

Innspill til
Barne- og likestillingsdepartementet
vedr.

**Handlingsplan mot rasisme og
diskriminering (2009-2013)**

Organisasjonen mot offentlig diskriminering
(OMOD)

1. Innledning

OMOD takker for BLDs invitasjon til møte d. 21 mai 2008 om arbeidet med nye handlingsplan mot rasisme og diskriminering samt til å avgi et skriftlig innspill med forslag til tiltak i den nye handlingsplanen innen 16. mai 2008. OMOD avgir med dette et slikt skriftlig innspill. Vi vil imidlertid gjerne peke på at tidsfristen for avlevering av innspillet har vært kort i betraktning av at siktemålet er en generell, tverrsektoral handlingsplan mot rasisme og diskriminering for den neste fireårsperioden. OMOD ser således på dette som innledningen til en dialog om forhåpentlig kan fortsette frem mot handlingsplanens ferdigstillelse, slik at det vil være mulig å fremme flere forslag til tiltak enn dem som er medtatt i dette dokumentet, i løpet av de kommende månedene.

1.1. OMODs mandat

OMOD er en NGO som siden 1993 har hatt som sitt formål å bistå og ivareta interessene til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av etnisitet. I dette virke har det OMOD basert seg på folkerettens normer om definisjon av og beskyttelse mot etnisk diskriminering, jf. bl.a. RDK, SP art. 2.2 og 26, ØSK art. 2, EMK art. 14 og tilleggsprotokoll nr. 12, ESP art. E og EUs rådsdirektiv 2000/43/EF og 2000/78/EF. Disse er det samtidig er OMODs fremste formål å sikre gjennomført i praksis i Norge, slik norske myndigheter har forpliktet seg til å gjøre¹.

2. Generelle synspunkter vedr. ny handlingsplan

OMOD hilser generelt initiativet til utarbeidelse av en ny handlingsplan mot etnisk diskriminering velkomment. Samtidig vil vi gjerne uttrykke stor tilfredshet med mandatet som er gitt. Mandatet uttrykker således bl.a. et ønske om at den nye handlingsplanen ”i større grad spisses mot konkrete tiltak for å bekjempe og forebygge diskriminering, enn hva tilfellet har vært med tidligere handlingsplaner”. Dessuten erklæres det at funnene i LDOs rapport *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?* avdekker ”mangel på systematikk i arbeidet mot diskriminering”, og at det er behov for en ”langsiktig og kontinuerlig innsats”. Dette uttrykker, etter OMODs oppfattelse, en realistisk analyse og gir et

¹ Norge er full deltaker i alle ovennevnte folkerettslige avtaler om beskyttelse mot etnisk diskriminering med unntak for EMK tilleggsprotokoll nr. 12 som foreløpig kun er undertegnet, og EUs ikke-diskrimineringsdirektiver som den norske regjering forpliktet seg til å gjennomføre i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006).

godt grunnlag for å få til en forsterket og mer målrettet og systematisk innsats mot etnisk diskriminering i neste handlingsplan. OMOD vil imidlertid understreke at vi fremdeles oppfatter at positive tiltak som baserer seg på resultatmål, slik som rekrutteringsmålsetninger, fremdeles bør være en del av handlingsplanene².

2.1. Handlingsplaner avgjørende for oppfyllelse av politiske målsetninger og folkerettslige forpliktelser

Utarbeidelse av periodiske, samfunnsomfattende handlingsplaner for offentlige myndigheters arbeid mot rasisme og diskriminering på grunnlag av etniske kjennetegn er, etter OMODs oppfattelse, en helt avgjørende forutsetning for at det kan skapes en slik oversikt over utfordringer og gjøres en slik planmessig innsats som er nødvendig, for at Norge kan fylle uttalte politiske målsetninger og folkerettslige forpliktelser på ikke-diskrimineringsområdet.

