

SMED underveis

En prosessevaluering av Senter mot etnisk
diskriminering

av

Nora Gotaas, Yngvil Grøvdal, Knut Papendorf og Kristian Andenæs

**Institutt for kriminologi og retts sosiologi,
Universitetet i Oslo
Norsk institutt for by- og regionforskning**

2003

©Avdeling for retts sosiologi og forfatteren, Oslo, 2003

ISSN 1502-444x

ISBN 82-90783-

Omslag: Askim Grafix AS

Det må ikke kopieres fra denne rapportserien i strid med åndsverkloven eller med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Rapportserien nr. 75, desember 2003

Rapportserien distribueres av Akademika AS.

Trykk:
AiT e-dit AS, 2003

Utgiver:
Institutt for kriminologi og retts sosiologi,
avdeling for retts sosiologi
i samarbeid med Unipub AS

Innholdsfortegnelse:

Forord 7

Kap 1. Innledning og metode	9
1.1 Kort bakgrunn for SMED	9
1.2 Formål, mandat og organisering	10
1.3 Hvorfor og hvordan en evaluering av SMED? Departementets ønsker for evalueringen .	12
1.4 Perspektiv og tilnærming	13
1.4.1 Prosess – og resultatevaluering	13
1.4.2 Problemstillinger	15
1.5 Metodedel - gjennomføringen av feltarbeid og intervjuer	16
1.5.1 Første møte med Senter mot etnisk diskriminering	16
1.5.2 Tidsramme for kunnskapsinnsamlingen.....	18
1.5.3 Metodisk tilnærming	18
1.5.4 Noen rammebetingelser innad i forskergruppen og eksternt.....	19
1.5.5 Feltarbeidets muligheter og begrensninger	19
1.5.6 Avklaring – og veien videre	26
1.5.7 Utvikling i kommunikasjonen	28
1.6 Konsekvenser for evalueringen.....	29
1.7 Oversikt over framstillingen	29
Kap 2. Hvorfor SMED?	31
2.1 Bakgrunn for opprettelsen av SMED.....	31
2.2 Det formelle grunnlaget	31
2.3 Mandatet	34
2.4 Noen kommentarer	36
2.5 Mandatet i lys av den videre framstilling	36
Kap 3. Senterets rettshjelpsvirksomhet	37
3.1 Mandat	37
3.2 Utviklingen i Senterets rettshjelpsarbeid: det kvantitative perspektivet.....	38
3.2.1 Om saksmengden	38
3.2.2 Sakstyper	40
3.2.3 Hvor kommer brukerne fra?	42
3.2.4 Kjønnfordeling.....	42
3.2.5 Brukernes alder.....	43
3.2.6 Brukernes utdanning.....	44
3.2.7 Brukernes yrkesstatus.....	44
3.2.8 Etnisk opprinnelse	44
3.2.9 Hvordan får brukerne informasjon om Senteret?	44
3.2.10 Resultatene av rettshjelpsarbeidet	45
3.3 Utviklingen i Senterets rettshjelpsarbeid: det kvalitative perspektivet.....	46
3.3.1 Rettshjelpens materiale: saker	46
3.4 Senterets rettshjelpsarbeid i lys av rettssosiologiske problemstillinger.....	53
3.4.1 Rettshjelp og diskrimineringselementet	53
3.4.2 Lokalisering og terskelproblemet.....	54
3.4.3 ”Deltakende” versus ”ikke-deltakende” klienter.....	55
3.4.4 Landsdekkende profil og rettshjelpsbehovet.....	56
3.4.5 Dilemmaer og valg for Senteret og Senterets juristers.....	59
3.4.6 Rettshjelp versus det rettspolitiske arbeidet	61
3.5 Rettshjelpens videre skjebne i lys av lovutvalgets arbeid til NOUen.....	64

