er altså mennesker med innvandrerbakgrunn underrepresentert i forhold til andel av befolkningen sett under ett. Dette til tross for at det ikke er noen saklig grunn til at det skal være slik.

Realiteten er at mennesker som har en minoritetsbakgrunn møter langt flere hindre enn andre når de forsøker å skape seg sitt eget gode liv. I arbeidet med å stoppe denne diskrimineringen er det SMEDs erfaring at vi ikke må si oss fornøyd med å stoppe de enkelttilfellene av diskriminering som individene møter, men utvide perspektivet til å jobbe for full likestilling og deltaking på alle samfunnsområder.

Denne erkjennelsen nedfeller seg blant annet i utviklinga av SMEDs perspektiv. I vårt mandat fra 1998 heter det:

«...en prøveordning som skal yte rettshjelp til enkeltpersoner som blir utsatt for diskriminering, og dokumentere og overvåke situasjonen mht til art og omfang av diskriminering.

Med diskriminering forstås her negativ forskjellsbehandling på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.» (Vår utheving)

I SMEDs forslag til endringer i formålsparagrafen til den nye loven mot etnisk diskriminering fra februar 2003, er dette perspektivet utvidet. Her heter det:

«Lovens formål er å sikre like muligheter og rettigheter for alle uavhengig av etnisitet, religion, livssyn, nasjonal opprinnelse, språk og hudfarge. Formålet skal sikres ved et rettslig vern mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion, livssyn, nasjonal opprinnelse, nasjonalitet, språk og hudfarge av enkeltpersoner og en plikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets parter til å arbeide for etnisk likestilling.» (Vår utheving)

Underveis mot et bedre vern

I dag er lovverket som forbyr diskriminering på grunnlag av etnisitet fragmentert og uoversiktlig, det dekker langt fra alle samfunnsområder og mangler ofte sanksjoner ved brudd på de enkelte lovbestemmelsene. Helt siden SMED ble opprettet for fire år siden, har derfor arbeidet med å få på plass en samlet lov mot etnisk diskriminering vært en hovedoppgave.

Allerede i den første Underveisrapporten fra 1999 sies det:

«I tillegg til mager rettspraksis er dagens lovverk for å bekjempe diskriminering fragmentert og ufullstendig. Lovbestemmelsene er hovedsakelig basert på straffebestemmelser, hvilket



hindrer en effektive sanksjonering av diskriminerende handlinger eller situasjoner.»

ECRI² har i sin siste anbefaling til medlemslandene fremhevet betydning av både et grunnlovsværn (konstitusjonelt), vern i sivilrettslig og administrativt lovgivning, samt et strafferettslig vern. Norge er per i dag langt fra å oppfylle denne anbefalingen fra ECRI.

Det er ikke en målsetting å kriminalisere enhver klanderverdig eller uønsket handling. Diskriminering i sin mest tilsiktede og krenkende form – omfattes av rasismebestemmelsene i *straffeloven*³. For å sikre at ingen uskyldige straffedømmes oppstilles strenge beviskrav i straffretten. For at en handling skal kunne straffes, må retten finne et bestemt hendelsesforløp bevist «utover enhver rimelig tvil», i tillegg må andre vilkår være oppfylt som tilregnelighet og skyldkrav. Kravet til skyld er typisk forsett eller grov uaktsomhet. Det er ikke tvil om at det er et sterkt behov for et strafferettslig vern som fanger opp de mest klanderverdige og krenkende handlinger.

Ved siden av de straffbare handlinger, finner det imidlertid et sett av handlinger og konsekvenser av handlinger som er krenkende, handlinger som påfører enkeltindivider økonomisk tap eller krenkelser av ikke-økonomisk karakter, og som sett fra et individperspektiv eller et samfunnsmessig perspektiv er uønskede og moralsk og etisk støtende. *Sivil lovgivning* kan, ved sanksjoner som erstatning og oppreisning gi enkeltindivider passende oppreisning i tillegg til å forebygge nye krenkelser.

I forhold til slike handlinger er straff verken et effektivt eller et kor-

rekt virkemiddel, dette gjelder både fordi mye av den diskriminering som skjer nok skjer uaktsomt, men sjelden forsettlig. Det vil være svært vanskelig å føre bevis for f eks forsett ved indirekte diskriminering. Ofte kan krenkelsen også være av en slik karakter at det ikke er korrekt å anvende straff. Ved å vedta og håndheve sivil lovgivning vil vi få et effektivt og adekvat verktøy for å forebygge etnisk diskriminering, og et virkemiddel for å gi en korrekt oppreisning for økonomisk og ikke-økonomisk tap som følge av handlingen.

Et lovverk basert på menneskerettigheter og aktivt arbeid for likeverd

SMED har avgitt en lang og grundig høringsuttalelse til den foreslåtte loven mot etnisk diskriminering⁴. Til grunn for våre kommentarer ligger et ønske om et samlet og konsistent lovverk som kan være et praktisk verktøy for likeverd og like muligheter. Her vil vi kort kommentere noen viktige elementer:

- **Inkorporering av Rasediskrimineringskonvensjonen i norsk lovverk.**
SMED støtter forslaget om en slik innarbeidelse. Det vil være et viktig signal om at arbeidet mot rasisme og for likeverd er en oppfølging av våre internasjonale forpliktelse til å ta grunnleggende menneskerettigheter på alvor også i vår egen hverdag.

2) «ECRI General Policy Recommendation N°7 on national legislation to combat racism and racial discrimination» CRI (2003)8.

3) Jf strl §135 a, §349 a), §390 a (fredsforstyrrelser – jf Beheim Karlsen saken) samt reglene om straffeskjerpelse ved rasistisk motivasjon jf. strl. §232 (skader på legeme) og §292 (tingsskader/skadeverk).

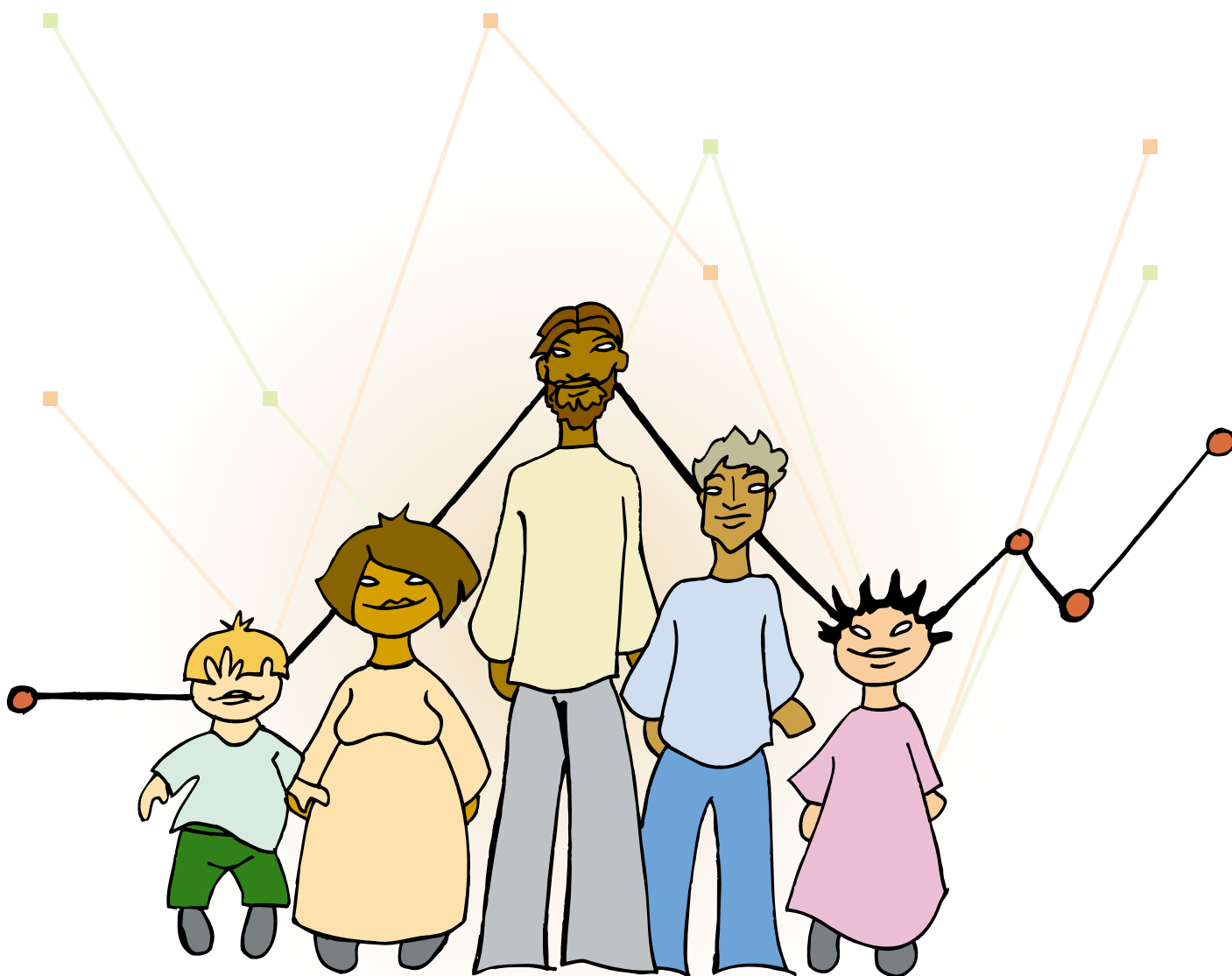
4) Se våre hjemmesider www.smed.no for å lese hele høringsuttalelsen.

- **Positive særtiltak**
Lovens forslag om å åpne for positive særtiltak er en nødvendig erkjennelse av at vi i dag ikke har et samfunn som er representativt for befolkningen når det gjelder viktige arenaer. Positive særtiltak vil være nødvendig for å veie opp for denne ubalansen, og i større grad sikre reelt likeverd og like muligheter til å delta i samfunnet.
- **Delt bevisbyrde**
Delt bevisbyrde betyr at et menneske som opplever diskriminering selv har et ansvar for i utgangspunktet å godtgjøre at diskriminering har funnet sted. Når de så har gjort det, vil det være opp til motparten å godtgjøre at diskriminering ikke har funnet sted. Dette plasserer bevisbyrden hos den som er nærmest til å synliggjøre begrunnelsen for en beslutning.
- **Aktivitetsplikt**
Aktivitetsplikten innebærer en plikt for offentlige myndigheter, arbeidsgivere og arbeidslivets parter til å arbeide for etnisk likestilling. En slik plikt innebærer et skritt videre fra bare å slå ned på konkrete tilfeller av diskriminering, og pålegger en plikt til å utvikle en aktiv strategi for etnisk likestilling.

Likeverd og like muligheter

Innledningsvis identifiserte vi det å bli frarøvet muligheten til *å møte andre som seg selv*, som selve kjernen i spørsmålet om diskriminering. I den internasjonale debatten om diskriminering brukes ofte begrepene «similarity» og «equality» for å skille mellom to ulike tilnærminger til debatten. «Similarity» vil kunne oversettes med det norske «likhet», mens «Equality» vil kunne oversettes med «likeverd». Begrepene belyser viktige poenger i arbeidet mot diskriminering. Den vanlige trangen til å tenke A4-format kolliderer i møte med det mangfold av ulike mennesker og individer som utgjør befolkningen med innvandrerbakgrunn i Norge i dag. Det som tilsynelatende framstår som likt eller likhet, kan i møte mennesker med en minoritetsbakgrunn i praksis føre til ulikhet, slik vi har vist gjennom eksempler på indirekte diskriminering tidligere i dette kapitlet.

Samtidig belyser begrepene et annet viktig poeng: Din etniske bakgrunn, din religion og ditt livssyn eller hvilket språk du har som morsmål, er ikke alene bestemmende for hva slags arbeid du ønsker og egner deg til, hvor du vil bo og hvordan du ønsker å skape ditt eget gode liv. Tar vi utgangspunkt i denne erkjennelsen, vil arbeidet mot diskriminering i realiteten være arbeid for likeverd, uavhengig av nasjonal opprinnelse, religion eller livssyn, språk og hudfarge.



Kapittel 2

Hvem kommer til oss?

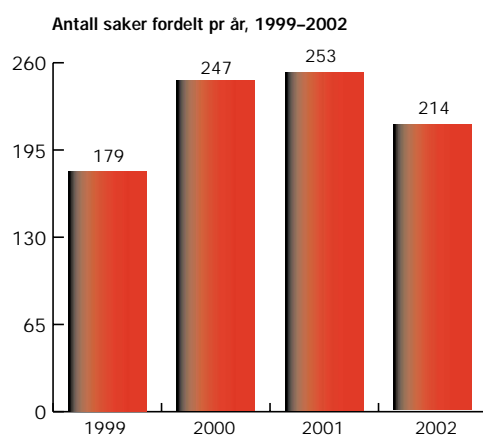
En beskrivelse av SMEDs brukere i perioden 1999–2002

SMED HAR NÅ et samlet materiale som beskriver fire års erfaring med rettshjelp. Tidligere er en del av denne informasjonen blitt gjort tilgjengelig via våre årsrapporter og underveisrapporter, men er ikke presentert inndelt etter hele år tidligere eller samlet, slik som her. I år har vi valgt å sette særlig fokus på innkomne saker i forhold til saksområder og opplysninger om våre brukeres demografiske trekk. Vi har altså valgt å se på om det synes å være interessante sammenhenger mellom brukernes bakgrunn og hva slags saker de henvender seg om. Vi vil si noe om hvordan man kan se på resultater i forhold til brukerprofilen vår på slutten av kapitlet. Vi viser til den utvidede årsrapporten¹ for 2002 og Underveisrapporten for 2001 for mer stoff om resultater fra et mer overordnet diskrimineringsperspektiv.

Senteret hadde ved årsskiftet 2002–2003 behandlet i alt 893 saker, noe som tilsvarer et gjennomsnitt på 223 saker i året.

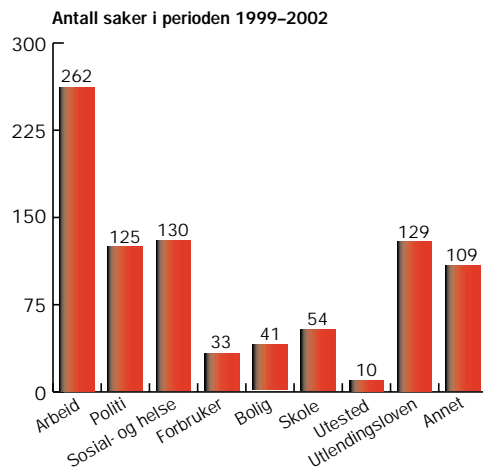
Som figuren viser varierer saksmengden fra år til år. Antallet saker Senteret håndterer i året kan påvirkes av flere faktorer. I 1999 var antallet saker lavere enn i de påfølgende år, noe som kan henge sammen med at SMED først åpnet for rettshjelp i midten av februar, og det tok tid før tilbudet ble kjent. Variasjoner over tid kan også henge sammen med eksponering i media i enkelte perioder, og med svingninger i personalsituasjonen. Året 2002 er et eksempel i så måte, da personalutskiftning og en litt mer innadvendt profil på høsten kan være årsaken til et noe lavere saksinntak. Det bør likevel tas forbehold om at antall saker ikke alltid er en indikator på lav aktivitet, enkelte saker er meget arbeidskrevende og langvarig, mens andre kan håndteres raskt eller henvises til andre.

Hvert år er den en liten andel saker som vurderes slik at de faller utenfor mandatet. Normalt blir disse brukere henvist videre eller gitt en eller annen form for rettsinformasjon. Disse sakene er blitt registrert, men det blir også tydeliggjort via vår statistikk at de er blitt avvist fordi de faller utenfor vårt mandat. Fra høsten 2002 ble det innført en rutine der vi foretar en foreløpig vurdering av hver henvendelse før saken registreres. På sikt vil dette reflekteres saksmengde, fordi flere henvendelser vil bli avvist uten å bli registrert.



1) SMED lager både en kort brosjyre som går til vårt utvidede nettverk og en lengre årsrapport hvert år.

Oversikt over ulike saksområder



I diagrammet nedenfor ser vi hvordan de største henvendelsesområder, arbeid, politi, utlendingsaker og helse- og sosialsaker fordeler seg i antall saker pr år.

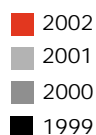
Prosentfordelingen på saksområde per år viser at det har vært en reell oppgang i andel saker som gjelder arbeidslivet over tid. Andelen politisaker har gått ned for så å gå opp igjen i 2002. Sosial- og helse-saker har gått ned i andel av alle saker per år fra 19% i 1999 til ca. 8% i 2002. Utlendingssakene har gått ned for så å gå opp i 2002.

Diagrammet over viser at saker som gjaldt arbeidsliv, politi, sosial- og helseområdet og utlendingsloven er de største henvendelsesområdene i fireårsperioden. Det kan også være interessant å sammenligne saksmengden fordelt på ulike år med utgangspunkt i hvor stor prosentandel de ulike henvendelsesområdene utgjorde.

Endring over tid i de største saksområdene

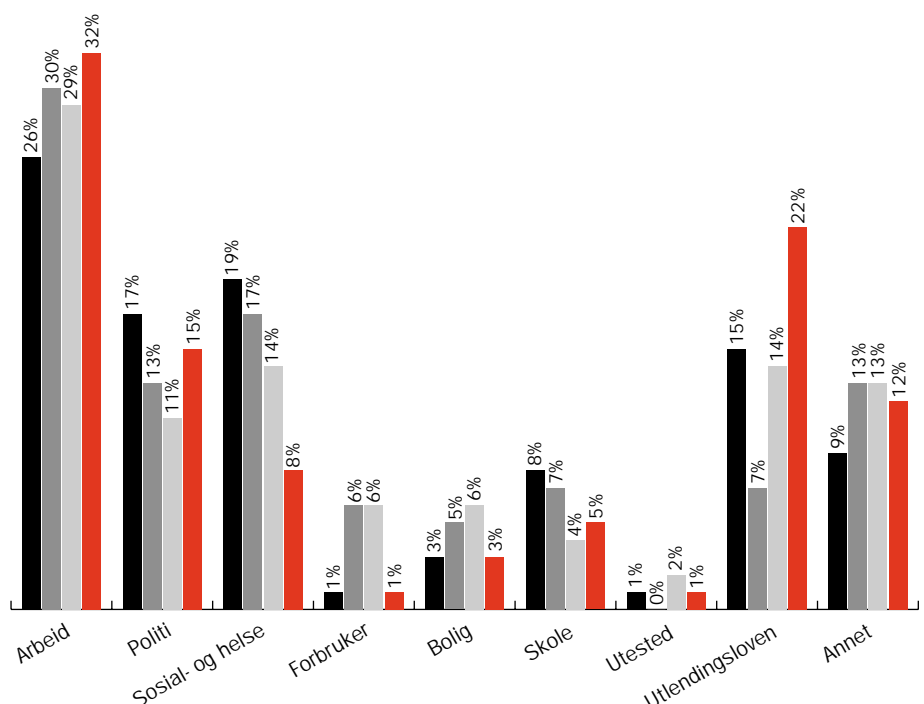
Går vi så over til å se på fordelingen i antall saker per år, ser vi i første rekke på henvendelser som gjelder arbeid, politi, sosial- og helse og utlendingsloven.

Prosentvis oversikt over henvendelsesområder pr år



Totalt, 1999–2002

- Arbeid, 29%
- Politi, 14%
- Sosial- og helse, 15%
- Forbruker, 4%
- Bolig, 5%
- Skole, 6%
- Utested, 1%
- Utlendingsloven, 14%
- Annet, 12%



Arbeidsliv

Arbeidslivssaker har vært det største området hele tiden. Ser vi på den prosentvise fordelingen av arbeidslivssaker i forhold til alle saker har andelen arbeidssaker økt i fireårsperioden, fra 26% i 1999 til 32% i 2002. I figuren ser vi at saker som gjaldt ulovlig oppsigelse, ansettelse og trakassering var de kategoriene der vi fikk særlig mange henvendelser².

Politisaker

Den relative andelen av politisaker (dvs. hvor mange prosent politisaker vi hadde hvert år) har variert noe. Andelen har vært så mye som 17% det første året, og så lite som 11% i 2001. Saker som gjaldt klager på politiet var fordelt på flere typer kategorier.

I figuren fremgår det at unødig brutale metoder var den største klagegrunnen. Andre klagegrunner var at

brukerne ikke ble hørt og trodd eller at de mente de fikk dårlig service.

Utlendingsloven

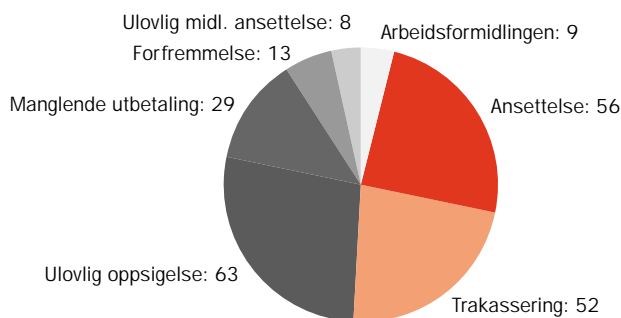
Saker som gjelder utlendingsloven har vist en stigning i fireårsperioden. Et unntak er år 2000, da SMED hadde en periode med restriktiv praksis mht å ta inn slike saker. Disse sakene er kommentert i kapittel fire (Diskriminering i utlendingsforvaltningen), så vi vil ikke gå nærmere inn på dem her.

Sosial- og helseområdet

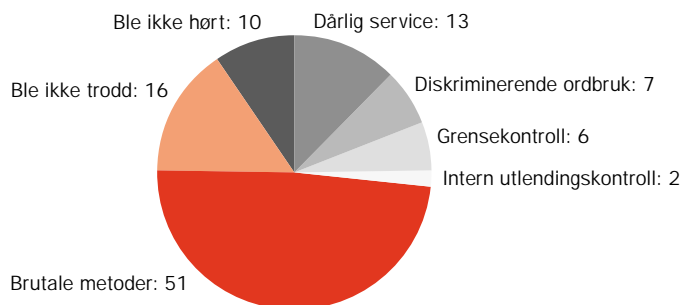
Saker som gjelder sosial- og helseområdet utgjør et stort område, men det er store forskjeller fra år til år. Hva skyldes dette? Endringer i henvisningsmønster er en forklaring. Halveringen av helse- og sosialsaker i 2002 sammenlignet med året før kan henge sammen med større grad av henvisning til helse- og sosialombud.