I forbindelse med dette er det svært viktig å være oppmerksom på at det klagebaserte vernet mot etnisk diskriminering ikke i seg selv kan gi en tilstrekkelig effektiv beskyttelse mot etnisk diskriminering, men at det er helt nødvendig at diskrimineringsproblematikk som avdekkes gjennom behandling av enkeltklager ved bl.a. LDO, utredes og møtes proaktivt med tiltak på et samfunnsmessig nivå, slik at diskriminering kan forebygges og beskyttelse ikke bare gis i etterkant til det mindretall av diskrimineringsofre som har fått kunnskap om og beviser for at de er diskriminert, og som har mot og ressurser til å reise en klagesak³.

2.2 Kontinuitet i handlingsplan arbeidet og uavhengig evaluering

Siden 1992 er det utarbeidet tre slike handlingsplaner mot rasisme og diskriminering. Særlig den siste handlingsplanen fra 2002-2006 representerte et viktig skritt på veien mot en slik helhetlig utredning av utfordringer og tiltaksbehov som er nødvendig.

Mange har derfor vært skuffet over at ansvarlige myndigheter ikke umiddelbart fulgte opp med utarbeidelse av en ny handlingsplan da handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) utløp, slik man gjorde før det da handlingsplan mot rasisme og diskriminering (1998-2002) løp ut. OMOD anbefaler at handlingsplaner og evalueringen av disse fremover gjennomføres på en slik måte at det ikke oppstår slike brudd som sender uheldige signaler

² Jf. bl.a. forpliktelsen etter RDK art. 2 til å iverksette særtiltak rettet mot særlige etniske grupper, hvis dette er nødvendig for å sikre reelt like muligheter og rettigheter.

³ Om behovet for proaktiv diskrimineringsinnsats og begrensningene ved et reaktivt, klagebasert diskrimineringsvern se bl.a. Craig, Ronald 2005: 171-218.

både til beskyttede personkategorier og personer, organisasjoner, etater og bedrifter som myndighetene skal ha med seg i arbeidet for etnisk likestilling/ikke-diskriminering.

Samtidig bør det planlegges løpende evaluering av handlingsplanene, og evalueringen bør utføres av uavhengige fagpersoner og ikke av regjeringens egen organer.

2.3 Tiltak for effektiv gjennomføring: Bindende tiltak, ansvarliggjøring, opplæring, monitorering/evaluering, sanksjonering

LDOs undersøkelsesrapport *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?*(2008) ga nylig skremmende data om ansvarlige instansers gjennomføring av flere av tiltak i Handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006). Dette gjelder også forvaltningsrettslig bindende tiltak som *pålegget* om at statlige virksomheter skal kalle inn minst en søker med innvandrerbakgrunn til jobbsamtale ved statlige tilsetninger, forutsatt at det finnes en slik søker som er kvalifisert for stillingen. I LDOs undersøkelse er det således kun et mindretall, 75 av 168 undersøkte etater, som har oppgitt at de følger det forvaltningsrettslig bindende *pålegget* om å innkalle minst en (kvalifisert) søker med innvandrerbakgrunn til samtale ved statlige tilsetninger (handlingsplanens tiltak 5.1.6 punkt 2). Samtidig oppgitt kun seks av 168 etater at de har fastsatt resultatmål for rekruttering av medarbeidere med innvandrerbakgrunn, selv om handlingsplanen ”oppfordrer” alle statlige virksomheter til å ha dette som ”personalpolitisk mål” (tiltak 5.1.6 punkt 2). Dette viser en tilsynelatende avgrunnsdyp forskjell mellom det som er lovnader i handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006), og den praksis som i virkeligheten møter personer med etnisk minoritetsbakgrunn i statlig sektor som man ellers burde kunne forvente skulle gå foran i slike spørsmål.

Utfordringen i utformningen av den nye handlingsplanen mot rasisme og diskriminering er derfor ikke bare å lokalisere problemer og utfordringer og formulere tiltak, men også å utforme dem så utvetydig og forpliktende som mulig samt å følge opp disse tiltakene med slik opplæring, monitorering, reaksjonsmuligheter og ressursavsetting at de sikres gjennomført effektivt i praksis. Bare derved vil norske myndigheter opptre i samsvar med folkerettens som er tydelig på at konvensjonspliktige tiltak mot etnisk diskriminering ikke er å anse for

gjennomført ved innføring av formalia, slik eksempelvis et pålegg i en handlingsplan vil være, men først når det kan vises at tiltaket rent faktisk virker i praksis⁴.

I handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) er det i svært mange tilfeller anvendt formuleringer der regjeringen **oppfordrer** til iverksettelse av tiltak. Dette gjelder også vis a vis eksempelvis statlige etater hvor det er full adgang til og på mange måter ville bli oppfattet som det mest naturlige å anvende pålegg, tildelingsbrev og andre styringsredskaper som gir signal om at tiltaket ønskes gjennomført med forpliktelse som driften ellers. Etter LDOs undersøkelse bør det være slutt på å ta inn ikke-bindende oppfordringer og hensiktserklæringer som ikke forplikter til handling, inn i handlingsplanene mot rasisme og diskriminering.

2.4 Økonomi

Tidligere handlingsplaner mot rasisme og diskriminering har ikke hatt egne penger eller stillinger med seg. I stedet er det overlatt til de gjennomføringsansvarlige fagdepartementene å finne finansiering og gjennomføre tiltak innen ordinære budsjetter og medarbeiderressurser. Ressurskonkurransen med andre formål som gjennomføringsansvarlige instanser kan oppleve å ha en sterkere plikt til å ivareta, kan derved være en grunn til at tiltak i handlingsplanene mot rasisme og diskriminering ikke gjennomføres som forutsatt. Samtidig skapes det ikke oversikt over hvor mange (eller hvor få) økonomiske ressurser som settes inn mot diskriminering, slik at spørsmål om økonomisk satsning på ikke-diskriminering og pengebruk vis a vis andre offentlige utgifter samt prioritering av midlene mellom forskjellige ikke-diskriminering tiltak unndrar seg minoritetsorganisasjonenes innsyn og offentlig debatt. Andre handlingsplaner som eksempelvis den nye Handlingsplan mot tvangsekteskap, er ledsaget av betydelige økonomiske satsinger bl.a. på opprettelse av et betydelig antall stillinger som skal sikre spesialkompetanse inn mot videregående skoler som er berørt av problemstillingen. Dette er en fremgangsmåte som i utgangspunktet ikke vil være mindre naturlig på ikke-diskrimineringsområdet

De få ikke-statlige organisasjonene som jobber med spørsmål om etnisk diskriminering og likestilling slik som OMOD, har lenge fått samme lave tilskudd. Samtidig har forventningene til vår ytelse økt bl.a. hos offentlige myndigheter som OMOD fungerer som rådgiver for.

⁴ Jf. bl.a. CERD (dansk jurist)

2.5 Metoder til identifikasjon av utfordringer: Gjennomgang av folkerettslige forpliktelser, funn av diskriminering hos LDO, SSB osv.

Som nevnt ovenfor ser OMOD handlingsplanene mot rasisme og diskriminering som det dokument hvor regjeringens samlede proaktive innsats for å beskytte mot etnisk diskriminering/tilrettelegge for etnisk likestilling fastsettes. OMOD ser det derfor som regjeringens oppgave å undersøke behovet for proaktive tiltak også utover områdene som er særlig skissert (arbeidsliv, boligmarked, offentlig tjenesteyting, uteliv). Dette vil ikke minst gjelde på felter hvor det er bruk for tiltak for at Norge skal etterleve folkerettslige forpliktelser, slik regjeringen tilsynelatende også legger opp til ved å inndra ECRIs kommende landrapport i arbeidet med handlingsplanen.

3. Handlingsplan mot rasisme og diskriminering/Tiltaksforslag

3.1 Individuell rettsbeskyttelse mot etnisk diskriminering

3.1.1 Opprettelse av målrettet støtteordning som skal sikre kapasitet og kompetanse til å yte spesialisert rettshjelp i klagesaker om etnisk diskriminering hos nøkkelorganisasjoner

Diskrimineringsloven og ikke-diskrimineringsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, boliglovene, straffeloven, menneskerettighetsloven m.m. har etter hvert etablert et godt normativt grunnlag når det gjelder den materielle beskyttelsen mot etnisk diskriminering. Den største utfordringen består nå i å få lov bestemmelser og håndhevingsorganer til sammen å utgjøre et effektivt rettsvern mot etnisk diskriminering som også er prosessuelt effektivt i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. På dette punktet er det dessverre fremdeles mangler som gjør til at det kan stilles spørsmål ved det individuelle rettsvernets kvalitet i praksis.

