

Kartlegging av diskriminering i statlig sektor – første trinn?

En rapport basert på redegjørelser fra departementer og underliggende etater om deres arbeid mot diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

**«Staten tar ikke rasisme og
diskriminering på alvor!»**

**Likestillings- og
diskrimineringsombudet**



Innhold

1.	Enkelthendelser eller diskriminerende strukturer?	7
2.	Sammendrag	11
3.	Statlig diskriminering eller diskriminering i staten?	19
4.	Overordnede føringer og lederforankring	23
5.	Staten som tjenesteyter	27
6.	Staten som arbeidsgiver	35
7.	Kunnskap om diskriminering utøvd i statlig sektor	43
8.	SMED og LDO	49
9.	Hvor mye diskriminering kan staten leve med?	59
10.	Anbefalinger	63
11.	Oversikt over redegjørelsene	67
13.	Kilder til kunnskap om offentlig diskriminering	73
	Vedlegg: brevet fra AID	75

Forkortelser brukt i rapporten

AID: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

BLD: Barne- og likestillingsdepartementet

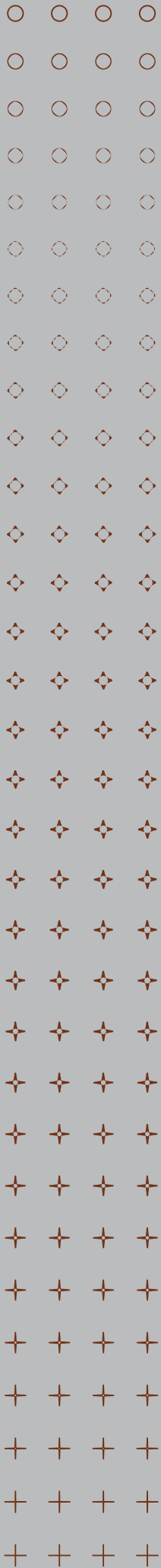
FAD: Fornyings- og administrasjonsdepartementet

IMDI: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

LDO: Likestillings- og diskrimineringsombudet

NOVA: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

SMED: Senter mot etnisk diskriminering



1. Enkelthendelser eller diskriminerende strukturer?

Den 6. august 2007 i Sofienbergparken i Oslo skjedde det noe som skulle brenne seg fast i manges minner. Ali Farah ble slått ned. Ambulanse ble tilkalt, men ambulanspersonalet forlot ham blødende og bevisstløs. Politiet som var tilstede betegnet ham som «neger» og spurte etter identitetspapirene hans. Farahs møte med ambulansvesenet og politiet denne sommerdagen ble avbildet og spredt i media over hele landet. Reaksjonene lot ikke vente på seg, og begreper som «offentlig rasisme» og «strukturell diskriminering» var å lese i avisinnlegg og høre i debatter. Tre uker senere, den 3. september 2007, uttalte arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen i media:

«For meg virker det som Ola Nordmann fikk opp øynene for den urettferdigheten som finnes her. Jeg startet kampen mest for min egen familie, men jeg så jo at den berørte så mange andre her i landet».

Kohinoor Nordberg,
samboeren til Ali Farah,
desember 2007

«Påstander om diskriminerende holdninger i det offentlige må tas alvorlig. Derfor setter vi nå i gang en bred og systematisk kartlegging av hvordan den faktiske situasjonen er når det gjelder etnisk diskriminering fra myndighetspersoner. Det er enkelt å finne folk som føler seg diskriminert. Det er imidlertid ikke like enkelt å avsløre om det dreier seg om enkeltpersoner som ikke gjør jobben sin skikkelig, eller om det er diskriminerende strukturer. Vi vil nå gjøre en grundig kartlegging av hvor omfattende diskriminering er i de offentlige virksomhetene før vi setter i gang konkrete tiltak».
(VG 03.09.07)

1.1. Om kartleggingen

I september 2007 sendte arbeids- og inkluderingsministeren en forespørsel til alle statsrådene og viste til at regjeringen hadde besluttet å igangsette en bred og systematisk kartlegging. Den skulle vise hvordan den faktiske situasjonen er når det gjelder diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor, og hva som gjøres for å bekjempe diskriminering. Brevet fra ministeren finnes bakerst i rapporten.

Alle departementer med underliggende etater ble bedt om følgende:

- Gi en beskrivelse av hva som gjøres for å bekjempe diskriminering innen statlig sektor.
- Gi en beskrivelse av eventuell forekomst av diskriminering/ opplevd forskjellsbehandling utøvd av statlige myndigheter.

De ble særlig bedt om å redegjøre for:

- Føringer/styringssignaler som gis i tildelingsbrev til underliggende etater for å bekjempe etnisk diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn.
- Kompetanseoppbyggingstiltak og bevisstgjøringstiltak for å bekjempe etnisk diskriminering og håndtere opplevd diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn.
- Personalpolitiske målsettinger/rekrutteringspraksis for å fremme mangfold i arbeidsstokken.
- Om minoritetsperspektivet er integrert i lederopplæring.
- Hvordan behandles eventuelle klager på/henvendelser om diskriminering.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) fikk i oppdrag å:

- Oppsummere materialet.
- Oppsummere rapporter fra LDO og Senter mot etnisk diskriminering (SMED) om opplevd diskriminering utøvd av statlige myndigheter.
- Oppsummere andre rapporter om diskriminering/opplevd forskjellsbehandling
- Gi anbefalinger til eventuelle videre undersøkelser og/eller strakstiltak.

1.2. Biter av bildet

Ombudet vil innledningsvis slå fast at denne rapporten ikke bygger på en bred og systematisk kartlegging av diskriminering utøvd av staten. Rapporten er en oppsummering av redegjørelser fra departementer og noen underliggende etater om deres arbeid mot diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn. Den gir ikke en objektiv eller helhetlig oversikt over diskriminering og tiltak. Tallmaterialet og analysen baserer seg i hovedsak på virksomhetenes egne svar. Ett departement og mange underliggende etater har ikke levert redegjørelse, og av de som har levert er det mange som ikke har besvart alle spørsmålene.

Myndighetene bør anse rapporten som trinn én på veien mot å tegne et større bilde av rasisme og diskriminering utøvd av staten, og av statens arbeid mot rasisme og diskriminering.

Trinn to må være å lytte til personer med innvandrerbakgrunn som selv rammes av rasisme og diskriminering. Skal statlige myndigheter ha troverdighet i sitt arbeid mot diskriminering, må både ledere og ansatte i staten vite hvordan personer med innvandrerbakgrunn selv opplever møtet med deres virksomheter. Ombudet anbefaler derfor at det umiddelbart settes i verk en undersøkelse om opplevd rasisme og diskriminering utøvd av staten.

Trinn to må samtidig være å omsette løftene fra politisk hold om nulltoleranse mot rasisme og diskriminering til at dette arbeidet gis prioritet. Alle deler av staten har et ansvar for å motarbeide rasisme og diskriminering. Det må vises i planer, mål og resultater.

«Jeg forventer at offentlig sektor går foran!»

Barne- og
likestillingsminister
Manuela Ramin-Osmundsen,
november 2007

1.3. Avgrensning

Departementene og underliggende etater ble bedt om å redegjøre for sitt arbeid mot etnisk diskriminering og for deres kjennskap til forekomst av slik diskriminering på deres ansvarsområde. Redegjørelsene skulle avgrenses til diskriminering som rammer personer med innvandrerbakgrunn. Personer med innvandrerbakgrunn defineres i brevet som personer som selv har innvandret til Norge med to utenlandsfødte foreldre, samt personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre. Det varierer hvorvidt virksomhetene har lagt til grunn denne definisjonen i sine svar. For en definisjon av diskriminering på grunn av etnisitet mm vises det til kapittel 3.

Samer og nasjonale minoriteter har et lovmessig vern mot etnisk diskriminering og opplever diskriminering. De er ikke innlemmet i denne kartleggingen. Ombudet anbefaler at det også gjøres undersøkelser av diskriminering utøvd av staten overfor disse gruppene, og at det settes inn egnede tiltak.

1.4. Metodiske utfordringer

Alle departementer ble bedt om å redegjøre for tiltak for å bekjempe etnisk diskriminering på eget ansvarsområde. Underliggende etater ble særlig bedt om å redegjøre for tiltak iverksatt for å bekjempe etnisk diskriminering i forbindelse med publikumsrettede tjenester. Oppdraget er oppfattet og løst på ulike måter av virksomhetene.

For eksempel har noen underliggende etater redegjort både for

hva de gjør som arbeidsgiver og som tjenesteyter for å motvirke etnisk diskriminering. Andre skriver at de oppfatter det slik at deres virksomhet faller utenfor kartleggingen fordi de ikke har publikumsrettede tjenester. Flere underliggende etater viser også til at tiden for å besvare henvendelsen har vært for knapp.

Ombudet oppfatter brevet fra arbeids- og inkluderingsministeren til statsrådene som lite presist på enkelte punkter, og ser at det har gitt rom for flere tolkninger av hva redegjørelsen skulle inneholde. Det har også vært rom for flere tolkninger av hva departementene skulle svare på og hva underliggende etater skulle svare på. I brevet fra AIDs statsråd er det bedt om selvstendige redegjørelser fra underliggende etater, men ikke alle departementer har videresendt brevet til sine etater. Videre har noen underliggende etater redegjort for sine underliggende etater, mens andre har videresendt brevet til dem for en selvstendig redegjørelse. Dette har medført at redegjørelsene har store variasjoner, og at det derfor er vanskelig å sammenligne dem.

1.5. Innspill fra organisasjoner

Ombudet har avholdt møter med følgende organisasjoner/instanser underveis i arbeidet med rapporten, og har mottatt nyttige innspill fra samtlige: Antirasistisk Senter, MiRA-Senteret, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene, Innvandrernes Landsorganisasjon, Organisasjonen mot offentlig diskriminering og Sosial- og helsedirektoratet. Flere av dem har vist en pragmatisk holdning til kartleggingen, og har påpekt at den ikke er tilstrekkelig til å gi et reelt bilde av diskriminering og rasisme utøvd av staten.

2. Sammendrag

16 departementer og 152 underliggende etater har levert redegjørelser. Utenriksdepartementet er det eneste departementet som ikke har levert svar. I tillegg har 78 etater som ligger under diverse departementer ikke levert svar. Ombudets oppsummering bygger på de spørsmålene arbeids- og inkluderingsministeren stilte i sitt brev til virksomhetene. Vi har operasjonalisert disse ved å se på staten som arbeidsgiver og staten som tjenesteyter. I tillegg til å oppsummere har vi også gjort enkelte analyser av besvarelsene.

2.1. Sprik i oppfatning av situasjonen?

Av de 168 virksomhetene som har besvart er det kun Politidirektoratet som svarer at de kjenner til, eller selv har fremskaffet, kunnskap om etnisk diskriminering på eget ansvarsområde. Enkelte erkjenner at diskriminering kan forekomme i deres virksomhet, men sier at de ikke har kjennskap til om det har skjedd.

Ingen oppgir at de har kartlagt sin virksomhet for å avdekke eventuell diskriminering, med unntak av én virksomhet som viser til en brukerundersøkelse om hvorvidt brukerne hadde tillit til saksbehandlingen. Det kan tyde på at flertallet har en oppfatning om at diskriminering ikke forekommer eller kan forekomme i deres virksomhet. Kun 13 av de 168 virksomhetene oppgir at de har mottatt klager som har omhandlet etnisk diskriminering.

Kartleggingen har sitt utgangspunkt i at personer med innvandrerbakgrunn, organisasjoner og media høsten 2007 rettet søkelyset mot rasisme og diskriminering i staten. Saken med Ali Farah var et konkret tilfelle som bidro til å reise en debatt om rasisme og diskriminering utøvd av statlige myndigheter. Dødsfallet til Eugene Obiora under en arrestasjon i Trondheim et annet. Disse sakene er spesielt alvorlige, men utover disse to er det mange med innvandrerbakgrunn som har gitt uttrykk for at de har ment seg diskriminert av statlige myndigheter. Dette kommer fram i henvendelser og saker som Senter mot etnisk diskriminering og senere LDO har mottatt. Organisasjoner som jobber mot rasisme og diskriminering har også i en årrekke meldt om usaklig forskjellsbehandling av personer med innvandrerbakgrunn. På bakgrunn av dette antar vi at det er et sprik mellom hvordan statlig

«Det er som å spørre
mobberne om de
mobber»

Person med
minoritetsbakgrunn

sektor i denne kartleggingen oppfatter situasjonen med hensyn til diskriminering i staten, og hvordan blant andre organisasjoner som arbeider mot rasisme og diskriminering ser på situasjonen.

2.2. Mange tiltak – lite helhet

Redegjørelsene gir, sett under ett, inntrykk av at arbeidet mot diskriminering i statlig sektor preges av mange tiltak uten systematisk og helhetlig tilnærming. Rasisme og diskriminering fremstår fortsatt som et relativt nytt tema i mange virksomheter. Inntrykket er at anti-diskriminering og det å sikre like muligheter ikke er en innarbeidet del av staten verken på overordnet nivå eller i hver enkelt virksomhet.

2.3. Noen gjør mye, mange gjør noe, noen gjør ingenting

24 av virksomhetene oppgir at de ikke har noen tiltak mot etnisk diskriminering overhodet. De oppgir at de ikke ser behovet for det. Flertallet begrunner dette med at diskriminering ikke skjer hos dem. Noen begrunner det også med at hos dem får alle lik behandling, og at dette i seg selv umuliggjør at diskriminering kan skje.

Av de 168 besvarelsene er det videre 30 av virksomhetene, som ikke har tiltak mot etnisk diskriminering utover tiltak for å øke antall ansatte med innvandrerbakgrunn.

Til sammen rapporteres det likevel om mange tiltak der noen gjør mye og mange gjør noe. Det viser at arbeid mot diskriminering ikke er fraværende i staten, men som nevnt i 2.2 tyder det på manglende systematikk og helhet.

Det rapporteres hovedsaklig om tiltak for å hindre diskriminering ved rekruttering, og om kompetansehevingstiltak rettet både mot ledelsen og ansatte. Noen tilrettelegger for personer med innvandrerbakgrunn som ansatte og/eller som brukere av virksomhetens tjenester.

2.4. Kun 75 av 168 oppgir at de følger statlig pålegg om rekruttering

Kun 6 virksomheter av de 168 som har besvart, oppgir konkrete mål for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Kun 75 virksomheter oppgir at de følger det statlige pålegget om å innkalle minst én kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til jobbintervju.

Selv om regjeringen har satt seg som mål at statlig sektor skal gjenspeile befolkningen er det en uklarhet med hensyn til hvilke deler av innvandrerbefolkningen som er mål for tiltakene, og det er utilstrekkelig måling av resultater.

2.5. Mangel på kunnskap om diskriminering

45 av virksomhetene som har levert svar oppgir at de ikke har kompetanse- og bevisstgjøringstiltak for å bekjempe og håndtere diskriminering. Hele 66 av virksomhetene som har levert redegjørelse har ikke besvart spørsmålet. Kun 32 oppgir at de har slike tiltak. Det rapporteres da i hovedsak om kurs i flerkulturell forståelse og lignende; ikke kurs om diskriminering.

Utover mangel på tiltak for å heve kunnskapen om å arbeide mot diskriminering, viser kartleggingen en forvirring blant virksomhetene om målgrupper og mål for arbeidet mot etnisk diskriminering. Hele 24 virksomheter svarer at de ikke behøver tiltak mot diskriminering. Få klager på diskriminering fanges opp. Mange av virksomhetene slår fast at diskriminering ikke skjer i deres virksomhet selv om de ikke har kartlagt situasjonen. Alt dette gjør det betimelig å hevde at det er en mangel på kunnskap i staten om hva diskriminering er, og på statens ansvar for å hindre diskriminering og fremme like muligheter.

2.6. Manglende lederforankring

Kun halvparten av virksomhetene har svart på spørsmålet om minoritetsperspektiv er integrert i lederopplæringstiltak. Det kan tyde på at mange ikke har noe å vise til på dette punktet. Av de som har svart, skriver 46 virksomheter at de ikke har et fokus på minoritetsspørsmål i sine lederopplæringstiltak. 25 svarer at de har lederopplæring med minoritetsperspektiv, eller avgir et svar som kan tolkes slik.

Det at en rekke virksomheter ikke har avgitt redegjørelse, og at mange ikke følger statlige pålegg, gir grunn til å tro at arbeid mot diskriminering ikke prioriteres i mange av virksomhetene, og at arbeidet heller ikke er lederforankret. Det kan også skyldes uklarhet om hva tiltak mot diskriminering faktisk er. For eksempel kan det være flere som følger det statlige pålegget om å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn som ikke har definert det som et ikke-diskrimineringstiltak.

2.7. Ikke innarbeidet del av virksomheten

Ingen oppgir at de har kartlagt sin virksomhet for å avdekke eventuell diskriminering, med unntak av én virksomhet som viser til en brukerundersøkelse om hvorvidt brukerne hadde tillit til saksbehandlingen. En systematisk kartlegging av egen virksomhet gir grunnlag for å innarbeide arbeid mot rasisme og diskriminering, og for å fremme like muligheter som en integrert del av hele virksomheten.

I svarene omtales personer med innvandrerbakgrunn og arbeidet mot etnisk diskriminering i stor grad som noe «utenpå» eller «noe i tillegg», ikke som en del av det ordinære. Denne måten å formulere seg på gir et inntrykk av at virksomhetene, og statlig sektor som sådan, har et ubevisst forhold til at befolknings sammensetningen i Norge har endret seg de siste tiårene.

2.8. Mål for ikke-diskriminering

Virksomhetene er bedt om å redegjøre for innhold, omfang og eventuelle resultater av tiltak mot etnisk diskriminering. På ett område har staten pålagt seg selv å lage planer med mål. Det er for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Utover dette tilligger det den enkelte virksomhet å sette mål for sitt arbeid mot diskriminering, måle resultater og følge utviklingen over tid. I redegjørelsene er det få eller ingen av virksomhetene som nevner konkrete mål for ikke-diskrimineringsarbeidet utover mål for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn eller mål om å være en inkluderende arbeidsplass.

Statlige myndigheter gir årlige tildelingsbrev eller andre styringsdokumenter til underliggende etater med budsjett for året og føringer for hva etaten skal prioritere det kommende året. Departementer og underliggende etater som i denne kartleggingen redegjør for føringer og styringssignaler i tildelingsbrev og lignende styrende dokumenter, oppgir i hovedsak at det er gitt pålegg knyttet til å øke rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn, og ikke om andre føringer i arbeid mot diskriminering.

2.9. Mangfoldsvisjon for ansatte - ikke for brukere

Selv om det ikke er bedt spesifikt om å redegjøre for dette, har en rekke av virksomhetene rapportert om at de har en visjon om eller mål med hensyn til mangfold i arbeidsstokken. Flere skriver at de har en visjon om å være en inkluderende arbeidsplass. Derimot er det få eller ingen av virksomhetene med publikumskontakt som rapporterer

om at de har et motto eller lignende som anerkjenner mangfold blant brukere i sin tjenesteyting.

2.10. Likeverdige offentlige tjenester uten tolk?

Selv om flere av virksomhetene oppgir at de har verdier om likeverdig behandling, er det kun ti av 168 virksomheter som oppgir at de bruker tolk. Kun ti oppgir at de oversetter noe av sitt materiell til flere språk enn engelsk. 22 av 168 virksomheter har andre tiltak for tilrettelegging. Totalt er det langt under halvparten av virksomhetene som oppgir at de tilrettelegger språklig og/eller på andre måter.