Hva gjaldt klagene innen arbeidslivet?

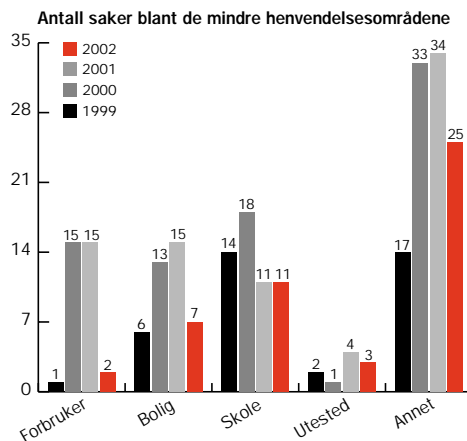


Hva gjaldt klagene mot politiet?



2) Figuren inkluderer de fleste, men ikke alle kategoriene som vi har registrert. Dette av hensyn til grafisk klarhet.

De mindre henvendelsesområder – har det skjedd en endring over tid?



Ser vi på de øvrige – og mindre – henvendelsesområder ser vi at SMEDs saker fordeler seg på fire kategorier, dvs. forbruker, bolig, skole og utested, og en stor rest-kategori som heter «annet».

Forbrukersakene

En forbrukersak kan for eksempel gjelde at en person blir avvist som kunde i en bank. De 33 sakene fordelte seg på følgende kategorier: bank, butikk, servicebedrift og en sekkepost som ikke lot seg innordne under de nevnte kategoriene, og som her er kalt «annet».

Bolig

De i alt 41 boligsakene dreide de seg om utleie, kjøp, trakassering og skade på eiendom. Ikke alle oppga hvem som de mente sto bak, men der det ble gjort var dette huseiere (12 tilfeller), naboer (12 tilfeller) eller styret/generalforsamlingen i borettslag (8 tilfeller).

I skolesakene dreide det seg om følgende kategorier: Mobbing, religiøs diskriminering, disiplinærvedtak, urettmessig behandling og godkjenning av utdanning.

Medelever, lærere, skolens administrasjon og godkjenningsinstans var de som brukerne oppga som utøvere.

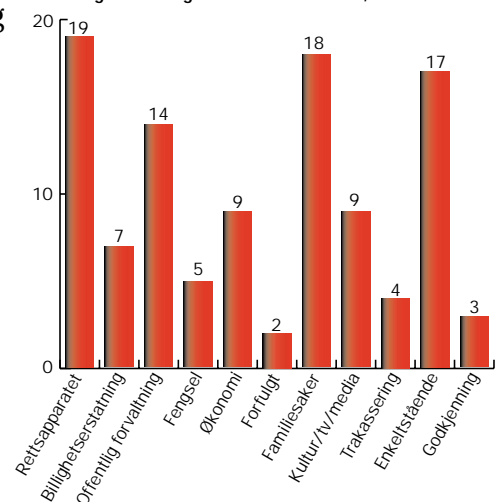
Utestedsdiskriminering

På fire år har vi hatt ti saker om utestedsdiskriminering. Til tross for det lave antallet har sakene vært av stor betydning, fordi det nettopp på dette område har skjedd endringer i politikk, politiets håndtering og i rettsapparatet. Det lave antallet medfører dog at vi ikke har et grunnlag for å generere nærmere opplysninger om sakenes karakteristika.

«Annet» sakene

Sakene i kategorien «annet» utgjør ingen liten gruppe i SMEDs totale saksmengde. Flere av de underkategoriene som er vist i figuren har hatt stor betydning for SMEDs påvirknings og dokumentasjonsarbeid, for eksempel diskriminering i rettsapparatet og familiesaker. Saker som gjelder offentlig forvaltning er omtalt i 2001-rapporten i tilknytning til bl.a. tolkeproblemer. Noen saker er vanskelige og sammensatte og bør ikke kommenteres nærmere, enkelte gjelder personer med store personlige og psykiske problemer.

Kategorifordeling blant «annet»-sakene, 1999–2003



Demografiske opplysninger om våre brukere

Vi registrerer, med brukernes samtykke, data angående alder, kjønn, etnisk opprinnelse og opphold i Norge. I det følgende skal vi forsøke å se på disse opplysningene i et fireårsperspektiv samt i noen grad koble demografiske opplysninger om våre brukere til hvorvidt dette har interessante implikasjoner for vår dokumentasjon av diskriminering.

Kjønn

Henvendelser fra kvinner utgjør 30% av alle henvendelser i perioden 1999–2002.

Denne kjønnsfordelingen gir ikke grunnlag for å tro at kvinner opplever mindre diskriminering enn menn. Det er mulig at kvinner i mindre grad enn menn oppsøker rettshjelp, men det kan også være andre grunner til denne forskjellen.

Senteret merker seg at det ofte er mannen som oppsøker hjelp når et familiemedlem har vanskeligheter,

og at det er mannen som utad håndterer familiens rettshjelpsbehov. Dette gjelder for eksempel bolig og utlendingssaker. Rettsråd vi gir kommer hele familien til gode, men den som henvender seg til oss er ofte mannen.

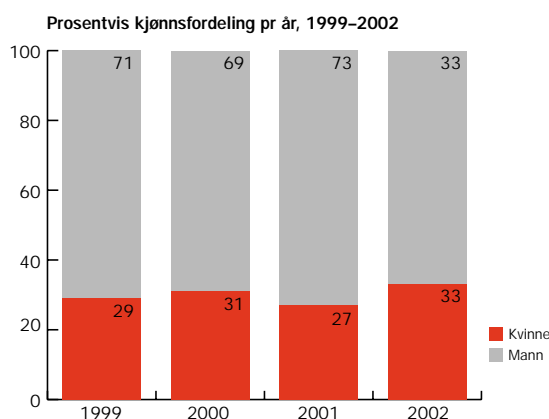
I diagrammet der vi ser utviklingen over fire år, har kvinneandelen variert fra litt under til litt over 30%, uten at det har vært betydelige endringer over tid.

Spiller opprinnelsesland noen rolle i å forklare den stabilt lave kvinneandelen blant våre brukere? I følgende diagram har vi koblet kjønn og vestlig/ikke-vestlig opprinnelse³. Den viser at vestlige kvinner oppsøker rettshjelp hos SMED i nesten like stor grad som menn (47/53%). Forskjellen mellom ikke-vestlige kvinner og ikke-vestlige menn er mye mer markert – kun en av fire brukere fra ikke-vestlige land er kvinne.

Ser vi på alle fire år under ett, finner vi at denne kjønnsforskjellen er forskjellig for vestlige og ikke-vestlige kvinner og menn. Riktignok



- 3) Med «ikke-vestlig» opprinnelse mener vi personer som ikke har sin opprinnelse fra EØS-området, USA, Canada, Australia eller New Zealand. Personer med opprinnelse fra alle andre steder i verden er dermed å regne som ikke vestlige. Denne definisjonen er i henhold til SSBs definisjon av «ikke vestlig».



er det et flertall av menn også blant vestlige brukere, men der er forskjellen ikke dramatisk stor. Der ikke-vestlige kvinner utgjør kun en fjerdedel (24%) av det totale antallet ikkevestlige brukere, utgjør vestlige kvinner 45%, eller nesten halvparten av de vestlige klientene. Dette tilsier at vi har all grunn til å rette en særlig innsats mot ikke-vestlige kvinner for å øke mulighetene deres til å benytte seg av vår rettshjelp⁴.

Tallene fra rettshjelpsundersøkelsen fra JussBuss Rettshjelp 2001⁵ viser at svært få innvandrerkvinner oppsøkte rettshjelpsinstanser for å få hjelp til problemene sine. Dette til tross for at belastningsnivået blant innvandrerkvinner i undersøkelsen var høyere enn blant befolkningen for øvrig. Undersøkelsen viser at kvinner generelt har et større udekket rettshjelpsbehov enn menn, og at manglende juridisk probleminnsikt var en mulig forklaring. Terskelen for å søke rettshjelp er klart høyere hos innvandrerkvinner enn hos mannlige innvandrere og hos kvinner generelt.

I figuren ovenfor synes det som om kvinner har oppsøkt SMED på alle områder, og i de fleste områder er det ikke nevneverdig forskjell mellom andelen menn og kvinner. Det er interessant i seg selv at kvinner, i den grad de oppsøker rettshjelp, i hovedsak tar kontakt på de samme områdene som menn, slik at kjønnsforskjeller ikke synes å være av stor betydning. Vi kan likevel merke oss at det er en noe lavere prosentandel kvinner som klager på diskriminering i møte med politiet. Det synes ikke overraskende i det kvinner i mindre grad enn menn kommer i kontakt med politiet. I saker som gjelder skole og utdanning er kvinner godt representert i saksmengden.

Alder

Våre brukere har en stor spredning i alder, men vi kan se at det er et særlig høyt antall brukere som er mellom 30–50.

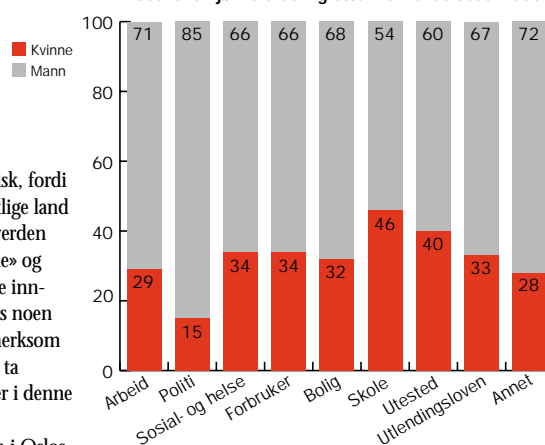
Hvordan har utviklingen vært over tid? I diagrammet ser vi at selv om den største gruppen har vært «voksne» personer, har det vært en viss variasjon i kategoriene «unge» og «eldre». Det første året utgjorde personer over 50 den nest største gruppen, dvs. en fjerdedel – i 2001 var de gått ned til nesten en tiende del av totalen; det var en litt høyere andel året etterpå. Unge utgjør en større andel av våre brukere i 2002 enn i tidligere år. 2001 ser ut til å være et år der personer i aldersgruppen 30–50 var noe større enn tidligere.

Har alder noen betydning i forhold til på hva slag saker ulike aldersgrupper oppsøker rettshjelp for?

Diagrammet viser at gruppen unge er dominerende innen to (tallmessig små) områder, dvs. skole og



Prosentvis kjønnsfordeling etter henvendelsesområder



- 4) Denne kategorien er ikke uproblematisk, fordi inndeling av land i vestlige og ikkevestlige land kan gi assosiasjoner til en inndeling i verden i «hvite» og «svarte» eller «nærkulturelle» og «fjernkulturelle» land. Vi bruker denne inndeling for å få et bilde av om det finnes noen vesentlige forskjeller vi bør være oppmerksom på innen enkelte temaområder, uten å ta stilling til inndelingens normative sider i denne omgangen.
- 5) Rettshjelp 2001. Behovet for rettshjelp i Oslos befolkning – deriblant et utvalg innvandrerkvinner. Graver, Skaug, Strålberg og Tangen Unipub skriftserier Oslo 2002.

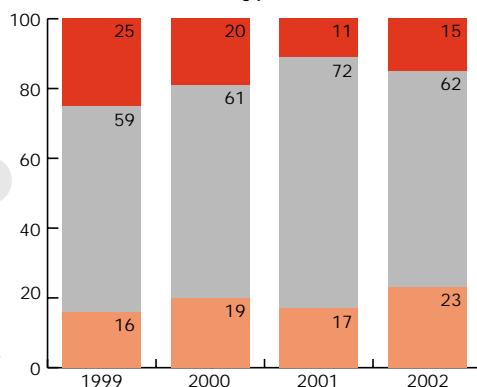
Har kjønn noe utslag når vi ser på hva slag saker kvinner og menn oppsøker rettshjelp for?

utestedsdiskriminering. Gruppen over 50 synes å utgjøre en noe større gruppe innen bolig, forbruker og sosial- og helseområdene. Gruppen mellom 30–50 utgjør mer enn 60% i de aller fleste kategoriene, med unntak av forbrukersaker, skolesaker og saker som gjelder utestedsdiskriminering. Det er verdt å merke at disse tre områdene er små hvis man ser på antall saker, ref tidligere beskrivelser i dette kapitlet.

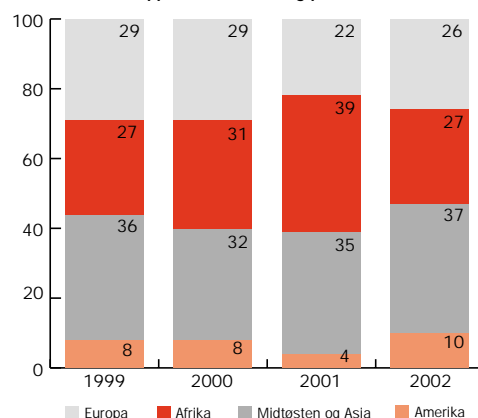
Opprinnelse

SMED registrerer opprinnelse til sine brukere. Dette innebærer at vi spør om hvor de kommer fra der det ikke fremgår av sakens dokumenter, og at det normalt er klientens egen beskrivelse som ligger til grunn. Et fokus på opprinnelse er til tider kontroversielt – en ung norsk jente med tyrkisk opprinnelse vil ikke nødvendigvis finne det naturlig å definere seg som tyrkisk.

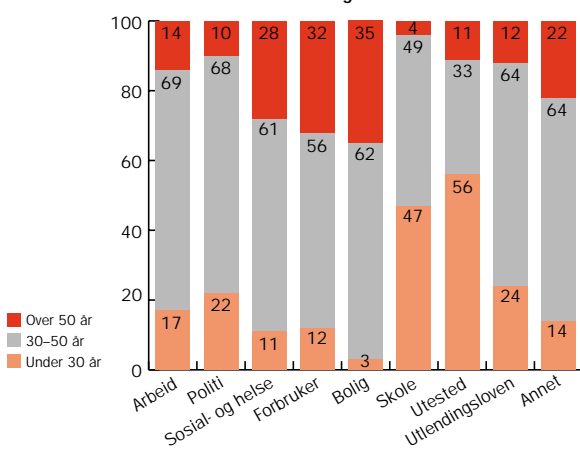
Prosentvis aldersfordeling pr år, 1999–2002



Prosentvis opprinnelsesfordeling pr år, 1999–2002



Prosentvis aldersfordeling etter henvendelsesområder



Mange spør SMED om ikke vi i første rekke betjener personer fra land i Asia og Afrika, mange spør også om ikke personer med mørk hudfarge utgjør hoveddelen av våre brukere.

Det vi ser etter fire års virksomhet er at personer som oppsøker SMEDs rettshjelp pga. opplevd diskriminering kommer fra alle kontinenter. SMEDs erfaring tilsier ikke at etnisk diskriminering er forbeholdt ikke-europeere eller personer med ikke-vestlig bakgrunn.

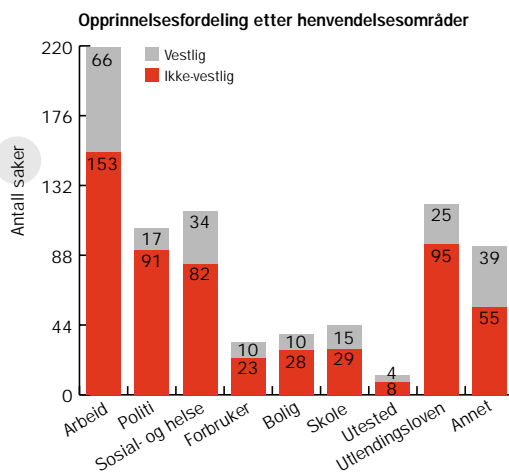
Det bør likevel bemerkes at når man ser på ulike innvandrergupper i Norge, så utgjør europeere en betydelig andel av denne gruppen i befolkningen. I henhold til Statistisk sentralbyrå er det 551 367 personer med innvandringsbakgrunn i alt i Norge⁶.

Oppsummeringsvis er det personer mellom 30–50 som er den største brukergruppen av SMEDs rettshjelp. Aldersforskjeller gjør seg gjeldende på utvalgte områder.

6) Personer som selv er født i utlandet eller som har mor eller far med utenlandsk fødeland.

Av disse har mer enn halvparten, dvs. 295 211 europeisk bakgrunn. Mindre enn ti prosent, dvs 46 623 har afrikansk bakgrunn. Selv om SMED ikke forventer at våre brukere skal gjenspeile minoritetsbefolkningen generelt så er det verdt å merke seg at andelen brukere av SMED med afrikansk bakgrunn er noe høyt gitt gruppens andel i befolkningen⁷.

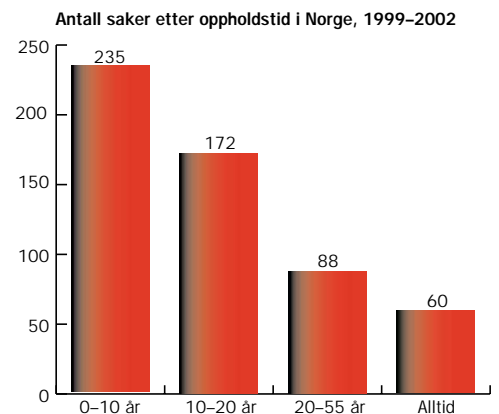
Hva har så opprinnelse å si for typen diskriminering? Det er ikke noen entydig konklusjon, på basis av figuren under.



Personer fra ikke-vestlige land er i flertall i alle saksområder. Vestlige brukere utgjør ca. 28% mens ikke-vestlige utgjør 72% av klientene det er registrert opprinnelse på. Vestlige brukere synes å utgjøre en noe lavere andel mht politklager og utlendingsaker⁸, og en noe høyere andel på kategorien «annet». Vi merker oss at også brukere med vestlig opprinnelse synes å møte arbeidslivsdiskriminering, boligdiskriminering osv. Røft sagt – det er ikke slik at du diskrimineres kun fordi du er mørkhudet – det kan tenkes at det holder at du snakker norsk med aksent, selv om du er både hvit og europeer eller amerikaner.

Hvilken betydning har lengden på opphold i Norge

Vi spør våre brukere om hvor lenge de har hatt opphold i Norge. Våre tall⁹ viser at blant den gruppen som oppsøker rettshjelp, er den største gruppen de som har vært her under ti år, og bruken av vår rettshjelp synker med økt opphold, slik at den minste gruppen er de som alltid har bodd her.



Dette sier altså noe om den delen av befolkningen som oppsøker rettshjelp for opplevd diskriminering, men gir ikke et totalbilde av opplevd diskriminering som sådan. I Danmark ble det gjort en undersøkelse av opplevd diskriminering¹⁰ der det fremgikk at personer som hadde lang oppholdstid hadde i større grad en opplevelse av diskriminering på etnisk grunnlag enn de som hadde kort oppholdstid. Det ble samtidig funnet at kun ca. 4% oppsøkte rettshjelp.

Har opphold i Norge noe å si for hva slags rettshjelp man kommer til SMED med?

I diagrammet har vi tatt utgangspunkt i fem saksområder: arbeid, politi, utlendingsrett, sosial- og helseområdet og «annet» sakene.

I arbeidssaker er personer med

7) www.ssb.no Folkemengd, etter gruppering av tre varianter av landbakgrunn, fødeland og statsborgarskap. 1. januar 2003.
 8) Dette kan ha sammenheng med rett til fri bevegelse av personer som følge av EØS-avtalen.
 9) Tallene baserer seg på at opphold i Norge er registrert i 555 av 893 saker. Antall års opphold ble i liten grad registrert mht 99-saker.
 10) Møller, B. Og Togeby, L. Opplevet Diskriminering. En undersøkelse blandt etniske minoriteter, Nævnet for etnisk Ligestilling 1999.

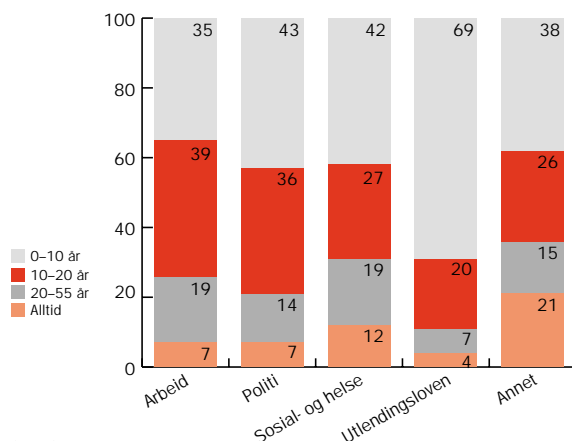
både langt og kort opphold representert. Mange som kommenterer SMEDs funn i forhold til arbeidsliv spør om ikke først og fremst personer med dårlige norskkunnskaper opplever diskriminering. I arbeidslivssaker synes det som om alle grupper – også de som alltid har bodd her eller har bodd her svært lenge er representert. Uten at vi vet mye om individenes norskkunnskaper indikerer dette at arbeidslivsdiskriminering ikke bare rammer nyankomne.

Når det gjelder politi og helse- og sosialsaker kan man se den samme tendensen som i arbeidssaker, dvs. at selv om de som har vært i Norge i under ti år utgjør i overkant av 40%, er det en betraktelig andel saker som gjelder personer med lengre opphold i landet.

Personer med under ti års opphold i landet utgjør – ganske naturlig – flertallet av personer som ber om bistand i saker som gjelder utlendingsrett.

Personer som alltid har bodd her har kommet til SMED og bedt om bistand på alle områder. Det finnes mange med nasjonal minoritetsbakgrunn blant dem som alltid har bodd i Norge.

