



Underveis mot et bedre vern 2003
SAMMENDRAG

Senter mot etnisk
diskriminering



LIK BEHANDLING • LIK MULIGHET • LIK RETT

Etnisk likestilling – hvor står vi?



Det nye forslaget til lov for etnisk likestilling og mot etnisk diskriminering skal etter planene legges fram for stortinget i løpet av høsten 2004, vedtas i løpet av våren 2005 og tre i kraft fra januar 2006.

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

- Endringer i arbeidslivslovgivningen gir bedre vern mot etnisk diskriminering, det samme gjør
- endringer i boliglovgivningen,
- forslag om endringer i alkoholloven, og
- forslag om endringer i Grunnloven § 100 om ytringsfrihet og i straffeloven § 135 a om vern mot rasistiske ytringer.

I denne Underveisrapporten har vi valgt å konsentrere oss om områder som i stor grad har preget vårt arbeid det siste året. Det er områder hvor vi får mange henvendelser, og det er områder der vi ser store utfordringer framover.

- I kapittel 2 presenterer vi som vanlig statistikk som viser hvordan våre henvendelser sist år fordeler seg.
- I kapittel 3 tar vi for oss diskriminering på arbeidsmarkedet. Dette er det samfunnsområdet der vi har fått flest henvendelser i de fem årene SMED har eksistert. I dette kapittelet tar vi også for oss noen av de utfordringene et flerkulturelt og ikke minst et flerreligiøst arbeidsliv stilles overfor.
- I kapittel 4 tar vi for oss situasjonen på boligmarkedet. Vi går gjennom de endringene i boliglovgivningen som trådte i kraft fra 1. juli og presenterer også vår egen boligundersøkelse som høsten 2003 ble gjennomført av vårt eget testpanel.
- I kapittel 5 tar vi for oss situasjonene for ureturnerbare asylsøkere. Vi har det siste året hatt flere henvendelser fra brukere som er ureturnerbare. Samtidig har regjeringen strammet inn reglene for rett til å bo på asylmottak og økonomisk støtte til livsopphold i så stor grad at situasjonen for denne gruppen etter SMEDs oppfatning er blitt uholdbar og risikerer å stride mot grunnleggende menneskerettigheter.
- I kapittel 6 tar vi for oss forholdet mellom ytringsfriheten og retten til vern mot rasistiske og hatefulle ytringer. Ytringsfrihetskommisjonens innstilling skal følges opp av Stortinget, og i den sammenheng er Grunnloven § 100 om ytringsfrihet foreslått endret. Dessuten har Høyesteretts kjennelse i den såkalte Sjølie-dommen etter manges, inkludert SMED, mening forskjøvet balansen mellom to grunnleggende menneskerettigheter: Ytringsfriheten og retten til vern mot rasistiske ytringer.
- I kapittel 7 tar vi for oss veien videre. Det går mot en sammenslåing av apparatet på likestilling og etnisitet. Andre grunnlag vil også kunne bli lagt til etter hvert som lovverk for disse er på plass. Vi ser nærmere på fordelene og utfordringene ved et felles system. I tillegg tar vi for oss utfordringene knyttet til bortfall av et eget rettshjelpstilbud når SMED blir en del av det nye systemet.

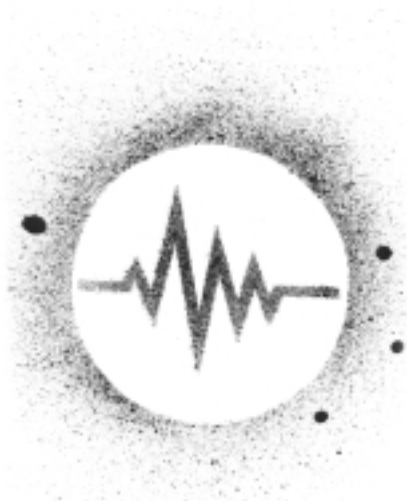
De årlige Underveisrapportene fra SMED er et samlet uttrykk for våre erfaringer og vurderinger. Daglig leder Guro Fjellanger har hatt redaktøransvaret. Kapittel 2 er ført i pennen av Eero Olli, kapittel 3 av Ann Helen Aarø, kapittel 4 av Chistopher Gambert og Monica Hox , kapittel 5 av Heidi Wyller, kapittel 6 av Elisabeth Lier Haugseth og kapittel 7 av Guro Fjellanger og Ann Helen Aarø (avsnittene om bortfall av SMEDs retts-hjelpstilbud).

Denne rapporten er en kortversjon av Underveis mot et bedre vern 2003, som går langt grundigere inn i de temaene vi her kort gir en oversikt over.

Oslo, august 2004

A handwritten signature in black ink that reads "Guro Fjellanger" followed by a small symbol resembling a stylized "G" or a flourish.