Dette gjelder helt særlig spørsmålet om adgang til nødvendig hjelp til partsrepresentasjon for domstolene (fri saksførsel), i klagesaker for andre offentlige organer enn LDO samt i saker for LDO hvor det er etterforskningsbehov før den innledede bevisbyrden kan løftes. På disse feltene ga rettshjelpstilbudet hos SMED tidligere et bedre tilbud som har ført til at mulighetene til å få beskyttelse i flere typer diskrimineringssaker i dag er lavere enn før nedleggelsen av det offentlige tilbudet om fritt rettsråd og partsrepresentasjon (og støtte til

saksførsel i prinsipielle diskrimineringsaker) ble nedlagt pr.1/1 1996. Samtidig er det dokumentert og erkjent i offentlige dokumenter bl.a. NOU 2002:12 at denne svekkelsen av mulighetene til partsrepresentasjon under den nye klageordningen i særlig grad rammer personer med minoritetsbakgrunn, ettersom denne gruppen har særlige utfordringer i forhold til språk- og samfunnskunnskaper som gjør at færre har mulighet til å etterforske og føre egen klagesak, samtidig som personer i denne kategorien er ekstra utsatt for flere former for diskriminering.

I diskrimineringsloven legger § 12 om organisasjoners adgang til å opptre som fullmektig mv. opp til at dette rettshjelpsbehovet, etter nedleggelsen av SMED, skal dekkes av frivillige organisasjoner som OMOD. Det samme gjelder EUs ikke-diskrimineringsdirektiver som etablerer dette som en europeisk standard, og som den norske diskrimineringsloven bl.a. er en gjennomføring av. Etter nedleggelsen av SMED er det likevel ikke gjort noen tiltak for å sikre at det faktisk finnes ressurser i de frivillige organisasjonene til å gi slik rettsråd og hjelp til saksførsel som diskrimineringsloven § 12 legger opp til⁵. Tvert imot er det slik at støtten til de få organisasjonene i Norge som har kompetanse til å ta på seg dette, ikke har økt i en årrekke. Dette gjelder i hvert fall OMOD som var initiativtaker til opprettelsen av SMED nettopp på grunn av den store pågangen av saker, og fordi vi så at slike saker av hensyn til klagerne må behandles av faste medarbeidere som kan utvikle kompetanse på feltet over tid. OMOD som pt. er den eneste frivillige organisasjonen som tilbyr partsrepresentasjon i enkeltklagesaker om etnisk diskriminering, har mottatt samme lave grunnstøtte uten økning de siste 6-7 år.

For øyeblikket er manglende rettshjelpstilbud den viktigste faktor som hindrer et fullt effektivt rettsvern mot etnisk diskriminering slik OMOD allerede pekte på da SMED ble besluttet nedlagt og som også SMED også selv uttrykte stor bekymring for. Bl.a. er dette sannsynligvis forklaringen på at det siden 2006 er fremmet og dokumentert et fallende antall individuelle klagesaker om etnisk diskriminering, sammenliknet med perioden under SMED. Her er det behov for gjenoppretting av et sentralt element i den prosessuelle kjeden som skal sikre et reelt effektivt rettsvern i samsvar med Norges forpliktelser etter RDK art. 6 m.m., hvor det forutsettes tilstrekkelig tilgang til rettmidler. Samtidig er dette nå noe som LDO selv tydelig ser behov for og uttrykker ønske om i rapporten *Kartlegging av diskriminering i*

⁵ Når det gjelder adgangen til å søke rettshjelp etter rettshjelpsloven, gjelder det dessuten fremdeles at denne er i praksis er ubrukelig i saker om diskriminering fordi diskriminering ikke er et prioritert saksområde.

statlig sektor - første trinn? (LDO 2008: 16, 65). Vi mener OMOD kunne dekket dette retthjelpsbehovet gitt at organisasjonen fikk tilført ressurser.