Prosentvis fordeling etter oppholdstid i Norge, innen henholdsvisområder



Våre resultater og vår brukerprofil

I dette kapitlet har vi hatt et fokus på hvem som oppsøker SMEDs rettshjelp, og dette vil også prege denne korte gjennomgangen av resultater. Hva sier oversikten over utfall om SMEDs virksomhet fra et brukerperspektiv?

Vår statistikk over ulike brukere, definert ut fra kjønn, alder, etnisk opprinnelse og antall års opphold i Norge sier først og fremst noe om den gruppen som har oppsøkt rettshjelp på grunn av en opplevelse av diskriminering. SMED mottar henvendelser fra personer som mener seg utsatt for diskriminering. Vår oppgave via den individ-baserte rettshjelpen er å bistå våre brukere i å ivareta egne rettigheter. SMED er også forpliktet til å gå videre på saker som gjelder diskriminering og gi juridisk bistand i å fremme disse sakene.

Mange vil oppfatte at vår hovedoppgave er å sikre at enkeltpersoner får bistand til å fremme saker som gjelder diskriminering. Ser man på listen over resultater, vil man se at saker der man faktisk har et juridisk utfall – et forlik, en beklagelse eller lignende – utgjør en relativt liten gruppe av våre saker. For individet som opplever diskriminering i en gitt sammenheng, er det viktig å finne en løsning – men den løsningen er i et svært lavt antall saker en rettsavgjørelse.

Det foreligger ikke mye bestemmelser i dagens lovverk som går direkte på etnisk diskriminering. I rettshjelpen anvendes lovverket generelt, ikke bare de særskilte lovbestemmelsene der etnisk diskriminering berøres.

Det finnes mange mulige utfall av rettshjelpen som SMED yter. En type utfall som vi har registrert er at brukeren har fått informasjon. Minoritetsbefolkningen har et vel så stort behov for rettighetsinformasjon som flertallsbefolkningen – og SMED gir slik informasjonen. I noen tilfeller kan vi bare gi informasjon om at det ikke finnes juridiske virkemidler for å avhjelpe situasjonen, selv om brukeren opplever seg diskriminert. I andre tilfeller kan vi gi brukeren informasjon som gjør ham eller henne i stand til å håndtere situasjonen selv. Noen vil se informasjon som et svært begrenset resultat, men i en stor del av sakene var nettopp det at brukeren forlot oss med bedre informasjon om egne rettigheter det eneste utfallet. Vi ser at gitt dagens lovverk er det en del situasjoner der det er det beste vi kan gjøre. Der vi ser at vi kan gjøre svært lite via rettshjelpen, hender det likevel at vi kan benytte informasjonen vi har fått til å påvirke og dokumentere problemer med prosedyrer eller systemer.

Det finnes tre typer utfall vi vil trekke frem:

- Saker der vi har informert bruker (rettinformasjon): 552 saker.
- Positive juridiske utfall: Forlik, beklagelse, omgjøring av vedtak, endret praksis hos motpart, vunnet sak i retten, positivt vedtak og billighetserstatning.
- Negative juridiske utfall: Tapt sak i retten, representert bruker uten direkte resultat.
- Annet: Eksempler kan være bedring av situasjonen for brukeren via flytting til en annen avdeling, utdanningspermisjon, utvidelse av oppsigelsestid.

Resultater over fire år:

Informert bruker	552
Forlik	36
Beklagelse	27
Omgjøring av vedtak	48
Representert bruker (u/resultat)	116
Endret praksis hos motpart	14
Vunnet sak i retten	3
Tapt sak i retten	2
Positivt vedtak	14
Billighetserstatning	1
Annet	104

Saker som avvises

Det er kun en liten andel av saker som avvises fordi de ikke hører hjemme her på SMED. De personer det gjelder har i de fleste tilfeller hatt et reelt rettshjelpsbehov, men SMED var ikke rette vedkommende. Vi har da forsøkt å gi veiledning og vært veiviser i forhold til eksisterende offentlige eller frivillige instanser.

SMED skal behandle saker på basis av opplevd diskriminering, men i noen tilfeller må vi avvise saker som faller utenfor vårt mandat. I løpet av de fire årene ble 37 saker avvist uten og 90 saker avvist med rettsinformasjon. I alt 127 saker av de 893 sakene ble altså avvist fordi de lå utenfor vårt mandat. Dette utgjør 14,2% av våre saker i alt. Av disse 127 sakene utgjorde saker som gjaldt utlendingsloven den største gruppen, 36 saker, dvs. 28% av alle saker som lå utenfor mandatet. Sakene fordelte seg ellers på kategoriene helse og sosial, arbeid og «annet»-sakene, med et fåtall saker som gjaldt politi og bolig i tillegg.

I de 90 sakene der det ble gitt rettsinformasjon ble i første rekke brukeren informert om andre instanser som kunne hjelpe dem.



Konklusjon og oppsummering

Hvilken utvikling har skjedd de siste årene?

- Det er et jevnt høyt antall henvendelser
- Det er få dramatiske endringer fra år til år
- Arbeid, politi, helse- og sosial og utlendingssaker er de mest omfattende områdene fra år til år.

Hvem kommer til oss?

Flest menn, flest ikke-vestlige, flest Oslo-folk¹¹ og flest godt voksne mennesker. Ulike kontinenter er representert, og det samme er folk med både langt og kort opphold i landet.

Er fraværet av enkelte typer brukere problematisk?

SMED ser at vi i liten grad kan styre hvem som oppsøker vårt rettshjelps-tilbud mht alder. Vi har ikke sett det som problematisk at vi har mange relativt nyankomne minoriteter. Vi er fornøyd med at det er god spredning på ulike kontinenter. Vi ser det som problematisk at vi har en lav andel kvinnelige brukere. Våre tidligere rapporter har i tillegg synliggjort at vi har få brukere i fylker utenfor Østlandet og blant samer. Dette er noe vi følger opp i handling senere i 2003.

Å fremme diskrimineringsaker i rettsapparatet utgjør en viktig del, men ikke hoveddelen av våre saker.

SMEDs rettshjelp kan altså deles i tre: en del som kan sies å kreve juridisk behandling av et diskrimineringsselement. Den andre delen gjelder et rettshjelpsbehov, men kan like fullt gjelde en opplevelse av diskriminering i møte med for eksempel en offentlig instans. Den tredje delen gjelder saker som faller utenfor vårt mandat og som henvises videre.

SMEDs brukere bygger i hovedsak på en opplevelse av diskriminering, og kun en liten andel saker avvises pga. at de faller utenfor mandatet. Den høye andelen av saker der rettsinformasjon er viktigste resultat forteller at behovet for rettighetsbasert informasjon er stort blant våre brukere.

11) Oslo-dominansen er ikke problematisert i denne rapporten, men fylldig omtalt i årsrapporter og tidligere Underveisrapporter.



Kapittel 3

Utfordringer ved en juridisk tilnærming til diskriminering:
SMEDs erfaringer

SMEDS OVERORDNEDE FOKUS på rettsvern og de juridiske aspekter ved diskriminering har hatt en klar innvirkning på måten SMED har forholdt seg til diskriminering som fenomen. I løpet av fire år har SMED høstet både ros og kritikk for sitt arbeid og det kan være nyttig med et tilbakeblikk på noen av SMEDs saker med fokus på de rammene som en juridisk tilnærming nødvendigvis fører med seg.

Med etnisk likestilling som mål

Senter mot etnisk diskriminering har hatt en viktig funksjon som yter av gratis rådgivning og rettshjelp for dem som opplever etnisk diskriminering i det norske samfunnet. Den foreslåtte loven mot etnisk diskriminering representerer en klar nyutvikling da det tidligere ikke har eksistert et helhetlig lovverk mot diskriminering på basis av etnisitet her i Norge. SMEDs primærfokus på rettshjelp har vært nødvendig – både for å kartlegge og navigere innen det eksisterende regelverket, og for å bidra til å styrke et juridisk vern mot diskriminering for enkeltindividet. SMED har spesialisert seg innen et felt som i liten grad har vært utforsket i norsk sammenheng, og har på bakgrunn av dette etterhvert opparbeidet en særstilt kompetanse på området. Dette kompetansegrunnlaget har også gitt SMED gode forutsetninger for å kommentere og påvirke den videre utviklingen av diskrimineringsjussen her i landet.

Sandra Fredman, Professor of Law ved University of Oxford, og Jon Rogstad ved Institutt for samfunnsforskning påpeker begrens-

ningene ved en hovedsakelig juridisk tilnærming til diskriminering (Fredman 2003, Rogstad 2003). Riktignok kan krav om at like skal behandles likt og at ulike skal behandles ulikt bidra til å sikre forsvaret mot det som juridisk defineres som direkte og indirekte diskriminering (Fredman 2003:5–6). Men det er likevel en rekke politiske og sosiale aspekter ved fenomenet diskriminering som faller utenfor rekkevidden av en ren juridisk tilnærming. Dette representerer mulige hindringer for oppnåelsen av reell etnisk likestilling, til tross for et formelt opparbeidet juridisk rammeverk.

Med etnisk likestilling som mål etterlyser Fredman en mer sofistikert forståelse av likeverd. Hun tar til orde for at vi må komme forbi det enkle kravet om en «nøytral» tilnærming som utelukker alle vurderinger som måtte ta hensyn til etnisitet. Fredman påpeker viktigheten av å utvikle strategier som tar høyde for de reelle forskjellene som er knyttet til etnisk mangfold. Hun foreslår et økt fokus på systematisk utestenging («disadvantage»), samt aksept og anerkjennelse for de særegenhetene etnisk gruppetilhørighet bærer med seg. Fredman vektlegger også nødvendigheten av reell demokratisk medbestemmelse. Her understreker hun at krav til medbestemmelse ikke bare gjelder ved valgurnene, men også på arbeidsplassen, ved yting av helsetjenester og ved utdanningsinstitusjoner (2003:7–8).

Fredmans analyse trekker frem spenningsforholdet mellom individ og fellesskap, og viser hvordan ulike behov vil bli aktualisert i ulike sammenhenger.



Behov for ulike tilnæringer

Jon Rogstad (2003) påpeker at kampen mot diskriminering retter seg mot en komplisert matrise av ulike, sammensatte fenomener og årsaks-sammenheng. Ulike aktører vil til ulik tid ha ulike mål og fremgangsmåter i sin håndtering av diskriminering. Rogstad skisserer ulike sfærer: politikk, samfunn og lovverk, der tilnærmingen og målsettingen for handling vil være forskjelling.

Fra et samfunnsperspektiv vil opplevelsen av diskriminering stå i sentrum, og det vil her være interessant å etablere hvor ofte eller hvor mange handlinger den enkelte er utsatt for, hvordan handlingene utarter seg, og i hvilke sammenheng-er de skjer. Et eksempel på denne type tilnærming kan sees i en rapport levert KRD den 16. juni der SMEDs arbeid evalueres av eksterne forskere (Gotaas m.fl. 2003). Her gjengis en undersøkelse som bygger på intervjuer med et utvalg av SMEDs brukere. Kort fortalt er dette en kvalitativ undersøkelse som tar utgangspunkt i opplevd diskriminering der enkelthendelser til SMED settes i sammenheng med brukerens videre livssituasjon og total opplevelse av diskriminering på flere områder i livet.

Innenfor den politiske sfære vil det være viktig å rette fokus på årsaker til diskriminering og virkemidler for å motvirke disse (her tas det sikte på påvirkningsmuligheter også utenfor de offisielle styreorganene). Her vil den som diskriminerer stå i sentrum. Å finne egnede virkemidler mot diskriminering krever at man vet mer om hvorfor folk diskriminerer, hva utøvernes motiver er og hva

de ønsker å oppnå. Rogstad har i egen forskning hatt fokus på arbeidsgivere og deres motivasjoner for å diskriminere eller forskjells-behandle ut ifra markeds- eller konkurransehensyn (Rogstad 2001).

Innen den juridiske sfære vil enkelthendelsen være i sentrum, med vekt på hvorvidt det har skjedd et brudd med lovverket eller ikke. Handlinger vil kun vurderes i lys av den umiddelbare konteksten de skjedde i (jmf. krav til «saklighet»).

Faller rettshjelp kun innenfor den juridiske sfæren?

Det å yte rettshjelp forutsetter at man kan ta utgangspunkt i en konkret hendelse (eller hendelser) som man kan følge opp i forhold til en gitt motpart. I *Rettshjelp 2001*, utgitt av Juss Buss, uttrykkes det som følger:

De ikke-juridiske problemene vil bli definert bort av rettshjelperen, og den hjelpen som ytes kan ofte bare avhjelpe en liten del av den vanskelige situasjonen. Rettshjelpssystemet baserer seg ikke på en helhetstenkning, men konsentrerer seg utelukkende om problemer definert innenfor en snever juridisk ramme (Graver m.fl. 2002:213).

Retts-hjelp har et nødvendig fokus på individet, og har som overordnet formål å forsvare dennes rettigheter i møte med det norske samfunnet. Som utgangspunkt legger vi personens subjektive fremstilling av hendelsesforløpet til grunn, men slutningen om hendelsesforløpet tilsier at det har skjedd diskriminering utifra en juridisk definisjon er det Senteret, og ikke brukeren, som tar



SMED møter ofte individer som ber om rettshjelp i forbindelse med ansettelse, men for den enkelte vil den diskriminerende behandlingen ofte oppleves som kun et ledd i en lang rekke av lignende hendelser:

En mann henvendte seg til Senteret etter at han begynte å få personlige problemer på grunn av at han hadde store vansker med å få jobb i Norge. I løpet av de siste to årene hadde han søkt 600 jobber, men bare kommet til intervju på fem av dem uten at det har resultert i ansettelse. Mannen er norsk statsborger, har høyere utdanning fra Norge, snakker flytende norsk og har ti års arbeidserfaring i Norge. I møte med arbeidsgivere har mannen blant annet blitt konfrontert med sitt forhold til regjering i hjemlandet sitt og nærmest gitt eksplisitt uttrykk for at arbeidsgiver var bekymret for at han var spion.

Saken illustrerer at det ikke er integreringen som nødvendigvis er problemet, men holdningene minoriteter blir møtt med i det norske arbeidslivet. Ved en juridisk tilnærming vil vi ta utgangspunkt i brukers erfaring av enkelte hendelser, men det vil være vanskelig å gripe tak i denne mannens opplevelse av systematisk forskjellsbehandling som et større fenomen. For SMEDs vedkommende er det nettopp derfor det er en fordel å ha en utadrettet dokumentasjons- og påvirkningsfunksjon; i samfunnsfæren kan vi ta i bruk andre virkemidler enn de rent juridiske. Samtidig kan vi trekke med oss enkeltmenneskets erfaring i konkrete saker fra rettshjelpen.

Individuelle løsninger vs. prinsipielle avklaringer

I noen saker vil rettshjelpen avdekke dilemmaer i krysningen mellom individets interesse og samfunnets interesse – eller minoritetsgruppens interesse.

Som rettshjelpsinstans har SMED først og fremst et ansvar overfor brukerne våre til å hjelpe dem å oppnå den beste mulige løsningen innenfor deres egen situasjon. I noen tilfeller møter SMED et dilemma, der saker av en prinsipiell art må avsluttes etter ønske fra bruker:

En mann søkte på en stilling, men ble fortalt under intervjuen at «vi har tenkt oss nøye om- diskutert litt frem og tilbake- og har kommet frem til at det kan bli litt vanskelig på grunn av vår- og din- religion.» Mannen fikk ikke stillingen og tok kontakt med SMED. Saken gikk til retten der dommeren foreslo et forlik som mannen bestemte seg for å ta imot, heller enn å utsette seg selv og sin familie for en lang og utmattende rettsprosess.

Som rettshjelpsinstans og partsrepresentant er det naturlig for SMED å anbefale egne brukere den løsningen som tjener deres individuelle interesse best. Paradokset for SMED er situasjoner der individet får en løsning de er tjent med, men der en slik løsning hindrer at viktige prinsipielle avklaringer finner sted i rettsapparatet eller via vedtak hos ombud. Det som tjener individet kan være til ulempe for minoritetsgrupper totalt sett på lengre sikt.



Andre utfordringer knyttet til en juridisk tilnærming

SMED har hatt enkeltsaker som ganske enkelt dreier seg om å bekrefte at personer med religiøs minoritetsbakgrunn har en lovfestet rett til fridager i tilknytning til sentrale religiøse høytider, under betingelse av at man varsler arbeidsgiver i forkant. Respekt for forskjellene og særegenhetene inkluderer erkjennelse av og respekt for folks religiøse og språklige egenart. Fredman holder frem utviskning av språk, religiøse- og kulturelle tradisjoner som et av tre akser som strukturell rasisme slår ut som (de andre er polarisering og systematisk utestenging) (2003:4).

Begrensningene ved et rent juridisk perspektiv er at det ikke alltid er like ønskelig eller hensiktsmessig for SMED å få frem underliggende mekanismer som kan trekke mer i retning av assimilering av minoriteter (kjennetegnet av en ensidig, og ofte tvangspålagt innretning) enn integrering (kjennetegnet av en gjensidig, deltagende prosess mellom minoriteter og majoritetsbefolkningen). Eksempler på dette kan være i forhold til språk og religionsutøvelse.

En lovfestet rett til fridager er både juridisk og i de flestes øyne relativt lite kontroversielt, men noen områder kan være mer betente. SMED får bl.a. også spørsmål om retten til bønn på arbeidsplassen, dvs. retten til å be i pauser. For mange er dette atskillig mer problematisk. I praksis ligger det ofte en forutsetning om at man i det private kan utøve sin religion, mens religionsutøvelse i den offentlige sfære vil oppfattes som et brudd med

aksepterte normer for atferd – selv om dette skjer i ens egen fritid i lunsjpausen. I praksis innebærer dette at individer må tilpasse seg flertallets sosiale, kulturelle og religiøse normer til enhver tid for å kunne gjøre krav på likebehandling.

SMED ble bedt om hjelp i en sak der sjåfører ved et busselskap hadde fått skriftlig beskjed om at det ikke var tillatt å prate annet enn norsk på arbeidsplassen, også på pauserommet under pauser. Arbeidsgiveren forklarte ovenfor SMED at forbudet var ment som en integreringstiltak. Sjåførenes fagforening ble involvert og saken ble til slutt løst ved å anvende arbeidsmiljøloven, der det står at arbeidsgiver ikke har rett til å bestemme over ansattes bruk av fritid.

I denne saken måtte SMED anvende eksisterende arbeidsmiljølovgivningen og vise til at arbeidsgiveren ikke kunne bestemme over arbeidstakers adferd i fritiden (den ulønnede lunsjpausen). Krav til juridisk saklighet tilsier at SMED i hovedsak konsentrerte seg om de ansattes lovbestemte rettigheter heller enn å problematisere den overordnede strukturelle spørsmålet reist med arbeidsgiverens påstand om integreringstiltak ved pålegg om norsk språkbruk kontra de ansattes rett til språklig selvbestemmelse. Ifølge Fredman ville det vært nødvendig å fastslå at det ikke er nok at individet er formelt likestilt, med tilbud om å delta i de dagliggjøremål som kjennetegner et samfunn. Enighet omkring hva disse daglige gjøremål er eller bør være, og hvordan de skal gjennomføres, er nettopp det demokratiske medbestemmelse går ut på.



Utlendingsloven: Lovlig negativ forskjellsbehandling

I neste kapittel blir det tatt opp noen av vanskelighetene som oppstår i forhold til klager på forvaltningen av Utlendingsloven. Som undertegner av FNs rasediskrimineringskonvensjon forplikter Norge seg til «å sikre enhver under deres jurisdiksjon effektivt vern og midler gjennom de kompetente nasjonale domstoler og andre statsinstitusjoner mot enhver rasediskriminerende handling» (CERD- Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination). Likevel er innvandringspolitisk forskjellsbehandling mellom statsborgere og ikke-statsborgere unntatt FNs konvensjonen, og faller derfor utenfor eksisterende nasjonale og internasjonale hjemler. Det vil si at Norge er tillatt en utlendingslovgivning som fungerer som et redskap, operasjonalisert ved statsborgerskap bestemmelser, for å nettopp begrense omfanget av statens forpliktete «jurisdiksjon» (temaet problematiseres videre i neste kapittel).

Forvaltningen av denne negative forskjellsbehandlingen behøver ikke nødvendigvis å reflektere de menneskelige faktorene som saksbehandlingen skal tas høyde for:

En mann ønsket å få besøk fra familien sin like før han skulle gjennomgå et stort og potensielt livstruende kirurgisk inngrep. Han hadde allerede utsatt inngrepet med håp om at familiens søknad om familiegjenforening skulle bli ferdigbehandlet innen den nye operasjonsdatoen. Etter flere måneder begynte operasjonsdatoen å nærme seg og mannens familie hadde enda ikke fått tilbakemelding.

SMED ble kontaktet og bisto med å skrive til UDI gjentatte ganger for å presisere omstendighetene i saken og be om en rask saksbehandling. Det ble utsendt et standardbrev om at saken var sendt videre til politiet for videre behandling. SMED mottok UDIs svarbrevet dagen etter mannen ble operert.

Den psykiske påkjenningen knyttet til usikkerheten om han skulle få se familien igjen før han døde var vesentlig sett fra mannens perspektiv. Saksbehandlingen syntes ikke å ta høyde for de menneskelige og individuelle sidene av saken.

Det kan til tider også oppstå situasjoner der menneskeliv blir satt i direkte fare på grunn av saksbehandlingsrutiner ved forvaltningen av Utlendingsloven:

En HIV-smittet kvinne kom til landet på Schengen visum da det viste seg at hun var dårligere enn familien først hadde regnet med. Hun ble lagt inn på sykehus og etter behandling i Norge er hun i dag bedre enn hun har vært på flere år. Dersom hun fortsetter behandlingen vil hun kunne leve et tilnærmet normalt liv. Samtidig konstaterer overlegen ved sykehuset at hun ikke vil leve mer enn ett år til dersom behandlingen avbrytes. Fordi det ikke er mulig for kvinnen å bli behandlet i hjemlandet sitt har hun søkt om oppholdstillatelse i Norge på humanitært grunnlag. Søknaden ble avslått under henvisning til at søknaden formelt sett skulle vært innlevert i hjemlandet. UDI uttrykte eksplisitt at Direktoratet ikke tok stilling til realitetene i søknaden. Senteret har innlevert en klage på vegne av kvinnen. Saken er ikke avsluttet.