2.11. Anbefalinger

På bakgrunn av denne rapporten og ombudets arbeid med å bekjempe rasisme og diskriminering samt fremme like muligheter gis følgende anbefalinger:

Hovedanbefaling

LDO anbefaler at alle statlige virksomheter skal ha årsplaner med mål og tiltak for å hindre rasisme og diskriminering og fremme like muligheter både som tjenesteyter og arbeidsgiver. At dette skal utarbeides på bakgrunn av en systematisk gjennomgang av virksomhetens regler, rutiner og prosesser. Og at det skal rapporteres årlig for status i henhold til plan og mål. Samtidig anbefaler LDO at unnlattelse fra å utarbeide planer med mål og rapportering må sanksjoneres.

LDO sine anbefalinger til strakstiltak

- At toppledelsen i alle departementer og direktorater skal ha gjennomgått opplæring i planlegging for å hindre rasisme og diskriminering og fremme like muligheter.
- At arbeid mot rasisme og diskriminering innlemmes i HMS-arbeidet i alle statlige virksomheter.
- At ledere og ansatte i alle statlige virksomheter sikres kompetanse om hva rasisme og diskriminering er, hvordan det forebygges og hvordan det håndteres dersom diskriminering og/eller rasisme skjer.
- Å bygge videre på denne kartleggingen med forskning på den faktiske situasjonen med hensyn til rasisme og diskriminering: særlig indirekte diskriminering utøvd av staten.
- Å gjennomføre en undersøkelse om opplevd diskriminering og rasisme utøvd av staten som kan gi grunnlag for utfyllende anbefalinger.
- Å etablere rutiner for å motta og registrere klager på rasisme og diskriminering i alle statlige virksomheter og gjøre disse kjent for publikum. Klager må registreres og eventuelt henvises videre til LDO

som klageinstans. LDOs veiledningstilbud og klagebehandling må gjøres bedre kjent for både statlige virksomheter og blant grupper som er utsatt for rasisme og diskriminering.

- At statlige pålegg knyttet til rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn gjennomføres av alle statlige virksomheter.
- At alle statlige virksomheter gjennomfører konsekvensutredninger i henhold til utredningsinstruksen. AIDs veileder må gjøres bedre kjent, og det må utvikles kurs i hvordan konsekvensutredninger for å hindre diskriminering gjøres.

Andre anbefalinger

- At tildelingsbrev, andre styringsdokumenter og styringsdialog med underliggende etater må gi føringer for at det utarbeides planer og mål for å motarbeide rasisme og diskriminering i alle deler av virksomheten.
- At alle toppledere i underliggende etater må gjennomgå opplæring i å planlegge for å hindre rasisme og diskriminering og for å fremme like muligheter.
- At det sikres at personalledere i alle statlige virksomheter får kompetanse på hvordan en hindrer rasisme og diskriminering og hvordan en fremmer like muligheter som arbeidsgiver. LDO, IMDi og andres veiledning om dette må gjøres bedre kjent og tilbudet tas i bruk av flere statlige virksomheter.
- Å gi veiledning til statlige virksomheter i hvordan hindre rasisme og diskriminering, og fremme like muligheter for alle.
- At offentlige tjenester blir likeverdige for alle brukere. IMDis veiledning om likeverdige offentlige tjenester må gjøres bedre kjent og brukes av flere.
- Å etablere en idébank for spredning av gode ideer for å hindre rasisme og diskriminering i tjenesteyting og personalpolitikk.
- At diskriminering tas inn som et prioritert område for rettshjelp.
- Å tilføre organisasjoner ressurser til å gi rettshjelp til personer som opplever rasisme og diskriminering.
- Å kurse medlemmer i organisasjoner til å bistå personer som opplever rasisme og diskriminering.
- Å tilføre organisasjoner, fagforeninger og andre som mottar henvendelser om rasisme og diskriminering ressurser til å registrere slike henvendelser.
- Å etablere en sentral database for å registrere henvendelser om rasisme og diskriminering som mottas av statlige virksomheter, fagforeninger, organisasjoner og andre.
- Å gjennomføre brukerundersøkelser i alle statlige virksomheter med mye publikumskontakt for å avdekke og forebygge rasisme og diskriminering.
- Å måle utviklingen med hensyn til diskriminering utøvd av staten.

- Å samle statistikk over ansatte i staten med innvandrerbakgrunn utover antallet som rekrutteres: til hvilke stillinger, om det er i samsvar med personens kvalifikasjoner, om det rekrutteres til alle deler av virksomheten og om det er midlertidig eller fast.
- Å forske på hvordan tiltak for å øke antall personer med innvandrerbakgrunn i staten gjennomføres og hvilke effekter tiltakene har.
- Å gjennomføre kontrollundersøkelser for å avdekke mulig diskriminering og rasisme i tjenesteyting.
- At alle statlige virksomheter med kontrollfunksjoner der kontrollen rettes mot enkeltpersoner eller grupper innfører en kvitteringsordning slik at det gis en skriftlig kvittering for hver kontroll.
- Å gi jevnlig veiledning til ansatte i tjenester preget av akutte situasjoner for å motvirke stigmatisering av enkeltpersoner og grupper, og gi alle likeverdig behandling.
- At det etableres rutiner i alle statlige virksomheter for bruk av tolk og skriftlig oversettelse av informasjon ved behov.
- Å sette vilkår om ikke-diskriminering i statlige anbudsrunder og ved innkjøp.
- Å utvikle strategier og metoder for å arbeide mot diskriminering på flere grunnlag.



3. Statlig diskriminering eller diskriminering i staten?

3.1. Diskriminering

I rapporten ser vi på statens arbeid med å forebygge og bekjempe etnisk diskriminering i rollen som tjenesteyter og som arbeidsgiver. I det følgende vil vi avklare noen begreper som benyttes i rapporten.

Lov mot etnisk diskriminering på grunn av etnisitet, religion, mv. gjelder på alle samfunnsområder, også for staten. Lovens formål er

«å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn» (jf § 1)

I denne rapporten bruker vi etnisitet som fellesbegrep for alle diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt i denne loven.

Etnisk diskriminering kan enkelt beskrives som usaklig forskjellsbehandling av personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk. Både direkte og indirekte forskjellsbehandling omfattes av diskrimineringsvernet. Med direkte diskriminering vil en handling, eventuelt en unnlattelse ha som formål, eller virkning, at personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt i samme situasjon.

Indirekte etnisk diskriminering kan derimot beskrives som de situasjonene der en tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse eller praksis om likebehandling får som resultat at personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk stilles særlig ufordelaktig sammenliknet med andre i tilsvarende situasjon. Et eksempel på slik behandling kan være at alle brukere av et offentlig kontor får tilbud om like lang tid til møter og samtaler, uavhengig av om språk hindrer og vanskeliggjør kommunikasjonen under samtalen. Det vil kunne lede til at for eksempel en som bruker tolk får et dårligere utbytte av møtet enn

«En forutsetning for like muligheter til deltakelse er fravær av rasisme og diskriminering»

Arbeids- og inkluderingsminister, Bjarne Håkon Hanssen i «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvanderbefolkningen – styrket innsats 2008»

personer som ikke trenger tolk fordi samtaler med tolk tar lengre tid.

Diskrimineringsvernet omfatter også trakassering, medvirkning og oppfordringer eller instruks om diskriminering. Det er ikke lov å straffe eller på andre måter gjengjelde noen som melder fra om diskriminering.

Det er ikke alle former for forskjellsbehandling som er ulovlig. Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, kan være lovlig under forutsetning av at den ikke er uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles.

I rapporten benyttes begrepet diskriminering både om opplevd diskriminering og diskriminering i juridisk forstand. Opplevd diskriminering og diskriminering i juridisk forstand er ikke det samme. Ved opplevd diskriminering beskrives den individuelle/subjektive opplevelsen av hva som er årsaken til forskjellsbehandlingen. Diskriminering i juridisk forstand benyttes kun der det er blitt konstatert at handlingen innebærer et brudd på diskrimineringsloven, enten av LDO eller av annet kompetent organ.

3.2. Rasisme

Rasisme er et sett med ideer hvor mennesker rangeres etter hudfarge, etnisk bakgrunn, kultur og/eller religion, i et hierarki. Denne rangeringen legitimerer diskriminering og vold mot dem som står nederst i det hierarkiet den er tuftet på. Rasistiske handlinger kommer til uttrykk på mange måter – alt fra en ukritisk hyllest til såkalt vestlig kultur og verdier – til vold. Vår tids rasisme er ikke så åpenbar fordi den i mindre grad viser til biologiske forskjeller, men hevder å verne om verdier mange verdsetter, som likestilling og ytringsfrihet. Slik kan rasisme lettere få fotfeste.

I dag rammer rasisme særlig personer med mørk hudfarge, utenlandske navn og personer som antas å være muslimer. Muslimer er blant de som er mest utsatt for rasisme. De siste årene har det i flere vestlige land også vært en økning i rasisme mot øst-europeere.

Nettopp fordi rasisme legitimerer diskriminering er det viktig at myndighetene erkjenner at både rasisme og diskriminering er en del av den norske virkeligheten. Ledelse og ansatte i staten påvirkes blant annet av den offentlige debatten og av det politiske klimaet som råder til enhver tid. Særlig i etater med utbredt publikumskontakt er det viktig å skape en kontinuerlig bevissthet om forskjellsbehandling som kan oppstå, for eksempel fordi en betrakter mennesker som mer eller mindre problematiske ut i fra deres hudfarge eller etniske bakgrunn.

«Muslim er et skjellsord
på min arbeidsplass»

Tillitsvalgt i Oslo

Denne kartleggingen ble lansert i etterdønningene av hendelsen i Sofienbergparken i august 2007. Da var både rasisme og diskriminering i staten et tema i den offentlige debatten. Kartleggingen tar imidlertid ikke opp temaet rasisme. Dersom temaet rasisme ikke tas opp i statlige virksomheter vil det kunne legge lokk på at rasisme eksisterer. Dermed vil arbeidet mot etnisk diskriminering ikke være fulldekkende da det er viktig også å skape bevissthet om rasisme for å forebygge at diskriminering legitimeres.

3.3. Makt og avmakt

For å kunne diskriminere må en ha en viss grad av makt til å forskjellsbehandle andre. Alle statlige virksomheter har en viss grad av makt, det være seg ved tildeling av goder, til utforming av regelverk og så videre. Derfor er det særlig viktig å befeste nulltoleranse mot rasisme og diskriminering i staten, og bevisstgjøre alle ledere og ansatte om hvordan deres utøvelse av makt kan ha diskriminerende konsekvenser.

3.4. Politikk eller utøvelse av virke?

Rapporten avgrensner seg til å se på diskriminering knyttet til staten som tjenesteyter og staten som arbeidsgiver. Denne avgrensningen følger av hva virksomhetene er bedt om å redegjøre for. Rapporten tar ikke opp statens rolle som iverksetter av politikk. Noe av kritikken mot staten som diskriminerende er rettet nettopp mot dens rolle som iverksetter av politikk. Det handler for eksempel om KRL-faget eller om hvorvidt rettighetene til personer uten oppholdstillatelse begrenses unødige.

3.5. Statens ansvar for å sikre ikke-diskriminering av etniske minoriteter

Ethvert diskrimineringsforbud springer ut fra et menneskerettslig likhetsprinsipp. Utgangspunktet er derfor at forskjellsbehandling av personer i like situasjoner, må begrunnes særskilt. Både menneskerettigheter, strafferettslige regler, sivilrettslige regler og eventuelt særlovgivning er relevante for vernet mot diskriminering.

Grunnloven inneholder ikke noe eget forbud mot diskriminering, men i 1994 ble den endret fordi de internasjonale menneskerettighetene skulle innarbeides i norsk lov. Endringen er både politisk og rettslig viktig. Den signaliserer at menneskerettigheter er en sentral verdi i norsk politikk som det skal legges stor vekt på, i tillegg til at den er politisk retningsgivende og oppfordrer til å ta menneskerettigheter i betraktning på alle samfunnsområder.

Menneskerettsloven inkorporerer flere sentrale menneskerettighetskonvensjoner i norsk rett, noe som innebærer at menneskerettigheter bør ha en sterk stilling i norsk rett og samfunnsliv.

Straffeloven § 135a beskytter etniske minoriteter mot visse krenkende ytringer. Straffeloven § 349a gir etniske minoriteter adgang til varer og tjenester på like vilkår som andre.

Diskrimineringsloven er en sivilrettslig lov som forbyr direkte og indirekte diskriminering av etniske minoriteter og håndheves av Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Norge er i tillegg bundet av en rekke internasjonale konvensjoner som forplikter staten til å sikre ikke-diskriminering og gi like rettigheter. FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er de viktigste. Oppfølgingen av Norges oppfyllelse av konvensjonsforpliktelsene overvåkes blant annet av FNs rasediskrimineringskomité som regelmessig kommer med sine anbefalinger om forbedringer til staten.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er sentral både fordi den er inkorporert i norsk lov, gjennom menneskerettsloven, og fordi bred praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen gir et godt grunnlag for tolkingen av konvensjonen.

Også EUs regelverk om diskriminering er relevant for Norge, selv om Norge ikke er bundet av disse reglene. Fra 2004 har Norge sammen med de øvrige EØS-landene deltatt i EUs handlingsprogram for å bekjempe diskriminering, og har i forbindelse med det forpliktet seg til å sikre at norsk lovgivning harmoniseres i tråd med det som følger av EU-direktivene.

I oppfølging av statens ansvar må staten, ved hjelp av forskjellige virkemidler, både hindre at diskriminering finner sted og sikre like muligheter for etniske minoriteter.

4. Overordnede føringer og lederforankring

4.1. Føringer i tildelingsbrev

I brevet fra statsråd Bjarne Håkon Hanssen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble virksomhetene spurt om å redegjøre for:

Føringer/styringssignaler som gis i tildelingsbrev til underliggende etater for å bekjempe etnisk diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn.

Svært få av virksomhetene som har levert redegjørelser kan vise til at de gir, eller får tildelingsbrev, med føringer om å arbeide mot etnisk diskriminering og for like muligheter utover det å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn. Åtte departementer oppgir at de gir tildelingsbrev med føringer for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Åtte underliggende etater oppgir at de får tildelingsbrev med sammeføring.

Kun tre virksomheter oppgir at de gir tildelingsbrev som handler om å arbeide mot diskriminering utover å hindre diskriminering ved rekruttering. Den ene er Arbeids- og velferdsdirektoratet som gir føringer om likeverdige service og at tjenesten skal tilpasses brukerne. Den andre er Kommunal- og regionaldepartementet som gir føringer til Husbanken om å motvirke diskriminering. Den tredje er Justisdepartementet som i tildelingsbrev til Politidirektoratet og Riksadvokaten skriver at de skal bekjempe rasisme og etnisk diskriminering. Det gis også resultatmål. Politidirektoratet gir lignende føringer til etater under seg.

Tre virksomheter skriver at de får tildelingsbrev uten at diskriminering er nevnt. Åtte departementer og ni direktorater har ikke besvart dette spørsmålet. I tillegg er det vanskelig å tolke svaret til ett av direktoratene på dette punktet.

4.2. Kun 25 oppgir minoritetsperspektiv i lederopplæring

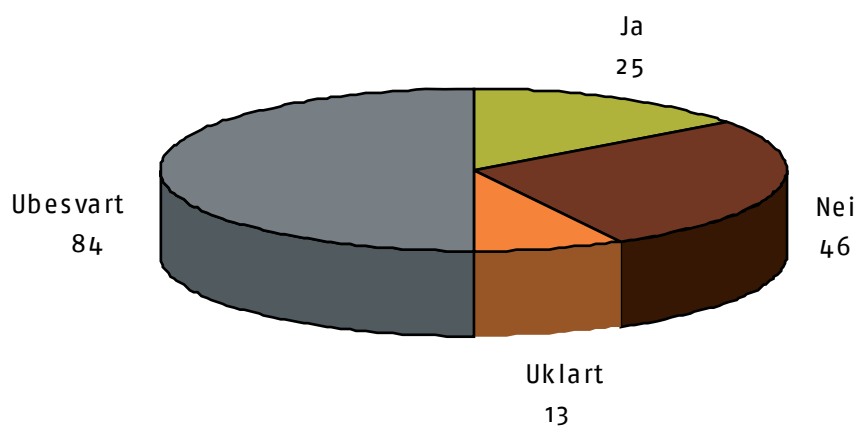
AID ba om at det skulle redegjøres for om:

Minoritetsperspektivet er integrert i lederopplæringen

I «Handlingsplan for integrering og inkludering – styrket innsats 2008» nevnes lederopplæring i mangfoldsledelse som del av et tiltak for å øke rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til staten. Det er noe uklart om dette spørsmålet i kartleggingen viser til nevnte punkt i handlingsplanen. Spørsmålet gir uansett rom for tolkning. Noen har nok oppfattet at det spørres om opplæring av nyansatte ledere, mens andre forstår det slik at det spørres om minoritetsperspektiv er integrert i lederutviklingen generelt. Det kan også være ulike oppfatninger om hva «minoritetsperspektiv» innebærer.

Lederforankring er avgjørende for å sikre at arbeid mot diskriminering blir prioritert i den enkelte virksomheten, og at det arbeides systematisk og kontinuerlig. Det er derfor grunn til å etterlyse en mer aktiv innlemmelse av disse problemstillingene i virksomhetenes lederutvikling.

Diagram 4.2.1: Minoritetsperspektiv i lederopplæring



46 virksomheter har svart at de ikke har minoritetsperspektivet integrert i lederopplæringen. 13 av svarene var uklare eller vanskelige å tolke og hele 84 har ikke besvart spørsmålet.

Svært få, kun 25 av de 168 som har levert besvarelser, nevner at de har inkludert minoritetsperspektivet som en del av lederopplæringen, eller har eksempler i sin redegjørelse som tolkes slik. Mange av svarene mangler likevel utfyllende informasjon.

Det er derfor viktig å understreke at selv om LDO kan konstatere at en virksomhet har svart at de har tiltak, så gir ikke dette i seg selv grunnlag for å vurdere om dette er opplæring som er effektiv med hensyn til å hindre diskriminering og fremme like muligheter i virksomheten.

Hovedinntrykket fra de fleste av svarene er at tema knyttet til etnisk diskriminering er noe som tas opp i noen sammenhenger, men at det ikke er en innarbeidet del av ledelsens arbeid verken med personalpolitikk eller i deres føringer for virksomhetens tjenesteyting.