3.4 Innføring av obligatorisk undervisning i ungdomsskole/videregående om definisjon og identifikasjon av etnisk diskriminering, konvensjonsforpliktelser, norsk ikke-diskrimineringslovgivning og klagemuligheter hos LDO m.m. (jf. RDK art. 7).

Etter FNs rasediskrimineringskonvensjon art. 7 plikter Norge bl.a. å sikre at elever undervises om retten til ikke-diskriminering og normene som er gitt i folkerettslige avtaler (jf. siste del av artikkelen). Dette vil bl.a. omfatte at de gis kunnskap om forbudene mot etnisk diskriminering, klagemuligheter og definisjon/identifikasjon av diskriminering, slik at elevene blir i stand til beskytte seg selv og andre mot diskriminering i sitt fremtidige liv. RDK art. 7 og andre internasjonale standarder vedr. opplysning om ikke-diskriminering har hittil ikke vært særlig påaktet i norsk antidiskrimineringspolitikk. Norge er imidlertid like forpliktet til å sikre gjennomføring av denne bestemmelsen som andre artikler i RDK. Samtidig vil kunnskap om definisjon og identifikasjon av etnisk diskriminering, lovverk og klagemuligheter osv. være en forutsetning for at enkeltpersoner i fremtiden vil kunne beskytte seg selv og andre mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, kjønn osv. I

3.5 Sikring av diskrimineringsperspektivet i opplæring/undervisning av offentlig ansatte m.m. om såkalt ”flerkulturell forståelse” (jf. RDK art. 7).

Blant behovene som LDOs rapport *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?* retter fokus mot, er behov for opplæring av statlig/offentlig ansatte og ledere i spørsmål om etnisk diskriminering. Dette bør både gi anledning til en gjennomgang av behovet for ny undervisning og av innholdet i den undervisning som allerede gis til på utdanninger og til personer innen offentlig tjenesteyting. Undervisning i såkalt ”flerkulturell forståelse” har nå foregått i en årrekke, og et av tiltakene i Handlingsplanen for 2002-2006 var bl.a. at flere utdanningsinstitusjoner som utdanner for offentlig tjenesteyting, skulle fokusere på ”flerkulturell forståelse” og at temaet skulle inn i utdanningenes rammeplaner (tiltak 5.2.1). OMOD har kunnskap om at undervisningsmaterieell som er anvendt i slik undervisning i flerkulturell forståelse inneholder svært lite om etnisk diskriminering. Noe undervisningsmaterieell har også vært direkte fordomsfullt i sine karakteristikk av etniske grupper. OMOD ønsker en gjennomgang for å sikre at slik undervisning nettopp formidler et

oppgjør med stereotypier og setter kompetanser rundt ikke-diskriminering i sentrum. Det bør dessuten overveies å endre betegnelsen på slik undervisning av medarbeidere i offentlig sektor. Om man ikke ønsker å snakke direkte om undervisning i ikke-diskriminering eller etnisk likestilling, vil OMOD foretrekke at man heller snakker om opplæring i ”håndtering av det etniske mangfoldet”.

3.6 Strategisk program for overvåkning av etnisk diskriminering i offentlig forvaltning

Selv om proaktive tiltak allerede spiller en rolle i norsk ikke-diskrimineringspolitikk, har den overordnede strategiske organisering av arbeidet med proaktive tiltak på langt nær vært gjenstand for samme offentlige utredning og prioritering som det klagebaserte vernet. Samtidig har LDOs rapport *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trin?* har tydeliggjort behovet for systematisering og effektivisering av arbeidet med proaktive ikke-diskrimineringstiltak. I tillegg til å løse problemene i tilknytning til gjennomføring, ser OMOD også et stort behov for å *kunnskapsbasere* innsatsen mot etnisk diskriminering i bl.a. offentlig sektor.