I lys av dette kan SMED møte på saker som utfordrer statens rett til å frasi seg et større ansvar.

Når nøytral praksis fører til diskriminerende handlinger

Forvaltning

Forvaltningen av utlendingsloven kan tidvis bidra til en utilsiktet underbygging av fremmedfiendtlige holdninger i samfunnet generelt og kan skape praktiske muligheter for nye utslag av diskriminerende handling.

En mann med utenlandsk statsborgerskap tok kontakt med SMED. Hans oppholdstillatelse var basert på en arbeidstillatelse innvilget for en stilling han hadde søkt på via internet. Etter mannen begynte i arbeidet oppdaget han dårlig arbeidsforhold, og urimelige arbeidsoppgaver. Mannen ble svært nedbrutt og mistet til slutt jobben. Politiet informerte han om at han måtte forlate landet dersom han ikke klarte å finne annet arbeid som kunne danne grunnlag for et nytt arbeids- og oppholdstillatelse.

Her ser vi at reglene om utvisning ved arbeidsforholdets slutt gir enkelte arbeidsgivere anledning til å presse sine utenlandske arbeidstakere til å godta negativ forskjellsbehandling på arbeidsplassen, enten i form av dårligere lønns- eller arbeidsbetingelser.

I en annen sak ble en utenlandsk statsborger som ønsket bistand fra SMED i forbindelse med en arbeidstvist truet av arbeidsgiver med at dersom han tok kontakt med Senteret skulle arbeidsgiveren sørge for at vedkommende aldri ville få jobbe i Norge igjen.

Statens forskjellsbehandling mellom statsborgere og ikke-statsborgere understreker ulike status i samfunnet, og skaper dermed rom for denne typen diskriminering. Ut ifra en juridisk tilnærming vil fokuset i disse sakene utelukkende måtte være på arbeidsgiverens handlinger, og ikke det større strukturelle rammeverket som gjør denne typen diskriminering mulig. Rettshjelp skal bidra til å få rettssystemet til å fungere for enkelt individet – den har ikke som mål å kritisere Utlendingsloven.

Media

Institusjonelle strukturer og kognitive strukturer har en gjensidig påvirkning ovenfor hverandre. Media er en arena der vi ser forvaltningsterminologi utvikle en helt annen, og utilsiktet moralsk kraft når den blir anvendt med andre formål til grunn. Forvaltningen av utlendingsloven kan gjennom medias filter være med på å sende signaler ut til den generelle befolkningen i forhold til hvorvidt enkelte grupper offisielt oppfattes som «uønskede», «grunnløse» eller «ulovlige.»

SMED har tidligere bemerket overskriftenes makt (Underveis 2000:46), og det er ikke til å unngå at media skaper rammer for forståelse blant lesere. I flere eksempler er det mulig å se en generell tendens der statsborgerskap eller oppholdsstatus blir viet en uforholdsmessig høy oppmerksomhet i kriminalsaker der minoriteter er involvert.



«To polakker siktet for brutal voldtekt»
(Aftenposten 10.6.03, s. 3)
«Fordi han drepte to personer, kan den 26 år gamle etioperen få oppholdstillatelse i Norge»
(VG 3.6.03, s. 6)
«Truende asylsøker må flytte»
(Nettavisen 14.05.03)
«Somalieren som drepte kona og to små barn... kan gå fri»
(Dagbladet 7.5.03, s. 11)

Overskriftene er satt sammen for å vekke overraskelse og indignasjon, samtidig som en usaklig eller mindre relevant opplysning (gjerningsmannens statsborgerskap eller oppholdsstatus) blir viet unødvendig stor fokus. Ved å trekke inn gjerningsmannens statsborgerskap blir det fremstilt som del av en vesentlig årsakssammenheng og reiser tvil om hensiktene til andre fra samme land eller etnisk gruppe, selv om disse måtte være lovlige innbyggere som har innvilget lovlig opphold i landet.

Fokuset på statsborgerskap bidrar til en økt polarisering av minoriteter generelt. I en spalte om drapssaker som har skjedd hittil i 2003 ramset Aftenposten opp ofre etter alder og/eller kjønn når ofrene var norske («...29-åring drept på Roa ...kvinne, 43, drept med slagvåpen...»), men presiserte statsborgerskap eller oppholdsstatus for ofrene med minoritets bakgrunn:

«...32 år gammel somalier ble funnet drept..., ...38 år gammel russisk kvinne drept..., ...asylsøker drept...»
(Aftenposten 28.5.03, s. 2)

Fokuset på statsborgerskap eller asylstatus i denne sammenheng fratår ofrene deres menneskelighet, og understreker at selv i døden skal disse personer betraktes først og fremst som utlendinger.

Medias kobling mellom kriminalitet og minoritetsstatus fikk et tydelig utslag like etter opplysningene om at Norge kunne bli utsatt for terrorhandlinger. En drosjesjåfører med turban rapporterte at kunder nektet å kjøre med ham, og minst en næringsdrivende har nektet å utføre arbeid for personer med muslimsk bakgrunn. Selv om det kan være en tydelig sammenheng mellom medias dekning av enkelte saksområder over tid og en økende polarisering og voksende fremmedfiendtlighet blant befolkningen er det lite som kan gjøres med dette ut ifra en juridisk tilnærming. Her må konkrete diskriminerende handlinger håndteres på bakgrunn av det eksisterende lovverket, og publikum generelt oppmuntres til å utvikle en kritisk holdning til media.



Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på noen av de begrensningene et rent juridisk perspektiv gir i forhold til å kunne si noe vesentlig om art og omfang av diskriminering. Ved siden av rettshjelpsarbeidet har SMED også jobbet i forhold til de samfunnsmessige og politiske sfærene.

Vi har:

- utviklet undervisningsmateriale på nett
- laget interaktive nettsider med informasjon for media
- laget en undersøkelse om politisk deltagelse (se kapittel 6)
- arrangert seminarer og konferanser med bred deltakelse samt
- deltatt på høringer på Storting og i fylker og kommuner
- laget materiale som er tilgjengelig for et bredt publikum

I NOU 2002:12 blir det etterlyst større muligheter for å håndtere strukturell diskriminering. I avsnittet nedenfor ser vi at Holgersen-utvalget som har foreslått en ny lov mot etnisk diskriminering har tatt utgangspunkt i at det er utilstrekkelig å se kun på konkrete enkelthendelser.

En strukturell diskriminering kan slå ut i både direkte og indirekte konkrete diskriminerende handlinger overfor enkeltpersoner eller grupper av personer. Men selv om det ikke kan påvises slike konkrete handlinger, kan det ligge en diskriminering innebygget i systemet, ved at grupper av personer i noen relasjoner ikke har samme rettigheter og muligheter som andre uten at dette nødvendigvis gir seg utslag i konkrete diskriminerende vedtak eller handlinger. Personer som tilhører slike grupper vil ikke nødvendigvis sette frem noe krav eller i det hele tatt sette seg selv i en situasjon hvor det blir aktuelt å treffe noe slikt konkret vedtak eller foreta noen slik konkret handling. Den strukturelle diskrimineringen er likevel til stede og har betydning for de aktuelle gruppernes posisjon og muligheter i samfunnet (NOU 2002: 12: 35).

Utvalget anser strukturell diskriminering for å være en av hovedproblemstillingene i utredningen og mener at den foreslåtte lovgivningen vil bidra til å motvirke strukturell diskriminering. Professor Fredman har fokus på systematisk utestengning og foreslår bl.a. økt anerkjennelse av minoriteters særegenheter og likeverd. Jon Rogstad har foreslått at vi trenger forskjellige fokus og forskjellige metoder innen den juridiske, samfunnsmessige og politiske sfæren. Et felles trekk ved disse tre tilnærmingene er at man har et utvidet fokus på diskriminering på etnisk grunnlag utover enkelthendelsen og utover individet som opplever diskriminering og oppsøker rettshjelp. På denne måten vil vi kunne både forebygge diskriminering og fremme etnisk likestilling, samtidig som vi gir verner rettighetene til individer som blir utsatt for diskriminerende handlinger.

Referanser

Eksempler av diskriminering er hentet fra SMEDs erfaringsarkiv.

Fredmann, Sandra (2003)

«Combatting Discrimination and Promoting Equality: The Problem in a Broader Context», i Gambert (red.) *Når målet er mangfold: Strategier for et styrket vern*. SMED: Oslo.

Graver, Ane Broch, m.fl. (2002)

Retts hjelp 2001: Behovet for retts hjelp i Oslos befolkning- deriblant et utvalg innvandrerkvinner. Unipub: Oslo.

Gotaas, Nora, Grøvdal, Pappendorf og Andenæs (2003) SMED

Underveis – En prosessanalyse av Senter mot etnisk diskriminering. Publiseres høsten 2003.

Norges offentlige utredninger 2002:12.

Rettslig vern mot etnisk diskriminering. Statens forvaltningstjeneste: Oslo.



Rogstad, Jon (2001)

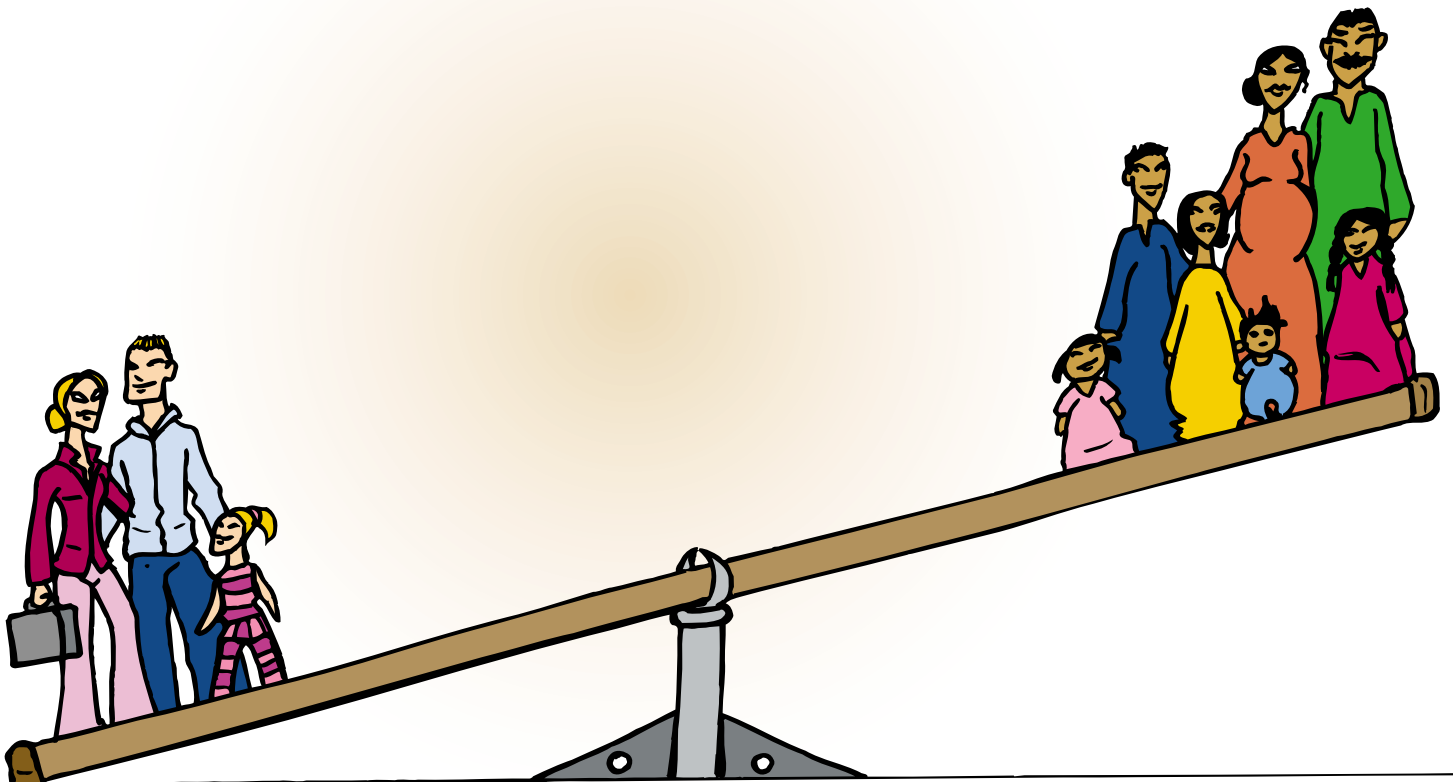
Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet. Institutt for samfunnsforskning: Valdres.

Rogstad, Jon (2003)

«Diskriminering – mot en ny forståelse», i Gambert (red.) *Når målet er mangfold: Strategier for et styrket vern*. SMED: Oslo.



Del II
**Dypdykk i to
saksområder**



Kapittel 4

Diskriminering i utlendingsforvaltningen: Markant økning i antall henvendelser

Markant økning i antall henvendelser om diskrimineringen i norsk utlendingsforvaltning

DET HAR SKJEDD EN markant økning i antall henvendelser fra personer som mener at de er diskriminert av utlendingsforvaltningen. Utlendingsrett var i 2002 – målt i antall henvendelser – det nest største saksfeltet for SMED. SMED presiserer at dette ikke nødvendigvis betyr at diskrimineringen i utlendingsforvaltningen faktisk har økt. For å sikre at vi håndterer diskriminering av utlendingsforvaltningen på en mest mulig prinsipiell måte, har imidlertid SMED søkt å klargjøre hvilke spørsmål om diskriminering utlendingsretten reiser.

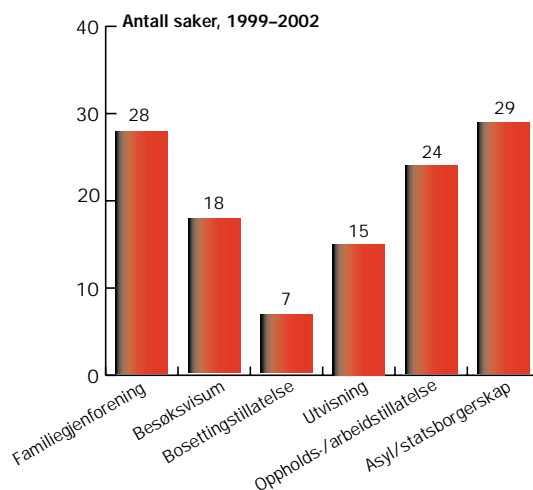
minering har SMEDs bistand vært å gi rettsinformasjon og/eller henvise søkeren til andre instanser som gir fri rettshjelp².

Utlendingsloven hjemler systematisk forskjellsbehandling mellom utlendinger og norske statsborgere

Selve formålet med utlendingsloven er å regulere utlendingers opphold i Norge. Med dette som formål hjemler og påbyr utlendingsloven systematisk forskjellsbehandling mellom utlendinger og norske statsborgere. At utlendinger rammes av vedtak i utlendingsloven, og for eksempel blir nektet bosettingstillatelse i Norge eller familiegjennforening med slektninger i Norge fordi de ikke oppfyller lovens strenge vilkår kan være urimelig. Slike saker faller likevel typisk utenfor vårt mandat fordi vedtakene kun er et resultat av lovlig forskjellsbehandling mellom utlendinger og norske statsborgere.

Senterets utfordring er å skille disse sakene fra de sakene som utgjør diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

I tillegg til utlendingsloven, er FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK) sentral for det skillet vi må trekke. Også RDK unntar som utgangspunkt forskjellsbehandling mellom statsborgere og ikke-statsborgere: RDK artikkel 1 nr. 2 lyder: «Konvensjonen skal ikke gjelde for slik forskjell utelukkelse, innskrenkning eller begunstiging, som en konvensjonspart gjør mellom statsborgere og ikke-statsborgere.»



Diagrammet gir en oversikt over fordelingen av utlendingssaker SMED har vurdert i perioden 1999–2002¹. SMED presiserer at tallene nedenfor gir informasjon om i hvilke type utlendingssaker personer som har kontaktet oss har ønsket vårt rettsråd. Aktuelle spørsmål som oppstår når SMED skal vurdere om saken gjelder etnisk diskriminering belyses nedenfor. I de saker som etter vår vurdering ikke gjelder etnisk diskri-

- 1) Merknad til kategorien «asyl, statsborgerskap, annet»: Vi vil fremheve at kategorien «asyl, statsborgerskap, annet» er for omfattende til at den gir særlig nyttig informasjon, og at asyl og statsborgerskap heretter vil registreres som separate kategorier.
- 2) 36 utlendingssaker er blitt registrert som avsluttet fordi de ligger utenfor mandatet.

I *General recommendation XI on non-citizens (forty second session 1993)* fremhever rasediskrimineringskomiteen samtidig at RDK artikkel 1 nr. 2 ikke skal forstås slik at den unntar staten fra plikt til å rapportere om utlendingsretten og fremhever at slik rapportering utgjør en del av statens plikt etter RDK. I tillegg viser den til at RDK artikkel 1 nr. 2 ikke må forstås slik at den innskrenker rettigheter som følger av andre menneskerettskonvensjoner. Det følger også av menneskerettsloven §2 og utlendingsloven §4 at utlendingsloven ikke kan anvendes i strid med Norges menneskerettsforpliktelser. I denne sammenheng er det generelle diskrimineringsforbudet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26 særlig relevant. Forbudet lyder i norsk oversettelse:

«Alle er like for loven og har uten noen form for forskjellsbehandling rett til lik beskyttelse av loven. I dette øyemed skal lovgivningen forby enhver form for forskjellsbehandling og sikre alle likeverdig og effektiv beskyttelse mot forskjellsbehandling på noe grunnlag slik som rase, hudfarge, kjønn, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel eller stilling for øvrig.»³

Videre følger det uttrykkelig av RDK at diskriminering av en bestemt nasjonalitet når det gjelder rett til erverv av statsborgerskap er omfattet. RDK artikkel 1 nr. 3 lyder «*Intet i konvensjonen kan tolkes slik at det på noe vis innvirker på konvensjonsstatenes rettsregler vedrørende nasjonalitet, statsborgerskap eller naturalisering, forutsatt at slike regler ikke diskriminerer mot noen spesiell nasjonalitet*» (vår utheving).

Utlendingsloven og RDK angir de prinsipielle utgangspunktet. Allerede i SMEDs første rapport, Underveis 1999, problematiserte SMED en rekke avgrensings spørsmål som aktualiseres når SMED i konkrete saker skal ta stilling til om avgjørelser fattet av utlendingsmyndighetene reiser spørsmål om etnisk diskriminering. SMED fremhevet i 1999 at det er forholdene i hver enkelt sak som er avgjørende for om saken faller innefor vårt mandat. I tillegg identifiserte SMED enkelte momenter som typisk var relevant ved SMEDs vurdering av om saken gjelder etnisk diskriminering. Dette var de momenter som ble fremhevet:

- om det er gitt uttalelser eller foretatt handlinger som sannsynliggjør eller indikerer diskriminering på grunn av etnisk opprinnelse.
- om håndtering av saken fraviker forvaltningspraksis eller rettspraksis.
- om det er kritikkverdig saksbehandling.
- om SMED har bakgrunnskunnskap som kaster nytt lys over saksforholdene.

I løpet av de fire årene som nå har gått, har Senteret fått et erfaringsgrunnlag som styrker våre forutsetninger for å identifiserer de kriterier som er avgjørende for om vedtak fattet av utlendingsmyndighetene reiser relevante diskriminerings spørsmål. Vi presiserer at vurderingen av om en sak reiser relevante diskriminerings spørsmål alltid må vurderes konkret og at det ikke kan gis noen uttømmende liste over hvilke type utlendingssaker SMED bistår i. SMED kan likevel nå i større grad identifisere og fokuserer

3) Det følger av praksis til FNs menneskerettighetskomite at selv om statsborgerskap ikke er nevnt uttrykkelig som et forbudt diskrimineringsgrunnlag, må også forskjellsbehandling som gjøres mellom statsborgere og ikke-statsborgere oppfylle krav til saklighet og proporsjonalitet for å være lovlig, se for eksempel *Gueye and others V France UN doc A/44/40*, 1989.

på de saker hvor søkers etnisitet, nasjonale opprinnelse eller nasjonalitet har vært en sentral premiss i UDIs vedtak. Klienter som ønsker råd for når det foreligger andre typer klagegrunnlag, råder vi til å kontakte Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Juss Buss, advokater som gir fri-rettshjelp eller advokater som spesialiserer seg i utlendingsrett, se pkt. 4 nedenfor.

Aktuelle og vanskelig avgrensings spørsmål

Samtidig som vi nå med større sikkerhet kan gjenkjenne utlendings saker som reiser relevante diskriminerings spørsmål, har også vanskelige avgrensings spørsmål blitt mer tydelige. Enkelte av disse drøftes nedenfor.

Kan SMED bistå personer som mener at utlendingsforvaltningens håndtering av visumsaker er diskriminerende?

At utlanding som vil til Norge må ha visum, følger av utlendingsloven §25. De nærmere kriterier for når visum skal gis, er regulert i utlendingsforskriften. Det er særlig utlendingsforskriften §106 femte ledd som etter SMEDs vurdering er praktisert på en måte som kan være i strid mot forbudet mot diskriminering i SP artikkel 26 og alminnelige forvaltningsprinsipper som skal sikre mot myndighetsmisbruk.

Utlendingsforskriften §106 femte ledd lyder:

«Visum skal ikke gis når det foreligger bortvisnings- eller utvisningsgrunn, jfr. lovens §§27 og 29. For øvrig skal visum gis med mindre utenrikspolitiske, sikkerhetsmessige eller innvandringspolitiske hensyn taler mot det, eller det er grunn til å tvile på det oppgitte formål med reisen eller på riktigheten av de øvrige opplysninger som er gitt. Søkeren skal gjøres kjent med at oversittelse av utreisefristen kan medføre utvisning etter lovens §29, og at utvisning er til hinder for senere innreise» (vår utheving).