3.5.1	Lovutvalgets forslag.....	64
3.5.2	Senterets, styrelederen og KRDs syn	65
3.6	Oppsummering.....	67
Kap 4.	Brukerens vurdering av Senterets rettshjelpsarbeid samt 12 fortellinger om opplevd integrasjonsvirkelighet	70
4.1	Noen innledende bemerkninger.....	70
4.2	Den egentlige brukerundersøkelsen.....	71
4.2.1	Metode.....	71
4.2.2	Noen statistiske opplysninger om brukerne	74
4.2.3	Kontakt med Senteret.....	74
4.2.4	Problemområdene som dannet grunnlaget for å oppsøke Senteret	74
4.2.5	Karakteristikk av Senterets arbeid og innsats.....	75
4.3	Casestudie: Det å komme til et fremmet land og det å møte den fremmede: den vanskelige, langvarige og smertefulle integrasjonsprosessen.....	80
4.3.1	Historier om arbeidslivet eller den praktiske integrering.....	81
4.3.2	Diskriminering på forskjellige felter (og politiets objektivt konfliktskjerpene rolle i noen av hendelsene)	86
4.3.3	Konsekvensen av det å ikke bli akseptert.....	92
4.4	Oppsummering.....	96
Kap 5.	Dokumentasjon og overvåking	98
5.1	Mandatet	98
5.2	Utvikling i diskusjon om diskrimineringsbegrepet.....	99
5.3	Utviklingen av Senterets dokumentasjonsarbeid	101
5.3.1	Monitoring og den større debatten om dokumentasjon.....	104
5.4	Styrets behandling av dokumentasjonsspørsmålet.....	106
5.5	Våre kommentarer	106
5.6	Oppsummering.....	107
Kap 6.	Informasjons- og pådriverarbeid.....	109
6.1	Innledning	109
6.2	Utgangspunkt: Hvilken rolle var SMED tiltenkt?	109
6.3	Var det diskusjon om vekten av pådriverrollen?	111
6.4	Former for informasjons- og pådrivervirksomhet.....	112
6.5	Informasjons- og tilgjengelighetsarbeid	113
6.5.1	Å opplyse om egen eksistens.....	113
6.5.	Nettsidene.....	114
6.6	Deltakelse i media.....	116
6.7	Fravær av kritikk.....	118
6.8	Deltakelse i del-offentligheter.....	120
6.8.1	Foredragsvirksomhet	120
6.9	Eksempler på påvirkningsarbeid.....	121
6.9.1	Senterets tilnærming overfor en etat: Politi og domstol.....	121
6.9.2	”Underveis mot et bedre vern” 1999	122
6.9.3	Oppfatninger hos politiet – ett år senere	124
6.9.4	Oppfatning hos representant for dommere.....	125
6.9.5	Senteret endrer tilnærming – ”Underveis mot et bedre vern 2001”	126
6.9.6	Foredrag for politiet.....	127
6.10	CASE: Arbeidet med hodeplagg.....	128
6.10.1	Fra motstand til aksept	129
6.10.2	Parallele roller - tre strategier.....	129
6.10.3	Hva viser dette eksempelet?	131
6.10.4	Hodeplagg som ikke-konfrontasjon	133
6.11	Oppsummering og sammenstilling av eksemplene.....	134

6.12	Samlet vurdering av informasjons- og pådriverarbeidet.....	135
6.12.1	Fra diskriminering til integrering	135
6.12.2	Tilleggs kommentarer om argumentasjonsstil	137
6.12.3	Kritiske bemerkninger	138
6.13	Oppsummering.....	140
Kap 7.	Forholdet mellom SMED og KRD: Håndtering av organisatoriske rammer	142
7.1	Innledning	142
7.2	Bakgrunn: Hvorfor denne typen forvaltningsorgan/forvaltningsmodell?.....	142
7.3	Hva sier mandatet om forholdet mellom SMED, styret og KRD?	143
7.4	Styrets virkemåte og arbeid	144
7.4.1	Størrelse og sammensetning.....	144
7.4.2	Oppmøte og deltakelse	146
7.4.3	Styrets arbeid.....	147
7.5	Forholdet SMED – KRD	148
7.5.1	Forhandlinger om rolleforståelse.....	150
7.5.2	Dragkampen rundt Mangfoldbasen	151
7.5.3	Hva viser konflikten?	154
7.5.4	Advarsler i forkant.....	154
7.5.5	Tilbake til eksempelet	155
7.6	Hybridformens fordeler og ulemper	156
7.7	Oppsummering.....	158
Kap 8.	Organisatoriske trekk - internt.....	160
8.1	Innledning	160
8.2	Etablering.....	160
8.3	Samlokalisering med KIM.....	160
8.4	Personale - antall og sammensetning.....	162
8.5	Arbeidsforhold og organisasjonsstruktur.....	163
8.5.1	Organisasjonsstruktur	163
8.5.2	Kompetanse: Spesialisering og integrasjon.....	164
8.5.3	Engasjement, meningsdanning og arbeidspress	166
8.6	Utforming av lederrollen	169
8.6.1	Strategi og profileringsarbeid.....	170
8.7	Oppsummering.....	173
Kap 9.	SMED og de frivillige organisasjonene	176
9.1	Frivillige organisasjoner i Norge	176
9.2	Vår kunnskapsbasis.....	177
9.3	Intensjoner ved opprettelsen av SMED	178
9.3.1	De frivillige organisasjonene og opprettelsen av SMED	179
9.3.2	Et senter for rettshjelp til minoritetene.....	181
9.4	Supplement og samarbeid – visjoner og realiteter.....	182
9.4.1	Forventninger til relasjonen mellom SMED og de frivillige organisasjonene....	182
9.4.2	Ulik tilnærming – også supplement?.....	183
9.4.2	SMED og dialogmøter med frivillige organisasjoner	186
9.4.3	Dialog – og hva så?	190
9.4.4	Samarbeidets gleder og sorger	197
9.5	NGO'enes syn på jussen og SMEDs rettshjelp	199
9.5.1	Henvi sning av saker og betingelsene for det.....	199
9.5.2	Rettskeptisisme kontra rettsoptimisme?	200
9.6	NGO'ene og SMED - dokumentasjon og kunnskapsinnhenting.....	203
9.6.1	Behovet for dokumentasjon.....	203
9.6.2	SMED og kunnskapsinnhenting.....	204
9.7	Forholdene for NGO'ene etter SMED	206