GURO FJELLANGER
Daglig leder ved SMED



Hvem kommer til oss? SMEDs statistikk

SMED har hatt 144 saker som er vurdert å falle innenfor vårt mandat i 2003. Senteret mottar langt flere henvendelser. Tidligere var alle henvendelser omfattet av vår statistikk, men nå fører vi bare statistikk over rettshjelpssaker.

Det er stor stabilitet over tid i fordelingen av saker på de ulike områdene, selv om det finnes mindre variasjoner fra år til år. Den typiske fordelingen av saker kan beskrives som følgende: Arbeidslivssakene er de hyppigste. Deretter kommer sosial- og helsaker som nest størst gruppe. Dernest politi, utlendingsloven og «annet»-sakene, som i omfang hver for seg utgjør omtrent halvparten av andelen til arbeidslivssakene. I tillegg har man forbruker-, bolig- skole og utestedssaker som til sammen utgjør 13% av sakene.

Hva gjør vi i sakene?

Tjue saker er kun brukt til dokumentasjon. Dette kan f.eks. være saker hvor brukeren ikke ønsker å gå videre eller hvor alle klagefrister er utløpt. I alt 31 brukere fikk muntlig veiledning og 44 brukere fikk skriftlig veiledning/rettsinformasjon. Alle brukere får en eller annen form for muntlig veiledning, men det er kun registrert når denne veiledningen har et visst omfang.

I 36 saker har SMED fremstilt brukerens versjon av saken overfor en tredjepart. SMED har i flere tilfeller sendt klage, støtteskriv og ført forhandlinger på vegne av brukere. I alt 14 saker er blitt henvist til advokat eller andre instanser (en stor del av disse er saker som faller utenfor vårt mandat). SMED dekket saksomkostningene i kun én sak av de 14 sakene som ble henvist til advokat¹.

Saker som er avsluttet

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

Resultater av rettshjelpsarbeidet

Skjemaet viser en grov inndeling av de resultatene som er oppnådd for våre brukere i saker åpnet i 2003. Totalt ble det oppnådd 29 positive resultater (mot 20 positive resultater i 2002). I enkelte saker har man fått til flere resultater. F.eks. kan en konflikt løses med både et forlik og en beklagelse.

Hva har SMED oppnådd for sine brukere?

Positive resultater

Forlik	2
Beklagelse	6
Omgjøring av vedtak	3
Endret praksis hos motpart	8
Vunnet sak i retten	2
Positivt vedtak	7
Billighetserstatning	1
Totalt	29

1) Dette gjaldt en klage til FN's rasediskrimineringskomité angående Sjølie-saken.

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

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

Hvem er brukerne?

Vi registrerer med brukernes samtykke data om alder, kjønn, bosted, etnisk opprinnelse, oppholdstid i Norge og utdanningsnivå.

Fortsatt mange menn

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

Mange brukere fra Oslo

Over femti prosent av SMEDs brukere er fra Oslo. Når det gjelder landet forøvrig er fordelingen 13% for Østlandet, 5% for Sørlandet, 7% for Vestlandet, 4% fra Trøndelag, 3% fra Nord Norge og 10% er i utlandet. Brukere fra Oslo er overrepresentert i forhold til innvandrerbefolkningens andel i befolkningen i Oslo, mens Østlandet og Vestlandet er underrepresentert. Brukerandelen fra Sørlandet, Trøndelag og Nord-Norge er i samsvar med den prosentandelen med innvandrerbakgrunn som bor i landsdelen.

Utdanningsnivået er høyt blant de fleste av SMEDs brukere

Hele 63% av brukerne av SMEDs rettshjelp har høyere utdanning. Dette er mer en dobbelt så høyt som i hele innvandrerbefolkningen og nesten tre ganger så høyt som i hele Norges befolkning. Samtidig man må ikke glemme de 5% av SMEDs brukere som ikke har fullført grunnskole, en andel som er mer enn dobbelt så høyt som i innvandrerbefolkningen og 16 ganger høyere enn i hele befolkningen.

Tilknytning til arbeidslivet

42% våre brukere er i arbeid. Det er færre som er i arbeid blant brukerne enn det som er tilfelle med innvandrerbefolkningen sett under ett. 20% av våre brukere er elever eller studenter.

Opprinnelsesland

SMED får gjennomgående flere henvendelser fra brukere fra ikke-vestlige land enn fra vestlige land (dvs fra Europa, USA, Oseania). I 2003 var det 28% fra vestlige, mot 63% fra ikke-vestlige land (noen ga ikke opplysninger om opprinnelsesland). En tredjedel av våre brukere har bakgrunn fra afrikanske land, og av disse kommer 9 av 10 fra land sør fra Sahara.

Arbeidsliv



Et ekskluderende arbeidsliv og en velferdsstat forbeholdt «verdige trengende»?