De som har henvendt seg til oss i visum saker, har opplevd at generelle erfaringer med andre søkere fra samme *nasjonalitet* som dem selv har blitt tillagt så stor vekt at deres individuelle omstendigheter ikke har blitt tatt i betraktning.

Det aktuelle her er altså diskriminering på grunn av nasjonalitet, mens SMEDs mandat gjelder diskriminering på grunn av etnisitet, trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. SMED er klar over at nasjonalitet ikke er det samme som hverken rase, hudfarge, etnisitet eller nasjonal opprinnelse. SMED mener imidlertid at selv om vårt mandat ikke nevner diskriminering på grunn av nasjonalitet, har diskriminering på grunn av søkers nasjonalitet på utlendingsrettens område så nær sammenheng med diskriminering på grunn av etnisitet og nasjonal opprinnelse, at SMED bør kunne bistå.

Det som imidlertid har reist større problemer for SMED i disse sakene er at mandatet til senteret uttrykkes følgende om SMEDs



virkeområde: *«Sakene må være fremmet av enkeltpersoner som oppholder seg i Norge»*. Personer som ikke får innvilget besøksvisum til Norge på grunn av generelle erfaringer med andre søkere av samme nasjonalitet, vil nettopp som følge av avslaget ikke oppholde seg i Norge.

Tas mandatet på ordet her, vil dette kunne tilsi at SMED ikke kan bistå personer som opplever seg diskriminert i visumsaker. Ved høringen om senterets mandat ble det imidlertid reist spørsmål ved om også personer som har *«avledede rettigheter»* kan søke bistand hos senteret. Spørsmålet er aktuelt i visum saker hvor et avslag typisk ikke rammer bare søkeren, som er parten i saken, men også herboende familiemedlemmer, venner o.l.

Departementet uttalte om dette *«at det ikke er noe i veien for at senteret kan ta imot saker som gjelder forhold i utlendingsloven, såfremt det dreier seg om diskriminering. Når det gjelder spørsmål om avledede rettigheter vil senteret måtte vurdere dette i hvert enkelt tilfelle. For øvrig viser vi til forvaltningslovens regler i forhold til hvem som kan opptre som part»* (vår utheving).

SMED har nå i lys av de sentrale diskrimineringsspørsmål som reiser seg ved avslag på visum valgt følgende tilnærming: Vi bistår, også fordi avslaget rammer søkers herboende familie, og sikrer at vi får de nødvendige fullmakter, både fra herboende og fra part som er nektet innreise til Norge.

På denne måten kan vi – uten å gå utenfor vårt mandat – bistå ved relevante diskrimineringsspørsmål i norsk utlendingsforvaltning,

uavhengig av hvor den som er oppholder seg. Rettssikkerheten til den som søker en tillatelse av norsk utlendingsforvaltning bør etter vårt syn, ikke være avhengig av hvor man oppholder seg.

Nærmere om hvordan vektlegging av generelle erfaringer kan gi seg diskriminerende utslag:

At enhver får sin sak vurdert ut fra de individuell omstendigheter som foreligger, ikke utfra hvilke gruppe utlendingsforvaltningen mener hun kan identifiseres med, er nødvendig for å sikre like muligheter. Å hindre avgjørelser basert generaliseringer og å sikre at den enkelte får en individuell vurdering er derfor et av de helt sentrale formål med et vern mot diskriminering. Dersom de individuelle forhold ikke tillegges tilstrekkelig vekt, og de generelle erfaringer tillegges overdreven stor vekt, fremstår vedtaket som *vilkårlig*, hvilket etter alminnelig forvaltningsrett kan føre til ugylldighet, jf også Sivilombudsmannens årsmelding for 1992 sak 29 s. 88, hvor han uttaler:

«At en blott og bar konstatering av at søkeren tilhører en nasjonalitet eller gruppe som myndighetene har dårlig erfaring med alene ikke kan begrunne avslag på en visumsøknad, må uten videre slås fast.»

Bente Puntervold Bøe har i sin doktorgradsavhandling av 2001 *Immigration Control, Law and Morality: Visa policies towards Visitors and Asylum Seekers – An evaluation of the Norwegian visa policies within a legal and moral frame of reference* foretatt en omfattende analyse av norsk



visumpraksis. Hun drøfter uttrykkelig om norsk visumpraksis diskriminerer på bakgrunn av nasjonalitet og uttrykker følgende på side 344: «... *the nationality of the visa applicants is decisive for the outcome of the case. In other words, visa applicants from some countries are treated more favourably than applicants from other countries*» (vår utheving).

SMEDs syn er at den betydelige vekt som legges på søkers nasjonalitet i seg selv er problematisk ut fra et diskrimineringsperspektiv. Mangelfull informasjon til søkerne fra enkelte norske ambassader svekker deres rettssikkerhet ytterligere: Visumsøkerne fra land som UDI generelt mener har et stort utvandringspotensiale må, for overhodet å ha mulighet for å få visum, legge frem betydelig dokumentasjon på at vedkommende har sterk tilknytning til sitt hjemland. Vår erfaring er at det imidlertid kan være vilkårlig hvilke informasjon de norske ambasadene gir om hvilke opplysninger som blir vektlagt ved avgjørelsen av søknad om visum. Søkerne som ikke kjenner til hvor stor vekt som legges på deres nasjonalitet, får derfor ingen foranledning til å dokumentere sin tilknytning til hjemlandet.

SMED bistår derfor visumsøkere i enkeltsaker med å informere søkere om hvilke individuelle forhold de må fremheve i sin søknad, og ved å klage på avslag i de tilfeller hvor generelle erfaringer synes å ha vært tillagt overdreven stor vekt på bekostning av de individuelle hensyn. Det sentrale i vår argumentasjon i slike klagesaker er gjennomgående at vedtak som vektlegger søkers nasjonalitet uten at de individuelle forholdene i saken

synes å være tilstrekkelig vurdert, utgjør diskriminering på grunn av nasjonalitet og er uforenelig med alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper samt forbudet med diskriminering i SP artikkel 26 jf. menneskerettsloven §§2 og 3.

Utvisning – diskriminering av utlendinger som har sonet sin dom?

Utlendinger som begår kriminalitet må først sone sin straff og kan deretter bli utvist. Norske borgere som har begått tilsvarende kriminalitet kan starte på nytt i Norge når straffen er sonet. Utgjør dette en form for diskriminering som faller innenfor SMEDs mandat?

Justisdepartementets utlendingsavdeling avviste dette i en klagesak SMED fremmet i 1999. Justisdepartementet viste til at ingen norske statsborgere kan utvises, uavhengig av *etnisk opprinnelse* den norske borger måtte ha.

Justisdepartementet la altså avgjørende vekt på at det i utvisningssaker kan gjøres forskjell på statsborgere og ikke-statsborgere, uten at dette innebærer etnisk diskriminering. Dette er SMED ikke uenig i: Også forbudet mot utvisning i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 4 artikkel 3, beskytter kun statsborgere. Utvisning er dessuten ikke – *etter gjeldende rett* – vurdert som straff, verken på nasjonalt nivå eller i henhold til internasjonale menneskeretter. Forbudet mot dobbeltstraff i EMK protokoll 7 artikkel 4 hindrer derfor heller ikke at utenlandske statsborgere må tale utvisning etter å ha sonet straffedom.



SMED mener likevel det ville være ønskelig om vårt mandat var utformet slik at vi kunne gi retts-hjelp i disse sakene. For den som opplever å bli utvist fra Norge etter å ha bodd her i store deler av sitt liv og som har familie her, kan utvisning fra Norge være svært inngripende. Men fordi utvisning i lovens forstand ikke er straff, kan utlendinger altså likevel, til forskjell fra nordmenn, bli utvist fra landet etter at de har sonet den dom de ilagt.

Etter vårt syn er denne forskjellsbehandlingen særlig urimelig hvor vedkommende som utvises har barn i Norge. Disse barna må etter gjeldende rett tale en forskjellsbehandling på grunn av at far eller mor ikke er norsk statsborger. Av utlendingsloven §29 annet ledd følger at utvisning ikke skal skje dersom *«det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiedlemmene»*. I saker hvor utvisning har fremstått som et uproporsjonalt inngrep har Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ansett utvisning som å stride mot EMK artikkel 8 om rett til respekt for familielivet⁴. Fokus i EMD har ikke vært diskrimineringsperspektivet. I og med at dette er type inngrep i familielivet som kun kan ramme barn hvor en av foreldrene ikke har norsk statsborgerskap, mener SMED imidlertid at utvisning også er relevant fra et diskrimineringsperspektiv.

Etter vårt syn viser saker om utvisning at det er uheldig at vårt mandat er utformet slik at vi må trekke et avgjørende skille mellom diskriminering på grunn av etnisitet og nasjonal opprinnelse – som vi

kan bistå ved – og diskriminering på grunn av manglende norsk statsborgerskap – som vi ikke kan bistå ved.

SMED fremhever samtidig at vi selvsagt mener at forskjellsbehandling mellom statsborger og ikke-statsborgere i mange tilfelle vil kunne være saklig og proporsjonal og derfor ikke utgjøre diskriminering. SMED mener at vi imidlertid burde hatt anledning til å bistå i de tilfeller hvor kravene til saklighet og proporsjonalitet *ikke* synes å være oppfylt.

SMED har derfor i sin høringsuttalelse til forslaget ny lov om rettslig vern mot etnisk diskriminering I NOU 2002:12 uttrykt at det organet som skal håndheve den nye diskrimineringsloven også bør gis myndighet til å vurdere om forskjellsbehandling mellom statsborgere og ikke-statsborgere i konkrete saker er saklig og proporsjonal.

I lys av de begrensinger som ligger i vårt nåværende mandat vil imidlertid saker om utvisning typisk falle utenfor vårt arbeidsområde. SMED vil imidlertid, i denne type saker som i alle saker, foreta en konkret vurdering av om saken reiser relevant spørsmål om diskriminering. Aktuelt typetilfelle hvor SMED kan bistå er i tilfeller hvor den utlending som blir utvist har ektefelle som ikke er etnisk norsk, og den utviste opplever at familietilknytningen til Norge i mindre grad blir vektlagt enn i tilsvarende saker hvor utvisning har vært aktuelt for personer som har etnisk norsk ektefelle.

I dag har den som utvises ikke rett til fri-retts hjelp av staten. Betydningen av prosessuelle garantier ved utvisningen av utlendinger er anerkjent i Den europeiske menneskerettskonvensjon protokoll 7 artikkel

4) Etter en sammenligning mellom Høyesteretts praksis og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol i upublisert studentavhandling av 22. november 2002, konkluderes det med at Høyesterett bør vektlegge hensynet til familie tynge dersom norsk praksis ikke skal være strengere enn det EMDs praksis tilsier. I avhandlingen fremheves at Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1996 s. 1510 gir grunn til å reise spørsmål ved om hensynet til familie vektlegges i det hele tatt når den utviste er dømt for alvorlige kriminelle handlinger.

1 (P 7). Selv om P7 ikke garanterer fri-rettshjelp, er den et utslag at statene har anerkjent at utvisning er en så alvorlig sanksjon at særlige garantier for å sikre rettssikkerheten er nødvendig. SMED mener det er utilfredstillende at den enkelte ikke er sikret rett til fri-rettshjelp i saker som er så inngripende for den enkelte som utvisning.

Reiser avgjørelser av asylsøknader spørsmål om etnisk diskriminering?

SMED mottar en del henvendelser fra personer som har fått avslag på sine asylsøknader og opplever dette som diskriminerende. At myndighetene generelt praktiserer strenge krav for at det anses å foreligge beskyttelsesbehov, kan ikke anses som etnisk diskriminering. I de aller fleste tilfeller vil SMED derfor henviser asylsøkere til NOAS som kan bistå søkere med klager og omgjøringsbegjæringer i lys av prinsippene i FNs flyktningkonvensjon. Samtidig er det klart at dersom terskelen for å bli innvilget rett til asyl er ulik, avhengig av hvilken etnisitet eller nasjonalitet søker har, vil dette utgjøre diskriminering som det faller innenfor SMEDs mandat å håndtere. I lys av kompleksiteten i hver asylsøknad, vil det imidlertid være svært vanskelig å dokumentere at færre innvilgelses for søkere fra noen land sammelignet med søkere fra andre land, har sammenheng med søkerens nasjonalitet eller etnisitet. SMED har imidlertid avtale med NOAS, som hvert år vurderer mer enn 1000 asylsaker årlig, om at i de tilfeller de ser indikasjoner på etnisk diskriminering eller diskriminering

på grunn av nasjonalitet eller nasjonal opprinnelse, skal disse sakene også vises til SMED. I tillegg registrerer SMED alle henvendelser til oss om diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonalitet og nasjonal opprinnelse i asylsaker for, å se om det danner seg mønster som kan indikere slik diskriminering.

Særlig om såkalt åpenbart grunnløse søknader:

Generalsekretær i NOAS, Morten Tjesssem, fremhevet følgende på UDIs årskonferanse 13.mai 2003:

«I norsk praksis har man ikke kriterier for når en sak kan ansees som åpenbart grunnløs. Man har derimot lister over land som anses som generelt trygge. Dette fører til at personer som har reelle asylansøknader klassifiseres som åpenbart grunnløse ene og alene på bakgrunn av det land man kommer fra. Saker som UDI har ansett som åpenbart grunnløse har omfattet tidligere konsentrasjonsleirfanger og ofre for seksuelle overgrep fra Bosnia, serbere fra Kroatia som har blitt utsatt for overgrep, og albanske kvinner som har forklart at de er ofre for tvangsmessig prostitusjon.»

SMED ser at det kan være vanskelig å finne generelle kriterier som gjør at utlendingsmyndighetene på en rettferdig og effektiv måte kan avklare hvilke søknader som er såkalt «åpenbart grunnløse». SMED er likevel svært skeptisk til at utlendingsmyndighetene utelukkende tar utgangspunkt i hvilket land søker kommer fra når det tas stilling til om søknaden er åpenbart grunnløs. Dette medfører en fare for at det ikke blir



tatt tilstrekkelig hensyn til de individuelle forholdene i hver sak og at enkelte asylsøkere fra de landene som på generelt grunnlag er vurdert som trygge blir utsatt for diskriminering på grunn av sin nasjonalitet.

SMED vil derfor fremover ha et særlig kritisk blikk på om de kriterier utlendingsmyndighetene bruker for å avgjøre hvilke søknader som skal anses som åpenbart grunnløse kan gjøre at søkers nasjonalitet blir tillagt overdreven stor vekt.

Diskriminering ved søknad om familiegjenforening?

Senteret har i perioden 1999–2002 fått mange henvendelser fra personer som ønsker vår bistand ved avslag på søknader om oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed.

Nærstående familie til personer med oppholdstillatelse i Norge har på nærmere angitte vilkår rett til oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse jf. utlendingsloven §9 jf. utlendingsforskriften §22. I disse tilfellene hjemler loven ikke for bruk av skjønn. Som følge av at det ikke åpnes for skjønn reduseres mulighetene til direkte diskriminering betydelig. Imidlertid har vi enkelte saker hvor kravet til *dokumentasjon* på at gyldig ekteskap er inngått er praktisert slik at det for søker fra enkelte land i praksis blir umulig å oppfylle dokumentasjonskravene. Forbudet mot diskriminering innebærer også at ulike tilfeller skal behandles ulikt. Dersom utlendingsmyndighetene krever dokumentasjon som i enkelte land ikke er mulig å skaffe mener SMED at dette kan utgjøre indirekte diskriminering. Vi kan illustrere dette

med følgende sak hvor SMED bistod: En kvinne bosatt i Norge med permanent bosettingstillatelse, inngikk ekteskap i Pakistan. Hennes mann ble imidlertid nektet oppholdstillatelse i Norge for familiegjenforening.

Utlendingsmyndighetene begrunnet avslaget med at norske myndigheter ikke anså det tilstrekkelig at ekteskapsattesten var anerkjent av Pakistanske myndigheter. Norske myndigheter ville imidlertid ikke selv vurdere attestens gyldighet. UDI la til grunn at ekteskapet i måtte verifiseres av britiske myndigheter, fordi herboende ektefelle som altså har permanent bosettingstillatelse i Norge – er britisk *statsborger*. Britiske myndigheter har imidlertid ikke noen slik verifikasjonsordning. Etter vårt syn vil det kunne utgjøre indirekte diskriminering at det krav om verifikasjon fastholdes samtidig som muligheten til slik verifisering ikke foreligger.

Når det gjelder mulighet for oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse i familiegjenforeningsøyemed for *andre enn nærstående familie*, samt når underholdskravet ikke er oppfylt, åpner utlendingsloven for bruk av skjønn, jf. utlendingsloven §8 annet ledd jf. ordlyden i utlendingsforskriften §24 første ledd «*kan gis*», og utlendingsforskriften §§24 annet ledd og 25 «*når sterke menneskelige hensyn taler for det*». I disse tilfellene vil diskriminering kunne skje ved at utlendingsmyndigheten praktiserer sin skjønnskompetanse slik at det stilles særskilt strenge krav for søkere fra bestemte land. Dersom SMED får indikasjoner på at terskelen for søkere fra bestemte land er høyere enn for søkere fra andre land, vil SMED kunne bistå i slike saker.



Hastverksendringer i regelverket preget av politiske stemningsbølger

Det er sentralt å sikre at den enkelte som utsettes for diskriminering i sin konkrete sak får bistand. Like viktig er det å sikre at regelverket som blir avgjørende for søknadene til langt flere antall personer ikke gir rom for usaklig eller uproporsjonal forskjellsbehandling.

De forhold utlendingsloven regulerer, er imidlertid særs aktuelle i den politiske debatt. Endringer i det politiske klima når det gjelder innvandringsspørsmål resulterer ofte i en rekke forslag om endringer i regelverket, som etter vårt syn, ikke sjelden reiser spørsmål om uproporsjonal forskjellsbehandling. Et aktuelt eksempel er gjeninnføringen av underholdsplikt for rett til familie-gjenforening for personer som har fått opphold i Norge på humanitært grunnlag.

Underholdskravet ble gjeninnført i norsk rett 1. mai 2003 etter at det var blitt fjernet i 1997. Kravet innebærer at herboende må tjene over et visst minimum fastsatt av staten for at hans eller hennes nærstående familie skal få rett til opphold i Norge for familiegjenforening. Begrunnelsen for at kravet ble fjernet, var at det viste seg at den for den gruppen kravet gjelder var svært vanskelig å komme i arbeid før de fikk sin nærmeste familie hit.

Gjeninnføringen av underholdskravet vil innskrenke retten til å inngå ekteskap for de som har fått opphold på humanitært grunnlag i Norge og har svak økonomi. Dette blir særlig urimelig når vi vet at den økende arbeidsledigheten rammer

innvandrere særlig hardt. Dette er tall fra Kommunal- og regional departementets (KRD) og Utlendingsdirektoratets siste nyhetsbrev Nr. 19, utgitt 28. mai 2003, 10. årgang.

Totalt økte den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere fra 7,9% i februar 2002 til 9,8% i februar 2003. For hele Norges befolkning steg den fra 3,0 til 3,9%. Innvandrere fra Afrika ligger høyest når det gjeld registrert arbeidsledighet, med 17,8%. Dette er over fire ganger så høy ledighet som i hele befolkningen. Ellers er arbeidsledigheten på 12,8 og 11,1% for innvandrere fra respektive Asia og Aust-Europa.

KRD konstaterer i høringsbrevet om innføring av underholdsplikt, uten nærmere drøftelse, at forslaget ikke er i strid med retten til familievil i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 eller FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17. Vi mener det ikke er tilstrekkelig å vise til at også andre i land i Europa har et slikt krav. For at menneskerettskonvensjonene skal virke som en minimumsstandard for ny lovgivning må det foretas en konkret drøftelse som viser at de vilkårene i de aktuelle konvensjonene er vurdert og ikke overtrådt.

Imidlertid synes det som om behovet for å gjeninnføre dette kravet var så akutt at det måtte gå foran både hensynet til grundig vurdering og ordinær høringsfrist. Følgende henvisning til behov for hasteprosesser er dessverre ikke unntak når det gjelder endringer i utlendingsregelverket:

«Det er viktig at forskriftsendringene kan settes i kraft så snart som mulig. Kommunal- og regionalminister Erna Solberg har derfor



besluttet å fravike den ordinære høringsfristens lengde...»

SMED var i sin høringsuttalelse svært kritisk til forslaget, både fordi vi var uenig i de vurderinger som lå til grunn for forslaget og fordi vi mener det er svært urimelig med et forslag som vil innskrenke friheten til en avgrenset gruppe av befolkningen med svak økonomi.

På grunn av den tydelige tendens vi nå ser til at svært korte frister ved endringer av utlendingsretten, blir muligheten for grundige vurderinger og åpen debatt svært redusert. Dette er meget uheldig. SMED prioriterer derfor å ha beredskap for å sikre at vi i hvert fall kan komme med innvendinger mot de forslag som vil kunne innebære en usaklig eller uproporsjonal forskjellsbehandling av enkelte grupper av den norske befolkning.

Ny lov og nytt håndhevingsorgan

SMEDs erfaring er at forvaltningen av norsk utlendingsrett reiser sentrale om enn vanskelige spørsmål om diskriminering. Det er i praksis ikke enkelt å skille den legitime regulering av utlendingers adgang til Norge fra diskriminering av søkere på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse eller nasjonalitet.

I tillegg til saker som gjelder diskriminering av søkere fra bestemte land, får SMED til enhver tid en god del henvendelser fra personer som ønsker å påklage vedtak på grunn av mangelfull saksbehandling, feil lovanvendelse, lang saksbehandlingstid og feil eller mangelfull faktavurdering. Manglende profesjonalitet hos norske utlendingsmyndigheter er en utilsik-

tet konsekvens av utlendingsforvaltningen som typisk i større grad rammer personer som ikke har norsk statsborgerskap enn norske statsborgere. Likevel kan SMED kun bistå i enkeltsaker dersom den feil som er begått gjelder etnisk diskriminering eller diskriminering av søkere fra bestemte land. En slik prinsipiell avgrensning er avgjørende for at SMED skal få troverdighet når vi bistår ved klager: Utlendingsmyndighetene må få et solid inntrykk av at de klagen vi fremmer reiser relevante spørsmål om diskriminering. Ved andre typer feil som begås av utlendingsforvaltningen må man henvende seg til Juss Buss, NOAS i saker som gjelder spørsmål om asyl, eller andre fri-rettshjelpsordninger for å få hjelp til å klage.