4.3. Ingen utreder konsekvenser

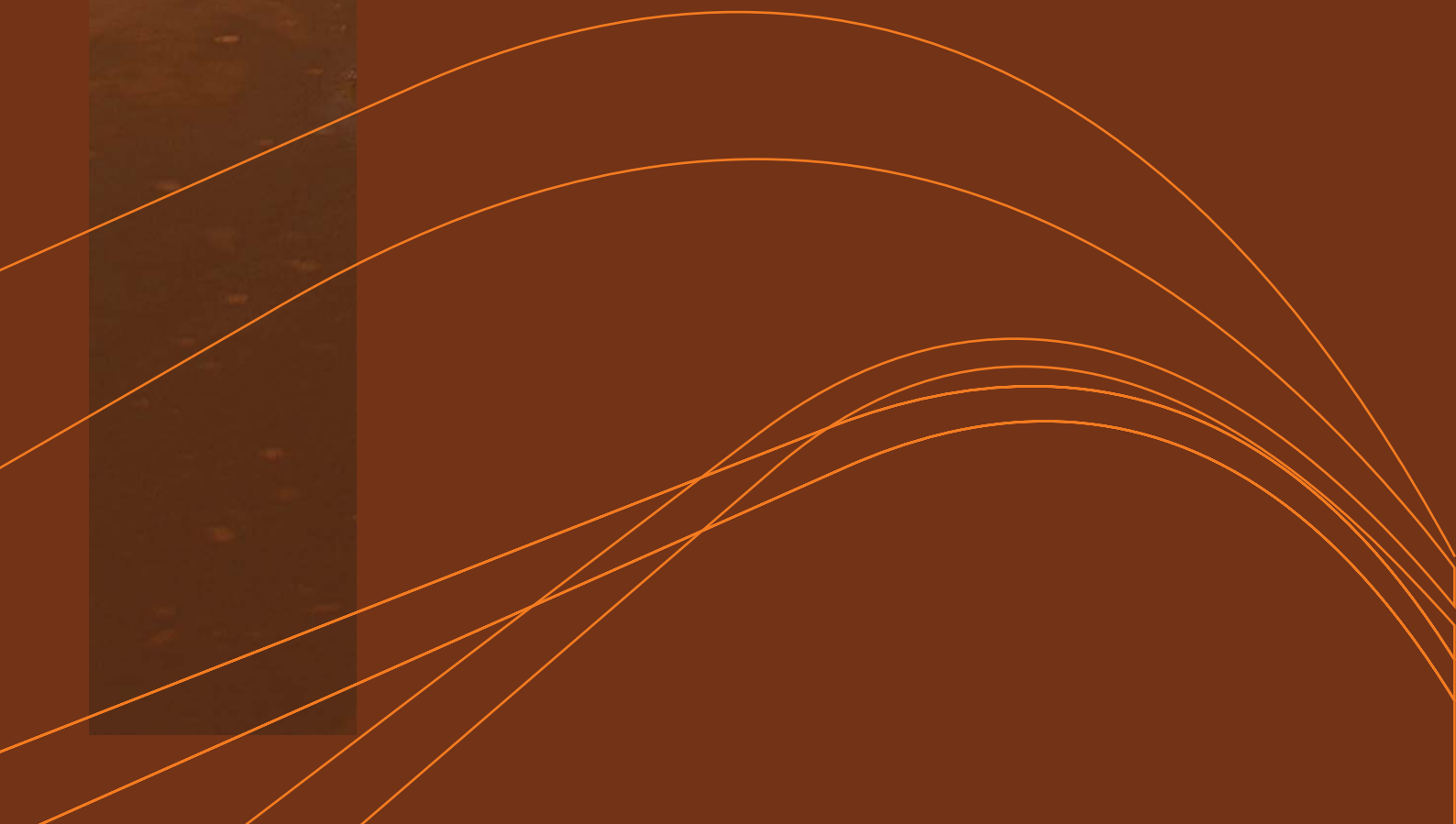
Regjeringen innførte en utredningsinstruks for staten i 2000. Den innebærer at alle statlige virksomheter skal gjøre en konsekvensutredning før innføring av nye regler, rutiner og tiltak med hensyn til mulig utilsiktet forskjellsbehandling. AID har laget en veileder til utredningsinstruksen som er sendt ut til alle som er omfattet av utredningsinstruksen.

Utredningsinstruksen gjelder staten både som arbeidsgiver og tjenesteyter. I kartleggingen er det ingen av besvarelsene som viser til at de bruker utredningsinstruksen og veilederen som et virkemiddel i å forebygge diskriminering. En instans nevner at den er mottatt, men ikke om den er i bruk.

Særlig indirekte diskriminering kunne hindres dersom virksomhetene gjør en slik utredning av likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn.

Anbefalinger

- Å sørge for at statens arbeid mot rasisme og diskriminering er systematisk, helhetlig og koordinert.
- At tildelingsbrev, andre styringsdokumenter og styringsdialog med underliggende etater må gi føringer for at det utarbeides planer og mål for å motarbeide rasisme og diskriminering i alle deler av virksomheten.
- At alle toppledere i departementer og underliggende etater må gjennomgå opplæring i å planlegge for å hindre rasisme og diskriminering og for å fremme like muligheter.
- At det sikres at personalledere i alle statlige virksomheter får kompetanse på hvordan en hindrer rasisme og diskriminering og hvordan en fremmer like muligheter som arbeidsgiver. LDO, IMDi og andres veiledning om dette må gjøres bedre kjent og tilbudet må tas i bruk av flere statlige virksomheter.
- At alle statlige virksomheter gjennomfører konsekvensutredninger i henhold til utredningsinstruksen. AIDs veileder må gjøres bedre kjent, og det må utvikles kurs i hvordan konsekvensutredninger for å hindre diskriminering gjøres.



5. Staten som tjenesteyter

For befolkningen generelt, også for den delen som har innvandrerbakgrunn, er det staten i rollen som tjenesteyter eller kontrollinstans som er utgangspunktet for deres møte med staten. Det kan være som pasient på et sykehus, elev på en skole, som bilist i trafikkontroll eller småbarnsforelder som mottar barnetrygd. Selv om mange funksjoner utføres av kommuner og fylkeskommuner, legger staten overordnede føringer for det meste av offentlig virksomhet her i landet.

I arbeids- og inkluderingsministerens brev til statsrådene om kartleggingen står det:

Vi har per i dag mindre informasjon om hva som gjøres i underliggende etater, særlig der det ytes tjenester til publikum. Jeg vil derfor be om at underliggende etater gir en selvstendig redegjørelse for tiltak som er iverksatt for å bekjempe etnisk diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i forbindelse med publikumsrettede tjenester.

Enkelte virksomheter har beskrevet tiltak de har for å fremme like muligheter og hindre diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i samfunnet som sådan. I denne sammenheng er det imidlertid ikke etterspurt hvilke oppgaver de utfører, men hvordan.

5.1. Likebehandling eller likeverdig behandling?

Likebehandling er ikke det samme som likeverdig behandling. Dersom en ikke har forståelse for dette, kan det føre til indirekte diskriminering. En virksomhet kan for eksempel gi alle sine brukere den samme informasjonen om søknadsprosedyrer. Hvis informasjonen kun finnes på norsk vil personer som kan lite norsk ikke ha samme mulighet som andre til å forstå informasjonen.

Flere nevner i sin redegjørelse at virksomheten har vedtatte verdier om likebehandling. Dette viser en manglende forståelse for at likebehandling kan føre til diskriminering dersom det ikke gir like muligheter for alle eller likeverdig behandling.

Det er også flere virksomheter som viser til at de har mål om likeverdig behandling, men ikke alle oppgir hvordan det jobbes for å nå målet.

5.2. Tilrettelegging for brukere

Tilrettelegging er et nødvendig virkemiddel for å motvirke diskriminering i tjenesteyting. Med dette menes å legge til rette for at alle brukere får ivare tatt sine rettigheter og blir behandlet likeverdig. Alle har krav på likeverdige tjenester. Men ikke alle brukere har like forutsetninger i sitt møte med staten. Det er ulikheter med hensyn til å kjenne sine rettigheter, å vite hvordan en tar seg fram i det offentlige systemet, norskkunnskaper, evne til å forklare seg, skriftlig formuleringsevne med mer.

Tilrettelegging må ta utgangspunkt i den enkelte brukers behov. Det kan dreie seg om språklig tilrettelegging med tolk og/eller skriftlig oversettelse, hjelp til å fylle ut en søknad, å bruke mer tid på brukere som trenger lenger tid på å legge fram sin sak og så videre.

Kun ti oppgir at de bruker tolk

Språklig tilrettelegging nevnes oftest. Ti av 168 virksomheter oppgir at de bruker tolk. To virksomheter nevner at de utgir noe materiell på lettfattelig norsk. Ti virksomheter oppgir at de har noe informasjon på internett og/eller i papir på engelsk, og ti at de har noe informasjon på flere språk. En nevner at ved behov for tolk, bes vedkommende selv om å ta med seg en person som kan fungere som tolk ved neste samtale. En annen skriver at tolk brukes i stort omfang, og at det er av hensyn til rettssikkerhet.

Staten selv har brukt ressurser for å bygge ut tolketilbudet og sikre at det utdannes flere kvalifiserte tolker. Likevel er bruk av tolk i statlige virksomheter svært lav ifølge denne kartleggingen.

«En undersøkelse blant helsepersonell ved tre ulike sykehus i Oslo viser at barn ofte blir brukt som tolker for familiemedlemmer, fordi de i mange tilfeller snakker bedre norsk enn foreldrene. Barneombud Reidar Hjermann krever full stans i praksisen».

Aftenposten
16.07.06

I Norge i dag er det ifølge Statistisk sentralbyrå en innvandrerbefolkning på 415.000. De fleste behersker trolig norsk, men ikke alle. Særlig nyankomne har naturlig nok behov for språklig tilrettelegging. Det må kunne forventes at alle virksomheter som har publikumskontakt, bruker tolk etter behov og at flere enn ti virksomheter i hele staten oversetter materiell til flere språk enn engelsk.

Annen tilrettelegging

22 av de 168 virksomhetene som har svart oppgir tiltak som kan kategoriseres som tilrettelegging av tjenestene. Åtte redegjørelser tolkes slik at de på ulike måte tilpasser saksbehandlingen/selve tjenesteutøvelsen til personer med innvandrerbakgrunn. Dette gjelder for eksempel ABM Utvikling som kan vise til at bibliotekstjenesten har aviser og litteratur på flere språk. En annen er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som skriver at familievernkontorene skal tilpasse sitt tilbud til minoritetsfamilier. Likestillings- og diskrimineringsombudet skriver at de gir bistand til utforming av klager, mens Arkeologisk Museum i Stavanger oppgir at de tilpasser sin formidling til personer med innvandrerbakgrunn.

Flere av utdanningsinstitusjonene har tiltak rettet mot studenter som kommer fra utlandet. De nevner blant annet rådgivning, fadderordning, treffsted og språkkurs.

Ti svarer at de utgir informasjon på en måte som er innholdsmessig tilpasset personer med innvandrerbakgrunn. Ellers er det enkelte som nevner bruk av nye formidlingskanaler for å nå personer med innvandrerbakgrunn, og økt tilgjengelighet for samme målgruppe. Universitetet for miljø- og biovitenskap nevner at de har bønnerom for muslimer.

5.3. Ikke-diskriminerende publikumskontakt og saksbehandling

Et vesentlig trekk ved det å ha tjenesteyting er kontakt med publikum enten direkte og/eller gjennom behandling av saker. Få av virksomhetene oppgir at de har rutiner og tiltak for å hindre diskriminering ved direkte publikumskontakt eller i saksbehandling. Tiltakene er i liten grad konkretisert. For eksempel oppgir Fylkesmannen i Møre og Romsdal at de har rutiner for ikke-diskriminerende svar og saksbehandling, mens Likestillings- og diskrimineringsombudet oppgir å ha rutiner for mottak av henvendelser fra personer med innvandrerbakgrunn.

Brevet fra AIDs statsråd, som danner utgangspunktet for denne kartleggingen, legger til grunn en noe snever forståelse av tjenesteyting etter LDO oppfatning. Mange av virksomhetene har svart slik at det kun handler om direkte kontakt med publikum og/eller om oppgaver der de yter konkrete tjenester. Ser en bredere på det, så har samtlige virksomheter publikumskontakt og tjenesteyting i mer eller mindre grad. Da innbefattes for eksempel departementers og direktoraters møter med ulike grupper i befolkningen, utforming av informasjon og behandling av søknader med mer.

5.4. Kunnskap om diskriminering og hvordan bekjempe det

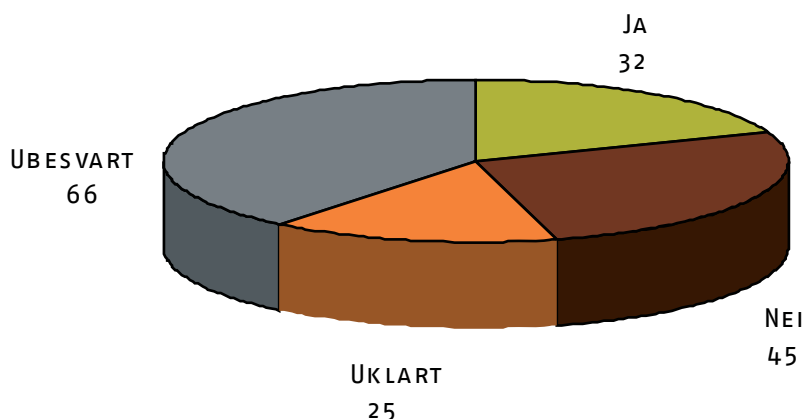
Virksomhetene ble bedt om å redegjøre for:

Kompetanseoppbyggingstiltak og bevisstgjøringstiltak for å bekjempe etnisk diskriminering og håndtere opplevd diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn.

Kunnskap er nødvendig for å kunne forebygge diskriminering. Det er også viktig for å kunne identifisere diskriminering når det forekommer, og kunne håndtere det på en profesjonell og forsvarlig måte. Denne kunnskapen og arbeidet mot diskriminering må forankres i toppledelsen, og gjennomsyre alle deler av virksomheten.

Av de 168 virksomhetene som har svart, oppgir 32 at de har kompetanse- og bevisstgjøringstiltak. Det vises da i stor grad til kurs i flerkulturell forståelse og lignende, og ikke til spesifikke kurs om diskriminering. Innholdet i tiltakene er det lite informasjon om. Det samme gjelder hvem som deltar i tiltakene og varigheten. Høgskolen i Oslo viser til at de satser på kompetanseoppbyggende tiltak og økt bevisstgjøring rundt etnisk diskriminering. Politidirektoratet rapporterer blant annet at i 2007 deltok minst en person fra hvert politidistrikt på kurs om rasisme og diskriminering. Deltakerne ble pålagt å følge dette opp gjennom kurs og opplæring i hvert

Diagram 5.4.1: Har kompetanseheving og bevisstgjøringstiltak



politidistrikt for slik å bevisstgjøre alle ansatte om hva rasisme og diskriminering er.

Noen hevder at virksomhetens oppgaver i seg selv bidrar til å øke kompetansen med hensyn til diskriminering. Flere nevner etiske retningslinjer eller generelle saksbehandlingsrutiner som svar på dette spørsmålet. Det må konstateres at forventninger til god saksførsel i seg selv ikke kan erstatte konkrete kompetansehevingstiltak med hensyn til bekjempelse og håndtering av diskriminering.

Enkelte har rapportert om enkeltindivider som besitter særlig kompetanse eller som har tatt ulike kurs, uten at det gjøres rede for hvorvidt dette er resultat av en mer systematisert tiltaksstrategi eller om disse individene tilfeldigvis har tilegnet seg denne kompetansen på egen hånd. Enkelte rapporterer kursing i regi av de ansattes arbeidstakerorganisasjoner. Selv om dette kan være bra, er frivillige kurs hvor de ansatte selv velger å delta på ikke det samme som kompetansehevingstiltak. Slike tiltak bør være en integrert del av virksomhetens kompetansestrategi.

45 virksomheter har besvart at de ikke har kompetanse- og bevisstgjøringstiltak for å bekjempe og håndtere diskriminering. 25 har gitt svar som er uklare. 66 har ikke besvart spørsmålet.

Særlig i instanser med en tilsynsfunksjon eller med en ombudsfunksjon må det forventes en særlig høy kompetanse på hvordan bekjempe og håndtere eventuell diskriminering – også i egen virksomhet.

5.5. Kjennskap til diskriminering

Virksomhetene er også blitt bedt om å gi:

En beskrivelse av eventuell forekomst av diskriminering/
opplevd forskjellsbehandling utøvd av statlige myndigheter

Det skulle redegjøres for kjennskap til forekomst av diskriminering/ opplevd forskjellsbehandling på eget ansvarsområde som har kommet fram i utredninger, brukerundersøkelser og forskning. Virksomhetene er ikke bedt om å gjøre undersøkelser i forbindelse med kartleggingen, men oppsummere eksisterende kunnskap.

5.6. Er staten fri for diskriminering?

Av 168 virksomheter er det kun Politidirektoratet som kan vise til forskning gjort på eget ansvarsområde som har handlet om diskriminering. De oppsummerer to forskningsrapporter om politiet og

«Hva gjelder egne ansatte vurderer vi risikoen for diskriminering som gjennomsnittlig. [Vi] har ikke igangsatt eller planlagt tiltak for å motvirke diskriminering»

Fra en redegjørelse

minoriteter. (Se kapittel 7.4.) Direktoratet viser også til at de i 2008 vil gjennomføre en undersøkelse om befolkningens tillit til politiet der også personer med innvandrerbakgrunn vil være inkludert. De vil også evaluere sin klageordning.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning viser til at de har på gang forskning med spørsmål om etnisk diskriminering. Helsetilsynet beskriver diskriminering som kan forekomme i helsevesenet, men viser til at diskrimineringsloven ikke er en del av helselovgivningen.

Ingen av virksomhetene nevner at de har gjennomført brukerundersøkelser med formål om å avdekke mulig diskriminering, kanskje med unntak av Utlendingsdirektoratet som viser til en brukerundersøkelse fra 2006. Den viste at 70 prosent av de som svarte hadde tillit til at saksbehandlingen var korrekt og forsvarlig.

5.7. Håndtering av henvendelser/klager på diskriminering

AIDs statsråd ba også om en redegjørelse for:

Hvordan behandles eventuelle klager på/henvendelser om diskriminering?

Det mest markante funnet i denne delen av det innsamlede datamateriale er at svært få departementer og statlige etater rapporterer at de får klager. 96 av respondentene svarer at de ikke har mottatt noen klager. Med unntak av Helse- og omsorgsdepartementet som av og til får klager fra noen som mener seg diskriminert av helseforetakene, er det ingen departementer som rapporterer om klager på diskriminering.

Hele 57 av respondentene svarer ikke på spørsmålet og 2 etater svarer så utydelig at svarene ikke kan klassifiseres.

Bare 13 virksomheter svarer at de har mottatt klager. Jevnt over presiserer disse respondentene at det er få klager eller muntlige klager. Politidirektoratet hadde det høyeste tallet oppgitt blant respondentene med 12 klager relatert til etnisk diskriminering.

Det interessante i denne sammenhengen er at svarene i kartleggingen viser et sprik mellom antallet konkrete klager som fanges opp av den enkelte virksomheten, og henvendelser og saker som kommer til organisasjoner og LDO, samt henvendelser og saker til tidligere SMED.

