

Verktøykassen:

NÅR MÅLET ER MANGFOLD

Det videre arbeidet for et bedre vern mot etnisk diskriminering



Senter mot etnisk
diskriminering



LIK BEHANDLING • LIK MULIGHET • LIK RETT

Oktober 2002

Del 1

Lovforslaget

– hvordan går vi videre? side 2–11

Del 2

Utfordringer

side 12

Del 3

Relevante kilder

side 13–15

Hvorfor en verktøykasse?

I sin første rapport *Underveis mot et bedre vern*, fra 1999, dokumenterte og påpekte SMED (SMED) at det juridiske vernet mot etnisk diskriminering var fragmentert og utilstrekkelig. Styreleder ved SMED den gang var høyesterettsadvokat Ole Jakob Bae. Han uttalte i den forbindelse at det å få på plass et bedre regelverk var første steg i utviklingen i arbeidet med å styrke minoritetenes menneskerettigheter og vern mot diskriminering i Norge.

Med NOU'en 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*, har utviklingen tatt et stort steg i riktig retning. Utredningen, ledet av jusprofessor Gudrun Holgersen, er solid og den første helhetlige i sitt slag. Med sine drøye fire hundre sider inneholder den mye informasjon og et utkast til lov mot etnisk diskriminering. SMED er imidlertid opptatt av å sikre at en ny lov skal bli et redskap som faktisk bidrar til å endre uønsket og diskriminerende praksis.

Vi vil med denne verktøykassen prøve å gi enkeltpersoner, organisasjoner, embetsverket noen konkrete innspill for det videre arbeidet *mot* diskriminering og *for* etnisk likestilling.

En lov for etnisk likestilling

Vi har i løpet av fire år erfart hvordan det er å arbeide med et negativt fortegn, og mener at det er på tide å snu arbeidet i en positiv retning, til et arbeid *for* etnisk likestilling.

§ 1: Lovens formål er å forhindre etnisk diskriminering og å sikre like muligheter og rettigheter for alle uavhengig av etnisitet.

NOU 2002:12, side 370.

Denne strategien er i tråd med likestillingsloven og rådsdirektivet om likebehandling av alle uavhengig av etnisk opprinnelse (likebehandlingsdirektivet) vedtatt av EUs ministerråd sommeren 2000. Både likestillingsloven og likebehandlingsdirektivet har som utgangspunkt at likestilling og likebehandling krever fravær av diskriminering.

SMED:

- mener at en endring av lovforslagets navn til: *lov for etnisk likestilling* er uproblematisk og i tråd med lovens formål slik det er formulert i NOU'en.

SMED er et samarbeidsprosjekt mellom SMED og Høyesterettsadvokat Ole Jakob Bae. SMED er et samarbeidsprosjekt mellom SMED og Høyesterettsadvokat Ole Jakob Bae.



En lov som omfatter alle samfunnsområder

Lov mot etnisk diskriminering slik den er foreslått i NOU 2002:12, vil uten tvil markere en milepæl i arbeidet for å sikre et bedre vern for etniske minoriteter:

- loven sikrer et forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av etnisitet: [...] *på alle samfunnsområder med unntak av familieliv og personlige forhold (§ 2).*

FNs rasediskrimineringskomité (CERD) har gjentatte ganger kritisert Norge for manglende rettsvern mot diskriminering. CERD anbefaler et helhetlig lovverk som forbyr etnisk diskriminering. Spesielt diskriminering i boligmarkedet og på utesteder har fått oppmerksomhet i deres evaluering av Norges manglende oppfyllelse av folkerettslige forpliktelser.

At lovens rekkevidde spenner over alle samfunnsområder, i motsetning til dagens lovgivning som er fragmentert og ufullstendig (se boks om dagens lovgivning), innebærer at viktige områder som f.eks. bolig og arbeid får et bedre vern.

SMED:

- er positive til at lovforslaget dekker alle samfunnsområder.



En juridisk definisjon av etnisk diskriminering

Lovforslaget inneholder et forbud mot etnisk diskriminering og mot trakassering på grunnlag av «etnisitet», samt en juridisk definisjon av direkte og indirekte diskriminering.

Lovutvalget skiller i sin definisjon mellom direkte og indirekte diskriminering (se boks). Definisjonen er en blåkopi av definisjonen i EUs likebehandlingsdirektiv. Innholdsmessig viser lovutvalget også til FNs rasediskrimineringskonvensjon (ICERD). Definisjonen av «rase-diskriminering» i konvensjonen skiller ikke mellom direkte og indirekte diskriminering. ICERD definisjonen er imidlertid klar på at det ikke stilles noe vilkår om en diskriminerende hensikt eller motiv for at en handling skal bli omfattet av diskrimineringsforbudet (se boks).

§ 3 Forbud mot etnisk diskriminering

a) Direkte og indirekte diskriminering er forbudt.

Direkte diskriminering foreligger når noen på grunn av sin etnisitet blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville bli behandlet i en tilsvarende situasjon.

Indirekte diskriminering foreligger når en handling, bestemmelse eller praksis som tilsynelatende er nøytral, fører til at personer som følge av sin etnisitet blir stilt dårligere enn andre [...].

NOU 2002:12, side 370.

Å skille mellom direkte og indirekte diskriminering er imidlertid ikke nødvendigvis oppklarende i norsk kontekst. I forarbeidet *Om lov om endring i likestillingsloven* OT prop 77 (2000-2001) er det også skilt mellom direkte og indirekte



CERD definisjon av «rasediskriminering»:

Enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller preferanse på grunn av rase, hudfarge, avstamning, eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, hvis formål eller *virkning* er å oppheve eller begrense anerkjennelsen av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle eller et hvilket som helst annet område av det offentlige liv.