Puntervold Bøe gir i sin doktoravhandling omtalt ovenfor, uttrykk for at Stortingets ombudsmann for forvaltningen burde benyttet de muligheter mandatet gir ham til mer inngående prøving av utlendingsmyndighetenes praksis i visumsaker. SMED fremhever følgende: For å få et effektivt vern mot diskriminering på utlendingsrettens område er det etter vårt syn svært viktig at det organet som får myndighet til å håndheve den nye diskrimineringsloven som er foreslått i NOU 2002:12, også gis myndighet til å vurdere klager som gjelder diskriminering av utlendingsmyndighetene. Dette organet vil utvikle en spesialkompetanse for å skille den lovlige forskjellsbehandling fra den ulovlige diskriminering. En slik kompetanse trengs, ikke minst på utlendingsfeltet.



Veien videre: Styrket vern mot diskriminering i norsk utlendingsforvaltning fra 2005

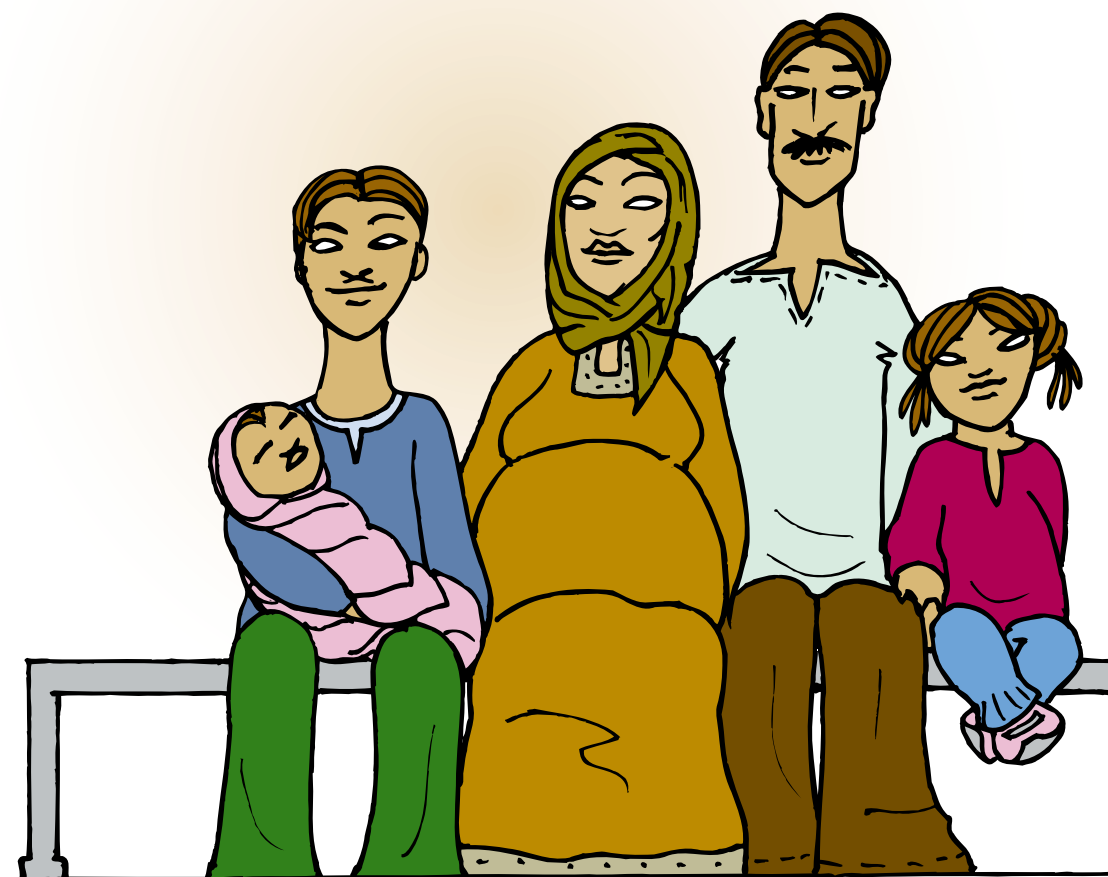
Selv om utlendingsforvaltningen bygger på at forskjellsbehandling mellom utlendinger og norske statsborgere er legitimt, vil overdreven vektlegging av søkers nasjonalitet, etnisitet eller nasjonale opprinnelse utgjøre diskriminering i strid med diskrimineringsforbudet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 26 jf. menneskerettsloven §2, samt alminnelig forvaltningsrettslige prinsipper.

Organet som fra 2005 vil ha spesialkompetanse til nettopp å skille lovlig forskjellsbehandling fra ulovlig diskriminering, må også få kompetanse til å vurdere diskriminerings spørsmål i utlendingsforvaltningen. Før å få et effektivt vern mot den diskriminering som i praksis er aktuell i utlendingsforvaltningen, må organet gis myndighet til å vurdere diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse og nasjonalitet – samt ha kompetanse til å uttale seg om uproporsjonale konsekvenser av den forskjellsbehandling mellom norske statsborgere og utlendinger som utlendingsloven hjemler.



Inntil det nye regelverket og institusjonsapparatet er på plass, vil SMED fortsette å yte rettsråd i utlendingssaker som reiser relevante diskriminerings spørsmål, uavhengig av om søker oppholder seg i Norge eller ei, og uavhengig av om diskriminering eventuelt har skjedd ved norske ambassader i utlandet, Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda. Det avgjørende for om SMED bistår er om det foreligge indikasjoner på diskriminering av norske utlendingsmyndigheter.

SOSIALKONTOR



Kapittel 5

SMEDs saker innen helse- og sosialområdet

Innledning

Mange med minoritetsbakgrunn henvender seg til senteret og klager på etnisk diskriminering i sitt møte med forskjellige offentlige etater med ansvar for ytelser innen helse, sosial, barnevern og trygd. I løpet av fire år har vi fått inn 130¹ saker på dette området. Disse fordelt seg på følgende områder, klager på:

- helseinstitusjoner (19 saker)
- trygdekontor (30 saker)
- sosialkontor (48 saker)
- barnevern (16 saker)
- sekundærflytting (1 sak)

Tallene i parentes angir hvordan saken er blitt registrert av saksbehandler. Denne registrering innebærer av og til en forenkling, fordi en sak kan gjelde flere områder (for eksempel både trygdekontor og sosialkontor). I mange av våre saker har sekundærflytting vært et element, men dette fremgår ikke av registreringen hvis vår oppfølging har vært knyttet til sosialkontoret, og saken dermed er blitt registrert under rubrikken sosialkontor.

Saker som gjelder helse eller sosialsektoren utgjør en relativt høy andel av SMEDs saker, i alt 14,6%. Samtidig er det sjelden at SMED i disse sakene finner det tilstrekkelig dokumentert at personen har blitt negativt forskjellsbehandlet på grunn av sin etnisitet.

Spørsmålet blir likevel om tjenestetilbudene fra offentlige kontorer i tilstrekkelig grad tilrettelegger sitt møte med minoritetsgrupper på en måte som sikrer en likeverdig behandling. SMED anser en slik kvalitativ negativ forskjellsbehandling også for å være diskriminering.

SMED mener det er nødvendig med en strukturert og systematisk opplæring av ansatte i offentlig sektor å tilrettelegge sine tjenester bedre i sitt møte med brukere med større mangfold i forutsetningene. Så lenge en slik kompetanse er mangelfull eller manglende, vil man overse ikke-kommuniserte relevante forhold som er nødvendig for et vellykket resultat.

Når det gjelder språklig tilrettelegging av tjenesten tror SMED både at det i større grad enn det som gjøres i dag bør benyttes tolk i møte med minoritetsgrupper og at kvaliteten på tolketjenesten bør sikres og heves.

Helsetjenester

Personer med minoritetsbakgrunn klager til SMED på manglende informasjon, behandlingens kvalitet, lang ventetid, dårlig oppførsel osv.

Helsepersonell plikter å tilrettelegge tjenesten på en måte som sikrer at pasienter behandles med forståelse og respekt. Mange av dem som henvender seg til SMED har gitt uttrykk for at de ikke har vært fornøyd med måten de er blitt møtt. De klager over at de ikke får nok tid, at de ikke får en forklaring, at de ikke forstår det som forklares, at legen svarer på en brysk og avvisende måte, at de blir møtt på en fordomsfull og forutinntatt måte. I svar på brev fra SMED har også helsepersonell gitt uttrykk for frustrasjon i sitt møte med pasienten der de hevder å ha gjort gjentatte forsøk på å gjøre seg forstått uten å lykkes.

Tillit er grunnpilaren i enhver behandlingsrelasjon. I de tilfelle der pasienten av forskjellige grunner ikke



1) I denne oppstillingen mangler 16 saker av de 130 saker som er rubrisert under helse- og sosialområdet. 15 saker gjaldt sammensatte saker eller saker som var vanskelig å kategorisere. Én sak mangler vi opplysninger om, da klienten ikke fulgte opp første møte.

har tillit til helsepersonalet, vil det ofte få betydning for kvaliteten på de tjenestene de mottar. Det kan også få betydning for pasientens forutsetninger for medvirkning i behandlingen. Pasientens medvirkning er en forutsetning for å sikre kvaliteten på den helsehjelpen som tilbys.

Klage på helsepersonells oppførsel *kan* være et uttrykk for at helsepersonell ikke har lyktes i å skape et samarbeid med pasienten som er nødvendig for at pasienten skal kunne nyttiggjøre seg behandlingen. Det er krevende for helsepersonell å etablere gode samarbeidsformer med forskjellige grupper av pasienter. Helsepersonell må gis forutsetninger for å møte gruppen av pasienter med annen etnisk tilhørighet med kunnskap som er relevant i forhold til behandlingsrelasjonen. Elin Berg har i sin avhandling²: «*Samhandlingens monolog*» vist hvordan manglende kunnskap blant behandlerne om brukernes tradisjonelt/kulturelt pregede forståelse av sin situasjon bidro til å umuliggjøre behandlingen. Det er et poeng at ingen av behandlerne selv oppfattet at de manglet kunnskap om brukerne, og det dårlige behandlingsresultatet ble heller ikke forklart som et kulturelt/etnisk problem.

Et særlig problem i behandlingsrelasjonen ser ut til å være informasjon. Mange pasienter som kontakter senteret klager over at de ikke forstår hva som skjer i møte med helsepersonell. Etter pasientrettighetsloven §3–5 skal informasjonen være:

«*Tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, som alder modenhet erfaring og kultur og språkbakgrunn.*»

Etter SMEDs syn kreves en bevisst tilrettelegging av informasjonen for at den skal være i overens-

stemmelse med de krav loven stiller. Ved sykehus vil det i dag for eksempel ofte være helsepersonell selv som vurderer behovet for og omfang av bruk av tolk. Dette er ikke tilstrekkelig. SMEDs foreslår derfor følgende som utgangspunkt for en bedret kvalitet på informasjonen som gis:

- 1) Pasientene bør informeres generelt om sin rett til å be om tolk ved kontakt med helsevesenet, for eksempel i generelle informasjonsbrosjyrer som utgis.
- 2) Tolketjenesten bør alltid utføres av profesjonelle tolker.
- 3) Kvaliteten på tolketjenestene bør sikres ved at tolken har særlig helsefaglig kompetanse.
- 4) Bruk av tolk bør journalføres.
- 5) Omfang av bruk av tolketjeneste bør synliggjøres i planer og budsjetter.

Sosialtjenesten

Personer med minoritetsbakgrunn utgjør en stadig større andel av dem som over tid har sosialhjelp som eneste inntekt. Årsaken til dette er sammensatt. SMED mener utviklingen er bekymringsfull, og at det er viktig å kartlegge forhold som har betydning for den negative utviklingen.

I lov om sosiale tjenester §1–1 heter det:

«*Formålet med denne loven er:*
 a) *å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer;*

2) Elin Berg «Samhandlingens monolog», en studie av interaksjonen mellom klienter med innvandrerbakgrunn og ansatte i tiltaksapparatet for rusmisbrukere. SIRUS-rapport nr. 1, 2003.

b) bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.»

En viktig forutsetning for det sosialfaglige arbeidet, er at saksbehandler setter seg inn i alle forhold som har betydning for at brukeren har kommet i en vanskelig situasjon. Det forutsetter også kunnskap om kulturelle/etniske forhold.

SMEDs brukere klager på mange av de samme tingene som andre brukere som er avhengig av sosialhjelp, slik som lang saksbehandlingstid, utmåling av sosialhjelp, dokumentasjonskrav, bruk av vilkår, tilgjengeligheten på sosialkontoret osv. Sosialtjenesten skal imidlertid ha honnør for at de i betydelig større grad enn det som er tilfelle i helsevesenet benytter tolk i sin kontakt med brukerne.

Mange klager likevel over at de ikke får den veiledningen de mener de har krav på fra sosialtjenesten. I Oslo har mange klaget over at de i tillegg ikke har fått søknadsskjema, at de ikke fikk levere søknad og i noen tilfelle at de ikke fikk et skriftlig svar på sin søknad. SMED kjenner ikke til grunnen til at enkelte sosialkontor i Oslo har hatt en høy terskel for å ta imot enkelte brukere, men er bekymret for en slik mangelfull saksbehandling. Det ser ut til at problemet i særlig grad har rammet flyktninger.

Mange flyktninger flytter fra sin bosetterskommune og inn til Oslo. Årsaken til at de heller vil bo i Oslo kan være flere. Mange av dem som søker om sosialhjelp i Oslo får avslag. Begrunnelsen er som oftest at de har et tilbud i en annen kommu-

ne og at sosialtjenesten i Oslo derfor ikke har noe ansvar for å gi dem hjelp. Når det gjelder denne gruppen har SMED tidligere ment at et avslag på dette grunnlag ikke er i strid med menneskerettighetene, eller kan betegnes som en negativ forskjellsbehandling.

Samtidig er det et faktum at de fleste av dem som velger å flytte til Oslo har gode grunner for dette og velger å bli boende selv om de havner i stor nød. SMED har liten tro på at voksne mennesker på sikt aksepterer at det offentlige skal ha det avgjørende ord i forhold til hvor de skal leve og bo og at dette i seg selv tilsier at ordningen slik den fungerer i dag er uheldig. SMED har bedt Sivilombudsmannen se på saken.

Barnevern

I de fleste av de sakene SMED har på barnevern, klages det på at foreldre med minoritetsbakgrunn mistenkeliggjøres, ikke blir sett og hørt, og ikke blir forstått. I noen saker klages det også på at barnevernet ikke tar hensyn til religiøse, kulturelle og etniske forhold ved valg av fosterfamilie i saker om midlertidig omsorgsovertagelse.

Barnevernet har i noen saker der foreldre har uttrykt klare ønsker for hvilken tro barna skal oppdras i, ment at foreldrene selv skal ta ansvar for dette i sitt samvær med barna. Men i de sakene der dette samværet er sterkt begrenset, sier det seg selv at forutsetningene ikke ligger til rette for at en slik påvirkning er mulig. Da må barnevernet i stedet legge forholdene til rette for at fosterforeldrene



har mulighet til å følge opp foreldrenes ønske. En plassering i fosterfamilie vil i de fleste tilfellene være av midlertidig karakter. Det er derfor viktig at en slik midlertidig plassering ikke skaper uoverstigelige problemer når barna på sikt skal plasseres tilbake i sin opprinnelige familie.

SMED ser også at mange av våre brukere med annen etnisk tilhørighet føler seg mistolket av barnevernet. Når far eller mor fremstilles som autoritær og lite lydhøre for barnas behov, mener mange skyldes at de fremstår som annerledes enn det som har vært vanlig i Norge. De mener at barnevernet i noen tilfelle er for raske med å konkludere med at foreldrenes oppførsel er skadelig for barnet. Særlig gjelder det i saker der barna er i puberteten og der konfliktnivået generelt ofte er høyt mellom foreldre og barn. Foreldrene føler ofte da at barnevernet er for raske til å konkludere med at barnet bør plasseres midlertidig utenfor familien. De etterlyser i stedet et tettere samarbeide med barnevernet der det gjennom råd og veiledning fra barnevernets ansatte forsøkes å etablere bedre samarbeidsformer mellom foreldre og barn. SMED tror at barnevernet generelt forsøker å tilrettelegge sine tjenester med utgangspunkt i individuelle forskjeller, men oppfordrer til en bevissthet i forhold til at betydningen av enkelte gruppers etniske tilhørighet.

Trygd

SMED har henvendelser fra personer som er uføre og som klager over at de ikke får innvilget uføretrygd på grunn av at de ikke har vært medlem av trygden i de siste tre år før uføretidspunktet. De vil i de fleste tilfelle være henvist til sosialkontoret for sitt livsopphold, noe de opplever som lite tilfredsstillende. Dette gjelder også noen grupper av flyktninger med opphold i Norge på humanitært grunnlag.

SMED vil vurdere om det skal jobbes for at folketrygdlovens bestemmelser om uføretrygd endres slik at personkretsen kan utvides til også å omfatte denne gruppen.

Det klages dessuten på mangelfull veiledning og saksbehandlingen generelt.

SMED har hatt flere henvendelser fra gruppen av Roma (sigøynere) i Norge. Trygdekontorene har i mange av disse sakene ikke gjort nok for å opplyse saken før vedtak om avslag eller opphør av ytelse har blitt gjennomført. Man har for eksempel tolket det forhold at barn har blitt tatt ut av skolen som uttrykk for at familien sannsynligvis også har forlatt landet. Enkelte med Roma-bakgrunn tar barna ut av skolen når de legger ut på sin årlige reise som gjerne finner sted en gang mellom mars og oktober. De fleste vil reise utelukkende i Norge. Likevel har trygdekontorene stanset utbetaling av barnetrygd under henvisning til at de sannsynligvis har forlatt landet og at vilkårene for barnetrygd ikke lenger er tilstede. Fordi familiene har vært på reise har de ikke fått imøtegått trygdekontorenes påstand før ytelsene har stanset.



SMED har argumentert for at gruppen Roma, som nasjonal minoritet, har rett til en livsstil i overensstemmelse med sin kultur og tradisjon. Offentlige kontorer bør legge forholdene til rette for at de i sin saksbehandling ikke skaper unødvendige problemer for den enkelte. SMED tror det er behov for egne retningslinjer for å sikre at denne gruppen ikke utsettes for urett eller unødvendige problemer i tilknytning til at de er reisende. Rikstrygdeverket har stilt seg positiv til et samarbeid med senteret om slike retningslinjer.

Offentlige kontorer kan forebygge diskriminering

SMED finner som sagt sjelden grunnlag for å påstå at offentlige kontorer diskriminerer direkte. Samtidig vil manglende tilrettelegging av tjenestene medføre at tjenestenes kvalitativt blir dårligere enn for etnisk norske mottakere. SMED mener at personer med minoritetsbakgrunn er utsatt for indirekte diskriminering ved offentlige kontorer.

SMED vil derfor oppfordre til en bedre tilrettelegging av tjenestene. SMED vil trekke frem tre områder med et potensiale for forbedring i det offentlige tjenestetilbudet:

- Manglende kompetanse i å håndtere forskjellighet blant ansatte.
- Manglende bevissthet i forhold til kulturelle forholds betydning for behandlingsresultatet.
- Språklig tilrettelegging av tjenesten.

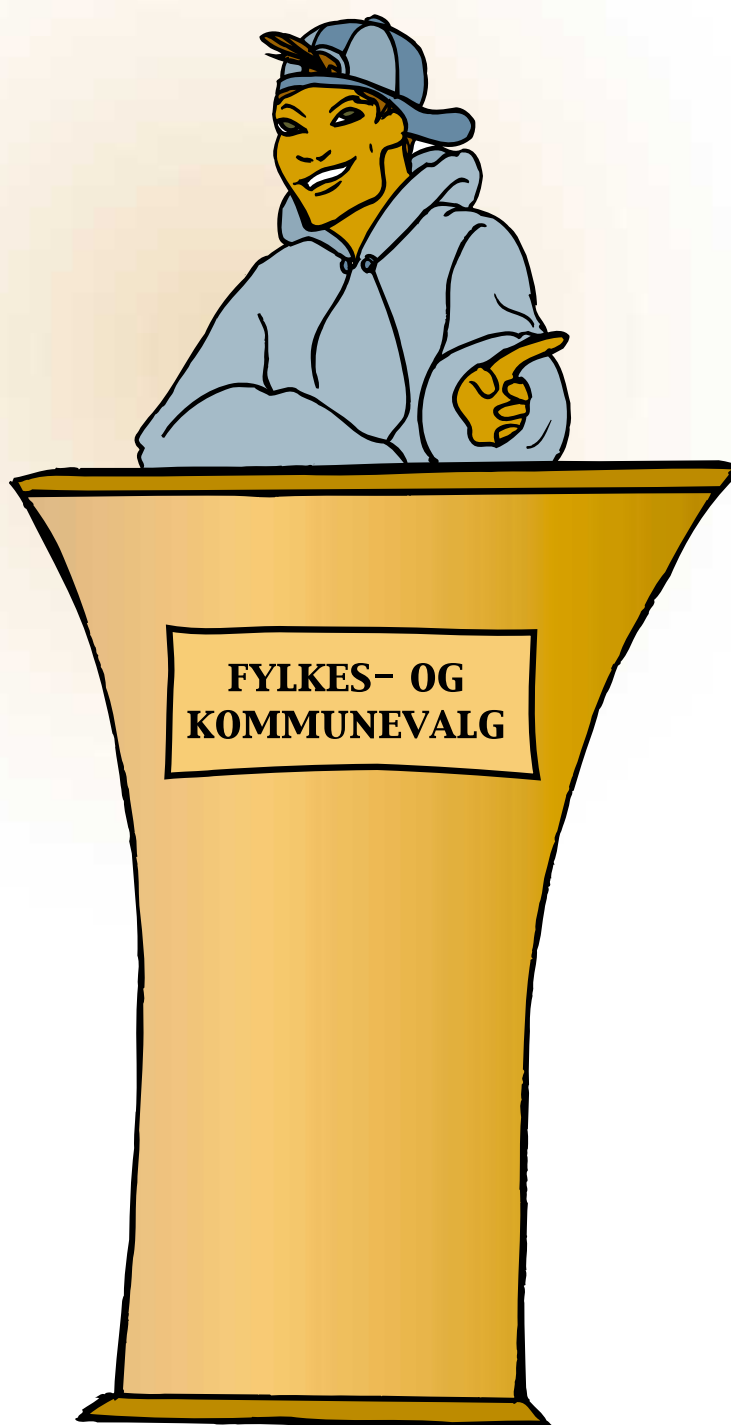




Del III
Utfordringer framover

Kapittel 6

Politisk representasjon blant innvandrere



«ALLE SKAL HA *mulighet til å kunne være med å utforme offentlige tiltak og ordninger som gjelder dem selv. Det er viktig at minoritetene selv er med på å avgjøre hvilke tiltak som skal prioriteres, og hvordan tiltakene skal utformes [...]. Majoritetsbefolkningen må se betydningen av å dele makt og innflytelse med minoritetsgrupper. Mynighetene, organisasjoner og politiske partier må bygge ned barrierer mot deltakelse og utvide dagsorden for å gi plass til interessene til minoritetene'».*

Sitatet ovenfor er hentet fra regjeringens handlingsplan, og illustrerer at bekjempelsen av rasisme og etnisk diskriminering omfatter mer enn å hindre negativ forskjellsbehandling. I tillegg til å sikre formelle rettigheter må det sikres like muligheter til deltakelse og til innflytelse. Vi vet at det forekommer diskriminering på viktige samfunnsarenaer som arbeids- og boligmarkedet, men lite dokumentasjon finnes om innvandreres representasjon og deltakelse i norsk lokaldemokrati.