9.8 Oppsummering.....	207
Kap 10. Hva nå, SMED?	210
10.1 Oppsummeringer og anbefalinger.....	210
10.2 Oppsummering av utredningens innhold	210
10.3 SMED eller ikke SMED?	214
10.4 En modell for framtiden.....	214
10.4.1 Dokumentasjon.....	216
10.4.2 Informasjon og utadrettet virksomhet	216
10.4.3 Rettshjelp.....	218
10.5 Dekningsområde, kompetansebehov m.v.	220
10.5.1 Saklig dekningsområde	220
10.5.2 Kompetansebehov	220
10.5.3 Landsdekkende.....	221
10.5.4 Oppsøkende virksomhet.....	221
10.6 Kompetansesenter med rettshjelp	222
English summary	224
Litteraturliste:	230

Forord

Vi presenterer her ved vår evaluering av Senter mot etnisk diskriminering på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Evalueringen ble startet opp ved årsskiftet 1999/2000 og har blitt gjennomført ved blant annet observasjon, intervjuer og dokumentstudier fram til 1. juli 2002. Det har også foregått noe innsamling av materiale etter dette tidspunkt, men i hovedsak er høsten 2002 og vinteren 2002/2003 brukt til å systematisere materialet og utskriving av rapporten. Det er viktig at leseren er oppmerksom på at SMED var noe annet da vi startet evalueringen i 1999/2000 enn da vi avsluttet observasjonene i 2002. Noe av poenget med prosjektet har nettopp vært å få fram den utviklingen som har skjedd i evalueringsperioden. SMED har også utviklet seg videre etter at vi avsluttet datainnsamlingen, og blant annet fått nytt styre og ny daglig leder. Dette betyr at observasjoner vi har gjort ikke nødvendigvis gir en dekkende beskrivelse av SMED slik organisasjonen fungerer i dag.

Arbeidet har foregått i samarbeid mellom Avdeling for retts sosiologi, Institutt for kriminologi og retts sosiologi ved Universitetet i Oslo og Norsk institutt for by- og regionforskning. Opprinnelig var det tre prosjektmedarbeidere, Kristian Andenæs, professor i retts sosiologi, Nora Gotaas, forsker og sosialantropolog og Knut Papendorf, forsker og retts sosiolog. På grunn av en langvarig permisjon ble cand. polit. (kriminologi) Yngvil Grøvdal engasjert som forsker i vikariat fra april 2000 til september 2001. Hun har også deltatt i prosjektet gjennom den siste perioden.

Finansieringen har i utgangspunktet skjedd gjennom Kommunal- og regionaldepartementets bevilgninger, men det er også ytet betydelige bidrag i form av lønn m.v. fra Avdeling for retts sosiologi og i form av gratisarbeid fra prosjektdeltakerne. For alle har prosjektet vært utført på deltid, med andre prosjekter og gjøremål løpende parallelt med evalueringen.