Rutiner for klagebehandling

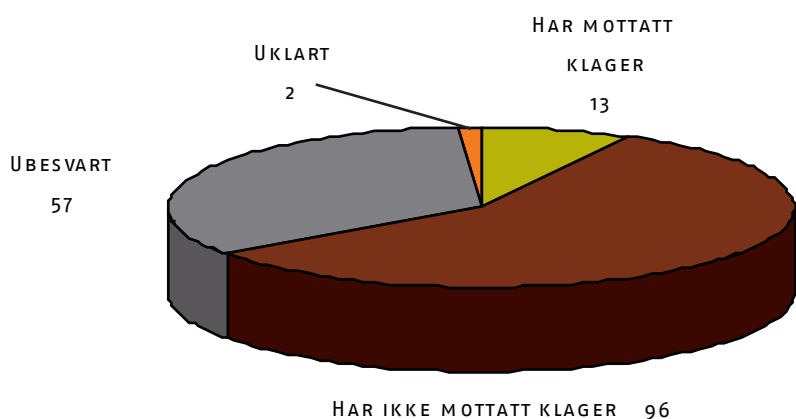
Ombudet har også prøvd å undersøke om respondentene har rutiner for behandling av klager om etnisk diskriminering. AID spør ikke direkte om dette i sitt brev, men det er ikke urimelig å anta at statlige

etater har rutiner for klageadgang. De fleste respondentene henviser til ordinære rutiner eller kommenterer ikke rutiner for klagebehandling. En kan altså ut fra denne kartleggingen ikke se om eller i så fall hvilke rutiner den enkelte virksomhet har.

Det er imidlertid to virksomheter som rapporterer at de har spesifikke rutiner for behandling av diskriminering. Universitetet i Oslo har en egen nettside med informasjon om hvordan en skal rapportere hendelser som oppleves diskriminerende og Politidirektoratet oppgir at de har en egen registreringsrutine som gjør at en kan finne igjen klagesaker relatert til etnisk diskriminering.

Riksadvokaten nevner at de vil markedsføre klageadgangen overfor personer med innvandrerbakgrunn.

Diagram 5.7.1: Har mottatt klager på diskriminering



Må gjøres legitimt å klage

At så få av virksomhetene har registrert klager knyttet til etnisk diskriminering kan tolkes på flere måter. Noen av virksomhetene selv tolker det slik at diskriminering ikke skjer. Andre er i utgangspunktet sikker på, av ulike grunner, at diskriminering ikke kan forekomme i deres virksomhet. Dermed vil de kanskje heller ikke oppfatte klager på diskriminering.

Imidlertid kan det lave antallet registrerte klager også skyldes at personer som mener seg diskriminert ikke alltid klager, slik at det er mørketall. Det er også slik at personer som diskrimineres ikke nødvendigvis vet at de blir det.

For å fremme en klage om etnisk diskriminering overfor en statlig myndighet er det flere barrierer som må overkommes. For det første må vedkommende kjenne til sine rettigheter, slik at personen kan vite om hun eller han blir forskjellsbehandlet. Så må klagemuligheter være kjent og tilgjengelig for alle. Videre må personen som fremmer klagen tas på alvor, og klagen må ikke bagatelliseres eller bli forsøkt bortforklart. Dernest må klagen behandles av en kompetent og uavhengig instans, og klager få en tilbakemelding om utfallet.

5.8. Brukermedvirkning

Brukermedvirkning har vært et krav fra flere innvandrersorganisasjoner over lang tid, som et virkemiddel til å sikre at offentlige tjenester tilpasses en mangfoldig befolkning. Virksomhetene er ikke spurt spesifikt om å redegjøre for brukermedvirkning, men fem virksomheter oppgir at de har brukerforum, og en at de vil opprette et slikt forum i 2008.

Anbefalinger

- At ledere og ansatte i alle statlige virksomheter sikres kompetanse om hva rasisme og diskriminering er, hvordan det forebygges og hvordan det håndteres dersom diskriminering skjer.
- At offentlige tjenester blir likeverdige for alle brukere. IMDiS veiledning om likeverdige offentlige tjenester må gjøres bedre kjent og brukes av flere.
- Å sørge for at det finnes rutiner for å motta klager om diskriminering i alle statlige virksomheter og å gjøre disse kjent for publikum. Klager må registreres og eventuelt henvises videre til LDO som klageinstans. LDOs veiledningstilbud og klagebehandling må gjøres bedre kjent for både statlige virksomheter og blant grupper som er utsatt for rasisme og diskriminering.
- At diskriminering tas inn som et prioritert område for rettshjelp.
- Å tilføre organisasjoner ressurser til å gi rettshjelp til personer som opplever rasisme og diskriminering
- Å kurse medlemmer i organisasjoner til å bistå personer som opplever rasisme og diskriminering.
- Å gjennomføre en undersøkelse om opplevd diskriminering og rasisme utøvd av staten som kan gi grunnlag for utfyllende anbefalinger.
- Å tilføre organisasjoner, fagforeninger og andre som mottar henvendelser om rasisme og diskriminering ressurser til å registrere slike henvendelser.
- Å gjennomføre brukerundersøkelser i alle statlige virksomheter med mye publikumskontakt for å avdekke og forebygge rasisme og diskriminering.
- Å gjennomføre kontrollundersøkelser for å avdekke mulig diskriminering i tjenesteyting.
- At alle statlige virksomheter med kontrollfunksjoner der kontrollen rettes mot enkeltpersoner eller grupper må innføre en kvitteringsordning slik at det kan gis en skriftlig kvittering for hver kontroll.
- Å gi jevnlig veiledning til ansatte i tjenester preget av akutte situasjoner for å motvirke stigmatisering av enkeltpersoner og grupper, og gi alle likeverdig behandling.
- At det etableres rutiner i alle statlige virksomheter for bruk av tolk og skriftlig oversettelse av informasjon ved behov.

6. Staten som arbeidsgiver

Staten er bundet av bestemmelsene i diskrimineringsloven i sin rolle som arbeidsgiver. Dette innebærer blant annet forbud mot diskriminering. Diskrimineringsloven åpner også for positiv særbehandling. Et eksempel på direkte diskriminering er dersom den best kvalifiserte søkeren til en stilling ikke får tilbud om ansettelse på grunn av sin etniske bakgrunn. Et eksempel på indirekte diskriminering er forbud mot hodeplagg på arbeidsplassen under henvisning til uniformskrav. Regelen gjelder alle ansatte, for eksempel de som ønsker å bruke lue. Den får likevel særlig uheldig virkning for de som bruker religiøse hodeplagg, for eksempel hijab. Dette fordi forbudet i praksis gjør at disse ikke kan arbeide i den aktuelle virksomheten.

Diskrimineringsforbudet gjelder alle sider ved arbeidsforholdet, herunder utlysning av stilling, ansettelse, omplassering, forfremmelse, opplæring og annen kompetanseutvikling, lønns- og arbeidsvilkår, og opphør.

Positiv særbehandling er særlig aktuelt ved rekruttering. En lite inngripende form for positiv særbehandling er å oppfordre en underrepresentert gruppe til å søke stillinger. En mer inngripende og omdiskutert form for positiv særbehandling er å kvotere underrepresenterte grupper inn i stillinger. Særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er oppnådd.

AID ba om at det ble redegjort for personalpolitiske målsettinger/ rekrutteringspraksis for å fremme mangfold i arbeidsstokken. Det er hovedsakelig redegjort for tiltak for å øke rekruttering av personer med statlig bakgrunn. I tillegg har en del redegjort for tilretteleggingstiltak for nyansatte med innvandrerbakgrunn.

Positiv særbehandling

Likestilling kan oppnås ved å benytte positiv særbehandling. Med særbehandling menes tiltak som har til hensikt å rette opp skjevheter. Det kan være nødvendig å særbehandle i enkelte situasjoner og over en viss tid. Positiv særbehandling kan for eksempel skje i form av kvotering eller i form av spesielle tiltak rettet mot den gruppen som er underrepresentert.

Kvotering

Kvotering brukes blant annet ved tilsettinger og ved opptak til utdanning. Ved moderat kvotering, som er den vanligste kvoteringsformen i Norge, stilles det krav om at personen som foretrekkes må være likt eller tilnærmet likt kvalifisert. Det er altså ingen motsetning mellom det å være kvotert og det å være kvalifisert. Radikal kvotering betyr at den underrepresenterte gruppen kan foretrekkes, selv om kravene til kvalifikasjoner ikke er oppfylt. Denne formen er lite benyttet i Norge.

6.1. Mål og tiltak for å motvirke etnisk diskriminering

I brevet fra AIDs statsråd er det bedt om at virksomhetene redegjør for:

Personalpolitiske målsettinger/rekrutteringspraksis for å fremme mangfold i arbeidsstokken

Rekruttering

Fra 1. januar 2007 er alle virksomheter innen det statlige forvaltningsområdet og helseforetakene pålagt å sette mål for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn med utgangspunkt i den enkelte virksomheten (Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen). Kun 6 av virksomhetene oppgir hvilket konkrete mål de har satt seg. To har som mål å oppnå fem prosent innen et bestemt antall år, mens tre har et mål for hvor mange prosent av nyrekruttede som skal ha innvandrerbakgrunn. Den ene oppgir 7,5 prosent, en annen 10 til 12 prosent, og en tredje 25 prosent. En virksomhet skriver at det skal rekrutteres minst en med innvandrerbakgrunn årlig. Flere oppgir at målet er å gjenspeile befolkningen. Så mange som 41 av de 168 besvarelsene oppgir ingen tiltak for å motvirke diskriminering i rekrutteringsprosessen.

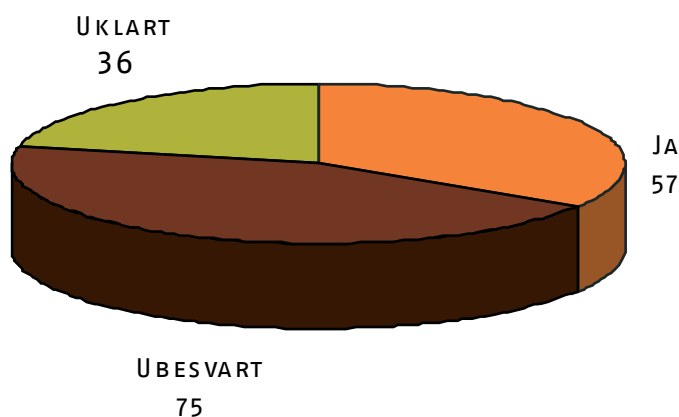
Hvordan identifisere og registrere

Det knytter seg også ulik praksis til hvordan virksomhetene identifiserer hvem som har innvandrerbakgrunn i rekrutteringsprosessen. Noen beskriver at de identifiserer innvandrerbakgrunn skjønnsmessig utifra navn eller andre kjennetegn i søknaden. Andre gir søkere anledning til å krysse av for innvandrerbakgrunn i deres elektroniske søknadsskjema.

Utlysning av stilling

57 av 168 oppgir at de oppfordrer personer med innvandrerbakgrunn til å søke ved utlysning av stillinger. Dette er ikke et statlig pålegg, men et tiltak som alle statlige virksomheter har blitt oppfordret til. 57 av virksomhetene oppgir at de gjennomfører dette i sin annonsering av

Diagram 6.1.1: Oppfordrer personer med innvandrer bakgrunn til å søke ved utlysning av stillinger



ledige stillinger. 36 av svarene er for lite presise til å kategoriseres, og 75 av svarene nevner ikke noe på dette punktet.

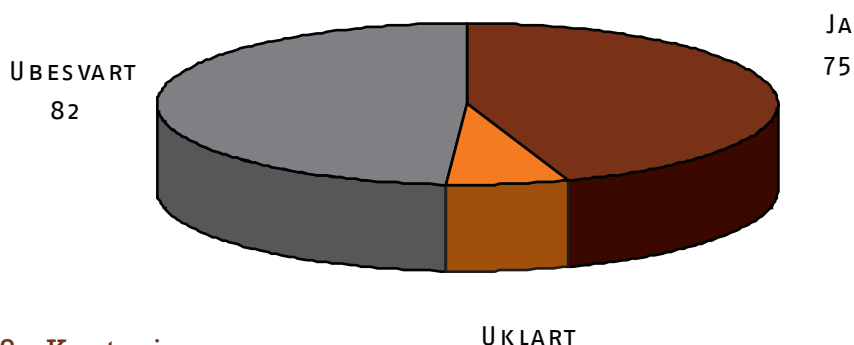
35 av 168 inkluderer visjon/mål om mangfold i annonsering av ledige stillinger. Ved å vise til et ønske om mangfold i virksomheten signaliserer virksomheter at de ser positivt på at arbeidsstokken også består av personer med innvandrerbakgrunn. 35 av virksomhetene skriver at de i utlysningstekster har med en slik formulering. De fleste benytter formuleringen fra Statens personalhåndbok om at staten bør gjenspeile befolkningen.

6.2. Intervju

Av de 168 redegjørelsene er det 75 som kan kategoriseres slik at de innkaller minst én person med innvandrerbakgrunn til intervju såfremt vedkommende er kvalifisert. Dette er et statlig pålegg. Noen er mer offensive. Høgskolen i Volda, Statens landbruksforvaltning og Kriminalomsorgen Region Sørvest skriver at de innkaller alle kvalifiserte søkere med innvandrerbakgrunn til intervju. Mens Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) oppgir at de har som mål at 50 prosent av de som innkalles til intervju, bør ha innvandrerbakgrunn forutsatt at kvalifikasjonskravene er oppfylt.

82 av de 168 besvarelsene nevner ikke dette tiltaket. Det kan tyde på at pålegget ikke følges. Ombudet er ikke kjent med hvordan unnlattelse av å iverksette pålegget følges opp av Fornyings- og administrasjonsdepartementet som har overordnet arbeidsgiveransvar i staten. 11 av svarene er det ikke mulig å kategorisere.

Diagram 6.2.2: Innkaller minst en kvalifisert søker med innvandrer bakgrunn til intervju



6.3. Kvotering

Kvotering av innvandrere er en form for positiv særbehandling som kan være tillatt etter diskrimineringsloven § 8. Noen få av virksomhetene oppgir at de praktiserer slik særbehandling. To av disse – Nasjonalt folkehelseinstitutt og Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU) – oppgir at dersom flere søkere har tilnærmet like kvalifikasjoner, og en av dem har innvandrerbakgrunn, skal den med innvandrerbakgrunn innstilles som nummer en. Dette er det samme

som moderat kvotering.

Den 1. januar 2008 innførte regjeringen en forsøksordning med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i tolv statlige virksomheter.

6.4. Kvalifikasjonskrav

En av sidene av diskrimineringsforbudet er at det ikke kan stilles kvalifikasjonskrav som virker diskriminerende. Et praktisk eksempel på dette er språkkrav. En kan ikke stille strengere språkkrav enn det som er nødvendig for stillingen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) oppgir at de ikke setter et absolutt krav om flytende norsk ved rekruttering til stillinger der dette ikke er påkrevd. Mens Kunnskapsdepartementet skriver at de fraviker krav om kunnskaper i nynorsk ved rekruttering.

LD0-sak 06/1355: Krav til to målformer i staten, privat henvendelse etter oppslag i media

En kvinne fra et vestlig land påpekte at det var uheldig med krav om to målformer i staten fordi det høyner terskelen for at minoriteter får lærerjobber. Kvinnen som opprinnelig var engelsktalende måtte lære seg både norsk og nynorsk før hun fikk jobbe som lærer. Hun mente at kravet om to målformer går på bekostning av at minoriteter får jobb i skolen, og med det fungerer som gode rollemodeller for elevene. Hun mente at hensynet til likestilling av norsk og nynorsk ikke bør telle mer enn integreringshensyn og representativitet i skolen.

6.5. Tilrettelegging

Nyansatte vil som regel alle ha behov for opplæring, uavhengig av etnisk bakgrunn. I noen tilfeller er det imidlertid slik at arbeidstakere med annen etnisk bakgrunn enn norsk har spesielle behov. I denne sammenheng er det naturlig å vise til forbudet mot indirekte diskriminering: enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av etnisitet mv er forbudt. Det kan være indirekte diskriminering dersom arbeidsgiver unnlater å gi nødvendig opplæring eller ikke i tilstrekkelig grad tilrettelegger arbeidet.

Av de 168 besvarelsene er det 13 som skriver om tiltak for å tilrettelegge spesielt for nyansatte med innvandrerbakgrunn. Dette handler i stor grad om språklig tilrettelegging, det vil si tilbud om norskkurs. Noen har et norskkurs som er skreddersydd det å jobbe

i forvaltningen. Ellers viser Kunnskapsdepartementet til at de har et dataprogram for tekstskrivning på nynorsk som er til hjelp for alle ansatte som har behov for det. Videre er det noen som gir nyansatte med innvandrerbakgrunn kurs i norsk arbeidsliv, arbeidsmiljøspørsmål, norsk samfunnsliv og lignende. De fleste av virksomhetene som tilbyr norskkurs til nyansatte har det til felles at de rekrutterer mange av de ansatte med innvandrerbakgrunn direkte fra utlandet. Andre former for tilrettelegging som nevnes er fadderordning og sosiale tiltak som møteplasser og aktiviteter der ansatte kan bli bedre kjent.

Forsvarsdepartementet rapporterer om at Forsvaret tilrettelegger for praktisering av ulike religioner, blant annet er matservering og uniform med hodeplagg tilpasset religiøse behov.

Det vil være ulike behov for tilrettelegging ut ifra den enkelte som blir ansatt og hva slags type virksomhet det dreier seg om. Mange med innvandrerbakgrunn som er født eller oppvokst i Norge vil ikke ha behov for mer tilrettelegging og oppfølging enn andre nyansatte. Men for alle nyansatte vil det være behov for at arbeidsgiver sjekker om det er behov for særlig tilrettelegging og opplæring.

6.6. Resultater

Virksomhetene har også blitt bedt om å redegjøre for eventuelle resultater av deres tiltak mot etnisk diskriminering. En rekke av besvarelsene viser til at de har ansatte med innvandrerbakgrunn, men det er vanskelig å lese ut av de enkelte svarene om det er rekrutteringstiltakene som har ført til resultater. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen skriver at annonser med oppfordring til personer med innvandrerbakgrunn om å søke, har ført til at de har fått flere ansatte med innvandrerbakgrunn.

Av dem som oppgir hvor mange ansatte de har med innvandrerbakgrunn, varierer det fra to prosent til 30 prosent av de ansatte. Det siste rapporteres av Norges Geologiske undersøkelse. Få av virksomhetene har imidlertid definert hvem de inkluderer i sine oversikter. Åtte av de 168 virksomhetene skriver at de har ingen eller kun en ansatt med innvandrerbakgrunn. Dette er virksomheter av ulike størrelser og med ulik beliggenhet i landet.

Institusjoner for høyere utdanning og forskning har høy andel av personer med innvandrerbakgrunn, men mange av disse er rekruttert direkte fra utlandet som vitenskapelig ansatte og arbeidsspråket er gjerne engelsk. De er ønsket arbeidskraft fordi de tilfører institusjonen ekspertise og bidrar til å fremme institusjonen internasjonalt. Disse personene med innvandrerbakgrunn er i en annen situasjon enn for eksempel en person som kommer som flyktning og verken kan norsk eller engelsk.

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser en økning i antall ansatte med innvandrerbakgrunn i staten de siste årene. I 2006 var det 7 prosent innvandrere ansatt i staten, mot 5,9 i 2002. Samme år hadde 2,8 prosent av de ansatte i staten ikke-vestlig bakgrunn, mens i 2006 hadde tallet økt til 3,7. Tallene bygger på registerdata over lønnstakere i staten, og innvandrere er definert etter SSBs kriterier nevnt i kap. 1.3.