NOU 2002:12, side 87.

diskriminering, og her slås det fast at ved direkte diskriminering: [...] er det *handlingsens diskriminerende motiv som er avgjørende* [...]. Jf Ot prp nr. 77 (2000–2001), side 28.

Holgersen-utvalget mener imidlertid at direkte diskriminering ikke begrenser seg til tilfeller der den diskriminerende part har hatt et diskriminerende motiv eller hensikt (se NOU 2002:12, side 351). Det samme synet som Holgersen-utvalget finner vi i forarbeidet til EU-direktivet. EU-direktivets definisjon er basert på forståelsen av diskrimineringsbegrepet slik det er utviklet gjennom internasjonale menneskerettsstandarder (se NOU 12:2002, side 130).

Diskriminering på grunnlag av «etnisitet». Hva med diskriminering på grunnlag av religion og nasjonalitet?

Lovutvalget slår fast i NOU 12:2002 at diskriminering på grunnlag av religion ikke utgjør et selvstendig diskrimineringsgrunnlag, men at diskriminering på grunnlag av religion *som også er etnisk betinget* vil bli rammet. Lovutvalget foreslår med andre ord kun å inkludere religion i et videre etnisitetbegrep. (se NOU 12:2002, side 232.) Konsekvensen er at en norsk konvertitt, f.eks. til islam som bærer hodeplagg, ikke kan påberope seg vern mot etnisk diskriminering i den foreslåtte loven.

Dette er uheldig og kan gi loven et stempel som «en lov bare for innvandrere». Det er verdt å merke seg at Norge er og har vært et flerkulturelt og flerreligiøst samfunn i mange hundre år. Det faktum at Norge, med statskirke, har en økende tilslutning til alternative tros- og livssynsamfunn, er en god grunn til å inkludere religion som et selvstendig diskrimineringsgrunnlag.

I regjeringens handlingsplan mot rasisme og etnisk diskriminering som ble lansert i sommer, går det frem at regjeringen vil signere protokoll nr. 12 til artikkel 14 i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK). Denne protokollen, samt andre menneskerettighetskonvensjoner Norge allerede er bundet av, pålegger staten å sikre et vern mot diskriminering på grunnlag av religion (se boks).

Signering, og en eventuell ratifisering av protokoll nr. 12, forplikter norske myndigheter til å forhindre diskriminering uansett grunnlag. I tillegg til religion som diskrimineringsgrunnlag, mener SMED at også *nasjonalitet* i betydningen statsborgerskap bør inkluderes i en ny lov.

SMED:

- er positive til at lovutvalgets definisjon omfatter både direkte og indirekte diskriminering.
- mener at det er positivt at forbudet mot etnisk diskriminering også omfatter trakassering.
- mener at lovutvalgets definisjon i substans er i samsvar med de internasjonale menneskerettighetsstandarder på dette området.
- er positive til at Holgesen-utvalget støtter seg til likebehandlingsdirektivet og ICERDs definisjon fremfor likestillingsloven, som på dette området ser ut til å opprette en egen og mindre håndgripelig definisjon av direkte og indirekte diskriminering.



Folkerettslige forpliktelser i forhold til diskriminering på grunnlag av religion:

- FNs sivile og politiske, art. 2 og art. 26.
- FNs økonomiske, sosiale, kulturelle, art. 2.
- EMK, art. 14, p 12.
- Den Europeiske Sosialpakt, art. E.

Diskriminering av denne typen kan grovt deles inn i:

- Diskriminering mellom statsborgere og ikke statsborgere. Et eks. på dette er urimelige krav om sikkerhetserklæring som rammer ikke-norske statsborgere.
- Diskriminering mellom ikke-statsborgere (og statsløse), med hensyn til ulik status på grunn av ulike eller manglende statsborgerskap. Et eks. på dette kan være norske myndigheters ulik behandling av søknad om visum, oppholds- og arbeidstillatelse for f.eks. en kanadier og en pakistansk statsborger.

Lovutvalget sier eksplisitt i NOU 2002: 12, side 230 at: [...] *nasjonalitet i retning av «statsborgerskap» vil [...] falle utenfor virkeområdet for loven.* England, Nederland og Danmark har imidlertid et forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet/statsborgerskap, og SMED mener at en norsk lov også bør inkludere dette grunnlaget.

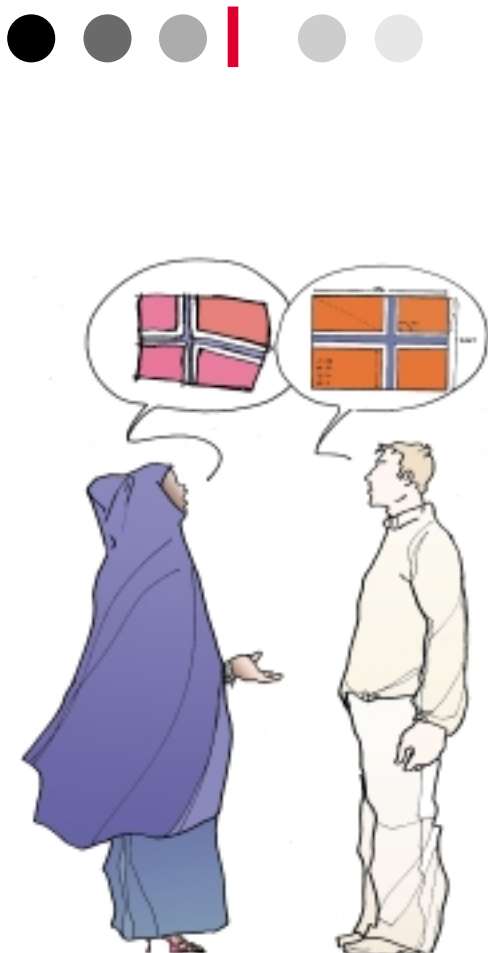
Å inkludere nasjonalitet/statsborgerskap som diskrimineringsgrunnlag vil *ikke* innebære at enhver forskjellsbehandling mellom statsborger og ikke statsborger er diskriminerende. Det vil imidlertid innebære at forskjellsbehandlingen mellom statsborgere og ikke statsborgere *også* må:

- Ha et saklig formål.
- Ikke være uforholdsmessig inngripende.
- Formålet med handlingen tilsier at den er nødvendig.

(Jf. §3 Utkast til lov mot etnisk diskriminering, NOU 2002:12, side 370.)

SMED:

- ønsker å inkludere diskriminering på grunnlag av religion og nasjonalitet/statsborgerskap som selvstendige grunnlag i loven.
- ønsker å erstatte samlebetegnelsen «etnisitet» som diskrimineringsgrunnlag, med en oppramsing av flere grunnlag: etnisitet, hudfarge, religion, nasjonalitet/statsborgerskap og avstamning. Denne tilnærmingen er i samsvar med ICERD og andre menneskerettighetskonvensjoner.



Positive særtiltak

SMED er positive til at lovforslaget åpner for positiv særbehandling (jmf § 4) for å fremme etniske minoriteters muligheter og rettigheter slik lovens formål stadfester.

§4 Positiv særbehandling

Særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål skal ikke anses som diskriminering etter denne loven. Særbehandling skal opphøre når formålet med den er oppnådd.

NOU 2002:12, side 370.

SMED er imidlertid urolige for at bestemmelsens § 4 *positive særtiltak* i liten grad er avgrenset i forhold til hvor langt de positive særtiltakene kan gå før de er å betegne som ulovlig positiv diskriminering. Er det noen grense for hvilke særtiltak som kan settes i verk for å oppnå lovens formål?

Mer konkret. Er kvotering, eller det som fra andre land er kjent som, *affirmative action eller preferential treatment* lovlig?

Vår egen likestillingslov tillater «moderat kvotering». Moderat kvotering ivaretar kvalifikasjonsprinsippet. Mer radikale kvoteringsordninger, som tilsidesetter tilegnede kvalifikasjoner på bekostning av medfødte egenskaper som kjønn, hudfarge eller etnisk opprinnelse, kan undergrave troverdigheten til en lov om etnisk likestilling.

Slik lovutkastet er formulert er det ikke konkretisert hva slags tiltak som eventuelt ikke kan la seg rettferdiggjøre. Det er en fare for at et meget viktig område i lovverket blir politisk vingeklippet fordi dette åpner for radikale tiltak som kvotering. Kvotering kan oppfattes som

kontroversielt både for lovgiver, og for minoritetsbefolkningen.

Utvalget problematiserer i liten grad hvilke tiltak som er hensiktsmessige, effektive og som står i rimelig forhold til problemet som skal løses. Det er ikke gitt at argumentasjonen fra likestilling mellom kjønn lar seg overføre på dette området når det gjelder tiltak for å sikre etniske likestilling. Hvilken gruppe skal tilgodeses? Dette er ikke like åpenbart som i et univers med 50–50 fordeling slik det er mellom menn og kvinner.

I henhold til Race Relation, Act i Storbritannia er det grenser for hvilke tiltak som iverksettes for å oppnå etnisk likestilling:

The Act does not permit 'reverse discrimination': for example, it is unlawful to discriminate in favour or a person of a particular racial group in recruitment or promotion on the grounds that members of that group have in the past suffered from adverse discrimination and should be given the chance to 'catch up'.

However, the Act does permit certain forms of positive action, as explained [...].

www.homeoffice.gov.uk/raceact/guide.htm

SMED:

- er positive til at lovforslaget åpner for positive særtiltak.
- støtter positiv særbehandling der det har et saklig formål, ikke er uforholdsmessig inngripende og formålet med handlingen tilsier at den er nødvendig.



Aktivitetsplikt

Lovforslaget pålegger offentlige myndigheter å arbeide effektivt og planmessig for å fremme lovens formål (jmf § 8 Aktivitetsplikt). I tillegg til offentlige myndigheter omfatter også aktivitetsplikten private og offentlige arbeidsgivere, samt arbeidslivets organisasjoner. SMED mener at aktivitetsplikten kan bidra til en *mainstreaming* av likestilling til en rekke nye aktører, samfunnsarenaer og politikkområder. Aktivitetsplikten i likestillingsloven ble utvidet i forbindelse med endring av likestillingsloven fra 1. juli 2002 (se boks). Aktivitetsplikten i lovutkastet og i likestillingsloven kan sammenlignes, og SMED mener det er en fordel at de har sammenfallende anvendelsesområde, ansvarsområde og innhold. Offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere samt arbeidslivets organisasjoner bør ha *en* plan for likestilling som kan omfatte både kjønn og etnisk minoriteter.

Likestillingsloven er endret fra 1. juli 2002. En av endringene innebærer en utvidet aktivitetsplikt.