Vi har høstet mange lærdommer gjennom dette prosjektet og erfart at det ikke alltid er enkelt å evaluere andre. Dette har medført at ikke all tid som ble brukt på prosjektet ble opplevd som like fruktbar. Vi fikk også klare meldinger fra de evaluerte om at vårt nærvær ikke alltid var like ønsket og at man ikke uten videre forestilte seg at det ville komme noe nyttig ut av prosjektet. At samarbeidet "løsnet" i løpet av våren 2002 er grunnlaget for at vi håper at vi er kommet tilstrekkelig under huden på et spennende og nyskapende prosjekt til at vi er i stand til å levere et meningsfullt sluttprodukt (men at det "løsnet" så sent er også medvirkende årsak til at slutføringen av prosjektet har tatt noe lenger tid enn planlagt). Så vidt vi vet, er dette den første langvarige prosessanalyse som er gjennomført av en offentlig institusjon.

Vi takker hjertelig alle som har medvirket ved å stille opp til intervjuer m.v., både tidligere og nåværende ansatte og styremedlemmer i SMED, SMEDs klienter, personer med tilknytning til mange av de frivillige organisasjonene på området, offentlig ansatte m.v. Vi takker også styreleder Berit Reiss-Andersen, tidligere daglig leder Manuela Ramin-Osmundsen, SMEDs tidligere og nåværende ansatte og ansatte i KR D, som har lest og kommentert utkast til denne rapporten og kommet med nyttige innspill og korreksjoner. Professor Tore Hansen, NIBR, takkes for kommentarer til kap. 7.

For prosjektmedarbeiderne har det vært spennende å arbeide i et tverrfaglig miljø, noe som bidrar til å gi prosjektet bredere rammer enn det ville hatt dersom det hadde vært håndtert av en enkelt disiplin. Vi håper at det etterhvert er lagt et grunnlag for at vi i Norge kan få et godt og slagkraftig apparat mot diskriminering og rasisme, og vi håper at vi hermed yter et lite bidrag i denne sammenhengen.

Rapporten ble overlevert Kommunal- og regionaldepartementet i juni 2003. Denne utgaven er en lett bearbeidet versjon, som også har fått en egen oppsummering på engelsk.

Oslo, desember 2003

Kristian Andenæs

Nora Gotaas

Yngvil Grøvdal

Knut Papendorf

Kap 1. Innledning og metode

1.1 Kort bakgrunn for SMED

Da SMED ble opprettet 11. september 1998, var det på bakgrunn av en langvarig prosess innad i Kommunal- og regionaldepartementet, mellom departementet og en rekke frivillige organisasjoner, og et politisk press fra internasjonale organer som FNs rasediskrimineringskomité (CERD) og den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI). Særlig fra begynnelsen av 90-tallet vokste det frem en erkjennelse av at etniske minoriteter ble utsatt for diskriminering ut i fra sin bakgrunn og tilhørighet, og at noe måtte gjøres fra myndighetenes side. Eksempler på slike problematiske felt var utestedsdiskriminering, forholdene mellom politi/domstoler og etniske minoriteter og problemer på arbeidsmarkedet. Fra de frivillige organisasjonenes side ble det jevnlig tematisert i offentligheten - særlig av Anti-rasistisk senter (ARS) og organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD) - hvordan personer med etnisk minoritetsbakgrunn både ble utestengt fra deltakelse og dårlig behandlet på offentlige arenaer. Innad i departementet arbeidet man med ulike modeller for hvordan et slikt anti-diskrimineringsarbeid kunne organiseres. I Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* blir det foreslått som ”et av de viktigste tiltakene for å styrke vernet mot diskriminering” å opprette en prøveordning for juridisk bistand til enkeltpersoner som blir utsatt for diskriminering. Etter at Stortinget hadde gitt sin tilslutning til å opprette en slik ordning, ble det i juni 1997 nedsatt et utvalg som fikk i oppgave å utrede hvordan en slik prøveordning for juridisk bistand kunne organiseres og hva den burde inneholde. Utvalget bestod av 11 medlemmer med representanter for i alt 7 frivillige organisasjoner. Innvandringsavdelingen i KRD stod for sekretariatsoppgavene.

Utvalget leverte sin utredning i desember samme år. Noen dager senere vedtok Stortinget å bevilge 5 millioner til ordningen for 1998. Forslaget ble deretter sendt på høring. Mens denne prosessen pågikk, engasjerte KRD en person direkte fra Utlendingsdirektoratet (UDI) som prosjektleder for å etablere praktiske og administrative rammer for det nye Senteret.

Da Senteret så ble opprettet formelt 11. september 1998, bestod styret av 7 medlemmer og 3 varamedlemmer.¹ Styret ble utnevnt av Kongen i statsråd, og dets første oppgave var å sette i gang prosessen med å finne en leder for virksomheten. Daglig leder ble ansatt i månedsskiftet november/desember 1999. Det var samme person som inntil da hadde vært engasjert som prosjektleder.