Personer med innvandrerbakgrunn er en av flere viktige målgrupper for statens målsettingen om «et inkluderende arbeidsliv». Virkemiddelet, «arbeidslinja», kan noe forenklet sies å være en rettesnor for statens arbeidsmarkeds-, velferds- og integreringspolitikk, og fastslår at alle tiltak som iverksettes skal virke som insentiv for yrkesdeltakelse. Overfor nyankomne innvandrere ser vi at arbeidslinja i stadig større grad gjennomføres ved å ta i bruk negative sanksjoner. Det siste forslaget fra Regjeringen innebærer at nyankomne som ikke deltar i obligatorisk norskundervisning mister retten til å søke om permanent bosettingstillatelse.

SMED vil fremheve at særskilte negative sanksjoner rettet mot en bestemt gruppe kan bidra til å befeste en oppfatning om at personer med innvandrerbakgrunn ikke ønsker å bli integrert i norsk arbeids- og samfunnsliv, og at tilværelsen som permanent stønadsmottaker er å foretrekke. Det er vår vurdering at det ofte er helt andre årsaker til arbeidsledighet, og at diskriminering er en forklaring på høy ledighet og lav sysselsettingsgrad blant innvandrere.

Når staten legger stor prestisje i å få innvandrere i arbeid, er det grunn til å spørre seg hva staten gjør for de som ikke klarer å matche den norske arbeidslinja. Hvilket sikkerhetsnett tilbyr da velferdsstaten? Foreløpig har personer med kort botid i Norge begrensede muligheter til å bli omfattet av ulike trygdeordninger; både uføretrygd og alderstrygd forutsetter botid i Norge. Vi vet at mens arbeidsuføre etnisk norske blir uføretrygdede, blir arbeidsuføre innvandrere permanente mottakere av sosialstønad. Norske alderspensjonister mottar alderspensjon, mens innvandrere over 67 år blir mottakere av sosialstønad. Sosial stønad er ikke en ytelse som er ment å være en permanent alternativ inntektssikring, og SMED mener det er svært uheldig at norske velferdsordninger ikke inkluderer personer som er kommet for å bli permanent.

Skrutt i retning av et bedre rettslig vern mot diskriminering

Den 1. mai 2004 trådte de nye reglene om vern mot diskriminering i arbeidsmiljølovens kapittel X A i kraft, og med dette regelverket har vi fått lovgivning som utvilsomt gir en bedre beskyttelse mot diskriminering. Lovgivningen er på høyde med de direktiv som er gitt av EU, og Norge har sluttet seg til EU's handlingsprogram for bekjempelse av diskriminering. Dette er viktige skritt i riktig retning.

Foreløpig eksisterer det ikke en *rettslig plikt* for arbeidsgiver, arbeidslivets parter og det offentlige, til å arbeide proaktivt for etnisk likestilling. En slik aktivitetsplikt finnes for kjønnslikestilling, og SMED vil fremheve at behovet er stort også når det gjelder etnisk likestilling. Lovgivning som gir enkeltindivider rett til erstatning, vil ikke være tilstrekkelig til å endre på de skjevhetene vi ser når det gjelder yrkesdeltakelse, karriereutvikling og vern mot trakassering. På samme måte kan lovgivning ikke erstatte et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Slik SMED ser det, er dette samarbeidet helt nødvendig for å lykkes i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv.

Mangelfull kompetanse eller diskriminering?

Innvandrerens situasjon på arbeidsmarkedet forstås og forklares ofte som et spørsmål om manglende kompetanse. SMED mener imidlertid at innvandrernes vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet også må ses på som et resul-

tat av illegitim forskjellsbehandling, eller diskriminering. SMED vil her fremheve to undersøkelser som underbygger dette: Liv Anne Støren: *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning*² konkluderer med at forskjeller i ledighetsrisiko kan skyldes diskriminering. Og den såkalte Cranfield-undersøkelsen som antyder at arbeidsgivers holdninger til å rekruttere til mangfold, er også relevant når det gjelder å forstå og forklare minoritetenes situasjon på det norske arbeidsmarkedet.

SMED har i denne rapporten foretatt en presentasjon av et utvalg av de sakene vi har mottatt om diskriminering ved ansettelse. I et 5-års perspektiv har dette vært den største kategorien av enkeltsaker, og vi har på den bakgrunn grunnlag for å presentere varierte og ulike eksempler på saker hvor vi mener at årsaken til at en person ikke tilbys en stilling ikke alene kan ses på som et spørsmål om manglende kompetanse.