- Arbeidsgivers plikt omfatter ansatte i virksomheten og på alle områder av personalpolitikken. For eksempel i saker om arbeidstid, lønn, bruken av permisjonsordninger, fordelingen av arbeidsoppgaver, ansettelse og rekruttering.
- For arbeidslivets organisasjoner omfatter plikten, i tillegg til plikter som arbeidsgiver, blant annet utformingen av tariffavtaler. Organisasjonene har også et ansvar for å fremme likestilling blant sine medlemmer, for eksempel gjennom holdningskapende arbeid.
- For offentlige myndigheter omfatter plikten ikke bare ansatte men også brukere, publikum og andre berørte av myndighetens virksomhet. For eksempel i utforming av regelverk og lover, gjennom budsjettarbeid, bevilgninger og politiske vedtak.

SMED:

- ønsker en lov for etnisk likestilling. Vi mener at en aktivitetsplikt som omfatter offentlige myndigheter, offentlige og private arbeidsgivere samt arbeidslivets organisasjoner kan bidra positivt til å oppnå lovens formål.
- er positive til at aktivitetsplikten i lovforslaget er sammenfallende med aktivitetsplikten i likestillingsloven med hensyn til anvendelsesområde, ansvarsområde og innhold. Dette kan bidra til å effektivisere planer og tiltak for å fremme likestilling.



Behov for dokumentasjon

I observasjoner og anbefalinger til Norges 12. 13. 14. og 15. rapport om oppfyllelse av FNs rasediskrimineringskonvensjon i Norge har FNs Rasediskrimineringskomité (CERD) påpekt utilstrekkelig dokumentasjon om art og omfang av diskriminering. Europarådets, *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) har i sin 2. rapport om Norge i juni 2000 også kritisert norske myndigheter for mangelfull dokumentasjon. Begge komitéer etterlyser systemer for innsamling av systematiske og sikre data om etnisk diskriminering. Uten et godt kunnskapsgrunnlag om etnisk diskriminering er det vanskelig å si noe om utviklingen. Er det f.eks. mer diskriminering i dag enn for fem år siden? Uten dokumentasjon er det også vanskelig å vurdere effekten av tiltakene som settes i gang. Innhenting av pålitelig og omfattende dokumentasjon hindrer også at «brannslukking» i forbindelse enkeltstående og dramatiske hendelser, overskygger de mer langsiktige tiltakene.

Dokumentasjon av etnisk diskriminering har som lovverket vært fragmentert, ufullstendig og har vært preget av fire hovedproblemer:

- Uenighet om hvordan man skal definere det man skal måle – etnisk diskriminering/rasisme.
- Ukoordinert bruk av ulike kriterier og rutiner for innsamling og analysing av data om etnisk diskriminering.
- Underrapportering av diskriminerende hendelser.
- Underskudd av relevant statistikk fordi man ikke registrerer enkelt-individens etniske opprinnelse som et virkemiddel for å bekjempe etnisk diskriminering.

I EU ble det i 1997 opprettet et overvåkningscenter, *European Monitoring Centre* (EUMC). EUMC koordinerer eksisterende kunnskap og erfaringer. Arbeidet er basert på en felles europeisk definisjon av etnisk diskriminering, hentet fra likebehandlingsdirektivet, samt en felles metode for innsamling av data gjennom nettverket Raxen.

Raxen etablerer et system for nasjonale kontaktpunkter (*National Focal Points*) som har ansvar for å samle inn og analysere data, statistikk og informasjon for EUMC på nasjonalt nivå. De nasjonale kontaktpunktene skal:

- Samarbeide med frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og andre for innhenting av data.
- Analysere data.
- Komme med forslag til tiltak.

SMED:

- støtter lovutvalgets forslag om å lovfeste de oppgavene som er beskrevet ovenfor, slik at det føres et aktivt arbeid for å fremme etnisk likestilling.



En lov med sanksjoner og mulighet til oppreisning

Det eksisterende lovverket mot etnisk diskriminering er uegnet til å sanksjonere diskriminerende praksis. En nattklubb som f.eks. diskriminerer gjester på grunn av hudfarge har inntil i dag hatt liten grunn til å frykte sanksjoner på grunn av denne ulovlige praksisen. Det er per i dag lite rettspraksis på dette området (se boks). Til tross for at utestedsdiskriminering har vært dokumentert av media og frivillige organisasjoner siden begynnelsen av 1980-tallet, har svært få saker nådd domstolene og det har vært få insentiver for ofrene til å anmelde saker.



Den 19. april 2001 ble det avsagt dom i Oslo Byrett hvor utestedet Valentino (Torgata Bar og Nattklubb AS) ble ilagt en bot på 30.000,- pluss omkostninger for brudd på straffelovens § 349a. I dommen fremheves det at det er grunn til å anta store mørketall med hensyn til utestedsdiskriminering og at dette var første straffesak av denne typen: *Retten antar at dette dels henger sammen med hvordan disse typer saker er blitt prioritert av politi- og påtalemyndigheten, men antar også at dette kan henge sammen med det vanskelige bevistemaet som ligger i slike saker. (Sak nr. 00-09727 M/28, Oslo Byrett.)*

Lovforslaget i NOU 2002:12 foreslår endringer i alkoholloven som muliggjør administrative reaksjoner fra kommunen med hensyn til inndragelse av skjenkebevilling dersom skjenkekontrollører avdekker diskriminerende praksis. I svært alvorlige tilfeller foreslår lovutvalget at utesteder midlertidig kan stenges i henhold til § 19 *Midlertidig stengning av serverings- eller utested.*

Oppreisning og erstatning

Lovutvalget har foreslått en egen bestemmelse om oppreisning og erstatning (§16). SMED er positive til at de som utsettes for diskriminering kan få oppreisning også for ikke-økonomiske tap. Personer som i dag opplever rasisme og etnisk diskriminering har liten mulighet til oppreisning for krenkelser av denne typen.