Er innvandrere underrepresentert i norske kommunestyre og fylkesting?

For å finne svar på dette har Senter mot etnisk diskriminering (SMED) gjennomført en kartlegging av innvandrers representasjon i norske kommunestyre og fylkesting.

Kort om undersøkelsen – utvalg og metode

Undersøkelsen omfatter alle fylkesting og et utvalg på 17 kommuner². De 17 kommunene omfatter 64%³ av stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn⁴. Grunnen til at vi i denne undersøkelsen definerer personer med innvandrerbakgrunn fremfor å snakke om representanter med etnisk minoritetsbakgrunn, er fordi vi ønsket å gjennomføre en undersøkelse med en sammenligning av utvalget i to populasjoner – andel stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn og andel representerte med innvandrerbakgrunn. For at tallene skulle bli sammenlignbare var det derfor viktig å ha en objektiv og operasjonaliserbar definisjon. Vi benyttet oss av SSBs⁵ definisjon av «innvandrerbakgrunn»⁶. Undersøkelsen sier derfor bare noe om innvandreres representasjon, og ikke noe om nasjonale minoriteter⁷.

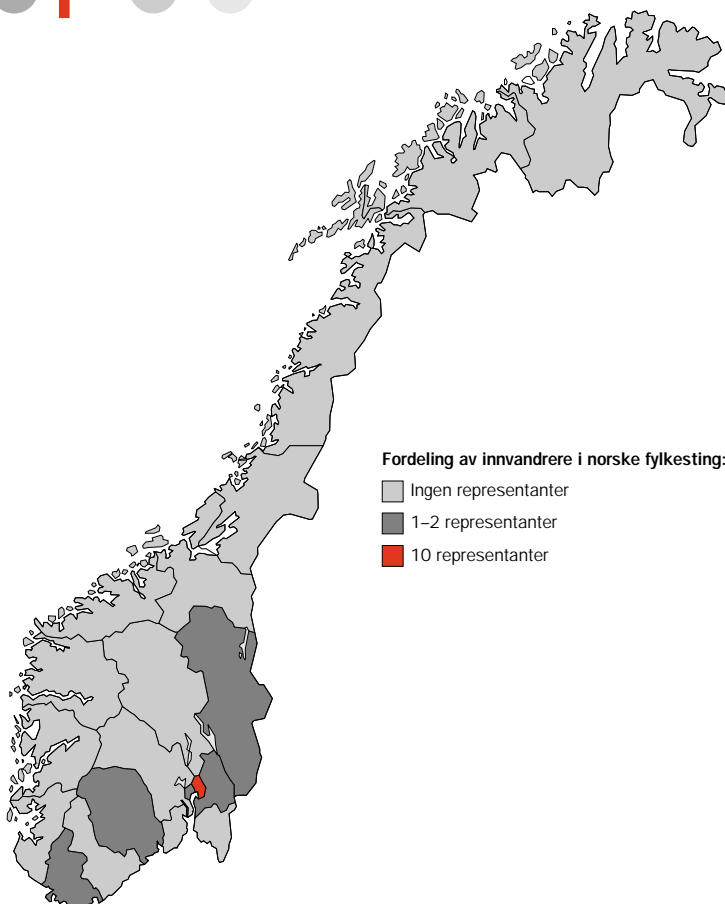
Sommeren 2002 sendte SMED ut et spørreskjema, og veiledning til utfylling av spørreskjema, til samtlige fylkesting og utvalget av kommuner. Her ble det spurt etter antall innvandrerepresentanter, antall ikke-vestlige⁸ innvandrere og antall kvinner med innvandrerbakgrunn i kommunestyret eller fylkestinget. Til slutt spurte vi etter innvandrerepresentantenes partitilknytning.



Notehenvvisninger for kapittel 6 er samlet på side 65.

Funn i undersøkelsen – fylkesting

- Personer med innvandrerbakgrunn er sterkt underrepresentert i norske fylkesting.
- 14 av 19 fylkesting har ingen innvandrere representert.
- Det er kun 16 representanter med innvandrerbakgrunn representert i alle norske fylkesting, mens man skulle forvente 51 representanter med innvandrerbakgrunn (5,4% av 939 plasser).
- Man har med andre ord 68% færre representanter med innvandrerbakgrunn enn det man skulle forvente sett i forhold til andel stemmeberettigede.



Kartet viser fordelingen av innvandrerepresentanter i norske fylkesting. Oslo har alene 10 representanter. Vest-Agder (2), Telemark (2), Akershus og Hedmark har til sammen 6 representanter. De øvrige 14 fylkene har ingen representanter med innvandrerbakgrunn.

Vestlig, ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og kjønn

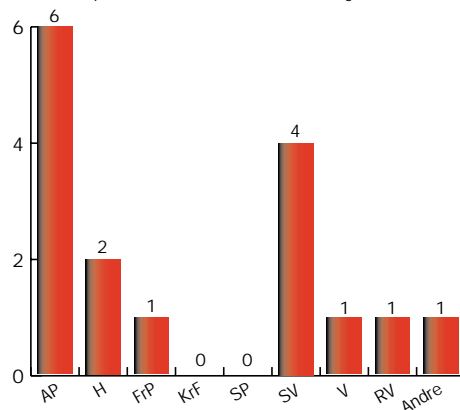
Av de 16 representantene i norske fylkesting med innvandrerbakgrunn har 13 representanter ikke-vestlig bakgrunn. 7 av 16 representanter er kvinner⁹. Siden antall innvandrerepresentanter er lavt (16) blir det vanskelig å konkludere bombastisk, men:

- Tallene i undersøkelsen viser at kvinner med innvandrerbakgrunn har færre representanter enn menn med innvandrerbakgrunn. Kvinner med innvandrerbakgrunn utgjør kun 0,7% av de representerte i norske fylkesting, mens menn med innvandrerbakgrunn utgjør 1%. Til sammen utgjør innvandrere 1,7% av de representerte i norske fylkesting.
- Noe overraskende har ikke-vestlige innvandrere flere representanter (13) enn vestlige innvandrere (3). Ser man bort i fra Oslo¹⁰ som har 10 representanter til sammen, hvor alle er ikke-vestlige, er det imidlertid bare tre innvandrerepresentanter med ikke-vestlig bakgrunn.

Partifordeling innvandrere-representanter i fylkesting

Grafen som følger viser en oversikt over fordelingen av innvandrere-representanter og partitilhørighet.

Partifordeling innvandrere i norske fylkesting 1999–2003
Antall representanter med innvandrerbakgrunn



Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse har til sammen 11 av de 16 representantene med innvandrerbakgrunn. De sosialistiske partiene har med andre en stor andel av de representerte med innvandrerbakgrunn. Når man tar i betraktning at spesielt ikke-vestlige innvandrere stemmer¹¹ sosialistisk er det ikke så overraskende at dette gjenspeiles ved at de sosialistiske partiene har flere representanter med innvandrerbakgrunn enn de borgerlige. Sentrumspartiene har lav velgeroppslutning blant innvandrere¹². Om dette skyldes få kandidater med innvandrerbakgrunn eller om sentrumspartiene i liten grad appellerer til innvandrere kan vi ikke konkludere med her. Sentrumspartienes lave oppslutning gjenspeiles i svært få innvandrere-representanter (1) i norske fylkesting.

Funn i undersøkelsen – kommunestyre

Undersøkelsen er gjort i et utvalg av 17 norske kommuner¹³. Utvalgte kommuner utgjør 64% av de stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn¹⁴, fra Tromsø i nord til Kristiansand i sør. I utvalgte kommuner utgjør personer med innvandrerbakgrunn 8,9% av de stemmeberettigede.

- Undersøkelsen viser at innvandrere er sterkt underrepresentert i norske kommunestyre.
- Det er 39 representanter med innvandrerbakgrunn representert i utvalget av norske kommunestyre, mens man skulle forvente 91 representanter med innvandrerbakgrunn (8,9% av 1028).
- Man har med andre ord 57% færre representanter med innvandrerbakgrunn enn det man skulle forvente ut i fra andel stemmeberettigede.

Vestlig, ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og kjønn

Av de 39 representantene i norske kommunestyre med innvandrerbakgrunn har 36 representanter ikke-vestlig bakgrunn. 12 av 39 representanter er kvinner¹⁵.

- Kommuneundersøkelsen viser at kvinner med innvandrerbakgrunn kun utgjør en 1/3 av innvandrerrepresentantene.
- Kvinner med innvandrerbakgrunn utgjør kun 1,2% av de representerte i norske kommunestyre, mens menn med innvandrerbakgrunn utgjør 2,6%. Til sammen utgjør

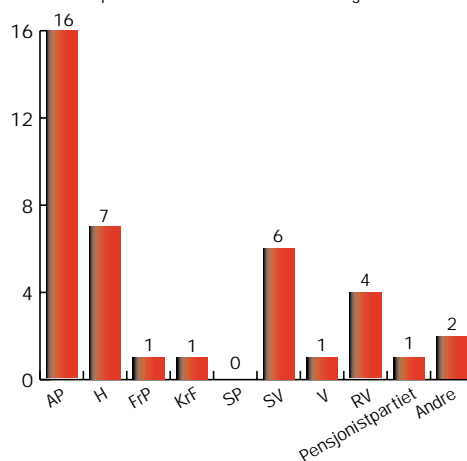
innvandrere 3,8% av de representerte i utvalget av norske kommunestyre, mens de utgjør 8,9% av de stemmeberettigede i de samme kommunene.

- Ikke-vestlige innvandrere utgjør 36 av 39 representanter med innvandrerbakgrunn (dvs. 92%). Tendensen fra fylkestingene, med at ikke-vestlige innvandrere i større grad er representert, er enda sterkere for kommunestyrene.

Partifordeling innvandrerepresentanter i kommunestyre

Tabellen nedenfor viser en oversikt over fordelingen av innvandrerepresentanter og partitilhørighet.

Partifordeling innvandrere i kommunestyre 1999–2003
Antall representanter med innvandrerbakgrunn



Tendensen med overvekt av representanter for de sosialistiske partiene fra fylkesundersøkelsen ser ut til å gjelde også kommunestyrene. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgalliansen har til sammen 26 av 39 representanter. Sentrumspartiene har få representanter i kommunestyrene. Høyre har 7 representanter med innvandrerbakgrunn.

Konklusjon

I et indirekte demokrati, hvor folkets suverenitet delegeres til representanter vil det alltid være et spørsmål om hvem som best representerer den enkeltes interesser. Fordi styringen er indirekte, gjennom folkevalgte organer, blir spørsmål om *legitimitet* avgjørende¹⁶.

Demokratiet har som mål å sikre alle medvirkning i politiske avgjørelser. Samtidig er deltakelse i politisk debatt og beslutningsprosesser, et middel til utvikling av individuelle egenskaper og integrasjon som er en forutsetning for demokratiet¹⁷. Høy grad av deltakelse og høy grad av representativitet kan dermed oppfattes både som et mål og et middel¹⁸.

Undersøkelsen SMED har gjennomført viser at innvandrere er sterkt underrepresentert i både fylkesting og i kommunestyre. I fylkestingene er det 68% færre representanter med innvandrerbakgrunn enn det man kunne forvente ut ifra deres andel av de stemmeberettigede. For kommunestyrene er graden av underrepresentasjon 57%.

SMED mener at undersøkelsen viser at innvandrerbefolkningen i liten grad er integrert i lokaldemokratiet på kommune- og fylkesnivå. Dette innebærer at personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad enn andre kan være med å utforme og beslutte tiltak som angår dem selv.

SMED mener at graden av underrepresentasjon kan svekke legitimiteten til fylkesting og kommunestyre da befolkningen med innvandrerbakgrunn i liten grad er representert.

Veien videre: Forstå, Handle, Forandre!

SMED har gjennomført den første kartleggingen av innvandrerepresentasjon i norske kommunestyre og fylkesting¹⁹ for perioden 1999–2003, og resultatet som er presentert ovenfor er ikke oppløftende.

SMED vil følge utviklingen og vil gjennomføre en lignende undersøkelse etter lokalvalget til høsten.

Med bakgrunn i denne kartleggingen av innvandrerepresentasjon vil SMED oppfordre politiske partier til å se på sin egen organisasjon, for å avdekke om det eksisterer formelle eller uformelle barrierer som hindrer deltakelse fra personer med innvandrerbakgrunn.

Undersøkelsen SMED har gjennomført gir ikke grunnlag til å avdekke årsakene til at innvandrere er underrepresentert. For å finne ut av årsakene til underrepresentasjon, vil SMED oppfordre myndighetene til å igangsette forskning som ser nærmere på innvandrere og deres deltakelse i politiske partier og suksess i nominasjoner²⁰.



Det er her argumentert for at høy grad av representativitet, dvs. at folkevalgte organer for en stor del gjenspeiler befolkningen, er viktig for demokratiets legitimitet. Det er imidlertid ikke sikkert at de valgte representantene med innvandrerbakgrunn oppfatter seg som representanter for «innvandrere», men at hun eller han først og fremst er valgt på vegne av et parti. Det er grunn til å tro at personer med innvandrerbakgrunn som er representert i lokalpolitikk opplever et krysspres²¹. SMED vil derfor oppfordre til at det forskes mer kvalitativt på hvordan rollen som innvandrere- og partipolitiker oppleves av representantene.

Undersøkelsen viser at enkelte steder, som i Oslo, har innvandrere tilnærmet lik andel representanter som andel stemmeberettigede. Økt deltakelse og økt representasjon i Oslo er blitt forklart med «ghettoisering»²². I følge Bjørklund og Kval fremmer områder med høy tetthet av innvandrere den kollektive politiske mobiliseringen.

Denne undersøkelsen har vist at innvandrere er underrepresentert i norske kommunestyre og fylkesting. Senter mot etnisk diskriminering mener at dette bør være et varsko til de etablerte partiene om:

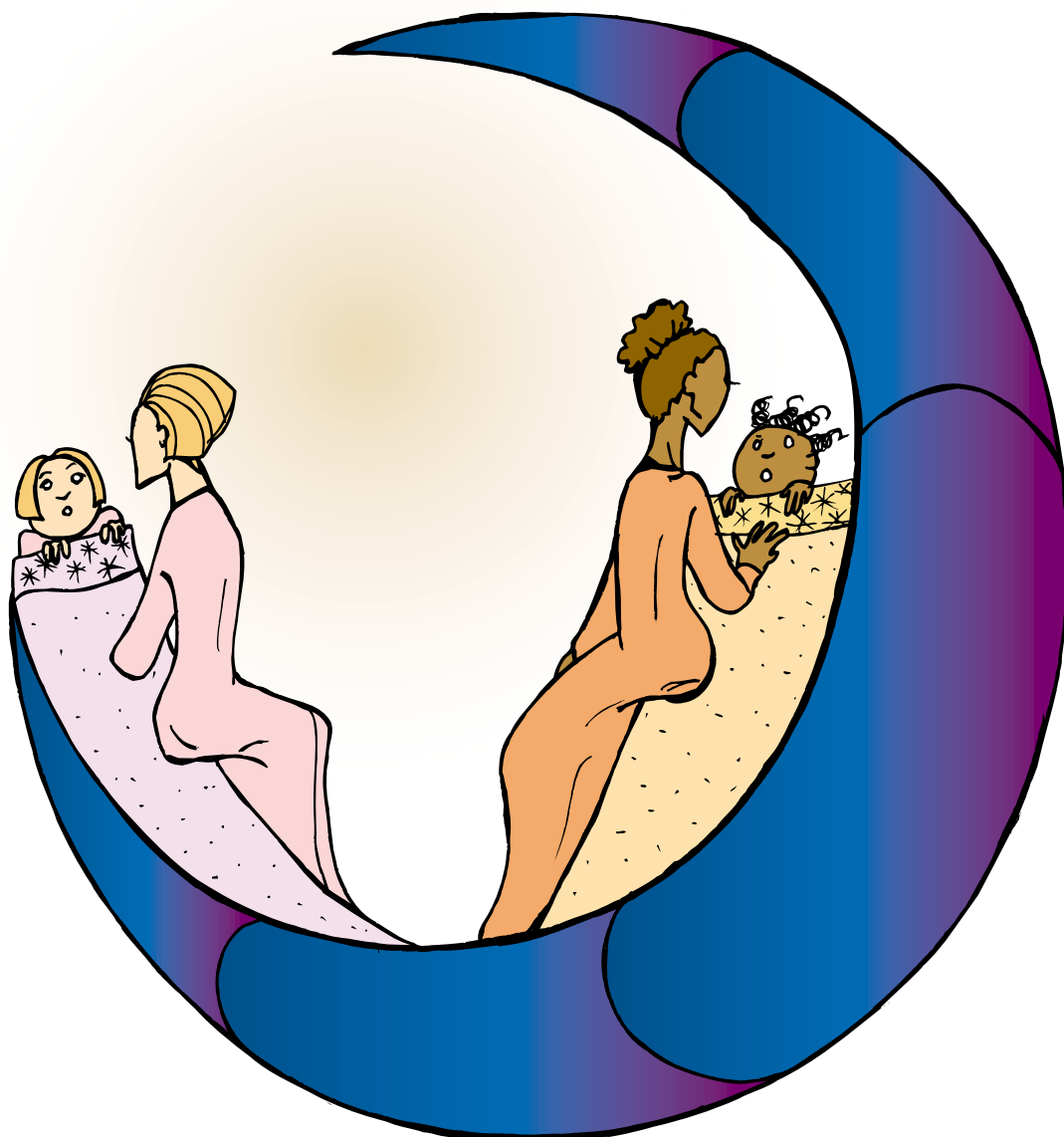
- å rekruttere flere innvandrere til sine partier,
- utvide dagsorden slik at minoritetsinteresser også ivaretas.

For å fremme rekruttering av innvandrere til politisk deltakelse i Storbritannia, har man iverksatt *MP Shadowing Scheme*. Tiltaket har som målsetning å fremme politisk deltakelse og representasjon, og går ut på at ungdom med minoritetsbakgrunn kan søke om å få «skygge» et parlamentsmedlem i et halvt år. Arbeidet skjer på frivillig basis, og innholdet og omfanget i arbeidet avtales mellom politiker og den frivillige. Første gang dette ble gjennomført i Storbritannia i 1999, søkte 600 om å få delta. 23 kvalifiserte og engasjerte ungdommer fikk muligheten til «å skygge» et parlamentsmedlem, og mange av disse har i etterkant påtatt seg politiske verv²³. Senter mot etnisk diskriminering mener at dette kan være et tiltak som kan gjennomføres også i Norge.