SMED kan vise til eksempler der sikkerhetsklarering og statsborgerskap utgjør et reelt hinder for ansettelse, til tross for at vedkommende utvilsomt kan være kvalifisert for stillingen. Vi mottar jevnlig klager på språkkrav i annonsetekster, hvor utfordringen blir å trekke grensen mellom saklige og usaklige krav til norsk muntlig og skriftlig. Språkkvalifikasjoner er utvilsomt nødvendig i de fleste stillinger, norsk som morsmål er sjelden nødvendig. Allikevel ser vi jevnlig at det søkes etter personer med norsk som morsmål. En siste kategori saker gjelder saker hvor arbeidsgiver har preferanser, positive eller negative, når det gjelder søkers livssyn. Slike preferanser er lovlige dersom de faller inn under det særskilte unntaket i loven, men ikke i noen av de sakene som inngår i vårt erfaringsgrunnlag har dette vært aktuelt.

Den utfordrende religionsfriheten...

SMED har erfart at arbeidstakere med ikke kristen religionsutøvelse, de siste årene for alvor har utfordret en norsk arbeidslivskultur som har sin historiske forankring i et kristent verdigrunnlag. Vi mottar jevnlig henvendelser både fra arbeidsgivere og arbeidstakere, og så langt har vi ennå ikke mottatt henvendelser hvor SMED ikke kan se at det burde være mulig å finne praktiske løsninger som balanserer behovet for religionsutøvelse med de konkrete behovene på arbeidsplassen. Vi vet imidlertid at i praksis har det vært vanskelig å finne disse løsningene av partene selv.

I denne utgaven av Underveis presenterer vi de henvendelsene vi har mottatt om hijab. Det er vår utvilsomme vurdering at kvinner som utgangspunkt har rett til å bære hijab på arbeidsplassen, forutsatt at kvinnene aksepterer tilpasninger i hodeplagget for å ivareta andre hensyn som sikkerhet, hygiene eller estetikk. Vi presenterer også spørsmål som rett til fri på ikke-kristne høytider, bønn i arbeidstiden og bønnerom mv. SMED tror at norsk arbeidslivskultur må tilpasse seg et arbeidsliv bestående av personer med ulik trosbekjennelse, vi tror også at arbeidet med å finne gode praktiske løsninger vil være et helt sentralt element i dette arbeidet.

2) NIFU Skriftserie 7/2004.

Diskriminering på boligmarkedet



Fra 1. januar 2004 trådte det i kraft flere nye lovbestemmelser som forbyr diskriminering i boligsektoren. Lovgivningen forbyr nå diskriminering på grunn av trosbekjennelse, hudfarge, språkkunnskaper, nasjonal eller etnisk opprinnelse og homofili, og omfatter boligbyggelag, borettslag, eierseksjons-sameier og husleieavtaler. Lovbestemmelsene representerer den første, helhetlige juridiske beskyttelsen mot direkte diskriminering i forbindelse med adgang til boligmarkedet i Norge. SMED er svært positiv til utviklingen, men det gjenstår fortsatt noen vesentlige mangler:

- Lovgivningen dekker ikke tilsynelatende nøytrale forutsetninger som kan bidra til *indirekte diskriminering*, for eksempel ved vedtekter eller husordensregler.
- Lovgivningen dekker heller ikke pågående diskriminering eller trakassering som kan foregå i forbindelse med bo-miljø.
- Beviskravene i dagens lovverk er noe utydelige, noe som i liten grad gir beskyttelse mot diskriminering på det private leiemarkedet.

I perioden 1999–2003 har SMED hatt 45 saker som gjaldt boligdiskriminering, inkludert saker som omhandlet utleie, fremleie og kjøp av bolig, trakassering og skade på eiendom. Fordi en relativt høy andel med minoritetsbakgrunn leier bolig, bestemte vi oss for å gjennomføre en undersøkelse sommeren 2003 for å finne ut hvordan diskriminering på leiemarkedet skjer. Vi satte sammen fire par: en norsk og en somalisk mann, en norsk og en pakistansk mann, en somalisk og en norsk kvinne, en pakistansk og en norsk kvinne, så undersøkte vi hvorvidt personene med utenlandsk opprinnelse ble utsatt for diskriminering når de søkte å leie en bolig, sammenlignet med resultatene til personene med etnisk norsk bakgrunn. I alt ble 152 tester gjennomført i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø. Testerne tok utgangspunkt i leiligheter avvertet via internett og gjennomførte samtaler med utleieryere per telefon.

Undersøkelsen avdekket en rekke tilfeller av forskjellsbehandling. Selv om undersøkelsen avdekket liten grad av åpenlys diskriminering, ble det likevel avdekket flere tilfeller av skjult diskriminering.:

- I fire av tretti-ni henvendelser (dvs. 12%) ble den somaliske mannen forespeilet en høyere depositum enn kontrolltesterene. En gang var summen kun 100,- større, to ganger var avviket på 4.500,- og en gang lå avviket på 10.000,-.
- I to av de tre tilfellene der minoritetene ble bedt om å betale over 4000,- mer i depositum, oppga de at behandlingen i telefonen var «bra». I den tredje tilfellen ble behandlingen beskrevet som «nøytral».
- I alle tre tilfeller der minoritetene fikk oppgitt en høyere husleie, betegnet de behandlingen de hadde fått i telefonen som enten «bra» eller «svært bra».
- De mannlige testerne med minoritetsbakgrunn ble i snitt dårligere behandlet enn de kvinnelige testerne med minoritetsbakgrunn.
- Testerene med pakistansk bakgrunn ble møtt med spørsmål og reaksjoner tilknyttet sine navn og sin person.
- Testerne med somalisk bakgrunn ble behandlet generelt dårligere enn testerne med pakistansk bakgrunn.
- Muligens på grunn av dårlig etterspørsel så det ut som om enkelte utleieryere valgte å dytte minoritetspersonene «bakover i køen», heller enn å avvise dem totalt.

- Samtidig som undersøkelsen viser klare tilfeller av subtil avvisning, er det positivt at ingen av testerne ble møtt med rasistisk ordbruk i telefonen.

Diskriminering fører til negative økonomiske ringvirkninger på flere områder og kan i tillegg oppleves som en påkjenning i seg selv. Boligdiskriminering fører også til at integrering svekkes, noe som samfunnet totalt sett ikke er tjent med. Ny lov om etnisk diskriminering og anvendelse av nye bestemmelser om boligdiskriminering vil stille rettsapparatet og et nytt håndhevingsorgan overfor nye utfordringer.

- Dagens ordninger for økonomisk kompensasjon er ikke effektive sanksjoner i saker om diskriminering, og gir i liten grad den som utsettes for diskriminering en oppreisning for skaden, som retten først og fremst vil forholde seg til som en ikke-økonomisk krenkelse. SMED støtter Holgersenutvalgets forslag om en generell oppreisningserstatning i tilfeller der boligdiskriminering har funnet sted.
- SMED mener at effektiv ikke-diskrimineringslovgivning bør inneholde en erstatningsregel tilsvarende arbeidsmiljølovens § 54 K første ledd, hvor det fremgår: *«Den som er blitt forskjellsbehandlet... kan kreve oppreisning uten hensyn til (arbeidsgivers) skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløpet som retten finner rimelig under hensyn til (partenes forhold og)omstendighetene for øvrig».*
- SMED støtter at det innføres en regel om delt bevisbyrde i saker der det potensielt har skjedd boligdiskriminering.
- Inntil et framtidig handhevingsapparat er på plass, vil det likevel være svært vanskelig å si noe konkret om hvordan bevisbyrdereglene skal praktiseres.

De ureturnerbare



De ureturnerbare er betegnelsen en gruppe mennesker uten lovlig opphold i Norge har gitt seg selv og henviser til at de mener de er forhindret fra å returnere frivillig til sitt hjemland på grunn av forhold ved hjemlandet eller på grunn av fare for liv og helse.

Deres livssituasjon i Norge er preget av alvorlige økonomiske, sosiale og helsemessige problemer. Myndighetene mener at det faktisk at de ikke har lovlig opphold i Norge, er avgjørende for deres rett til velferdsgoder. De mener at de ikke har krav på annen offentlig bistand enn den som følger av rene nødrettsbetraktninger. Som en følge av sitt syn har man igangsatt en rekke innstrammende tiltak ovenfor gruppen. Ett av disse har vært bortfall av botilbud for personer med endelig avslag på asylsøknaden.

Regjeringen har også fremmet et forslag om endring mht utenlandske statsborgeres rett til sosialhjelp. Forslaget innebærer at sosial nød skal benyttes som virkemiddel for å sikre at personer uten lovlig opphold forlater landet «frivillig». SMED mener at høringsforslaget på en uakseptabel måte unntar en gruppe av vanskeligstilte den sikkerheten som lovens formål skulle tilsi. Forslaget virker diskriminerende ved at oppholdsstatus og etnisitet blir avgjørende for tilgang til sosiale rettigheter. For utenlandske statsborgere vil forslaget kunne innebære redusert økonomisk og sosial trygghet, reduserte levevilkår, økte sosiale problemer og redusert rettsikkerhet. SMED er dessuten kritisk til at regjeringens forslag, som er fremmet som en forskriftsendring og ikke som en lovendring, ikke vil gjennomgå den samme grad av konstitusjonell kontroll som et lovendringsforslag ville blitt.

Myndighetene har i tilknytning til innføring av innstrammende tiltak feilinformert kommuner, fylkesmenn, mottak og sosialtjenesten om at personer uten lovlig opphold ikke har krav på noen sosiale tjenester.

Dette til tross for at: «Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv» (sosialtjenesteloven §4–5), og at sosialtjenesteloven i forhold til denne bestemmelsen ikke gjør noen unntak mht personer uten lovlig opphold.