§ 16 Oppreisning og erstatning

Den som handler i strid med §§ 3 og 5 kan pålegges å betale oppreisning til fornærmede. Oppreisning fastsettes til det beløp som finnes rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendigheter for øvrig. Erstatning for økonomiske tap som følge av brudd på denne loven kan kreves etter de alminnelige erstatningsregler.

NOU 2002:12, side 372.

Lovutvalgets forslag er her på linje med de endringene i likestillingsloven, som trådte i kraft 1. juli 2002, hvor det er lempet på vilkårene for erstatning, ved at ansvaret er objektivt og at det ikke må påvises økonomiske tap. Likestillingslovens bestemmelse om erstatning gjelder imidlertid utelukkende i arbeidslivet.

SMED:

- er positive til at det er foreslått et sett av sivile sanksjoner (blant annet: stansing og retting, tvangsmulkt, oppreisning og erstatning).
- er positive til forslaget om objektivt erstatningsansvar ved brudd på lovens diskrimineringsforbud. Med objektivt erstatningsansvar er det ikke krav om å bevise uakt-somhet eller forsett for å få erstatning. Det er også positivt at ofre kan få oppreisning for ikke økonomiske tap.

Oslo Byrett 19. april 2001

Institusjonsutforming

Lovutvalget foreslår i sitt forslag til lov mot etnisk diskriminering opprettelse av tre ulike institusjoner:

- Diskrimineringstilsyn.
- Klagenemnd.
- Kompetansesenter for etnisk likestilling.

Diskrimineringstilsyn og Klagenemnd er tiltenkt rollen som håndhever av loven og kan sammenlignes med Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling, Kompetansesenteret for etnisk likestilling tiltenkes en tilsvarende rolle som Likestillingscenteret (tidligere: Kompetansesenteret for likestilling).

SMED er positive til at spesifikke funksjoner (håndheving, klageorgan, kunnskapsutvikling) lovforankres.

Vi mener imidlertid at en oppsplitting av oppgavene i tre ulike institusjoner vil svekke arbeidet mot diskriminering og for etnisk likestilling.

SMED ser behovet for *ett* nytt slagkraftig organ som:

- Håndhever loven.
- Innhenter kunnskap.
- Foreslår tiltak.
- Har en utvidet veiledningsplikt overfor enkeltpersoner som utsettes for etnisk diskriminering.

Commission for Racial Equality (CRE) i UK er eksempel på organ med flere funksjoner samlet (se boks).

I Storbritannia er Commission for Racial Equality (CRE) opprettet gjennom Race Relation Act, av 1976. CRE skal håndheve loven, fremme like muligheter, yte rettshjelp, påvirke den offentlige debatt og gi veiledning.

SMED mener at klageadgangen som er tenkt ivaretatt av en klagenemnd, kan ivaretas ved at den klagenemnda for likestilling utvider sin kompetanse til også å inneha denne funksjonen for det nye organet.

SMED:

- er positive til at flere funksjoner (håndheving, klageorgan, kunnskapsutvikling) lovforankres.
- mener at det er behov for å samle kompetansen og innsatsen mot diskriminering og for etnisk likestilling.
- ønsker en etat som håndhever loven, innhenter kunnskap, foreslår tiltak og har en utvidet veiledningsplikt overfor enkeltpersoner som utsettes for etnisk diskriminering.



Harmonisering av lovgivning og institusjoner

SMED mener at utviklingen bør gå i retning av *en* lov for likestilling, som inneholder forbud mot diskriminering på flere grunnlag (kjønn, etnisk opprinnelse, religion, funksjonshemming, seksuell orientering og alder).

- En lov vil gjøre lovverket mer tilgjengelig og oversiktlig på likestillingsområdet.
- En slik lov vil sikre likeverd for alle uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, statsborgerskap, seksuell orientering, funksjonshemming, alder osv.



Nederland har siden 1994 hatt en generell lov om likebehandling (*Algemene Wet Gelijke Behandeling*). Loven gir et rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av flere grunnlag: kjønn, religion og livssyn, seksuelle orientering, nasjonalitet og rase.

Equality: A New Framework

Several defects in the present framework can be identified:

- there is too much law and it is inaccessible to those whose actions it is intended to influence; this is a major cause of the protraction of legal proceedings, and makes it difficult and costly for employers to bring about changes in the attitudes and practices of managers.
- people have come to think that eliminating discrimination and promoting equality is a matter of detailed rules imposed by external agencies, rather than on the responsibility of organisations and individuals to change themselves.
- the legislation is inconsistent and inherently unsatisfactory.

Hepple, B., Cousse, M., & Choudhury, T.: Equality: A New Framework, Report of the independent Review of the Enforcement of UK Anti-Discrimination Legislation. Hart Publishing, Oxford 2000.

I Sverige ble det i 1999 opprettet flere ombud med ulike diskrimineringsgrunnlag (etniske opprinnelse, seksuell orientering og funksjonshemmede). Allerede etter tre år er Sverige i gang med å utrede muligheten for å slå sammen de ulike ombudene som forvalter flere diskrimineringsgrunnlag.

En uavhengig evaluering av diskrimineringslovgivningen i Storbritannia anbefaler en harmonisering av lovgivning og institusjoner (se boks).

Arbeidet med likestilling mellom menn og kvinner har lange tradisjoner i Norge, og selv om kvinner ikke kan sies å ha oppnådd full likestilling så er det mye å lære av det arbeidet som er gjort.