Betegnelser på målgruppen for rekruttering

personer med innvandrerbakgrunn, personer med kulturell bakgrunn, personer med etnisk bakgrunn, innvandrer, annen etnisk opprinnelse enn norsk, personer med minoritetsbakgrunn, utenlandsk bakgrunn, fremmedkulturell, annen etnisk bakgrunn, personer med etnisk opprinnelse, personer med ikke-vestlig bakgrunn, person med flerspråklig bakgrunn, annen etnisk bakgrunn enn norsk, etnisk minoritetsbakgrunn, personer med utenlandsklingende navn, søkere med fremmede navn, søkere med antatt innvandrerbakgrunn, annet opprinnelsesland enn Norge, annen etnisk opprinnelse.

(fra redegjørelsene)

Fornyings- og administrasjonsdepartementet fører statistikk over tilsetting av personer med ikke-vestlig bakgrunn i staten. Deres tall viser at det i annet halvår 2005 og første halvår 2006 ble utlyst 6300 ledige stillinger i staten. 1450 søkere med ikke-vestlig bakgrunn ble innkalt til jobbintervju og 327 av disse ble ansatt. Tilsvarende kartlegging i annet halvår 2004 og første halvår 2005 viste at cirka 1550 søkere med ikke-vestlig bakgrunn ble innkalt og 430 ble ansatt.

For å kunne vurdere om staten som arbeidsgiver gir like muligheter til personer med innvandrerbakgrunn sammenlignet med andre søkere og ansatte, er det nødvendig å måle mer enn antall med innvandrerbakgrunn som rekrutteres. Det må også sees på hvilke stillinger det rekrutteres til og om dette er i samsvar med personens kvalifikasjoner, om det er faste eller midlertidige stillinger og om det rekrutteres til alle deler av virksomheten.

6.7. Hva er årsaken til de manglende resultatene?

Det gjøres interessante refleksjoner i flere av virksomhetene over hvorfor de ikke har lyktes med å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn, eller hvorfor de tror at de ikke vil lykkes. De fleste nevner utilstrekkelige norskkunnskaper og/eller manglende faglige kvalifikasjoner som årsak. Flere oppgir at de får svært få søknader fra personer med innvandrerbakgrunn, og at det i seg selv fører til manglende rekruttering av denne gruppen. To oppgir at det er vanskelig å vurdere utenlandsk utdanning og praksis. Post- og teletilsynet viser til at søkere med innvandrerbakgrunn ofte mangler relevant jobberfaring, og foreslår å opprette trainee-stillinger i staten for å bøte på dette.

Felles for flere av besvarelsene synes å være en forutinntatt holdning om at søkere med innvandrerbakgrunn har manglende norskkunnskaper og manglende kvalifikasjoner. Enkelte oppgir

også grunner som krav til norsk statsborgerskap og krav til sikkerhetsklarering. Dette kan imidlertid ikke anses som grunner til å utelukke personer med innvandrerbakgrunn i utgangspunktet. Mange med innvandrerbakgrunn er norske statsborgere og også personer med innvandrerbakgrunn kan bli sikkerhetsklarert.

6.8. Mange begreper = ulike mål?

Det fremgår av redegjørelsene at det er problematisk å operasjonalisere det statlige målet om å rekruttere flere med innvandrerbakgrunn. Det vil si å utarbeide mål og planer for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn og å innkalle minst én kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju. Riktignok er det mange virksomheter som gjennomfører pålegget, men det er et vell av begreper som brukes for å betegne denne søkergruppen, og det er variasjoner i hvordan personene identifiseres og registreres.

I «Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen – statsbudsjettet 2007» brukes begrepet «personer med innvandrerbakgrunn». Her står pålegget om å utarbeide mål og konkrete planer for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn og å innkalle minst én kvalifisert person med innvandrerbakgrunn til intervju. Dessuten at det skal rapporteres på dette i årsrapporten. Fornyings- og administrasjonsdepartementet ber i tillegg om at det skal rapporteres på rekruttering av personer med ikke-vestlig bakgrunn. Dette kan forklare noe av forvirringen, men først og fremst viser nok usikkerheten at det er en mangel på veiledning i hvordan dette statlige pålegget skal gjennomføres.

Anbefalinger

- At arbeid mot rasisme og diskriminering innlemmes i HMS-arbeidet i alle statlige virksomheter.
- At statlige pålegg knyttet til rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn gjennomføres av alle statlige virksomheter.
- At det sikres at personalledere i alle statlige virksomheter får kompetanse på hvordan en hindrer rasisme og diskriminering og hvordan en fremmer like muligheter som arbeidsgiver. LDO, IMDi og andres veiledning om dette må gjøres bedre kjent og tilbudet tas i bruk av flere statlige virksomheter.
- Å etablere en idébank for spredning av gode ideer for å hindre rasisme og diskriminering i personalpolitikk.
- Å forske på hvordan tiltak for å øke antall personer med innvandrerbakgrunn i staten gjennomføres og hvilke effekter tiltakene har.
- Å samle statistikk over ansatte med innvandrerbakgrunn utover antallet som rekrutteres. Hvilke stillinger, om det er i samsvar med personens kvalifikasjoner, om det rekrutteres til alle deler av virksomheten, og om det er midlertidig eller fast.



7. Kunnskap om diskriminering utøvd i statlig sektor

Ombudet ble i oppdraget fra AID også bedt om å oppsummere rapporter fra SMED og LDO om opplevd diskriminering utøvd av statlige myndigheter, eventuelt andre rapporter om diskriminering/opplevd forskjellsbehandling som ombudet kjenner til. Oppsummeringen vil belyse spørsmålet i forhold til statens rolle som arbeidsgiver og som tjenesteyter i tråd med rapporten for øvrig.

7.1. Opplevd diskriminering

Kartlegging av opplevd diskriminering er et viktig utgangspunkt i arbeidet for å hindre diskriminering. Ikke alle som diskrimineres opplever selv at behandlingen har sammenheng med deres etniske opprinnelse. De forklarer kanskje den dårlige behandlingen på en annen måte. Og ikke all behandling som oppleves som diskriminerende, viser seg faktisk å være det. Den enkeltes egen opplevelse og forklaring er et utgangspunkt for å undersøke nærmere hvorvidt ulovlig diskriminering har funnet sted. Noen ganger vil nettopp en slik gjennomgang av hendelsen(e), avsløre at vedkommende er blitt utsatt for ulovlig forskjellsbehandling. Det er derfor viktig at personer med slike opplevelser oppdages, tas på alvor og møtes på en tillitvekkende måte av alle med ansvar for å hindre diskriminering.

Selv om det skulle vise seg at det var andre grunner til at vedkommende ble dårlig behandlet enn diskriminering, eller at det av bevismessige årsaker ikke lar seg sannsynliggjøre at etnisitet er årsaken til den dårlige behandlingen, vil en gjennomgang av hendelsen(e) likevel kunne bidra til ny og viktig kunnskap for alle parter. I tillegg vil det gi kunnskap om hvordan grupper som opplever at de ikke har like muligheter og rettigheter i Norge i dag oppfatter sin virkelighet.

7.2. Kunnskapsstatus basert på andre kilder

Det er lite nyere forskning som spesifikt omhandler etnisk diskriminering utøvd av staten. Vi gir her en oppsummering av nyere forskning som ombudet er kjent med på dette området. (Se kapittel 13). Det finnes imidlertid annen forskning om innvandrerbefolkningen som omhandler levekår, integrering i ulike samfunnsområder med mer. Herfra vil det kunne trekkes ut kunnskap om offentlig diskriminering og om statlig diskriminering spesielt. En slik kunnskapsoppsummering anbefales som en oppfølging av denne rapporten.

I tillegg til aktuelle forskningsrapporter har vi oppsummert noe av kunnskapen enkelte organisasjoner som arbeider mot rasisme og diskriminering sitter på. Dette er på ingen måte en uttømmende oppsummering av denne kunnskapen, og det anbefales at denne kunnskapen oppsummeres grundigere i etterkant av denne rapporten.

7.3. Staten som arbeidsgiver

I rapporten «Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge» konkluderes det med at en på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap ikke kan gi et presist anslag over diskrimineringens omfang. Dette begrunnes dels med at det ikke finnes noen klar definisjon på diskriminering og dels med at det ikke er utviklet en egnet metode for å fange inn diskrimineringens mange aspekter. (Rogstad, 2006).

I en undersøkelse som refereres i rapporten (innsamlet av Opinion 2003) svarer to av ti personer med bakgrunn fra henholdsvis Tyrkia, Bosnia og Pakistan, at de har diskriminerende erfaringer. Rogstad understreker at selv om det store flertall ikke forklarer uheldige opplevelser med egen etnisk bakgrunn, er det viktig at nærmere to av ti oppgir at de har hatt erfaringer som kan betegnes som diskriminering.

I en rapport utgitt av Proffice i 2006 refereres det til en undersøkelse utført av InFact for Proffice. Undersøkelsen viser at to av ti etnisk norske mener det ville vakt negative reaksjoner om det hadde blitt ansatt en innvandrer på deres arbeidsplass. For aldersgruppen 18–24 år svarer hele 28 % at en slik ansettelse ville vakt negative reaksjoner. I samme undersøkelsen fremgår det at 43 % av etnisk norske arbeidstakere over 18 år ikke ser på det som et problem at innvandrere diskrimineres i jobbsøkerkøen.

Selv om respondentene i hovedsak ikke kommer fra offentlig sektor, er funnene verdt å merke seg. Mye kan tyde på at dersom en selv ikke opplever eller er vitne til diskriminering, har en en tendens til å benekte at det eksisterer. (Proffice, 2006)

I rapporten «Nasjonal bevisstgjøring for å bekjempe diskriminering» (Sosial og helsedirektoratet 2006) står det at:

Den enkelte innvandrer og den enkelte arbeidsgiver opplever situasjonen forskjellig, og forklarer den manglende ansettelsen ulikt. Arbeidsgiveren bruker kvalifikasjonsargumentene, mens den arbeidssøkende innvandrer bruker diskrimineringsargumentet. (s.53)

7.4. Staten som tjenesteyter

Sosial- og helsedirektoratet organiserte prosjektet Nasjonal bevisstgjøring for å bekjempe diskriminering i 2005. I dette prosjektet samlet direktoratet organisasjoners erfaring i forhold til diskriminering innenfor flere diskrimineringsgrunnlag.

Når det gjelder diskriminering i offentlige tjenester kom organisasjonene med eksempler på en rekke ulike former for diskriminering som mennesker sier de opplever i møtet med ulike deler av det offentlige apparatet. Det kan gjelde manglende forståelse og mistenkeliggjøring, forskjellsbehandling, svakheter og feil ved tjenester og vedtak, diskriminerende holdninger og adferd hos tjenesteutøverne og opplevd trakassering og vold. Det gis også eksempler på at ulike offentlige myndigheter ikke går langt nok i å ivareta behov for særskilt tilrettelegging av informasjon og av tjenestene for å unngå diskriminering. I rapporten gir NOVA en oversikt over den forskningslitteraturen som finnes om diskriminering på ulike arenaer i Norge i forhold til grunnlagene etnisitet, religion og tro, funksjonshemming, seksuell orientering og alder. Dette kapittelet i Sosial- og helsedirektoratet sin rapport er et sammendrag fra det større notatet «Diskriminering – en litteraturgjennomgang» (Danielsen, 2005)

Skole

Sosial- og helsedirektoratet påpeker i sin rapport at det er gjort få studier av skolen med et diskrimineringsperspektiv. Anders Bakken i NOVA har gjennomført en undersøkelse som viser at det er manglende tilrettelegging i skolen for minoritets elever. Videre viser han til at sosioøkonomiske faktorer har utslag på elevenes resultater i skolen. Dette er viktig med tanke på at personer med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har dårligere levekår enn befolkningen ellers.

PISA-undersøkelsen 2006 (Programme for International Student Assessment) er en internasjonal komparativ undersøkelse av skolesystemene i ulike land, blant annet Norge. PISA måler 15-åringers kompetanse i fagområdene lesing, matematikk og naturfag. I Norge er prestasjonsgapet mellom etnisk norske og elever med

innvandrerbakgrunn gjennomgående stort i alle fag. Elever med innvandrerbakgrunn skårer betydelig lavere enn elever med etnisk norsk bakgrunn. Minoritetselever som er født i Norge, skårer litt bedre i lesing enn elever som er født i et annet land.

I rapporten Ung, svart og norsk (Organisasjonen mot offentlig diskriminering, 2006) pekes det på hvordan noen lærere overfokuserer minoritetsungdommenes bakgrunn, og i for liten grad lar ungdommene fremstå som de individer de er.

Politi og rettsvesen

Mange studier viser at innvandrere i Norge opplever diskriminering også i møte med statlige etater. Dette bekreftes for så vidt i Berit Bergs

[politiet] representerer i store trekk det meningsmangfoldet vi finner i befolkningen som helhet, og er med andre ord verken «verre eller bedre» enn de fleste. Spørsmålet er imidlertid om det er godt nok. (...)

Selv om det fins rasisme og diskriminering i det norske samfunnet, aksepteres ikke slike holdninger og handlinger blant offentlig ansatte. (Berg 2007, s. 23).

rapport «Tillit på prøve fra Sør-Trøndelag politidistrikt». I rapporten kommer det frem at tre ansatte i politidistriktet som deltok i undersøkelsen, mener det eksisterer eller er usikre på om det forekommer rasisme blant ansatte i politidistriktet. (Berg 2007, s.16)

I samme undersøkelse er hele 87 % av de intervjuede enig i påstanden:

«Jeg synes politiet utsettes for urettferdig kritikk når det gjelder behandlingen av innvandrere».

Innvandrerne erfaringer og opplevelser med politiet kan deles inn i ulike kategorier, men det fremgår klart av undersøkelsen at flere av innvandrerne rapporterer om negative erfaringer med politiet, bla. når det gjelder «stopp og sjekk».

Heller ikke denne undersøkelsen inneholder kvantitative data om omfanget av rasisme og diskriminering, men eksemplene viser forskjellsbehandling basert på etniske kjennetegn. Imidlertid har undersøkelsen et uomtvistelig kvantitativt funn: Det er ingen fast ansatte polititjenestemenn med minoritetsbakgrunn i distriktet.

I studien «Tatt for en annen» påpeker Ragnhild Sollund at et gjennomgående trekk i en rekke undersøkelser, hovedsaklig britiske, er at politiet i sin kontrollpraksis stopper synlige minoriteter oftere enn majoriteten.

«En stor kontrollvirksomhet av enkelte grupper vil kunne avdekke en større grad av faktisk kriminalitet, mens andre grupper som kan begå like mye, ikke blir kontrollert og derfor ikke oppdaget». (Sollund, 2007 s.54)

Det foreligger ingen kvantitative data på om politiet faktisk stopper

minoriteter hyppigere enn majoriteten. Imidlertid bekrefter Sollunds minoritetsinformanter at de etter egen vurdering stoppes nettopp fordi de er synlige minoriteter. Hennes minoritetsinformanter forteller at de verken får en forklaring eller en unnskyldning når de stoppes. Sollund konkluderer imidlertid med at selv om minoritetsinformantene opplever at de stoppes på grunn av utseende, tyder hennes feltarbeid på at det er sammensatte årsaker til at de stoppes. På den annen side utelukker hun ikke at hudfarge tillegges betydning og derved farger oppfatningen av de andre faktorene.

I begge rapportene kommer det frem at noen politibetjenter i visse situasjoner bruker et degraderende språk. I Sør-Trøndelag politidistrikt svarte 9 % at de var uenige i at ordet «neger» er diskriminerende og derfor ikke må benyttes verken i eller utenfor tjenesten. 12 % svarte verken/eller.

Politiets metoder utsettes for relativt hard kritikk også i rapporten «Ung, svart og norsk» (OMOD, 2006). I en intervjuundersøkelse gjengitt i rapporten hadde OMOD i utgangspunktet ikke med spørsmål om politiet. Likevel snakket alle unntatt to av ungdommene om opplevelser som involverte politiet. Også i denne rapporten er de som intervjues ikke i tvil om at politiet forskjellsbehandler svart og hvit ungdom.

Helse og omsorg

I rapporten «Psykisk helse i et flerkulturelt samfunn» (Rådet for psykisk helse, 2007) konkluderes det med at minoritetsbefolkningen ikke får et likeverdig eller godt nok helsetilbud. Rapporten påpeker at det er påfallende lite kunnskap om innvandrere og psykisk helse, både når det gjelder forekomst av psykiske plager og hvordan de opplever tjenestetilbudet. Rapporten slår fast at det mangler en kartlegging av art og omfang av etnisk diskriminering i Norge. Rapporten peker videre på at likeverdige tjenester også handler om retten til å gjøre seg forstått og forstå informasjon. Det er derfor bekymringsfullt at det er et stort underforbruk av tolk i offentlige tjenester, inkludert helsetjenesten.

Tilrettelegging for eldre innvandrere i pleie- og omsorgstjenester er et viktig helsepolitisk tema. Dette drøftes inngående i NOVA-rapportene «Omsorgstjenester med mangfold?» og «Eldre med innvandrerbakgrunn» (Ingebretsen, 2005 og Ingebretsen 2007). Selv om ingen av rapportene eksplisitt drøfter diskriminering i omsorgstjenesten, understrekes viktigheten av blant annet språklig tilrettelegging av informasjonen for brukerne. Et annet spørsmål som diskuteres er avklaring av forventninger til de tjenestene som skal ytes. Det understrekes at det kan virke ekskluderende hvis en unnlater å planlegge for at deler av befolkningen kan ha særegne behov. Samtidig påpekes det at en vil ha nytte av representative undersøkelser av eldre innvandrere som grunnlag for slik planlegging.

7.5. Levekår og opplevd diskriminering

Statistisk sentralbyrå gjennomførte en levekårsundersøkelse blant innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn i 1996. De gjennomfører nå, på oppdrag fra AID, en ny levekårsundersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere 2005–2006. Blant annet er det spørsmål i undersøkelsen om hvordan innvandrere opplever å bli behandlet i møte med arbeidsformidling, skole, helsetjeneste og boligmarked. Resultatet fra denne delen av undersøkelsen vil trolig foreligge første kvartal 2008.

IMDi vil i løpet av 2008 presentere en rapport om opplevd diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn.

8. SMED og LDO

Senter mot etnisk diskriminering (SMED) var i drift fra 1999 til 2005, og ble lagt ned da Likestillings- og diskrimineringsombudet ble opprettet 1. januar 2006. SMED ga informasjon om rettigheter og ga rettshjelp. Rettshjelp vil si at SMED kunne gå inn i en sak på vegne av de som klaget og hjelpe klageren til å få sin rett. LDO er derimot en lovhåndhever og skal være nøytral i klagebehandlingen. LDO gir informasjon, men ikke rettshjelp. Derimot har folk mulighet til å levere en klage som kan føre til at ombudet gir en uttalelse om hvorvidt et forhold er å anse som diskriminering i henhold til loven. Ofte fremmes det ikke en klage, men vedkommende får gjerne veiledning om de rettslige rammene for spørsmålet.

Antallet henvendelser til LDO og SMED om etnisk diskriminering er omtrent på samme nivå. LDO ble opprettet samtidig som diskrimineringsloven trådte i kraft. Det rettslige vernet mot etnisk diskriminering ble da vesentlig bedre. LDO forventet seg derfor en økning av saker på etnisk diskriminering. En slik økning har ikke skjedd.