Hun gikk raskt i gang med ansettelsesarbeidet og fant frem til 4 medarbeidere, hvorav to jurister, en statsviter og en hovedfagsstudent i statsvitenskap for å ta seg av sekretæroppgavene. Alle disse var på plass da Senteret markerte den offisielle åpningen av virksomheten 10. februar 1999. Statsrådene fra Kommunal- og regionaldepartementet og Utviklings- og menneskerettighetsdepartementet stod for den formelle åpningen av Senteret. Tilstede var også representanter fra relevante institusjoner og organisasjoner i Storbritannia, Danmark, Sverige og Finland.²

¹ I det følgende bruker vi ”Senteret” synonymt med SMED, i tråd med SMEDs egen praksis.

² Commission for Racial Equality og Operation Black Vote, begge Storbritannia. Nævnet for Etnisk Ligestilling (Danmark), Ombudet mot etnisk diskriminering (Sverige) og National Equal Opportunities Network (Finland).

Underveis i Senterets prøveperiode er det særlig tre forhold som har endret rammene for SMEDs arbeid: I mars 2000 nedsatte Bondevik-regjeringen et lovutvalg som fikk i oppgave å utrede forslag til nytt lovverk mot etnisk diskriminering. I mandatet for lovutvalget heter det at utvalget også skal skissere ulike modeller og muligheter for SMEDs videre arbeid. I juni 2001 ble Senterets prøveperiode forlenget frem til den politiske behandlingen av Lovutvalgets forslag er ferdig, planlagt til første halvdel av 2004, og stillingene ved Senteret ble gjort permanente (det betyr ikke at de ansatte er garantert jobb ved Senteret i og med at det er uklart om og i hvilken form det eventuelt skal videreføres, men innebærer at de er sikret arbeid i staten). Beslutningen var et resultat av Stoltenberg-regjeringens arbeid med en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering, og kan sees som ett av flere tiltak i kjølvannet av drapet på Benjamin Hermansen.

1.2 Formål, mandat og organisering

SMEDs virksomhet er basert på et mandat hvor hovedoppgaven er definert vidt som: ”Å sikre vernet mot etnisk diskriminering”. Dette skal skje gjennom to hovedvirkemidler, opprettelsen av et rettshjelpstilbud og dokumentasjon og overvåkning med hensyn på art og omfang av diskriminering. Målgruppen for rettshjelpen er ”enkeltpersoner som utsettes for diskriminering” og diskrimineringsgrunnlaget defineres som ”diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse” (punkt 2 i mandatet).

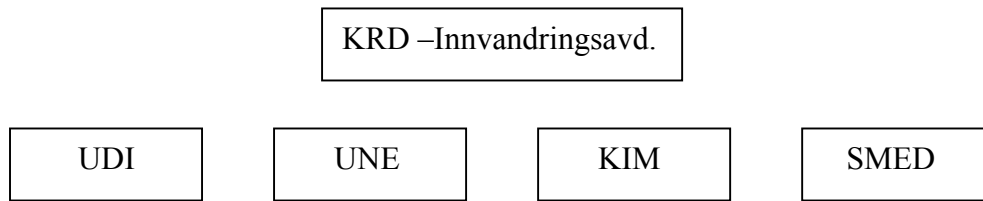
Vi skal senere komme tilbake til at mandatet både gir en vid definisjon av hvordan SMED kan drive sitt arbeid, og på den andre siden gir forholdsvis klare målsetninger for virksomheten (Kap 2 og 10). Blant annet sies det klart at Senteret skal være et ”landsdekkende statlig organ”. I merknadene til mandatet beskrives særlig oppgavene under *virkemidler* ganske konkret, det vil si målsetninger og avgrensinger for rettshjelpsarbeidet og dokumentasjon og utadrettet virksomhet.

Senteret er organisert som et ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter”, underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Dette innebærer at Senteret er en del av staten som juridisk person, noe som betyr at statsråden har det overordnede politiske ansvaret for virksomheten, samtidig som Senteret er faglig fristilt. KRDs formelle styringsredskap består i å utnevne medlemmer til styret og årlig bevilge midler gjennom det såkalte tildelingsbrevet. Departementet har det overordnede personalansvaret for de ansatte som har status som offentlige tjenestemenn. Som en del av den formelle kontakten har det vært avholdt et par kontaktmøter årlig mellom KRD og senterets ledelse.