SMED mener at det på sikt bør være en målsetning å oppnå et tilsvarende vern mot diskriminering på grunnlag av etnisk opprinnelse, men også på andre grunnlag som religion, seksuell orientering, funksjonshemming og alder.

SMED:

- mener at beskyttelse av enhver person mot enhver form for usaklig forskjellsbehandling på sikt bør harmoniseres med hensyn til regelverk og institusjoner.



NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* ble overlevert regjeringen den 14. juni 2002, og vil i løpet av kort tid bli sendt på høring. Regjeringen vil etter å ha innhentet høringsuttalelser skrive en Odelstingsproposisjon (Ot.prp) som vil bli behandlet i Stortinget. Behandlingen i Stortinget vil tidligst skje i 2004, og trolig vil vi ikke ha noe generelt lov som forbyr etnisk diskriminering i Norge før 2005. I mellomtiden ønsker imidlertid SMED å lansere et knippe av utfordringer som vi oppfordrer ulike samfunnsaktører til å arbeide med. Nå!



Generelt

For å avdekke forskjellsbehandling i samfunnet og for å foreta forbedringer, er det behov for å synliggjøre både individuelle og systematiske forskjeller som rammer etniske minoriteter.

Arbeidsplasser i stats- og kommunesektoren, utdanningsinstitusjoner samt fylkesting og kommunestyre må i denne sammenheng kunne gjøre rede for andelen av etniske minoriteter.

Til mediene

Som samfunnets viktigste informasjonskilde har media et viktig ansvar i å belyse saker som omhandler diskriminering. Like viktig som *hva* media skriver om, er imidlertid spørsmålet om *hvordan* de vinkler sakene.

Vi oppfordrer media til å være kritiske til utelukkende krisefokusering, med en systematisk negativ vinkling som setter etniske grupper i et særlig dårlig lys. Det er en fare ved offisiell stemping fordi det bidrar til å legitimere negative holdninger til en bestemt gruppe mennesker.

Til arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner

En nøkkel til integrering i samfunnet er å kunne delta i arbeidslivet. Arbeidsgivere har åpenbart et viktig ansvar gjennom å rekruttere nye ansatte og utfordringen for disse er å se kompetansen bak et ukjent navn, en gebrokken uttale eller et religiøst hodeplagg. Dessuten er det viktig å sette søkelyset på minoritetenes situasjon på arbeidsplassen med hensyn til ansettelsesvilkår, lønns- og karriereutviklingen og mobbing og trakassering.

Til politietaten

Liv Finstads omfattende studie presentert i boka *Politiblikket* reiste i 2000 en ny debatt om politiets virkelighetsforståelse og håndtering av enkelte samfunnsgrupper. Hun etterlyser et *forklarende* politi som setter spørsmål ved sin egen praksis og forklarer hvordan de går frem for at publikum skal kunne forstå hvorfor de opptrer som de gjør og på denne måten styrke tillitsforholdet til etaten.

Vi mener politiet er tjent med å gi

publikum mer informasjon om sine fremgangsmåter og om hvordan uheldige episoder håndteres. Senteret etterlyser åpenhet om hvordan politiet ivaretar rettssikkerheten for minoriteter i Norge.

Senteret oppfordrer politiet til å igangsette positive og forpliktende tiltak for å bedre forholdet mellom politiet og minoritetsbefolkningen.

Til rettsapparatet

Juridiske problemstillinger vedrørende etnisk diskriminering bør tas inn som en obligatorisk del av det juridiske studium i Norge. For dommere og jurister ved påtalemyndigheten ser vi behov for en særskilt etterutdanning for å påse at de utfører sitt yrke uten at personer utsettes for etnisk diskriminering.

Det bør iverksettes tiltak som kan styrke legdommernes kunnskaper og holdninger vedrørende etnisk diskriminering. Flere legdommere med minoritetsbakgrunn vil etter vår oppfatning i seg selv medføre økt tillit til rettsapparatet.

Til offentlige etater

Problemer relatert til informasjon og kommunikasjon som ofte oppstår i møte mellom hjelpeapparatet og etniske minoriteter må tas på alvor. Kommunikasjonen svikter når en del av befolkningen er av den oppfatning at de blir diskriminert på offentlige kontorer.

Mangel på oppmerksomhet om dette blir på sett og vis «ris til egen bak» fordi dårlig service og negativ forskjellsbehandling vil føre til klager og påstander om diskriminering. Dette kan forverre arbeidsmiljøet på offentlige kontorer og svekke tilliten til den informasjonen som disse kontorene formidler, eller svekke publikums tillit til disse kontorenes nøytralitet.

Til alle – vis frem de gode eksemplene!

Det er mye kunnskap og inspirasjon å hente i det mangfoldet av metoder og virkemidler som tas i bruk av ulike aktører både for å motarbeide rasisme og diskriminering og fremme etnisk likestilling. Disse må formidles, snakkes om og kommuniseres.

DEFINISJONER

«**Forskjellsbehandling**» er et overordnet og nøytralt begrep som omfatter alle former for ulik behandling. Forskjellsbehandling er ikke nødvendigvis noe negativt eller uønsket når den er saklig begrunnet (NOU 2002:12, side 31).

«**Diskriminering**» er betegnelsen på den forskjellsbehandling som ikke er saklig begrunnet og som ikke er berettiget som positiv særbehandling. (NOU 2002:12, side 32.)