Myndighetene avviser samtidig at individuelle forhold ikke er ivaretatt på en forsvarlig måte. Erfaring fra henvendelser til SMED gir tvert i mot grunnlag for bekymring over det press som myndighetene øver på den enkelte for å få gjennomslag for sin politikk.

SMED kritiserer myndighetenes inhumane behandling av gruppen. Vi mener behandlingen ikke kan aksepteres selv om de vanskeligstilte ikke følger myndighetenes oppfordring om å forlate landet frivillig. SMED mener det ikke finnes en saklig grunn for behandlingen og mener at flere prinsipielle spørsmål settes på spissen i myndighetenes håndtering. Det gjelder:

- Menneskerettigheter
- Intern norsk rett
- Praktiseringen av nasjonal lovgivning

Norges behandling av ureturnerbare asylsøkere er nylig blitt kritisert av Den europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI). Regjeringen så ingen grunn til å følge oppfordringen, og viste til innvandringspolitiske hensyn.

SMED fastholder at myndighetene har et ansvar for alle som oppholder seg innenfor norsk myndighetsområde, også for dem uten lovlig opphold.

Det følger både av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og av rettspraksis fra Strasbourg. Dette innebærer en plikt til å sikre

blant annet ikke- diskriminering, forbud mot umenneskelig behandling og respekt for familieliv. Sikringsplikten innebærer at myndighetene må treffe positive tiltak for å gjennomføre rettighetene i praksis. Etter vår oppfatning må det få som resultat at staten har en aktivitetsplikt for å sørge for at personer er sikret et minimum av omsorg så lenge de oppholder seg innenfor norsk myndighetsområde. Uten en konkretisering av hvor ansvaret for dette er plassert og hvordan ansvaret skal ivaretas, er myndighetenes ansvar ikke forsvarlig ivaretatt.

SMED mener at behandlingen av gruppen er et eksempel på statlig diskriminering fordi nasjonal opprinnelse/oppholdsstatus gjøres til et avgjørende vilkår for rett til nødvendige velferdsgoder. Mennesker som utestenges fra velferdsstaten rammes hardt i Norge fordi vi har hatt en tradisjon for at sosial nød er et offentlig ansvar og alternative frivillige ordninger er derfor fraværende. Ved at man åpner for at ikke alle personer i nød skal ivaretas med den samme grad av profesjonalitet, kan det på en uheldig måte gi inntrykk av at ikke alle mennesker har det samme menneskeverdet.

SMED mener dessuten at myndighetene ved sin håndtering utfordrer verdier og viktige prinsipper som velferdsstaten bygger på, noe som på sikt kan bidra til å uthule grunnlaget for velferdsstaten slik den fungerer i dag og at det også kan ramme andre sårbare grupper i fremtiden.

SMED krever en klargjøring av hva det grunnleggende sikkerhetsnettet i samfunnet skal være når det gjelder mat og bolig, uavhengig av nasjonal opprinnelse eller oppholdsstatus.

Ytringsfriheten og vernet mot rasistiske ytringer



Da Regjeringens forslag til endring av grunnloven § 100 ble lagt fram i midten av juni i år, gikk samtidig Regjeringen og Stortingets Konstitusjons- og Kontrollkomité inn for å styrke vernet mot rasistiske ytringer ved å skjerpe straffeloven § 135 a. SMED har stilt seg positive til forslaget. Slik bestemmelsen håndheves i dag, eksisterer det en ubalanse mellom ytringsfriheten og vernet mot rasistiske ytringer. De foreslåtte endringene vil forhåpentligvis bidra til å rette opp denne ubalansen.

Ytringsfriheten har i lang tid nytt et sterkt vern i demokratiske samfunn. Ytringsfriheten er imidlertid en *av flere fundamentale* menneskerettigheter, som er gitt beskyttelse i internasjonale konvensjoner. Retten til vern mot rasistiske ytringer nyter i konvensjonene samme grad av beskyttelse som ytringsfriheten. Etter konvensjonene har Norge forpliktet seg til å forby og eventuelt straffe rasistiske ytringer. Både FNs Rasediskrimineringskomité og den Europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse har kritisert Norge for ikke å ha etablert et tilstrekkelig effektivt vern mot rasistiske ytringer. SMED har siden starten i 1998 arbeidet for et styrket vern mot rasistiske ytringer på flere arenaer, både gjennom konkret rettshjelp og ved påvirkning av, og samarbeid med forskjellige instanser.

Det er stor grad av enighet om at rasistiske ytringer i utgangspunktet bekjempes best ved en åpen og offentlig debatt. Det mener SMED også. Ofte ser vi at andre reaksjoner kan være vel så virkningsfulle som straff, for eksempel kritikk fra egne bransjeorganer, som Pressens Faglige Utvalg. SMED mener imidlertid at den offentlige debatten ikke alltid er egnet til å sikre at vernet mot rasistiske ytringer ivaretas på en effektiv måte. Noen ytringer er så grove at en offentlig imøtegåelse ikke er tilstrekkelig for å bekjempe de negative virkningene slike ytringer har. I slike situasjoner vil det være berettiget å reagere mot overtrederen med straff.