SMEDs konstruksjon, hvor de er faglig fristilt, men administrativt og politisk underlagt departementet, er en særpreget modell. Som vi skal se i kapittel 2 og 7, er Senteret organisert etter denne modellen – og ikke som stiftelse - av to grunner: SMED er en prøveordning, mens stiftelser nærmest er umulig å oppløse utenfra. For det andre innebærer stiftelsesordning full fristilling, også økonomisk og administrativt.

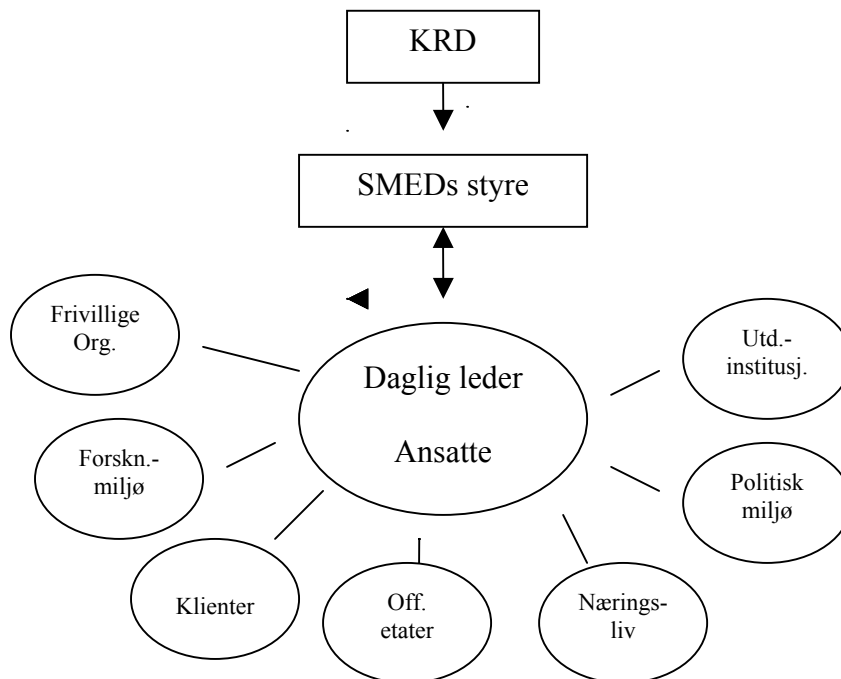
Vi skal senere se at håndteringen av denne faglige fristillingen og grenseoppgangen mellom faglige spørsmål på den ene siden og administrativt og politisk ansvar på den andre, har vært et viktig tema gjennom hele Senterets virketid. Det kan være nyttig å se på SMEDs posisjon i forhold til departementet, og hvilke andre instanser på innvandringsfeltet som er underlagt KRD på ulike måter.

Figur 1: *KRD - innvandringsavdelingen og underliggende etater og organer pr. 2002*



Utlendingsdirektoratet har som hovedoppgave å iverksette departementets politikk og har også en rådgivningsfunksjon i faglige spørsmål. Utlendingsnemda (i virksomhet fra 01.01.2001) er en uavhengig instans/klagenemd for klager på UDI-avslag i asyl-og flyktningsaker, hvor departementet bare i helt spesielle situasjoner kan overprøve vedtak. Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) er både et dialogforum mellom representanter for innvandrerorganisasjoner, byråkrater og politikere og et rådgivningsorgan for myndighetene. SMED har ingen formelle føringer for hva slags praksis de skal ha overfor KRD på det faglige området. Som vi skal se, har det i stor grad vært opp til Senteret selv å definere denne posisjonen nærmere. I praksis har Senteret i noen saker hatt en viss rådgivningsfunksjon (og også avgitt en rekke høringsuttalelser), men i langt større grad fungert som kritiker og vaktbikkje overfor departementet.