Notehenvisninger kapittel 6

- 1) Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering 2002–2006, side 4.
<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/handlingsplaner/016011-990006/index-dok000-b-n-a.html>
- 2) Undersøkelsen omfatter: Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Bærum, Asker, Lørenskog, Skedsmo, Oslo, Drammen, Sandefjord, Skien, Arendal, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.
- 3) 118.926 av totalt 185.513 stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn, jf. SSB.
- 4) Med «innvandrerbakgrunn» mener vi en person med begge foreldre født i utlandet. Førstegenerasjonsinnvandrere omfatter dermed de som selv har innvandret til Norge, mens andregenerasjonsinnvandrere er deres barn som er født i Norge. Personer med «innvandrerbakgrunn» er ment å omfatte både 1. og 2. generasjonsinnvandrere.
- 5) Vebjørn Aalandslid og Benedicte Lie hos Statistisk Sentralbyrå leverte data om antall stemmeberettigede i alle fylkeskommuner og i utvalget av kommuner. Takk for hjelpen og for tips.
- 6) Med «innvandrerbakgrunn» mener vi en person med begge foreldre født i utlandet. Førstegenerasjonsinnvandrere omfatter dermed de som selv har innvandret til Norge, mens andregenerasjonsinnvandrere er deres barn som er født i Norge. Personer med «innvandrerbakgrunn» er ment å omfatte både 1. og 2. generasjonsinnvandrere.
- 7) Som nasjonal minoritet omfattes Romani, Roma, Kvener, Jøder, og Skogfinner.
- 8) Med «ikke vestlig» bakgrunn mener vi personer som ikke har sin opprinnelse fra EØS-området, USA, Canada, Australia eller New Zealand. Personer med opprinnelse fra alle andre steder i verden er dermed å regne som ikke vestlige. Denne definisjonen er i henhold til SSBs definisjon av «ikke vestlige».
- 9) 0,7% av det totale antall representanter i norske fylkesting.
- 10) Oslo er inkludert både som fylke og kommune i denne undersøkelsen.
- 11) Bjørklund, T. & Kval, K.-E. Innvandrere og lokalvalget 1999, s. 99. ISF rapport 2:2001.
- 12) Bjørklund, T. & Kval, K.-E. Innvandrere og lokalvalget 1999, s. 100. ISF rapport 2:2001.
- 13) Undersøkelsen omfatter: Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Bærum, Asker, Lørenskog, Skedsmo, Oslo, Drammen, Sandefjord, Skien, Arendal, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø.
- 14) Det var ved kommune- og fylkestingsvalget i 1999, 185.513 stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn totalt i Norge. 118.926 av disse bodde i utvalgte kommuner. I utvalget av kommuner var det ved kommunevalget 1999, 1 340 305 stemmeberettigede totalt. Av disse utgjorde personer med innvandrerbakgrunn 118.926, eller 8,9%.
- 15) 0,7% av det totale antall representanter i norske fylkesting.
- 16) For en inngående analyse av *legitimitet* i flerkulturelle samfunn, se *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Brochmann, G., Borchgervink, T., & Rogstad, J. Gyldendal: 2002.
- 17) Innvandrere som er nominert på partilister eller er representert, er én faktor som øker innvandrerbefolkningens deltakelse i politiske prosesser. *Voting Rights support successful integration – a Vienna case study*, Equal Voices, Issue 12, 2003. Europea Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- 18) Hernes, G. & Martinussen, W., *Demokrati og politiske ressurser*, NOU 1980:7, s. 86.
- 19) Semen, S., *Innvandrere og politisk deltakelse i Hordaland: partimedlemskap, nominasjon og representasjon ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1995*. IMER 16:1998. Denne rapporten omfatter «bare» Hordaland, men går til gjengjeld inn i relevante problemstillinger om partimedlemskap og nominasjon, som denne undersøkelsen ikke tar for seg.
- 20) Undersøkelsen gjort i Hordaland i forbindelse kommunevalget i 1995 tyder på at de politiske partiene for en stor grad nominerte de representantene med innvandrerbakgrunn (vestlige, og ikke vestlige) som ønsket å stille på liste. Semen, S., *Innvandrere og politisk deltakelse i Hordaland: partimedlemskap, nominasjon og representasjon ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1995*. IMER 16:1998, side 29.
- 21) Med krysspress, menes her konfliktfylte forventninger til ulike sosiale rolle. Krysspresshypotesen ble først lansert i artikkelen *The Peoples Choice*, av Lazarfeld et al. 1940, hvor det viste seg at velgere som tilhørte flere sosiale grupper med motstridende interesser var tilbøyelige til mindre politisk deltakelse.
- 22) Bjørklund, T. & Kval, K.-E. *Innvandrere og lokalvalget 1999*, s. 99. ISF rapport 2:2001.
- 23) Les mer om dette på internettsiden til Commission for Racial Equality.
http://www.cre.gov.uk/gdpract/pol_obv.html



Kapittel 7

Språkopplæring for elever med minoritetsbakgrunn

Undervisning på og i morsmål – barns rettigheter

Alle barn og unge i Norge har lik rett til utdanning, og skal få et opplæringstilbud tilpasset egne evner og forutsetninger. Elever fra språklige minoriteter skal derfor ha de samme mulighetene, rettighetene og pliktene som medelever med norsk som morsmål. Målet er at elevene, uavhengig av språklig bakgrunn, skal gå ut av grunnskolen med et fullverdig vitnemål og gode kunnskaper i norsk og i andre fag.

Opplæringsloven §2–8 og forskrift til opplæringsloven kap. 24¹ sier bl.a. følgende:

«Kommunen skal gi elever i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskild norskopplæring til dei har tilstrekkelege kunnskapar i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen.»

Kommunene er altså *forpliktet* til å gi minoritetsspråklige elever undervisning på og i morsmål og særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den ordinære undervisningen. Hva som er «tilstrekkelege kunnskapar» i denne sammenheng, må vurderes konkret. Her åpner forskriften for en skjønsmessig vurdering av elevenes språkkunnskaper, og denne vurderingen kan danne grunnlag for uenighet f.eks. mellom hjemmet og skolen om barnets kompetansenivå. Privatskoler er i dag unntatt denne forskriften.

I handlingsprogrammet fra verdenskonferansen mot rasisme ble statene oppfordret til følgende når det gjelder tilgang til utdanning:

- å sikre alle barn tilgang til god utdanning uten diskriminering
- å etablere og iverksette standardiserte metoder for å måle og følge skoleprestasjonene til barn og unge med tilpasningsbehov
- øremerke midler til å fjerne eventuelle ulikheter i skoleprestasjoner for barn og unge.

Kommunens forpliktelse til å gi nødvendig morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring, jfr. ovenfor, gir elevene tilsvarende rettighet. Dersom den enkelte skole ikke følger dette opp, vil eleven selv eller dennes foreldre/foresatte i en viss grad kunne kreve opplæring på og eventuelt i morsmål. Hvorvidt man vil få gjennomslag for et slikt krav vil trolig avhenge av pedagogers vurdering av den aktuelle elevs norskkunnskaper.

I NOU 2003 «I første rekke»² legger man til grunn at det finnes rundt 40 000 minoritetsspråklige elever i norske grunnskoler. Av disse får omtrent 18 600 opplæring i morsmålet sitt, eller fagundervisning på morsmål. Det undervises i morsmål på rundt 100 forskjellige språk.

SMED har få henvendelser fra familier vedrørende undervisning på og i morsmål. På bakgrunn av dette har vi begrenset kunnskap om hvordan den ovenfor siterte retningslinje i forskriften til opplæringsloven praktiseres.

Analyser Høyskolen i Hedmark (Aasen og Mønnes, 1998)³ har gjennomført for Kirke-, forsknings- og utdanningsdepartementet viser at det er store variasjoner i kommunenes ressursbruk hva gjelder



1) Forskrift til opplæringsloven kap 24 følger i sin helhet som vedlegg 1 til dette notat.
 2) NOU2003 I første rekke, forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle, Statens forvaltningstjeneste.
 3) Jfr Stortingsmelding n. 25:1998/99 side 13.

Tabell 1. Morsmåselevar, etter morsmål. Skoleåra 1995/96–1999/2000

Morsmål	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
I alt	11.276	12.770	15.810	17.008	17.306
Urdu	886	1.191	2.052	2.067	2.515
Albansk	751	915	1.015	1.164	1.577
Vietnamesisk	1.521	1.514	1.816	1.827	1.570
Bosnisk/kroatisk	1.245	1.308	1.351	1.367	1.267
Arabisk	327	407	748	978	1.096
Engelsk	886	878	1.100	1.304	1.005
Somalisk	326	581	603	844	1.005
Spansk	815	785	1.017	989	883
Tyrkisk	674	743	856	866	781
Tamil	489	397	553	529	632
Kurdisk	189	221	268	387	611
Persisk	464	407	459	453	439
Anna morsmålsundervisning	2.703	3.423	3.972	4.233	3.925

<http://www.ssb.no/emner/04>



opplæring på og i morsmål. Av de større kommunene skiller Oslo seg markert ut ved at det gis morsmålsopplæring til en svært liten del av den aktuelle elevgruppen. Det er gjennomgående noe mindre variasjon blant kommunene i andelen elever fra språklige minoriteter som får særskilt norskopplæring. Det er en viss tendens til at tilbudet er mer omfattende i kommuner med få innbyggere og kommuner med mange skoler og få elever. En relativ liten del av elevene fra Oslo får særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring.

Spørsmålet som er interessant for SMED, er følgende:

Er mangel på tilbud, eller ulikt tilbud på morsmålsundervisning etnisk diskriminerende?

Svaret på dette spørsmålet må knyttes til hvilken effekt eller mangel på effekt et tilbud om morsmålsundervisning har for skolerestatene til barn og unge. Er det slik at de som får morsmålsundervisning får bedre skolerestatene enn de

minoritetsungdommene som ikke får morsmålsundervisning? Et annet spørsmål som er interessant er hvordan de som tilbys morsmålsundervisning klarer seg resultatmessig i forhold til de som har norsk som morsmål.

Morsmålsundervisning – for eller i mot?

Et spørsmål som har gått igjen i debatten om læringsresultater blant minoritetspråklige, har vært hvorvidt opplæring i lese- og skrivekunnskap på morsmål, har hatt gunstig virkning på læringsresultatene. Debatten har grovt sett vært polarisert i to hovedretninger:

- Et tilnærmet enig forskerkorps som argumenterer *for* morsmålsundervisning.
- En mer folkelig tilnærming om hva som er de mest effektive tiltakene for å integrere barn og unge med minoritetsbakgrunn⁴.

4) Brox, Ottar, *Integrasjon av minoriteter*. 1995. Oslo: Tano.

De faglige argumentene går i retning av at barn lærer best på det språket de behersker best, samt at morsmålet må utvikles til et visst nivå før læringen på andre språk enn morsmålet blir effektiv. For mange lekfolk, deriblant politikere, og enkelte forskere⁵ har argumentene for morsmålsundervisning vært motsigene – *Er det ikke bedre at barna så raskt som mulig lærer seg norsk, dersom det uansett er målsetningen?* Bak denne ideen er det en antakelse om at morsmålsundervisningen går ut over barnas norskferdigheter og at barna utsettes for språklig forvirring. Om det hersker tvil om sammenhengen mellom morsmålsopplæring og læringsresultater, er det en tendens til at språklige minoriteter gjennomsnittlig oppnår dårligere skolerestater enn majoriteten⁶.

Morsmålsundervisning ens effekt på skolerestater

I sin artikkel *Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner*⁷, lanserer Anders Bakken to hypoteser:

- H1: Linearitetshypotesen: *Skoleprestasjoner øker proporsjonalt med omfanget av morsmålsundervisning.*

Linearitetshypotesen antar at for hvert år med morsmålsundervisning så vil skoleprestasjonen generelt bedres. Alternativt kan man anta en terskel-effekt av morsmålsundervisningen.

- H2: Terskelhypotesen: *Morsmålsundervisningen har en positiv effekt på skoleprestasjoner først når opplæringen har hatt et omfang på fire år eller mer.*

Det er verdt å merke seg at begge hypotesene antar at de som ikke får morsmålsundervisning vil få svakere skolerestater enn de som har hatt et mer omfattende opplegg. For å teste hypotesene bruker Bakken data fra Ungdomsundersøkelsen i Oslo (1996). Bakken trekker også inn andre relevante faktorer i undersøkelsen for å finne svar på morsmålsundervisningens effekt på minoritetsspråklige elevers skoleprestasjoner:

- Mor og fars norskkunnskaper, sosial situasjon (arbeidsledig, i jobb).
- Landbakgrunn.
- Språkferdigheter ved skolestart (har barna gått i barnehage?).

Bakken konkluderer i sin undersøkelse med at én gruppe skiller seg ut:

- De som har hatt morsmålsundervisning gjennom hele barnetrinnet (4–6 år) oppnår bedre skolerestater og omtrent på nivå med gjennomsnittet for Oslo-elever.

For de andre tre gruppene er prestasjonen på samlet karakternivå lavere (24–30). Forskjellen kommer også til syne i de fleste fag, med unntak av engelsk. Her er det ingen statistisk sammenheng. For fagene naturfag, matematikk og samfunnsfag er det statistisk sammenheng, og funnene kan sies å styrke terskelhypotesen, siden de med mest omfattende morsmålstilbud scorer best.

5) Wikan, Unni, *Mot en ny norsk underklasse*. 1995. Oslo: Gyldendal.

6) NOU 2003 I første rekke, Statens forvaltningstjeneste.

7) Bakken, Anders.: *Morsmålsundervisning og skoleprestasjoner*. 2003 Tidsskrift for ungdomsforskning, NOVA 2003-1, s. 9.

Tabell 2: Prosentandel som oppnår gode skolekarakterer (dvs. blant de 40% beste) og i ulike fag (mg eller s) etter omfang av morsmålsundervisning på barneskolen +

	Samlet karakternivå	Matematikk	Engelsk	Naturfag	Samfunnsfag
Ikke hatt morsmåls-undervisning	26	21	26	31	35
Hatt morsmåls-undervisning i 1 år	24	19	19	29	27
Hatt morsmåls-undervisning i 2–3 år	30	22	30	38	46
Hatt morsmåls-undervisning i 4–6 år	40*	31*	31	47*	51*

#) Sammenlagt karakter i fire fag: Matte, engelsk, naturfag og samfunnsfag.

+) Prosentandelene er beregnet ut fra en analyse hvor det er kontrollert for mors sosioøkonomiske status, deltakelse i arbeidsmarkedet, norskkunnskaper og foreldres fødeland.

*) Statistisk signifikante sammenhenger.



I faglitteraturen skiller man grovt sett mellom fire ulike typer av begrunnelser for morsmålsundervisning. Morsmålsundervisning bidrar til:

- **Å gi unge bedre læringsforutsetninger (læringsargumentet):**
Elever som ikke får med seg undervisningen som foregår på norsk, antas å lære bedre – både i norsk og i de andre skolefagene – dersom han/hun får opplæringen sin på et språk eleven behersker. Undervisningen må tilpasses den enkelte.
Forutsetningene for å lære seg norsk antas styrket ved godt utviklet morsmål.
- **Å styrke barnas etniske og kulturelle identitet (anerkjennelsesargumentet):**
Forhindrer negative selvopfatninger.
Fornorsking av samene et eksempel på assimileringstrategi som ga følelse av mindreverd.

- **Å bedre kommunikasjonen mellom barn og foreldre (kommunikasjonsargumentet):**
Ved ulik språk innad i familie og mellom generasjoner kan unge miste respekten for foreldregenerasjonen.
- **Å bidra til språkkompetanse i et samfunn som i økende grad samarbeider med andre land (samfunnsøkonomisk argument).**

Veien videre: Språklig tilrettelegging som forutsetning for like muligheter

SMED mener at elever som avdeltar i undervisning uten å ha de språklige forutsetningene til å kunne nyttiggjøre seg undervisningen på lik linje med elever fra majoritetsbefolkningen, i realiteten får et kvalitativt dårligere undervisningstilbud og derfor diskrimineres.

SMED mener i tillegg at en språklig tilrettelegging i skolen vil bidra til å styrke selvbildet til personer med minoritetsbakgrunn, noe som i seg selv vil virke positivt inn på utviklingen av et flerkulturelt samfunn.

De foreslåtte endringene i privatskoleloven vil gi en utvidet mulighet til å velge private alternativer til den offentlige skolen. SMED er enig i at en tendens til økt segregering blant elever vil være uheldig og foreslår derfor at plikten til å tilrettelegge språklig utvides til også å omfatte private skoler. Først da vil valgfriheten også være reell for elever med behov for en språklig tilrettelegging.

I tillegg vil SMED trekke fram følgende viktige tiltak:



- Mer forskning om hvilke tiltak som faktisk virker. Slike studier må kartlegge språkferdigheter ved skolestart, både i morsmål og i norsk.
- Det må fokuseres sterkere på kvaliteten i undervisningen, samt lærernes kvalifikasjoner.
- Det bør vurderes om det er tiltak som fokuserer på språklige forhold som er mest effektive. Leksehjelp og styrking av skolebibliotek, samt generelt fokus på lese- og skriveproblemer kan være like effektive. Dette vil fjerne fokuset fra minoritets elever spesielle situasjon til å fokusere på generelle faglige problemer i skolen.
- Fokus på faktiske problemer hos den enkelte elev kan redusere problemene knyttet til etniske og språklige segregeringstendenser i skolen.

Vedlegg

Vedlegg 1: Mandat for Senter mot etnisk diskriminering

*Fastsatt ved Kongen i statsråd 11. september 1998.
Fremmet av Kommunal- og regionaldepartementet.*

1. Bakgrunn

I Stortingsmelding nr. 17 (1996–97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge er det foreslått at det i en prøveperiode på fem år opprettes en ordning som skal bidra til å bedre mulighetene til å få juridisk bistand for personer som utsettes for diskriminering og dokumentere og overvåke situasjonen mht art og omfang av diskriminering. Med diskriminering forstås her negativ forskjellsbehandling på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Stortinget ga 12. juni 1997 tilslutning til opprettelse av en slik prøveordning ved behandlingen av Stortingsmelding nr. 17 (1996–97), jf. innstilling fra kommunalkomiteen Om innvandring og det flerkulturelle Norge, (Innst. S nr. 225 (1996–97)).

Stortinget har i vedtak av 5. desember 1997 besluttet å bevilge kr. 5 mill til prøveordningen for 1998, jf. St. prp. nr. 1 (1997–98) for budsjetterminen 1998 og Budsjett-innst. S nr. 5 (1997–98).

2. Senter mot etnisk diskriminering

For perioden 1998 til 2002 opprettes det, under forutsetning av at Stortinget bevilger midler til ordningen over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, en prøveordning for rettshjelp til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Senteret skal videre dokumentere og overvåke situasjonen mht art og omfang av denne type diskriminering. Prøveordningen skal etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter med navnet Senter mot etnisk diskriminering. Virksomheten skal være landsdekkende.

3. Formål

SMED har som formål å sikre vernet mot diskriminering.

4. Virkeområde

SMED kan behandle saker om diskriminering, jf. definisjonen i punkt 1 ovenfor, fra hele landet. Dette gjelder uavhengig av om diskrimineringen utøves av private eller offentlige parter. Sakene må være fremmet av enkeltpersoner som oppholder seg i Norge. Saker fra enkeltpersoner kan også fremmes gjennom fullmektig. Det kan være interesseorganisasjoner eller andre.

5. Virkemidler

a) Rettshjelpvirksomhet

I medhold av lov av 13 august 1915 nr. 5 om domstolene, §218 sjette ledd skal senteret utøve rettshjelpvirksomhet. Senteret skal vederlagsfritt yte rettshjelp til enkeltpersoner ved å:

- gi rådgivning/veiledning
- kanalisere henvendelser videre til rette instanser
- bistå med partsrepresentasjon og forhandlinger

Senteret kan ikke føre saker for domstolene. I saker som er av prinsipiell karakter kan senteret dekke kostnaden ved å benytte advokat til å føre sak for domstolene.

b) Dokumentasjon og utadrettet virksomhet

Senteret skal dokumentere og overvåke situasjonen mht til art og omfang av diskriminering og drive utadrettet virksomhet ved å:

- registrere henvendelser og hvordan disse følges opp
- innhente dokumentasjon om diskriminering
- utarbeide årlige rapporter om art og omfang av diskriminering
- ha kontakt med andre parter for å forebygge og forhindre diskriminering
- fremme forslag til tiltak som forhindrer diskriminering i samfunnet

6. Styret

Senteret skal ledes av et styre. Styret skal bestå av sju medlemmer og tre varamedlemmer med bakgrunn og erfaring fra organisasjoner som arbeider i forhold til diskriminering og menneskerettigheter, advokatpraksis, næringslivet, politi eller påtalemyndighet eller andre områder som anses som relevante for senterets virksomhet. Halvparten av styremedlemmene/varamedlemmene bør fortrinnsvis være personer med minoritetsbakgrunn. Styret er beslutningsdyktig når minst fire styremedlemmer i tillegg til styreleder eller nestleder er til stede, det vil si til sammen fem personer. Ved stemmelikhet teller møtelederens stemme dobbelt.

7. Oppnevning av styret

Kongen i Statsråd oppnevner leder, nestleder og de øvrige medlemmene i styret. Styremedlemmene oppnevnes for to år med adgang til gjenoppnevning en gang. Landsdekkende organisasjoner som arbeider mot diskriminering vil bli invitert til å fremme forslag på kandidater til styret.

8. Daglig leder

Styret ansetter en daglig leder ved senteret. Daglig leder har møte- og talerett på styremøtene.

9. Ansvarsfordeling

Styret har det overordnede ansvaret for virksomheten ved senteret og for at denne drives innenfor rammene av mandatet og det årlige tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet. Styret skal treffe beslutninger om de langsiktige føringer for senteret og i saker av vesentlig økonomisk betydning gjennom senterets virksomhetsplan og budsjett. Styret er ansvarlig for å ansette daglig leder ved senteret.

Daglig leder har ansvaret for den daglige driften ved senteret, og for at

virksomheten drives innenfor rammene av de føringer som gis av styret. Daglig leder har ansvaret for å prioritere mellom ulike oppgaver og virkemidler, og for å rapportere om virksomheten ved senteret til styret. Daglig leder ansetter medarbeiderne ved senteret. De ansatte ved senteret omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn.

Instruksjonsmyndigheten utøves av Kongen som også har myndighet til å endre mandatet. Styret skal fremlegge årlige rapporter om senterets virksomhet til Kommunal- og regionaldepartementet gjennom budsjett, virksomhetsplan, revidert regnskap og årsmelding.

10. Forholdet til andre offentlige instanser

Senteret skal ikke erstatte oppgaver eller funksjoner som ligger til andre offentlige instanser eller ordninger som grenser opp til senterets ansvarsområde, men fungerer som et supplement til disse.

11. Ikrafttredelse

Mandatet gjelder fra den tid Kongen bestemmer og frem til utgangen av år 2002.



Vedlegg 2:

Forskrift om unntak fra forvaltningsloven §28 om klageadgang i saker om dekning av advokatutgifter ved SMED.

Fastsatt ved kgl res 20. august 1999 med hjemmel i lov av 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §28 tredje ledd. Frammet av Kommunal- og regional departementet.

§1 Vedtak om SMED treffer om dekingen av utgifter til advokatbistand i saker om etnisk diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal og etnisk opprinnelse.

§2 Forskriften trer i kraft straks og gjelder fram til 31. desember 2002.



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



Postadresse:
Postboks 677 Sentrum,
NO-0106 Oslo

Besøksadresse:
Prinsensgate 22

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