«**Etnisk diskriminering**». Enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller preferanse foretatt på grunn av etnisitet. (NOU 2002:12, på basis av punkt 13.4.2.1, side 228–229). I FNs rasediskrimineringskonvensjon er diskrimineringsgrunnlagene rase, hudfarge, avstamning eller nasjonale eller etnisk opprinnelse. Utvalget vil bruke etnisitet og ikke fokusere på etnisk/nasjonal opprinnelse, fordi det vil kunne misforstås i innskrenkende retning. I Kapittel 21 beskrives etnisitet ved hjelp av underbegreper som hudfarge, nasjonal opprinnelse, kultur, rase, religion osv. I tillegg nevnes avstamning, områdetilhørighet, klestradisjoner, språk og næringstradisjoner.

«**Positiv særbehandling**» er betegnelsen på en forskjellsbehandling som isolert sett vil kunne være i strid med diskrimineringsforbudet men som tiltales fordi den vil medvirke til å fremme det overordnede målet om likestilling (NOU 2002:12, side 32).

«**Direkte diskriminering**» foreligger når noen på grunn av sin etnisitet blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville bli behandlet i en tilsvarende situasjon (NOU 2002:12, side 370). I praksis forekommer direkte diskriminering når like tilfeller behandles ulikt. Utvalget legger til grunn at direkte diskriminering ikke begrenser seg til diskriminering der det kan påvises at den diskriminerende part har hatt til formål å diskriminere på etnisk grunnlag. Den diskriminerende virkning blir avgjørende, ikke handlerens motiv (NOU 2002:12, side 33).

«**Indirekte diskriminering**» foreligger når en handling, bestemmelse eller praksis som tilsynelatende er nøytral, fører til at personer som følger av sin etnisitet blir stilt dårligere enn andre (NOU 2002:12, side 370). I praksis betyr det at folk med forskjellige utgangspunkt behandles likt.

«**Trakassering**» Gjentatte eller vedvarende handlinger, unnlatelser eller ytringer rettet mot noen på grunn av deres etnisitet og som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende. (NOU 2002:12, side 370.)

«**Etnisitet**» beskrives ut fra det som binder folk sammen som en etnisk gruppe – dvs hvilke forhold som er typiske for en gruppes etniske bakgrunn. De forhold som er relevante i vurderingen av hva som oppfattes som etnisitet varierer fra gruppe til gruppe, fra individ til individ og fra situasjon til situasjon. Etnisitetsbegrepet inneholder noe subjektivt, og noe relasjonelt. Sett innad kan etnisitetsbegrepet favne lojalitet til en bestemt gruppe, mens utad er gruppetilhørighet knyttet til individets og gruppens opplevelse av å være ulik andre individer eller grupper. (NOU 2002:12, side 234).

Kommentar: SMED mener at definisjonen på etnisk diskriminering må være fleksibel og ta høyde for fremtidige justeringer og endringer. Definisjonen må ikke være så ulen at loven gir mindre beskyttelse enn det som omfattes av FNs rasediskrimineringskonvensjon.

FORKORTELSER

aml	Arbeidsmiljøloven
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination; FNs rasediskrimineringskomité
CRE	Commission for Racial Equality
DO	Diskrimineringsombudet i Sverige
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
EMK	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen
EUMC	European Monitoring Centre
ICERD	International Convention on the Elimination of Racial Discrimination
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
NOU	Norges offentlige utredninger
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
Raxen	European Racism and Xenophobia Network
RDK	FNs rasediskrimineringskonvensjon, den norske oversettelsen av ICERD
SSB	Statistisk sentralbyrå
UD	Utenriksdepartementet
UDI	Utlendingsdirektoratet



Denne listen gir en oversikt over dokumenter av interesse for å arbeide videre mot diskriminering og for etnisk likestilling. Listen er tematisert og ikke uttømmende.

Diskriminering generelt

- *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)*. Kommunal- og regionaldepartementet, juli 2002.
- *Underveis mot et bedre vern*. Senter mot etnisk diskriminering, 1999, 2000 og 2001.
- *Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000*. UDI, oktober 2000.
- *Rikets tilstand*. Antirasistisk senter, 1999 og 2000.
- *Discrimination Law*. Sandra Fredman Oxford University Press, December 2001.
- *Equality: A New Framework*. Report of the independent Review of the Enforcement of UK Anti-Discrimination Legislation. Hepple, B., Coussey, M., & Choudhury, T. Hart Publishing, Oxford 2000.
- *Combating Racial and Ethnic Discrimination: Taking the European Legislative Agenda Further*. Chopin, I & Niessen, J. Commission for Racial Equality and Migration Policy Group, 2002.

Likestilling mellom kjønnene

Likestillingsloven

Likestillingsloven ble vedtatt i 1978 og sist revidert i 2002. Formålet med loven er:

- å hindre diskriminering p.g.a kjønn.
- å fremme likestilling med særlig vekt på å bedre kvinners stilling.

Likestillingsloven gjelder over alt: i arbeidslivet og ellers i samfunnet

www.likestillingsombudet.no/fakta/likestillingsloven/index.html

De viktigste endringene i likestillingsloven:

www.likestillingsombudet.no/nyheter/endringer.html

Likestillingsbarometer

Barometeret viser kjønnsforskjeller når det gjelder makt og innflytelse i staten, i kommunene, i næringslivet, innenfor forskning og utdanning og i arbeidslivet generelt.

www.likestilling.no/likestillingsbarometeret2001/Barometer2001.pdf

Minifakta om likestilling

Folderen er en statistikk-samling som gir et bilde av hvor langt vi er kommet i likestilling mellom kvinner og menn. Statistikken er et godt verktøy for foredragsholdere og alle andre som ønsker å holde seg oppdatert på likestillingsfronten.

www.likestilling.no/publikasjoner/minifakta2001.pdf

Ot. Prp. 77 (2000-2001) Om lov om endringer i likestillingsloven.