Figur 2: *SMEDs formelle organisering i forhold til departement og ulike typer brukere*



Senteret benytter begrepet *bruker* i to betydninger: A: Personer som mener seg diskriminert og kan kontakte SMED for å få hjelp, det vil si potensielle klienter. B. Instanser som har direkte kontakt med personer med minoritetsbakgrunn, eller som arbeider innenfor minoritetsområdet. Rettshjelpen er direkte siktet inn mot den første gruppen brukere, dokumentasjons- og pådriverarbeidet hovedsaklig mot den andre. Skillet mellom brukergruppene tilsvarer i store trekk skillet mellom SMEDs reaktive og proaktive virksomhet.³

1.3 Hvorfor og hvordan en evaluering av SMED? Departementets ønsker for evalueringen

Allerede før SMED ble formelt opprettet, var det bestemt fra Kommunal- og regionaldepartementets side at prøveprosjektet skulle evalueres. Departementet ønsket at virksomheten skulle følges over 3 år, med oppstart i løpet av høsten 1999 og avslutning ved årsskiftet 2002/2003. Man ønsket en grundig evaluering

(...) med tanke på om den (prøveordningen) skal videreføres og eventuelt hvordan dette skal skje (...) Departementet vil basere sin vurdering på resultatet fra evalueringen av Senterets virksomhet og Senterets årlige rapporter.⁴

Oppdragsgiver presenterte ganske klare og tydelige kriterier for hva de ønsket av evalueringen: De så for seg en prosess- eller følgeevaluering, som skulle undersøke og diskutere fire overordnede tema. Vi gjengir disse i sin helhet av to grunner: For det første viser punktene til hvilke områder ved SMEDs virksomhet vi har fokusert på i vårt arbeid. For det andre er det nyttig å ha departementets ønsker som et bakteppe når vi i metodeavsnittet nedenfor diskuterer forholdet mellom SMED og evaluatørene. Departementets utlysning var diskutert med SMED før den ble sendt ut. Vi skal senere se at problemer som oppstod mellom evaluatørene og SMED dreide seg om flere av punktene i "mandatet" for evalueringen. Det gjelder først og fremst Senterets motstand mot at forskerne skulle få adgang til å gjennomføre en brukerundersøkelse, og bekymring for at en evaluering ville kreve for mye tid og ressurser fra en ny og liten organisasjon i oppbyggingsfasen. – Departementets "sentrale vurderingskriterier" var følgende (i notatet om evalueringens siktemål, s.4-5):

1. Senterets virkemidler

- Hvordan fungerer senterets rettshjelpstilbud ?
- Hvordan har senteret løst dokumentasjonsoppgaven? (Herunder vurdere hvordan senterets rapportering bidrar til å komplementere bildet av art og omfang av rasisme og diskriminering (...).

2. Målgruppen/brukergruppen

- Hvordan oppfyller senteret målet om å være et landsdekkende tilbud?
- Hvilke grupper benytter seg av tilbudet?
- Hvilken betydning har senterets virksomhet for brukerne?

³ Dette skillet likner på todelingen i andre typer institusjoner som har en to-delt virkemåte (en proaktiv og en mer reaktiv del) og derfor to ulike former for brukere. Dette poenget har vi fra Baklien, Franzén, Predellis evaluering av Stiftelsen framtidens kultur i Sverige (2002:6).

⁴ Som allerede nevnt i avsnitt 1.1, endret rammene for evalueringen seg underveis, sett fra regjeringen og departementets side.

3. Forholdet til andre instanser

- I hvilken grad har senteret legitimitet og tillit i minoritetsmiljøene og samfunnet for øvrig, og i hvilken grad har senteret befestet seg som et organ med spisskompetanse?
- Hvordan samarbeider senteret med andre relevante aktører på feltet, og hvordan trekker senteret på erfaringer gjort av de frivillige organisasjonene som arbeider aktivt på feltet?
- I hvilken grad har senteret klart å ivareta rollen som overvåkingsorgan?

4. Interne forhold ved Senteret, herunder forholdet til overordnet fagdepartement

- I hvilken grad bidrar eller motvirker senterets interne forhold til Senterets måloppnåelse? (Herunder vurdere saksbehandlingsrutiner, arbeidsmetoder, forholdet mellom styret og sekretariatet ved senteret med mer.)
- I hvilken grad bidrar/motvirker valg av organisasjonsform og tilknytningsform til departementet, til senterets måloppnåelse? (Herunder en vurdering av kontakten mellom senteret og departementet med mer.)

Departementet ønsket med andre ord en analyse og vurdering av på hvilken måte og i hvilken grad Senteret oppfylder målsetningene i mandatet. Man ønsker å se SMED i forhold til andre sentrale aktører som KRD, de frivillige organisasjonene, og offentlige og private instanser som Senteret vil arbeide i forhold til. Interne forhold ved Senteret - inkludert styrets rolle - skal inngå i en analyse knyttet til en diskusjon av strategivalg, gjennomføring og kompetanseutnytting.⁵

Som nevnt over, har KRD et styringsredskap gjennom det årlige tildelingsbrevet. I dette brevet til Senteret for 1999 er *målsetningene* for organisasjonen definert slik:

- God kjennskap til senterets virksomhet blant brukerne
- Et styrket rettshjelpstilbud for personer som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse
- Bedret dokumentasjon og aktiv overvåkning mht. art og omfang av diskriminering
- En velorganisert og faglig kompetent arbeidsplass.