Det er en kjensgjerning at det både anmeldes, etterforskes og pådømmes få saker etter straffeloven § 135 a. Terskelen for å ta ut tiltale og eventuelt dømme noen for overtredelse av bestemmelsen, er svært høy. Høyesteretts avgjørelse i saken mot nynazisten Terje Sjølie i 2002, og Arve Beheim-Karlsen saken i 2001, viser at det skal mye til for å få noen dømt for overtredelse av straffeloven § 135 a. Disse to sakene har hatt særlig betydning for at Regjeringen ønsker å endre bestemmelsen. Regjeringen har foreslått endring på to sentrale punkter for å sikre at lovgivers intensjon om et reelt vern mot rasistiske ytringer ivaretas. Forslaget innebærer at ytringer som høres av et mindre antall personer, skal kunne straffes, og at skyldkravet endres fra forsett til grov uaktsomhet.

Antirasistisk Senter (ARS) og De Mosaiske Trossamfunn i Oslo og Trondheim har med bistand fra SMED og advokatfirmaet Hjort, klaget Sjølie-saken inn til FNs rasediskrimineringskomité, CERD. Uttalelse fra komiteen er forventet å foreligge innen utløpet av året. Det er knyttet stor interesse til uttalelsen også internasjonalt, fordi uttalelsen vil belyse hvordan statenes plikt til å gi vern mot rasistiske ytringer skal ivaretas i praksis.

Innvandring er en realitet vi må forholde oss til. Innvandring er både positivt og nødvendig for et levedyktig samfunn. Men det forutsetter at alle sikres lik behandling og like muligheter, uavhengig av bakgrunn og opprinnelse. Grov diskriminering av enkelte grupper kan på lang slikt være en trussel mot demokratiet. Et reelt og effektivt vern mot rasistiske ytringer er nødvendig for å sikre alle lik deltakelse i samfunnet. De foreslåtte endringene i straffeloven § 135 a vil forhåpentligvis bidra til bedre balanse mellom ytringsfrihet og rett til frihet fra rasistiske ytringer.

Hvor går vi? Veien videre



Som kapitlene foran har vist, er det fremdeles langt igjen til vi har oppnådd målet om full etnisk likestilling. Neste steg på veien er å få på plass loven om etnisk likestilling og diskriminering, og effektiv håndheving av denne.

Hvorfor felles håndhevsingsapparat?

SMED støtter forslaget om å slå sammen dagens apparat på kjønnslikestilling (Likestillingsombudet, Likestillingssenteret og Klagenemnden for likestilling) og det framtidige apparatet på etnisk likestilling (med blant annet SMED).

Det er flere grunner til det. For det første vil det ikke ta lang tid for flere diskrimineringsgrunnlag sannsynligvis får sitt eget lovverk og dermed har behov for effektiv håndheving. En annen mer prinsipiell begrunnelse er at kjernen i et forbud mot diskriminering er menneskeverd og grunnleggende menneskerettigheter. Det er vanskelig å tenke seg en situasjon på sikt der ikke all diskriminering nyter samme grad av vern gjennom et sterkt lovverk og effektiv og samkjørt håndheving.

En annen prosess som vil kunne få stor betydning, er framtidig organisering av Utlendingsdirektoratet (UDI), som i dag har to hovedoppgaver: innvandringskontroll til riket og integrering av dem som får bli. Etter SMEDs vurdering vil det være viktig å se den siste oppgaven i sammenheng med dokumentasjon av art og omfang av etnisk diskriminering, som naturlig vil falle inn under oppgavene til det framtidige Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Fordeler og utfordringer ved et felles håndhevsingsapparat

- *Menneskerettighetsperspektivet til grunn*
Retten til ikke å bli diskriminert uavhengig av grunnlag, er en grunnleggende menneskerettighet. Ved å etablere et felles håndhevsingsapparat vil man understreke det overordnede menneskerettighetsperspektivet i alt arbeid mot diskriminering. Et slikt felles apparat vil kunne bli en sterk og uavhengig institusjon for likestilling og mot diskriminering uavhengig av diskrimineringsgrunnlag. Samtidig foreslår SMED at det tas inn et diskrimineringsforbud uavhengig av grunnlag i Grunnloven.
- *Harmonisert lovverk og felles praksis*
Et felles håndhevsingsapparat vil gjøre arbeidet med å harmonisere lovverk og praksis enklere, slik at samme grad av vern raskere blir en realitet.
- *Felles erfaringer og overføringsverdi*
Et felles håndhevsingsapparat vil gjøre det enklere å dele erfaring og trekke lærdom på tvers av diskrimineringsgrunnlagene. Fagmiljøene som i dag eksisterer på de ulike diskrimineringsområdene har mye å tilføre hverandre. Dessuten vil et felles apparat også dekke samfunnsområder der de ulike diskrimineringsgrunnlagene har mye å tjene på en samlet strategi. Et eksempel er arbeidsmarkedet.
- *Fare for at et eller flere grunnlagene drukner?*
Det kan være en fare for at enkelte diskrimineringsgrunnlag «drukner» i et felles håndhevsingsorgan. Dette er en problemstilling man må møte både gjennom håndhevsingsapparatets mandat, gjennom måten man velger å organisere apparatet på, og gjennom apparatets daglige arbeid når det er etablert.