8.1. Saker og henvendelser til LDO 2006/2007 - etnisitet

LDO mottar mange henvendelser fra enkeltpersoner som mener seg diskriminert. Hittil har et mindretall av disse berørt etnisk diskriminering. Saker til ombudet registreres enten som en veiledningssak, der vedkommende får veiledning, eller som en klagesak. I en klagesak innhentes opplysninger fra begge parter og det gjøres en juridisk vurdering av om det er skjedd brudd på loven.

De endelige tallene for 2007 vil fremkomme i LDOs årsrapport for 2007 samt i publikasjonen «Diskrimineringsjuss i Praksis» som kommer ut i april 2008. Vi har likevel valgt å vise tall for 2006 og også foreløpige tall (pr 19.1.2008) for 2007 for å gi et inntrykk av hvor mange, og hvilke type saker som behandles i ombudet.

Ombudet håndhever forbud mot diskriminering i henhold til lov mot etnisk diskriminering m.v., likestillingsloven, boliglovene og arbeidsmiljølovens kapittel 13. I denne rapporten tas det utgangspunkt i følgende: etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, språk, religion,

livssyn og hudfarge. Alle disse grunnlagene er gitt samlebetegnelsen etnisitet.

I 2006 mottok juridisk avdeling i LDO totalt 1079 saker. Av disse var 257 knyttet til samlebetegnelsen etnisitet (24%). I 2007 var det 260 (22%) saker knyttet til samlebetegnelsen etnisitet av totalt 1163 saker. Det er klagens innhold og ikke personers egenskaper som registreres. Ombudets saker registreres per i dag kun på ett diskrimineringsgrunnlag, slik at saker som gjelder flere diskrimineringsgrunnlag ikke vises i statistikken.

Ombudets virke omfatter også samer og nasjonale minoriteter som mener seg diskriminert pga av etnisitet. Hittil har det vært svært få klagesaker og veiledningssaker på dette grunnlaget fra andre enn personer med innvandrerbakgrunn. Tabellene viser derfor i all hovedsak saker fra personer med innvandrerbakgrunn.

Vi kan merke oss at antallet klagesaker har gått ned, mens antallet veiledningssaker har gått opp fra 2006 til 2007.

Tabell 8.1.1: Antall henvendelser til juridisk avdeling på utvalgte grunnlag etter sakstype

SAKSÅR:	2006	2007	SUM
Klagesaker	82	53	135
Veiledningssaker	175	207	382
TIL SAMMEN	257	260	517

I de tilfellene hvor klageren tilhører en etnisk minoritetsgruppe og det i praksis er vanskelig å fastslå om vedkommende er blitt diskriminert på grunn av hudfarge, religion, etnisitet (som kulturell tilhørighet, nasjonal opprinnelse) eller språk, registreres dette som etnisitet. I mange tilfeller har ikke klager dette helt klart for seg heller. Vi kan likevel se at i 91 tilfeller har nasjonal opprinnelse, dvs. i praksis landbakgrunn, vært grunnlaget for klagen, religion er blitt tatt opp i 48 saker og hudfarge i 13 tilfeller.

Tabell: 8.1.2: Antall henvendelser til juridisk avdeling på

SAKSÅR:	2006	2007	SUM	%
Avstamning	0	1	1	0 %
Etnisitet	165	152	317	61 %
Hudfarge	6	7	13	3 %
Nasjonal opprinnelse	40	51	91	18 %
Religion	19	29	48	9 %
Språk	27	20	47	9 %
TIL SAMMEN	257	260	517	100 %

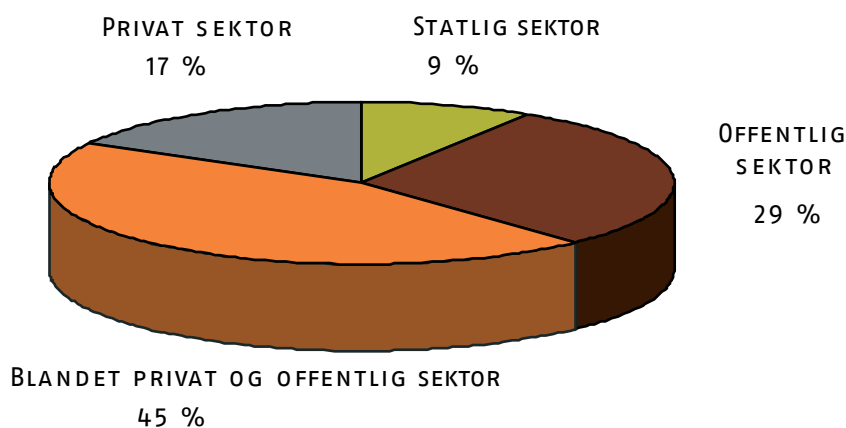
utvalgte grunnlag

LDO har per i dag ikke statistikk over hvem som er motpart. Dette vil være tilgjengelig for 2007 i april 2008. Ved å se på saksområdet er det likevel mulig å danne seg et bilde.

8.1.3: Klagesaker og veiledningssaker etter år og område

SAKSÅR:		2006	2007	%
Politi, påtalemyndighet, straffesak	Klage	0	3	9 %
	Veiledning	23	20	
Rettsvesenet	Klage	1	0	0 %
	Veiledning	1	0	
Offentlig forvaltning	Klage	22	9	24 %
	Veiledning	38	56	
Utdanning	Klage	8	1	5 %
	Veiledning	7	10	
Arbeidsliv	Klage	28	24	36 %
	Veiledning	69	66	
Annet/flere/ukjent	Klage	2	9	9 %
	Veiledning	18	17	
Bolig	Klage	7	2	4 %
	Veiledning	8	4	
Organisasjoner	Klage	3	1	2 %
	Veiledning	3	3	
Privatliv	Klage	1	0	2 %
	Veiledning	4	3	
Varer og tjenester	Klage	10	4	9 %
	Veiledning	4	27	
TIL SAMMEN		257	260	517

Diagram 8.1.1: Klagesaker i tabellen over fordelt på sektor



8.2. Henvendelser til LDO i 2006/2007

I 2006 og 2007 har LDO behandlet 44 klager på etnisk diskriminering knyttet til politi, påtalemyndighet, straffesak, rettsvesen, velferd og trygd samt utdanning/kvalifisering. Videre ble det behandlet 52 klagesaker på etnisk diskriminering i arbeidslivet, hvor statlig sektor ble påklaget i en del av disse.

LDO-sak 06/386: Sak om godkjenning av turnus og spørsmål om trakassering, helseforetak i helseregion sørøst.

Klager var utdannet lege fra utlandet og klaget på usaklig begrunnelse for avslag på godkjenning av turnustjenesten. Klager viste også til uttalelser fra klinikkjefen som han fant rasistiske og diskriminerende, slik som at han burde reise hjem, ta seg jobb som sjåfør med mer. Ombudet konkluderte med at helseforetaket ikke hadde handlet i strid med diskrimineringsloven § 4 da de ikke godkjente turnustjenesten. Når det gjaldt påstanden om trakassering fastslo ombudet at klinikkjefens uttalelser kunne oppfattes både krenkende og ydmykende.

Sykehuset ga ingen begrunnelse for klinikklederens uttalelse om at han kunne jobbe som sjåfør eller reise tilbake til sitt hjemland. Ombudet fant at helseforetaket hadde handlet i strid med forbudet mot trakassering i diskrimineringsloven § 5. Ombudet oppfordret sykehuset til å komme frem til en minnelig løsning med erstatning for den trakasseringen han var blitt utsatt for.

I 2006 ble det behandlet i alt 82 saker på etnisitet i videst mulig forstand, hvorav 28 gjaldt arbeidsliv, 31 offentlig forvaltning, 9 utdanning/kvalifisering og 1 rettsvesenet. I 2007 ble det behandlet 53 slike klager.

Klager på trakassering, forbigåelse og usaklige avslag

For å eksemplifisere noen av klagesakene på etnisitet i 2006, gis her en kort oppsummering av syv av sakene. Disse omhandler arbeidsliv, velferd og trygd samt utdanning/kvalifisering. I sakene om arbeidsliv er det statens rolle som arbeidsgiver som berøres. Her ble det meldt om alt ifra trakassering til forbigåelse ved ansettelse, forfremmelse eller lønnsopprykk. Videre ble det klaget på usaklig begrunnelse for avslag på godkjenning av turnustjeneste og usaklig begrunnet forskjellsbehandling i tilgang til kompetanseheving.

Når det gjelder kategorien arbeidsformidling, velferd og trygd er det staten i rollen som tjenesteyter som berøres. Her ble det meldt om usaklig begrunnelse på avslag om praksisplass og uførepensjon.

Sakene om utdanning/kvalifisering berører også staten som tjenesteyter. Den ene klagen gjaldt pålegg om en såkalt følgedag fordi skolen mente vedkommende sto i fare for å ikke bestå sin praksis. Den andre var en klage fra flere leger med utdanning fra land utenfor EØS. De mente seg diskriminert i forbindelse med reglene for godkjenning av utdanning sammenlignet med leger med utdanning fra EØS-land.

Disse sakene viser at det klages på etnisk diskriminering i ulike statlige sektorer og på ulike former for etnisk diskriminering.

Veiledningssaker i LDO 2006/2007

I 2006 og 2007 hadde LDO totalt 155 veiledningssaker knyttet til politi, påtalemyndighet, straffesak, rettsvesenet, utdanning/kvalifisering og offentlig forvaltning inkludert helse og omsorg, samt velferd og trygd. I tillegg ble det gitt veiledning i 135 saker som omhandlet arbeidsliv, hvorav en del av disse igjen gjaldt statlig sektor. Som nevnt er tallene for 2007 ikke endelige, men dette gir et omtrentlig bilde av LDOs veiledningssaker når det gjelder omfang og områder.

Mange av veiledningssakene disse to årene har omhandlet staten som arbeidsgiver og staten som tjenesteyter. Det siste har i første rekke berørt sektorene politi, helse og omsorg, utlendingsforvaltningen, velferd og trygd, fengsel og utdanning/kvalifisering.

For å eksemplifisere disse veiledningssakene har LDO også her gjort et utvalg. I det følgende oppsummeres hvordan personene i disse utvalgte sakene har ment seg diskriminert.

Staten som arbeidsgiver

- Forbigåelse ved ansettelse eller som ansatt.
- Trakassering av arbeidsgiver.
- Urimelige krav ved rekruttering.

Politi

- Ble ikke tatt på alvor ved anmeldelse av rasisme, trakassering og vold.
- Bruk av nedsettende og rasistiske uttrykk.

Helse og omsorg

- Har ikke fått likeverdig behandling sammenlignet med andre pasienter/brukere.

Utlendingsforvaltning

- Urimelige krav ved søknader.
- Urimelig lang saksbehandlingstid.
- Personer med samme landbakgrunn vurderes som gruppe istedenfor å underlegges individuell saksbehandling.

Velferd og trygd

- Usaklig begrunnet avslag.

Fengsel

- Usaklig begrunnet avslag.
- Trakassering.

LDO-sak 06/ 1318: Politiets håndtering av rasistisk motivert hærverk, privat henvendelse

Opplevd diskriminering: Politiet bagatelliserte anmeldelse av truende adferd og hærverk fra en ungdomsgjeng.

Handlingen/hendelsen: En ungdomsgjeng opptrådte truende utenfor boligen til en familie. De ble forsøkt stengt inne i boligen ved at dørene ble teipet. Det ble sprayet rasistiske symboler (hakekors) på huset. Familien leverte navnene på gjerningsmennene til politiet, som ikke ville ta i mot opplysningene, fordi de mente at hendelsen var å anse som «guttestreker» og det var «ikke blod med i bildet».

LDO-sak o6/1228: Avslag på opptak til universitetet, privat henvendelse.

Opplevd diskriminering: En mann klaget på usaklige krav til dokumentasjon av norskkunnskaper og kompetanse for opptak til et fakultet for utenlandske studenter.

Handlingen/hendelsen: En mann fra et afrikansk land søkte om opptak for et studium ved universitetet. Universitetet stilte krav om at han gjennomførte engelskkurs, til tross for at han kunne dokumentere solide kunnskaper i engelsk, som er det offisielle språket i hjemlandet. Universitetet vurderte også om han måtte ta videregående i Norge før han kunne tas opp på studiet, til tross for betydelig akademisk bakgrunn fra hjemlandet.

8.3. Saker og henvendelser til SMED

I 2004 og 2005 tok rundt hundre personer i året kontakt med Senter mot etnisk diskriminering fordi de hadde opplevd diskriminering knyttet til statlig sektor. I samme periode var tre av fire saker knyttet til offentlig sektor.

Tabell 8.3.1: Henvendelser til SMED etter år og område

SAKSÅR:	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	SUM
Arbeid	47	73	74	68	40	63	53	418
Politi	31	33	28	33	18	17	8	168
Sosial- og helse	34	43	36	17	27	45	63	265
Forbruker	1	15	15	2	3	13	5	54
Bolig	6	13	15	7	4	2	7	54
Skole	14	18	11	11	9	9	15	87
Utested	2	1	4	3	2	14	1	27
Utlendingsloven	27	18	36	48	21	79	46	275
Annet	17	33	34	25	20	34	42	205
TIL SAMMEN	179	247	253	214	144	276	240	1553

Politisakene og utlendingssakene tilhører statlig sektor. Sosial og helse, samt skolesakene gjelder offentlig sektor, uten at det er enkelt å skille ut hva som dreier seg om statlig sektor i ettertid. Vi legger til grunn at forbrukersakene og utestedssakene er fra privat sektor.

Tabell 8.3.2: Henvendelser til SMED etter arena for opplevd diskriminering 1999-2003

SAKSÅR:	1999	2000	2001	2002	2003	SUM	%
Stat	58	51	64	81	39	293	28 %
Offentlig sektor	67	85	76	41	55	324	31 %
Privat sektor	28	61	50	34	23	196	19 %
Uklar/blandet	26	50	63	58	27	224	22 %
TIL SAMMEN	179	247	253	214	144	1 037	100 %

I perioden 1999–2003 var halvparten eller mer av henvendelsene angående offentlig sektor knyttet til staten. I tillegg hører trolig en del av sakene som er klassifisert som offentlig innunder staten.

Tabell 8.3.3: Henvendelser til SMED etter arena for opplevd diskriminering 2004-2005

SAKSÅR:	2004	2005	SUM	%
Stat	127	92	219	42 %
Fylke	2	2	4	1 %
Kommune	26	44	70	14 %
Offentlig	36	30	66	13 %
Uklar/blandet	20	38	58	11 %
Privat sektor	65	34	99	19 %
TIL SAMMEN	276	240	516	100 %

Hvis vi sammenligner periodene 1999–2003 og 2004–2005 kan vi se at andelen saker fra privat sektor har gått ned og andelen saker fra offentlig sektor har gått opp. Saker knyttet til statlig sektor var blant de mest hyppige henvendelsene til SMED. En sak av fire var knyttet til privat sektor, mens tre saker av fire var knyttet til offentlig sektor. Nærmere 200 personer årlig tok kontakt med SMED hadde fordi de har opplevd diskriminering fra det offentlige. Mer enn 100 personer i året tok kontakt fordi de hadde opplevd diskriminering i statlig sektor.

8.4 Saker om det offentlige som arbeidsgiver

Arbeidslivssakene har vært i flertall blant SMED sine saker. I disse sakene ble det registrert et skille mellom offentlig og privat sektor. Det ble mottatt noen flere henvendelser angående diskriminering i arbeidslivet i offentlig sektor enn i privat sektor hvert år, med unntak av 2003 da det var flere henvendelser angående privat sektor.

Selv om antallet henvendelser angående det offentlige som arbeidsgiver er høyere, er det ikke grunn til å si at det er mer diskriminering i offentlig sektor.

Tabell 8.4.1: Henvendelser knyttet til arbeidsliv etter år og sektor

SAKSÅR:	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	SUM	PROSENT
Privat sektor	19	25	29	13	19	28	18	151	36 %
Offentlig sektor	25	46	31	30	18	33	29	212	51 %
Mangler info	3	2	14	25	3	2	6	55	13 %
TIL SAMMEN	47	73	74	68	40	63	53	418	100 %

8.5 Ingen forskjell mellom offentlig og privat sektor i opplevd diskriminering

Hvor ofte gjenspeiler saksbehandlers vurdering av diskriminering den opplevelsen som brukeren kommer med? I 28 prosent av sakene har saksbehandler ikke funnet det mulig å gjøre en vurdering, eller har konkludert med at det ikke skjedde diskriminering. I de resterende 72 prosent av sakene fant saksbehandler at det var mulig at diskriminering hadde funnet sted.

Tabell 8.5.1: Vurdering av diskriminering etter sektor i 2004-2005

VURDERING	PRIVAT	OFFENTLIG	UKLAR/BLANDET	SUM	PROSENT
Ikke diskriminert/ vurdert	24 %	25 %	52 %	137	28 %
Mulig diskriminert	64 %	66 %	44 %	313	63 %
Diskriminert	11 %	9 %	4 %	45	9%
TIL SAMMEN	98	52	345	495	100 %

Det fremgår av tabell 8.6.1. at det ikke var noe forskjell mellom privat og offentlig sektor. I begge sektorene er det en fjerdedel av sakene der det ikke er konstatert diskriminering, eller dette ikke har vært mulig å vurdere. I to saker av tre kan det ha forekommet diskriminering, og i en sak av ti fant saksbehandler det sannsynlig at diskriminering hadde funnet sted.

En videre analyse av materialet har vist at det ikke var forskjell i vurderingen av diskriminering i saker som gjaldt statlig sektor (219) og saker som gjaldt kommunal sektor (70).

For kvalitative oppsummeringer av SMEDs saker vises det til SMEDs rapporter.

8.6. Oppsummering

Gjennomgangen av sakene til LDO og SMED, samt andre kunnskapskilder om diskriminering utøvd av staten, viser at det meldes om diskriminering og/eller er forsket på diskriminering særlig på følgende områder:

- Staten som arbeidsgiver
- Staten som tjenesteyter og særlig på noen sektorer; politi, rettsvesen, helse og omsorg, velferd og trygd, utdanning/kvalifisering og utlendingsforvaltning.

Dette gir en pekepinn for områder hvor det bør gjøres en innsats mot rasisme og diskriminering. Det må samtidig understrekes at selv om disse sektorene peker seg ut, betyr det ikke at rasisme og

diskriminering ikke forekommer eller kan forekomme i alle andre sektorer i staten.

At de fleste klager og meldinger om slik diskriminering er rettet mot sektorene nevnt i pkt 2 over, kan skyldes at deler av innvandrerbefolkningen står i et avhengighetsforhold til statlige virksomheter på disse områdene. Det kan også forklares med at disse sektorene har stor innvirkning på innvandrerbefolkningens livsvilkår, og at diskriminering dermed får store konsekvenser. Videre kan det skyldes at noen av virksomhetene har kontrollfunksjoner og/eller at dette er virksomheter som er i hyppig kontakt med personer med innvandrerbakgrunn.



9. Hvor mye diskriminering kan staten leve med?

Denne kartleggingen har ikke gitt økt kunnskap om etnisk diskriminering utøvd av statlig sektor, men den gir interessant kunnskap om statens arbeid mot slik diskriminering. Den gir ikke minst informasjon om statens manglende arbeid mot etnisk diskriminering.