<http://odin.dep.no/bfd/norsk/publ/otprp/004001-050010/index-dok000-b-n-a.html>

Utestedsdiskriminering

Dok 8: 50 (2000-2001): Forslag fra Stortingetsrepresentant Odd Einar Dørum om at Stortinget skal få seg forelagt et lovforslag som skal hindre diskriminering av minoriteter på utesteder.

www.stortinget.no/dok8/dok8-200001-050.html

Innstilling fra sosialkomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Odd Einar Dørum om at Stortinget skal få seg forelagt et lovforslag som skal forhindre diskriminering av minoriteter på utesteder.

www.stortinget.no/inns/inns-200001-193.html

Rundskriv om utestedsdiskriminering, Sosial og Helsedepartementet, I-37/01.

<http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/rundskriv/030031-250016/index-dok000-b-n-a.html>



www.smed.no

Arbeidsliv

- *Mellom faktiske og forestilte forskjeller – Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet.* Jon Rogstad. Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2000.
- *Innvandrere på arbeidsmarkedet: høy terskel, lavt under taket!* Berit Berg. SINTEF IFIM, Trondheim 1998.
- «Skaff meg en jobb!» av Anne Britt Djuve, Kåre Hagen. FAFO, Oslo 1995.
- *Sykepleie – Holdninger og handlinger i et flerkulturelt arbeidsmiljø.* Rapport fra Norsk sykepleieforbund (i samarbeid med SEFIA, ved HiO), Oslo 2001.

Om aktivitetsplikten

Handbok for aktive Åtgärder. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) 1999 Sverige.

Boligpolitikk

NOU: 2000: 17 Burettenslovene:

Utredningen inneholder forslag til lovendring som inkluderer bestemmelser mot etnisk diskriminering.

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/krd/2000/annet/016031-230002/index-dok000-b-n-a.html>

NOU 2002: 2 Boligmarkedene og boligpolitikken; Utredningen inneholder bl a en beskrivelse av diskriminering ovenfor personer med minoritetsbakgrunn på boligmarkedet.

<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/utredninger/NOU/016001-020008/index-dok000-b-n-a.html>

Nasjonale minoriteter. St. meld nr 15 (2000-2001) Nasjonale minoriteter i Noreg – Om statlig politikk overfor jødar, kvener, rom, romanifolket og skogfinnar.

<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016001-040003/index-dok000-b-n-a.html>

Underveis mot et bedre vern 2000. Senter mot etnisk diskriminering; Kapittel 4, side 95–110.

Funksjonshemmede

NOU 2001:22 Fra bruker til borger: En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer.

Samer

Stortingsmelding nr 41 (1996–97)

Om norsk samepolitikk

<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/036005-040003/index-hov001-b-n-a.html>

Homofile

Nova rapport 1/99: Levekår og livskvalitet blant lesbiske kvinner og homofile menn.

Kristinn hegna, Hans W. Kristiansen, Bera ulstein Moseng. Utgitt fra Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

St.meld. nr. 25 (2000–2001): Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Noreg. Det kongelige barne- og familiedepartementet.

Statistikk

Statistisk Sentralbyrå. Statistikk om innvandring og innvandrere er spredt under mange forskjellige emner:

www.ssb.no/innvstat

Innvandring og innvandrere 2002, Benedicte Lie, SSB Oslo 2002.

Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de, (red. Kåre Vassenden) SSB Oslo 1996.

Samfunnsspeilet nr. 2, 2001.

Temanummer om innvandrrelatert statistikk SSB 2001.

www.ssb.no/samfunnsspeilet/utg/200102

Rapporter til int. organisasjoner

FN: CERD Sixteenth periodic report submitted by Norway under article 9 of the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (ICERD).

Sunshine and Shadow: The Shadow Report of the Centre for Combating Ethnic Discrimination.

www.smed.no/rapporter.asp#rapporter

Europarådets råd mot rasisme og intoleranse (ECRI):

- ECRI CRI (98) First Report on Norway March 1998.
- ECRI CRI (2000) Second Report on Norway June 2000.

Senter mot etnisk diskriminering



LIK BEHANDLING • LIK MØLIGHET • LIK RETT

Senter mot etnisk diskriminering (SMED)

Postadresse:

Postboks 677 Sentrum
NO-0106 Oslo

Besøksadresse:

Prinsensgate 22, Oslo

Telefon: 22 24 69 70

Faks: 22 24 69 72

E-post: smed@smed.no

Internett: www.smed.no

Senter mot etnisk diskriminering har vært i drift siden 1999. Senteret er et uavhengig, offentlig forvaltningsorgan som har som mål å styrke vernet mot diskriminering i Norge.

Vi tilbyr gratis veiledning og retts hjelp til personer som opplever negativ forskjellsbehandling på grunn av etnisk/nasjonal opprinnelse, hudfarge og/eller trosbekjennelse.

Senteret skal også dokumentere og overvåke situasjonen mht. art og omfang av denne type diskriminering. Som et ledd i dette arbeidet skal Senteret utarbeide årlige rapporter og komme med forslag til tiltak som kan forhindre diskriminering. Senteret samarbeider med andre parter for å forebygge og motarbeide etnisk diskriminering.

Utgitt av SMED, oktober 2002

Design og layout: www.cazawa.com

Illustrasjoner (s. 5 og 12): Karine Haaland

Trykk: Digital Copy Studio