- *Vanskelig å få på plass spisskompetanse?*

Selv om mye vil være felles i arbeidet mot diskriminering og for likestilling på tvers av grunnlagene, vil det være enkelte spørsmål som i større eller mindre grad vil være særegne for ett av grunnlagene. Hvis fordelene ved ett felles apparat ikke skal overskygges av ulempene, vil det være viktig å sørge for tilstrekkelige ressurser både personalmessig og økonomisk til å sikre tilstrekkelig spisskompetanse.

Erfaringer fra SMED det er viktig å føre videre

- *Dokumentasjon og enkeltsaker må sees i sammenheng*

I forslaget til framtidig organisering legges det opp til at behandling av enkeltsaker, dokumentasjon og påvirkning kan legges til samme organ, mens det er behov for en egen uavhengig klagenemd for enkeltsaker. Dette er en organisering som i førsteinstans ligger nært det som i dag allerede faller inn under SMEDs mandat. Vår erfaring er at dette er en god løsning, ikke minst fordi erfaringene fra enkeltsakene gir viktig kunnskap for både dokumentasjon og påvirkning.

- *Behov for mer systematisk dokumentasjon av omfang av diskriminering*

I løpet av de dem årene SMED har eksistert, har dokumentasjonsarbeid vært en viktig del av vårt arbeid. Denne dokumentasjonen er i stor grad hentet fra erfaringer fra de brukerne som selv kontakter oss. I tillegg har vi gjennomført flere egne undersøkelser.

Etter vår vurdering er det viktig at det nye håndhevingsapparatet settes i stand til å arbeide systematisk med å skaffe dokumentasjon også om omfanget av etnisk diskriminering i Norge. Det bør blant annet gjennomføres en undersøkelse om opplevd etnisk diskriminering i Norge, slik blant annet både Sverige og Danmark tidligere har gjort.

- *Lavterskeltilbud*

For at et håndhevingsapparat skal fungere på brukernes premisser, er det viktig at det er et reelt lavterskeltilbud. Det skal være enkelt å ta kontakt med oss, og det skal gå raskt å få tilbakemelding. SMEDs erfaring gjennom fem år, er at den personlige kontakten ansikt til ansikt er av stor betydning. Dette er kanskje aller viktigst når det gjelder etnisk diskriminering.

- *Landsdekkende tilbud*

En stor del av våre brukere befinner seg i eller i nærheten av hovedstaden og vi mener derfor det er viktig at håndhevingsapparatet også lokaliseres der. Men diskriminering skjer selvsagt ikke bare i Oslo. Et landsdekkende tilbud er helt nødvendig for alle diskrimineringsgrunnlagene.

Bortfall av SMEDs rettshjelp

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

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

Utvidet veiledningsplikt

SMED ser at en utvidet veiledningsplikt kan avhjelpe et behov for retts hjelp i saker om diskriminering som faller utenfor de sakstypene hvor tilsynsapparatet har vedtakskompetanse. På den annen side må vi sterkt fremheve det ressurskrevende i veiledning knyttet til slike saker. Dersom det ikke avsettes personalressurser til veiledning, vil dette enten bli utilstrekkelig veiledning eller gå på bekostning av tilsynsapparatets øvrige oppgaver. Utilstrekkelig veiledning er spesielt uheldig i forhold til denne gruppen fordi tilliten til det offentlige ofte kan være hovedproblemet i saken. SMED anbefaler derfor enten en utvidet veiledningsplikt og at denne forskriftsreguleres, eller at behovet for retts informasjon løses på annen måte. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om brukerne uansett ikke vil være bedre tjent med et alternativt retts hjelpstilbud i ikke-statlig regi.

Fri retts hjelp

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

Prosedering for domstolene

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

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



Utgitt av SMED, august 2004

Postadresse:

Postboks 677 Sentrum
NO-0106 Oslo

Besøksadresse:

Prinsensgate 22

Telefon: 22 24 69 70

Faks: 22 24 69 72

E-post: smed@smed.no

Internett: www.smed.no

Design: Cazawa Dezin

Illustrasjon: M. M. Malvin

Trykk: Tøyen Trykk AS

Denne rapporten er trykket på miljøvennlig
og Svanemerket papir.