Vitensgrunnlaget for iverksettelsen av tiltak mot diskriminering har hittil vært enkeltsaker fra det klagebaserte bekjempelsessystemet (SMED/LDO) samt spørreundersøkelser og levekårsmessige indikator undersøkelser som ikke direkte belyser forekomst av etnisk diskriminering, men heller subjektiv, ”opplevd diskriminering”, eller etniske levekårsulikheter.

Undersøkelser som tar sikte på å kartlegge faktisk forekomst av etnisk diskriminering på aggregert nivå har hittil vært en mangelvare. Slike undersøkelser som rettes inn mot spesifikke problemstillinger på et strukturelt nivå og måler forskjeller i behandling eller virkninger etter etnisitet, er det etter OMODs oppfattelse mangel på. Dette kan i første omgang dreie seg om statistisk kartlegging av faktiske forskjeller i behandling (differential outcome) på felter hvor dette vil være betenkelig, slik som å undersøke ”etniske” ulikheter i ambulansetjenestens responstid eller eksempelvis politiets praksis i bagatellsaker. Er et slikt faktum etablert, slik som eksempelvis høyere barnedødelighet blant etnisk minoriteter, kan dette undersøkes videre om former for direkte eller indirekte diskriminerende praksis kan være (del)årsak.

Slike statistiske data bør samtidig analyseres og publiseres i sammenheng slik at de blir lett tilgjengelig for offentligheten og forskjellige datakilder om et gitt problemfelt kan sammenstilles.

3.7 Systematisk gjennomgang av offentlig forvaltning for diskriminerende effekter

Etter RDK art. 2.c plikter norske myndigheter å ”ta effektive skritt for å granske statlig, nasjonal og lokal myndighetsutøvelse og endre, oppheve eller sette ut av kraft lover og bestemmelser som fører til eller opprettholder rasediskriminering hvor den enn måtte forekomme”. En del slikt arbeid er gjort og en del regler og praksis som ble vurdert som diskriminerende er endret. Dette arbeidet med å gå gjennom lovverk, regler og praksis for diskriminerende effekter er imidlertid, etter det OMOD vet, hittil ikke systematisert, og mens noen direkte former for diskriminering er endret, har det vært mindre fokus på å identifisere indirekte og systemisk diskriminering.

4. Aktuell forskningsagenda

I forbindelse med høringen om LDOs undersøkelsesrapport *Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?* ble OMOD bedt om å fremme forslag til videre forskning i etnisk diskriminering. Nedenfor følger en liste over forhold som OMOD mener at en fremtidig forskning/monitorering kan omfatte.

- Gjennomføre oppfølgingsundersøkelse på SMED og OMODs spørreundersøkelse om etnisk diskriminering i rettsapparatet *Norge – en rettstat for alle?* (2000). Inkludere både politi og domstoler denne gangen.
- Hvordan prioriteres påtale og henleggelse ut fra begrunnelser om kapasitet i saker hvor personer med hhv. norsk og minoritetsbakgrunn er offer/mistenkt.
- Hvem får bøter? Sammenlikne bøtelegging av personer med norsk og minoritetsbakgrunn for samme forseelser.
- Hvilke saker ”ordnes på stedet” – gjelder denne ordningen bare Ola Nordmann? Sammenlikning.
- Straffeutmåling sammenlikne minoritet/majoritet for tilsvarende forhold
- Hvilke saker går til forliksråd og ikke. Sammenlikne behandlingen av personer med norsk og ikke-vestlig minoritetsbakgrunn.
- Politi: Hvem stanses? (Stopp and search)
- Toll: Hvem stanses?
- Sammenlikne saksbehandlingstid i statlige etater personer m. norsk og minoritetsbakgrunn
- Tolking. Oppfylles tolkningsbehovet i helsevesenet?
- Hvem får/mister autorisasjon (eks. lege)?
- Ombud (f.eks. pasient): Hvem klager og hvorfor?
- Spesialenheten: Klagesaker om språkbruk, vold og sjikanering. Hvem klager?
- Kartlegging: Hvordan oppfylles sektoransvaret ? jf. Stortingsmelding 49
- Konkret kartlegging av skriftlige dokumenter om ikke-diskriminering i etatene (kunde/personalepolitikk, atferdskodeks).
- Er det lik adgang til legetjenester/fastlege