Ett departement og en stor andel av de underliggende etatene har ikke svart. Av de 168 virksomhetene som har svart er det hele 24 som svarer at de ikke har noen tiltak overhodet mot etnisk diskriminering. Mange av disse begrunner det med at de ikke kjenner til at det har vært etnisk diskriminering i deres virksomhet og/eller mener at slik diskriminering ikke kan skje hos dem. Svært få kan vise til at de gir eller får tildelingsbrev med føringer om å arbeide mot etnisk diskriminering og for like muligheter utover det å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn.

I tillegg er det langt fra alle redegjørelsene som nevner at de følger statlige pålegg for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til staten. Det er få som redegjør for at de har bevisstgjøringstiltak og kompetanseutvikling spesifikt på etnisk diskriminering. Få svarer at de har minoritetsperspektiv integrert i lederopplæringen.

Så å si ingen av virksomhetene kjenner til at etnisk diskriminering har forekommet i deres virksomhet, og det er svært få som har registrert

«Vi har ikke funnet det
nødvendig å sette igang
tiltak for å bekjempe
diskriminering fordi
dette har vært en
«ikke-eksisterende»
problemstilling innen
forvaltningområdet»

Fra en redegjørelse

klager om slik diskriminering. Samtidig har LDO behandlet klagesaker og veiledningssaker knyttet til diskriminering i statlig sektor. Dessuten melder organisasjoner om at de får henvendelser om rasisme og etnisk diskriminering utøvd av staten.

Ingen av virksomhetene i kartleggingen redegjør for at de systematisk har gjennomgått sine regler, rutiner og sin praksis for å forebygge etnisk diskriminering.

På bakgrunn av dette er det betimelig å spørre hvor mye etnisk diskriminering staten kan leve med. Statsråder har uttrykt nulltoleranse mot rasisme og diskriminering, og en forventning om at staten skal gå foran. Skal ordene omsettes til realitet, krever det en langt mer offensiv holdning enn det kartleggingen avdekker. Dersom arbeid mot rasisme og diskriminering var høyt prioritert, kunne det forventes at alle statlige virksomheter ville ha levert en redegjørelse. Det kunne forventes at alle hadde tiltak å melde. Det kunne forventes at statlige pålegg ble fulgt. Det kunne forventes at alle virksomheter var oppmerksomme på mulig diskriminering og at det dermed var legitimt å klage på etnisk diskriminering slik at opplevd diskriminering ble registrert i større grad enn i dag.

Innvandring er ikke noe nytt for Norge, heller ikke den "nyere innvandringen" fra ikke-vestlige land. Arbeidsinnvandrerne som kom på 1970-tallet er i ferd med å bli besteforeldre til barn som ikke kan kalles personer med innvandrerbakgrunn, men som kan ha mørk hud og et navn som for noen lyder utenlandsk. Dette mangfoldet; fra besteforeldrene som selv innvandret, til deres barnebarn, til nyankomne innvandrere og til resten av befolkningen, må staten ta høyde for både som tjenesteyter og arbeidsgiver.

Denne kartleggingen viser at staten ikke har kommet dit ennå. Arbeid mot rasisme og etnisk diskriminering fremstår ikke som en innarbeidet del av alle virksomhetene. Dersom dette skal skje må arbeidet gis prioritet og alle ledere i staten må ta et ansvar.

9.1. Se det og si det: Rasisme og diskriminering

Mange med innvandrerbakgrunn opplevde en lettelse etter ambulansesaken. Ikke fordi Ali Farah ble slått ned eller avvist av ambulanspersonalet. Heller ikke fordi han ble kalt «neger» av politiet. Det var en lettelse fordi ordet rasisme endelig ble sagt høyt og tydelig i den norske offentligheten. Endelig var situasjonen snudd. Mange uttalte at de fra å ha opplevd stigmatisering av innvandrerbefolkningen, og særlig av muslimer, var det nå staten og strukturene det ble stilt spørsmålsteget ved. Opplevelsene av rasisme og diskriminering var ikke noe de satt alene med, men noe de delte med

andre. Det ble legitimt å snakke om egne opplevelser av rasisme og diskriminering.

Da kartleggingen av diskriminering i staten ble lansert av arbeids- og inkluderingsministeren høsten 2007 ga det forventninger om at nettopp innvandrerbefolkningens opplevelser av diskriminering skulle tas på alvor. Denne rapporten vil ikke imøtekomme den forventningen, men kan være det første skrittet på veien.

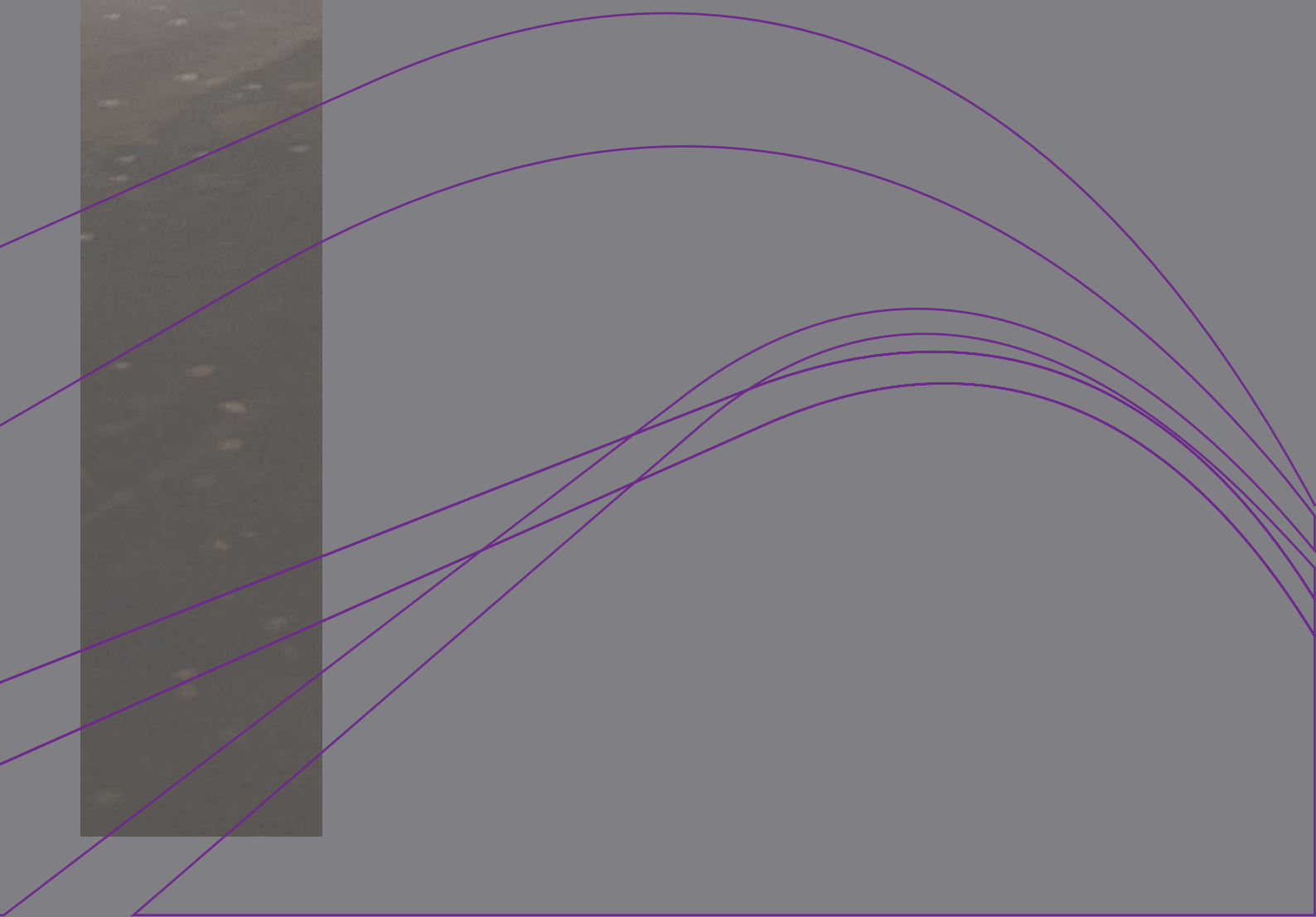
Det hele og fullstendige bildet av hvor mye etnisk diskriminering som utøves av statlige myndigheter, og hvordan denne diskrimineringen kommer til uttrykk, lar seg ikke tegne fordi det alltid vil være noen episoder og noen saker som ikke registreres.

Det er likevel viktig at staten strekker seg så langt som mulig både for å avdekke rasisme og diskriminering, og for å forebygge og bekjempe dette og fremme like muligheter for alle. Det innebærer å være proaktive, og å ikke ha en «vente og se»-holdning. Utgangspunktet må være en erkjennelse av at rasisme og diskriminering kan eksistere i enhver statlig virksomhet. Selv om det i skrivende stund ikke er juridisk konstatert at behandlingen av Ali Farah i Sofienbergparken var diskriminering, var hendelsen en vekker.

«Alisaken» kan være et vendepunkt. Staten har hatt handlingsplaner mot rasisme og diskriminering og mange tiltak på området. Dette har vært viktig for å synliggjøre rasisme og diskriminering som et problem, og for å få i gang et arbeid mot dette. Nå er tiden inne til å gjøre et mer gjennomgripende løft slik at arbeidet med rasisme og diskriminering blir en varig og innarbeidet del av alle statlige virksomheter.

«Konkrete tiltak og handlingsplaner synes ikke å være særlig relevante å legge arbeid i».

Fra en redegjørelse



10. Anbefalinger

AID har bedt LDO om å anbefale eventuelle undersøkelser og/eller strakstiltak på bakgrunn av denne rapporten. Ombudet ser behov for undersøkelser, forskning og tiltak. Vi foreslår for det meste langsiktige tiltak for å sikre at arbeidet mot rasisme og etnisk diskriminering ikke blir ad hoc preget, men en kontinuerlig og systematisk del av statens virke.

Alle anbefalingene tidligere i rapporten gjengis her med noen tillegg. Noen av forslagene handler om å innhente mer kunnskap. Kunnskap om hvordan innvandrerbefolkningen selv opplever situasjonen med hensyn til rasisme og diskriminering i staten. I tillegg til forskning som kan gi kunnskap om den faktiske situasjonen i staten med hensyn til rasisme og diskriminering.

De øvrige anbefalingene handler først og fremst om tiltak for å forhindre rasisme og diskriminering i alle statlige virksomheter, og om å støtte personer som opplever rasisme og diskriminering fra staten.

Ombudets hovedanbefaling er en form for aktivitets- og redegjøringsplikt. LDO har tidligere anbefalt at det innføres en slik plikt i diskrimineringsloven tilsvarende den i likestillingsloven.

Hovedanbefaling

LDO anbefaler at alle statlige virksomheter skal ha årsplaner med mål og tiltak for å hindre rasisme og diskriminering og fremme like muligheter både som tjenesteyter og arbeidsgiver. At dette skal utarbeides på bakgrunn av en systematisk gjennomgang av virksomhetens regler, rutiner og prosesser. Og at det skal rapporteres årlig for status i henhold til plan og mål. Samtidig anbefaler LDO at unnlattelse fra å utarbeide planer med mål og rapportering må sanksjoneres.

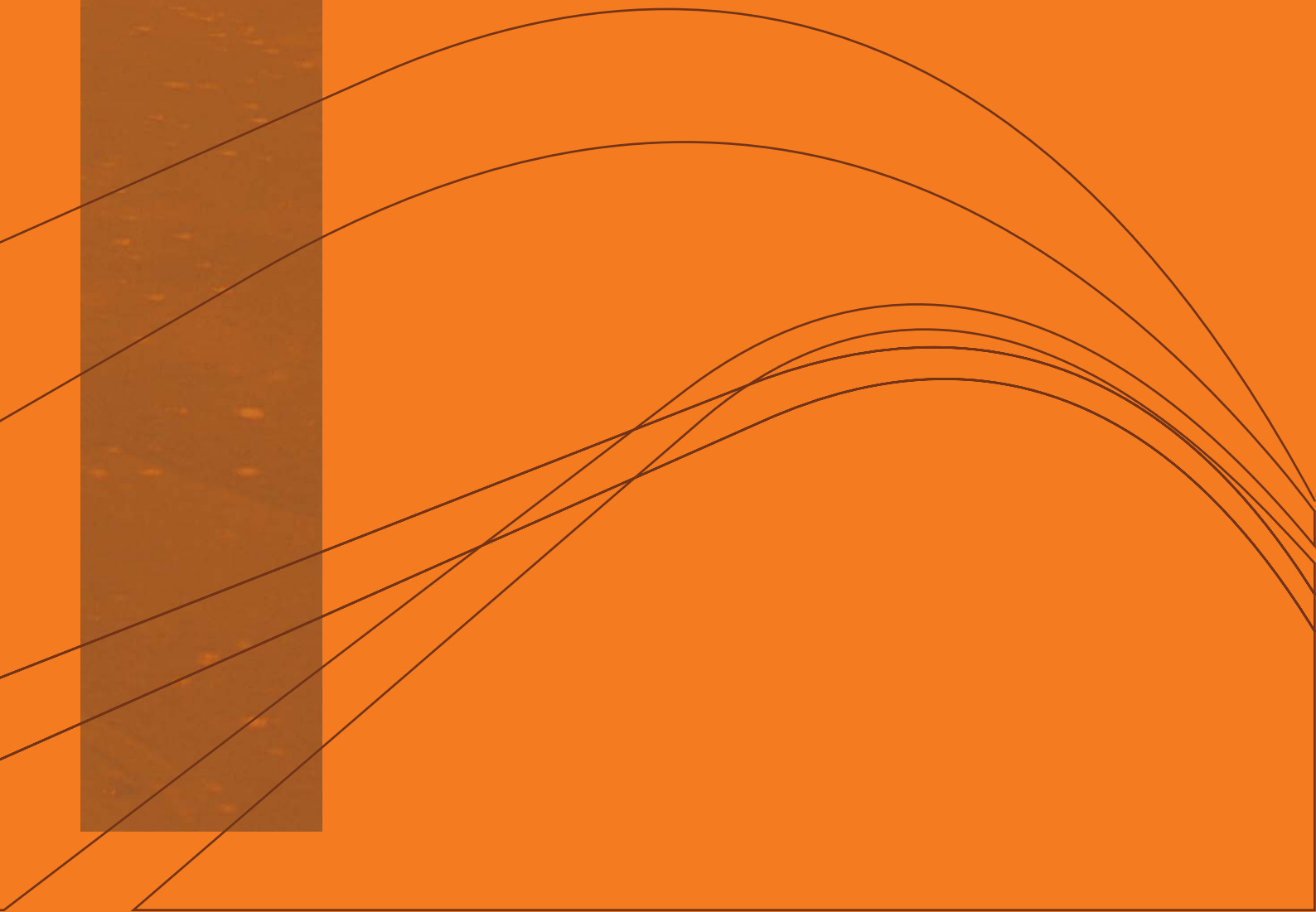
LDO sine anbefalinger til strakstiltak

- At toppledelsen i alle departementer og direktorater skal ha gjennomgått opplæring i planlegging for å hindre rasisme og diskriminering og fremme like muligheter.
- At arbeid mot rasisme og diskriminering innlemmes i HMS-arbeidet i alle statlige virksomheter.
- At ledere og ansatte i alle statlige virksomheter sikres kompetanse om hva rasisme og diskriminering er, hvordan det forebygges og hvordan det håndteres dersom diskriminering og/eller rasisme skjer.
- Å bygge videre på denne kartleggingen med forskning på den faktiske situasjonen med hensyn til rasisme og diskriminering, særlig indirekte diskriminering, utøvd av staten.
- Å gjennomføre en undersøkelse om opplevd diskriminering og rasisme utøvd av staten som kan gi grunnlag for utfyllende anbefalinger.
- Å etablere rutiner for å motta og registrere klager på rasisme og diskriminering i alle statlige virksomheter og gjøre disse kjent for publikum. Klager må registreres og eventuelt henvises videre til LDO som klageinstans. LDOs veiledningstilbud og klagebehandling må gjøres bedre kjent for både statlige virksomheter og blant grupper som er utsatt for rasisme og diskriminering.
- At statlige pålegg knyttet til rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn gjennomføres av alle statlige virksomheter.
- At alle statlige virksomheter gjennomfører konsekvensutredninger i henhold til utredningsinstruksen. AIDs veileder må gjøres bedre kjent, og det må utvikles kurs i hvordan konsekvensutredninger for å hindre diskriminering gjøres.

Andre anbefalinger

- At tildelingsbrev, andre styringsdokumenter og styringsdialog med underliggende etater må gi føringer for at det utarbeides planer og mål for å motarbeide rasisme og diskriminering i alle deler av virksomheten.
- At alle toppledere i underliggende etater må gjennomgå opplæring i å planlegge for å hindre rasisme og diskriminering og for å fremme like muligheter.
- At det sikres at personalledere i alle statlige virksomheter får kompetanse på hvordan en hindrer rasisme og diskriminering og hvordan en fremmer like muligheter som arbeidsgiver. LDO, IMDi og andres veiledning om dette må gjøres bedre kjent og tilbudet tas i bruk av flere statlige virksomheter.
- Å gi veiledning til statlige virksomheter i hvordan hindre rasisme og diskriminering, og fremme like muligheter for alle.
- At offentlige tjenester blir likeverdige for alle brukere. IMDis veiledning om likeverdige offentlige tjenester må gjøres bedre kjent og brukes av flere.
- Å etablere en idébank for spredning av gode ideer for å hindre rasisme og diskriminering i tjenesteyting og personalpolitikk.

- At diskriminering tas inn som et prioritert område for rettshjelp.
- Å tilføre organisasjoner ressurser til å gi rettshjelp til personer som opplever rasisme og diskriminering.
- Å kurse medlemmer i organisasjoner til å bistå personer som opplever rasisme og diskriminering.
- Å tilføre organisasjoner, fagforeninger og andre som mottar henvendelser om rasisme og diskriminering ressurser til å registrere slike henvendelser.
- Å etablere en sentral database for å registrere henvendelser om rasisme og diskriminering som mottas av statlige virksomheter, fagforeninger, organisasjoner og andre.
- Å gjennomføre brukerundersøkelser i alle statlige virksomheter med mye publikumskontakt for å avdekke og forebygge rasisme og diskriminering.
- Å måle utviklingen med hensyn til diskriminering utøvd av staten.
- Å samle statistikk over ansatte med innvandrerbakgrunn utover antallet som rekrutteres; hvilke stillinger, om det er i samsvar med personens kvalifikasjoner, om det rekrutteres til alle deler av virksomheten og om det er midlertidig eller fast.
- Å forske på hvordan tiltak for å øke antall personer med innvandrerbakgrunn i staten gjennomføres og hvilke effekter tiltakene har.
- Å gjennomføre kontrollundersøkelser for å avdekke mulig diskriminering og rasisme i tjenesteyting.
- At alle statlige virksomheter med kontrollfunksjoner der kontrollen rettes mot enkeltpersoner eller grupper innfører en kvitteringsordning slik at det gis en skriftlig kvittering for hver kontroll.
- Å gi jevnlig veiledning til ansatte i tjenester preget av akutte situasjoner for å motvirke stigmatisering av enkeltpersoner og grupper, og gi alle likeverdig behandling.
- At det etableres rutiner i alle statlige virksomheter for bruk av tolk og skriftlig oversettelse av informasjon ved behov.
- Å sette vilkår om ikke-diskriminering i statlige anbudsrunder og ved innkjøp.
- Å utvikle strategier og metoder for å arbeide mot diskriminering på flere grunnlag.situasjoner for å motvirke stigmatisering av enkeltpersoner og grupper, og gi alle likeverdig behandling.



11. Oversikt over redegjørelsene

Denne oversikten over departementer og underliggende etater er laget på bakgrunn av det statlige nettstedet www.regjeringen.no.

Vi har registrert 247 virksomheter. Av disse har 78 ikke levert redegjørelse.

	DEPARTEMENT/UNDERLIGGENDE ETATER	BESVART
1	ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	X
2	Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	X
3	Arbeidsretten	X
4	Arbeidstilsynet	X
5	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	X
6	Internasjonalt fag- og formidlingscenter for reindrift	Ikke
7	Kompetansesenter for urfolks rettigheter	Ikke
8	Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)	Ikke
9	Pensjonstrygden for sjømenn	X
10	Petroleumstilsynet	X
11	Ressurssenter for natur og reindriftstjenester	Ikke
12	Riksmeklingsmannen	X
13	Sametinget	Ikke
14	Statens arbeidsmiljøinstitutt	X
15	Trygderetten	X
16	Utlendingsdirektoratet (UDI)	X
17	Utlendingsnemnda (UNE)	X
18	BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET	X
19	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet	X
20	Barneombudet	X
21	Edelmetallkontrollen	Ikke
22	Forbrukerombudet	Ikke
23	Forbrukerrådet	X
24	Forbrukertvistutvalget	Ikke
25	fordelingsutvalget for tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner	Ikke
26	Fylkesnemdene for sosiale saker	Ikke
27	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	X

28	Likestillings- og diskrimineringsombudet	X
29	Markedsrådet	Ikke
30	Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne	Ikke
31	Statens institutt for forbruksforskning	Ikke
32	Stiftelsen miljømerking	Ikke
33	FINANSDEPARTEMENTET	
34	Kredittilsynet	X
35	Senter for statlig økonomistyring (SSØ)	X
36	Skatteetaten	X
37	SSB	X
38	Statens innkrevingsentral	X
39	Statens pensjonsfond – Norge	Ikke
40	Statens pensjonsfond – Utland	Ikke
41	Toll- og avgiftsetaten	X
42	FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET	X
43	Datatilsynet	Ikke
44	Departementenes servicesenter	X
45	Fylkesmannen i Aust Agder	Ikke
46	Fylkesmannen i Buskerud	X
47	Fylkesmannen i Finnmark	X
48	Fylkesmannen i Hedmark	X
49	Fylkesmannen i Hordaland	X
50	Fylkesmannen i Møre og Roms.	X
51	Fylkesmannen i Nordland	Ikke
52	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	X
53	Fylkesmannen i Oppland	X
54	Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Ikke
55	Fylkesmannen i Rogaland	X
56	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	X
57	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Ikke
58	Fylkesmannen i Telemark	X
59	Fylkesmannen i Troms	X
60	Fylkesmannen i Vest-Agder	X
61	Fylkesmannen i Vestfold	X
62	Fylkesmannen i Østfold	Ikke
63	Konkurransetilsynet	X
64	Norge.no	X
65	Personvernemda	Ikke
66	Statens Pensjonskasse	X
67	Statsbygg	X
68	Fiskeri- og kystdepartementet	X
69	Fiskeridirektoratet	X
70	Havforskningsinstituttet	X
71	Kystverket	X
72	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)	X
73	FORSVARSDPARTEMENTET	X
74	Forsvaret	Ikke

75	Forsvarets forskningsinstitutt	Ikke
76	Forsvarsbygg	Ikke
77	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Ikke
78	HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET	X
79	Bioteknologinemda	Ikke
80	Dispensasjons- og klagenemda for behandling i utlandet	Ikke
81	Helse Finnmark	X
82	Helse Midt-Norge	X
83	Helse Nord	X
84	Helse Sør-Øst	X
85	Helse Vest	X
86	Helsetilsynet	X
87	Nasjonalt Folkehelseinstitutt	X
88	Norsk pasientskadeerstatning	Ikke
89	Pasientskadenemda	Ikke
90	Sosial- og helsedirektoratet	Ikke
91	Statens helsepersonellnemd	Ikke
92	Statens institutt for rusmiddelforskning	Ikke
93	Statens legemiddelverk	Ikke
94	Statens strålevern	Ikke
95	Vitenskapskomiteen for mattrygghet	Ikke
96	JUSTISDEPARTEMENTET	X
97	Direktoratet for nødkommunikasjon	Ikke
98	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	X
99	Domstoladministrasjonen	X
100	Domstolene	X
101	Generaladvokaten	Ikke
102	Grensekommisær for den norsk-russiske grense	Ikke
103	Hovedredningssentralen i Nord-Norge	Ikke
104	Hovedredningssentralen i Sør-Norge	Ikke
105	Justissekretariatene	X
106	Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker	X
107	Kontoret for voldsoffererstatning/ Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre (RKK)	X
108	Kriminalomsorgen region nord	X
109	Kriminalomsorgen region sørvest	X
110	Kriminalomsorgens IT-tjeneste	Ikke
111	Kriminalomsorgens sentrale forvaltning	X
112	Kriminalomsorgens utdanningscenter	X
113	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Ikke
114	Politidirektoratet	X
115	Politiets sikkerhetstjeneste	Ikke
116	Riksadvokaten	X
117	Samerettsutvalget	Ikke
118	Sekretariatet for konfliktrådene	X
119	Sivilforsvaret	Ikke
120	Siviltjenesten i Norge	Ikke
121	Spesialenheten for politisaker	X
122	Sysselmannen på Svalbard	Ikke

123	KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET	X
124	ABM Utvikling	X
125	Agder og Telemark bispedømmeråd	X
126	Arkeologisk museum i Stavanger	X
127	Arkivverket	Ikke
128	Bjørgvin bispedømmeråd	Ikke
129	Borg bispedømmeråd	X
130	Bunad- og folkedraktrådet	X
131	Det praktisk-teologiske seminar	X
132	Hamar bispedømmeråd	Ikke
133	Kirkerådet	Ikke
134	Kunst i det offentlige rom	X
135	Lotteri og stiftelsestilsynet	Ikke
136	Medietilsynet	X
137	Møre bispedømmeråd	X
138	Nasjonalbiblioteket	X
139	Nidaros bispedømmeråd	Ikke
140	Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider	X
141	Nord-Hålogaland bispedømmeråd	Ikke
142	Norsk Film Utvikling	X
143	Norsk filmfond	Ikke
144	Norsk Filminstitutt	X
145	Norsk Kulturråd	X
146	Norsk lokalhistorisk institutt	X
147	Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek	Ikke
148	Opplysningsvesenets fond	X
149	Oslo bispedømmeråd	Ikke
150	Rikskonsertene	X
151	Riksteatret	Ikke
152	Språkrådet	X
153	Stavanger bispedømmeråd	Ikke
154	Sør-Hålogaland bispedømmeråd	X
155	Tunsberg bispedømmeråd	X
156	Kommunal- og regionaldepartementet	X
157	Husbanken	X
158	Husleietvistutvalget	X
159	Statens bygningstekniske etat	X
160	KUNNSKAPSDEPARTEMENTET	X
161	Arkitektur og designhøgskolen i Oslo (AH0)	X
162	Artsdatabanken	Ikke
163	Foreldreutvalget for grunnskolen	Ikke
164	Forskningsrådet	X
165	Høgskolen i Akershus	X
166	Høgskolen i Buskerud	X
167	Høgskolen i Finnmark	X
168	Høgskolen i Gjøvik	X
169	Høgskolen i Hedmark	X
170	Høgskolen i Nord-Trøndelag	X
171	Høgskolen i Oslo	X

172	Høgskolen i Telemark	X
173	Høgskolen i Troms	X
174	Høgskolen i Vestfold	X
175	Høgskolen i Østfold	X
176	Høgskolen i Ålesund	X
177	Høgskolen Stord/Haugesund	X
178	Høgskolen i Volda	X
179	Kunsthøgskolen i Bergen	X
180	Kunsthøgskolen i Oslo	X
181	Meteorologisk institutt	X
182	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)	X
183	Norges Handelshøyskole	X
184	Norges musikkhøgskole	X
185	Norges veterinærhøgskole	X
186	Norgesuniversitetet	Ikke
187	Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	X
188	Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)	X
189	NTNU	X
190	Samordna opptak	Ikke
191	Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU)	X
192	Statens gartner- og blomsterdekoratørskole Veia	Ikke
193	Statens lånekasse for utdanning	X
194	Universitet i Stavanger	X
195	Universitetet for miljø- og biovitenskap	X
196	Universitetet i Agder	X
197	Universitetet i Bergen	X
198	Universitetet i Oslo	X
199	Universitetet i Tromsø	X
200	Utdanningsdirektoratet	X
201	VOX	X
202	Øvrige høgskoler	Ikke
203	LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET	X
204	Bioforsk	X
205	Mattilsynet	X
206	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning	X
207	Norsk institutt for skog og landskap	X
208	Reindriftsforvaltningen	X
209	Statens landbruksforvaltning	X
210	Statskog	Ikke
211	Miljøverndepartementet	X
212	Direktoratet for naturforvaltning	X
213	Norsk polarinstitutt	X
214	Produktregisteret	Ikke
215	Riksantikvaren	X
216	Statens forurensningstilsyn	X
217	Statens kartverk	X
218	Nærings- og handelsdepartementet	X
219	Bergvesenet med bergmesteren fra Svalbard	X

220	Brønnøysundregistrene	X
221	Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK)	X
222	Justervesenet	X
223	Norges geologiske undersøkelse	X
224	Norsk Akkreditering	X
225	Norsk Romsenter	X
226	Patentstyret	X
227	Sjøfartsdirektoratet	X
228	Skipsregistrene NIS/NOR	X
229	OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET	X
230	Enova SF	Ikke
231	Gassco	Ikke
232	Gassnova	Ikke
233	Norges vassdrags- og energidirektorat	X
234	Oljedirektoratet	X
235	Petoro AS	Ikke
236	Statnett	Ikke
237	StatoilHydro ASA	Ikke
238	SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	X
239	Jernbaneverket	X
240	Luftfartstilsynet	X
241	Post- og teletilsynet	X
242	Statens Havarikommisjon for Transport	X
243	Statens jernbanetilsyn	Ikke
244	Statens Vegvesen	X
245	Utenriksdepartementet	Ikke
246	NORAD	Ikke

13.

Kilder til kunnskap om offentlig diskriminering

Barne- og likestillings-departementet:
Helse og bruk av helsetjenester – forskjeller mellom kvinner og menn.
10/2007

Berg, Berit m.fler:
Tillit på prøve. – Undersøkelse om etikk, mangfold og etnisk diskriminering i Sør-Trøndelag politidistrikt.
NTNU Samfunnsforskning AS, 2007.

Danielsen, Kirsten:
Diskriminering – en litteraturgjennomgang
NOVA Skriftserie 4/05

Djuve, Anne Britt:
Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere.
Fafo-rapport 2007:26

EU-prosjektet: Nasjonal bevisstgjøring for å bekjempe diskriminering.
En kunnskapsoppsummering med anbefalinger om strategier og tiltak.
Sosial- og helsedirektoratet, 03/2006

Ingebretsen & Romøren:
Omsorgstjenester med mangfold?
Kartlegging av kommunenes ressurser og behov når det gjelder tilrettelegging av pleie og omsorgstjenester til eldre med minoritetsetnisk bakgrunn.
NOVA Rapport 9/2005

Ingebretsen & Nergård:
Eldre med innvandrerbakgrunn. Tilpasning av pleie og omsorgstilbudet
NOVA Rapport 13/2007

IMDi Rapport 7/2006: Offentlige tjenester for alle?
Gjennomgang av minoritetsperspektivet i 10 statlige etater

Kjærnsli m.fler:
Tid for tunge løft
Norske elevers kompetanse i naturfag, lesing og matematikk i PISA 2006
Universitetsforlaget, 2007

Likestilling- og diskrimineringsombudet:
Common Measures for Discrimination II

Recommendations for Improving the Measurement of
Discrimination.
The Norwegian Equality and Anti-discrimination Ombud and
Danish Institute of Human Rights, 2006

Organisasjonen mot Offentlig diskriminering:
Pionerer i Norge. Ung, svart og norsk
OMOD-rapport 2006

Proffice: PAMA
ProfficeArbeidsMarkedsAnalyse
Rapport 3 – Mai 2006

Rogstad, Jon:
Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter
på arbeidsmarkedet i Norge.
Institutt for samfunnsforskning, Oslo 2006

Rådet for psykisk helse:
Psykisk helse i et flerkulturelt samfunn.
Rådet for psykisk helse, 2007

Senter mot etnisk diskriminering:
Underveis mot et bedre vern m.fl.
Rapporter fra 1999 – 2005

Exploring possibilities for combining existing data for
measuring ethnic discrimination.
Centre for Combating Ethnic Discrimination and
Danish Institute of Human Rights, 2005

Sollund, Ragnhild Aslaug:
Tatt for en annen.
En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet.
Gyldendal Norsk Forlag, 2007

Sosial- og helsedirektoratet: EU-prosjektet «Nasjonal bevisstgjøring for å bekjempe
Diskriminering».
En kunnskapsoppsummering med anbefalinger om strategier og tiltak.
Sosial- og helsedirektoratet, 2006.

Voksne for barn: Minoritetsungdom og psykisk helse.
Barn i Norge 2007
Årsrapport om barn og unges psykiske helse



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Alle statsrådene

Deres ref

Vår ref
200704485-/KAF

Dato
13.09.2007

Kartlegging av diskriminering i statlig sektor

Jeg viser til at regjeringen har besluttet at det skal igangsettes en bred og systematisk kartlegging av hvordan den faktiske situasjonen er når det gjelder diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor¹ og hva som gjøres for å bekjempe diskriminering.

Jeg vil med dette be alle deres departementer med underliggende etater om å bistå oss med følgende:

- **En beskrivelse av hva som gjøres for å bekjempe diskriminering innen statlig sektor**

Alle departementer bes redegjøre for tiltak som er iverksatt for å bekjempe etnisk diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn på eget ansvarsområde. Jeg viser i den forbindelse til *Sluttrapport om handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006)* utarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Vi har per i dag mindre informasjon om hva som gjøres i underliggende etater, særlig der det ytes tjenester til publikum. Jeg vil derfor be om at underliggende etater gir en selvstendig redegjørelse for tiltak som er iverksatt for å bekjempe etnisk diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn i forbindelse med publikumsrettede tjenester. Jeg ber også om at både departementene og underliggende etater redegjør for ev. tiltak en planlegger å påbegynne eller å gjennomføre i 2008.

Jeg ber om at redegjørelsen inneholder informasjon om innhold, omfang og ev. resultater av tiltakene. Det vil i denne sammenheng bl.a. være viktig å redegjøre for:

¹ Sentrale begrep er definert nærmere i vedlegg til dette brevet.

- Føringer/styringssignaler som gis i tildelingsbrev til underliggende etater for å bekjempe etnisk diskriminering av personer med innvandrerbakgrunn.
 - Kompetanseoppbyggingstiltak og bevisstgjøringstiltak for å bekjempe etnisk diskriminering og håndtere opplevd diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn.
 - Personalpolitiske målsettinger/rekrutteringspraksis for å fremme mangfold i arbeidsstokken.
 - Om minoritetsperspektivet er integrert i lederopplæring.
 - Hvordan behandles eventuelle klager på/henvendelser om diskriminering?
- **En beskrivelse av ev. forekomst av diskriminering/opplevd forskjellsbehandling utøvd av statlige myndigheter**

Alle departementer med underliggende etater bes redegjøre for og oppsummere på sitt ansvarsområde ev. utredninger, brukerundersøkelser og forskning som omhandler diskriminering/opplevd diskriminering i møte mellom statlig sektor og personer med innvandrerbakgrunn.

Boken *Tatt for en annen* - en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet, skrevet av Ragnhild Sollund kan her tjene som et eksempel. Et annet eksempel er undersøkelsen om hvordan brukere med minoritetsbakgrunn opplever møte med familievernet, *Minoritetsperspektiver på norsk familievern* (NOVA rapport 9/2007), som NOVA har gjennomført på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Mer omtale av disse studiene finnes på hjemmesidene til NOVA. Jeg er også kjent med at flere offentlige instanser gjennomfører regelmessige brukerundersøkelser hvor svar fra personer med innvandrerbakgrunn kan være mulig å identifisere.

Jeg vil presisere at jeg på det nåværende tidspunkt ikke ber departementene eller underliggende etater om å igangsette nye undersøkelser for å framskaffe data, men om å redegjøre for eksisterende kunnskap.

Jeg ber om at departementenes egen redegjørelse og redegjørelsene fra etatene oversendes AID senest innen **1. november 2007**. Redegjørelsene kan sendes til:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved Integrerings- og mangfoldsavdelingen, Postboks 8019 Dep, 0030 OSLO.

Ev. spørsmål kan rettes til AID ved fungerende avdelingsdirektør Cathrine Bangum på tlf. 22 24 87 48 eller e-post: cb@aid.dep.no eller rådgiver Kari Framnes på tlf. 22 24 65 77 eller e-post: kaf@aid.dep.no.

Videre prosess

AID vil oversende det innsamlede materialet til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) som vil utarbeide en samlet oversikt over det materialet departementene og underliggende etater skaffer, og andre foreliggende rapporter som omhandler opplevd diskriminering.

LDO skal deretter, på selvstendig grunnlag, vurdere om det er behov for ytterligere undersøkelser/kartlegginger av etnisk diskriminering i statlig sektor. LDO kan ved behov fremme forslag til strakstiltak.

Nye data fra SSBs levekårsundersøkelse blant ikke-vestlige innvandrere 2005-2006 om opplevd diskriminering vil foreligge over nyttår. IMDi vil i løpet av oktober 2007 offentliggjøre resultater fra et representativt landsdekkende utvalg av innvandrerbefolkningen om opplevd rasisme/forskjellsbehandling. AID vil sørge for en samordning og oppsummering av resultatene fra de to undersøkelsene så snart de foreligger.

På bakgrunn av det datamateriale som samles inn og etter en høringsrunde, der også de landsdekkende innvandrerorganisasjonene og arbeidstakernes hovedorganisasjoner får komme med innspill, vil jeg i samarbeid med berørte statsråder vurdere behovet for å sette i gang tiltak for å bekjempe diskriminering utøvd av offentlige myndigheter. Hvis gjennomgangen viser at det er nødvendig, skal det iverksettes strakstiltak. Regjeringen tar sikte på å legge fram en ny handlingsplan mot diskriminering høsten 2008, sammen med statsbudsjettet.

Avslutningsvis vil jeg gjøre oppmerksom på at AID vil arrangere en heldags konferanse om rasisme og diskriminering onsdag 28. november 2007 på Oslo kongressenter. Nærmere informasjon om konferansen vil bli sendt departementene i løpet av september.

Med hilsen

Bjarne Håkon Hanssen

Vedlegg





Grensen 5
Postboks 8048 Dep
N-0031 Oslo
Telefon: 24 05 59 50
Telefaks: 24 05 59 60
post@LD0.no
www.LD0.no