Denne evalueringen vil blant annet diskutere hvorvidt målsetningene er nådd og mandatet oppfylt. Til grunn for en slik diskusjon ligger en (til dels detaljert) analyse av strategier Senteret har brukt og prosesser de har satt i gang eller inngått i. Dette perspektivet er tema for neste avsnitt.

1.4 Perspektiv og tilnærming

1.4.1 *Prosess – og resultatevaluering*

En evaluering vil på et generelt plan være en *vurdering* av et tiltak. I evalueringsforskningen – som er svært mangetydig – vil man finne to hovedtradisjoner. Den ene benevnes *resultatevaluering* og fokuserer på de praktiske resultatene av et tiltak. I en slik tilnærming vil man legge vekt på samsvaret mellom de opprinnelige målene for virksomheten og hva

⁵ Departementet sier i tillegg at en evaluator må både ha juridisk og samfunnsvitenskapelig kompetanse. Man ser for seg at arbeidet gjøres på deltid.

virksomheten har oppnådd. I den andre tradisjonen – *prosessevaluering* – vil man derimot legge større vekt på selve iverksettingen av tiltaket (Eidheim 2001:22).

Mens resultatevalueringer i en viss forstand dreier seg om et tiltak skal vurderes som godt eller dårlig (Baklien1993:267), er man i prosessevalueringer opptatt av ”de prosesser som karakteriserer selve gjennomføringen av et tiltak, uten nødvendigvis å gå inn på hele beslutningsprosessen og vurderingen av det endelige resultat” (Kjellberg og Reitan 1995:133). Med Bakliens ord: Prosessevaluering spør om ”om hvorfor ting blir som de blir” (Baklien m.fl. 2002:27). De åpner dermed også for en langt større grad av *læring*. Dette gjelder både spesifikt i forhold til tiltaket som blir evaluert, og i forhold til en mer generell produksjon av kunnskap som beskriver prosesser som kan inneholde perspektiver og informasjon til bruk i andre typer tiltak. Prosessevalueringer og følgeforskning inviterer dessuten til en dialog og læringsprosess i forholdet mellom de evaluerte og de som evaluerer underveis i prosessen. Dette var vår målsetning for evalueringsarbeidet, som imidlertid i liten grad lot seg gjennomføre (vi skal diskutere hvorfor i gjennomføringsavsnittet nedenfor).

I denne rapporten bruker vi elementer både fra en resultat- og en prosessorientert tilnærming, med hovedvekt på den siste. Vi er særlig prosessorientert når vi beskriver Senterets utvikling av pådriverarbeidet, forholdet til andre aktører og håndteringen av posisjonen som et organ som delvis underlagt KR.D. Vi er i større grad orientert mot ”resultater” i diskusjonen av Senterets rettshjelpsarbeid, i analysen av brukerundersøkelsen og Senterets dokumentasjonsarbeid. Samtidig kan man si at vi benytter en resultatorientert tilnærming når vi i analysen av SMEDs ulike virkeområder sammenstiller mandatets føringer med Senterets praktiske utforming av virksomheten.

Når vi diskuterer SMEDs strategier og utforming av virksomheten, har vi anlagt et *relasjonelt perspektiv*. Dette gjelder særlig i diskusjonen av pådriverarbeidet, SMEDs forhold til KR.D og Senterets samarbeidsprofil overfor de frivillige organisasjonene. Det innebærer at vi har forsøkt å belyse dynamikken mellom SMED og de viktigste ”relevante andre” for Senteret. I den grad vi har kunnet, innebærer dette at vi også gir fremstillinger av omgivelsenes erfaringer med, og oppfatninger av, SMEDs virksomhet.

Som en del av det relasjonelle perspektivet, har vi i flere kapitler brukt forholdsvis omfattende *casebeskrivelser* som bærende elementer i analysen. Ved å fremstille utviklingen på et bestemt felt og i en bestemt relasjon over tid, får man et unikt inntak til *både* å se hvordan prosesser formes, og hva resultatene kan bli. Casene er til dels presentert i en temmelig detaljert form. Dette er gjort av hovedsaklig to grunner. For det første inneholder flere av casene beskrivelser av hvordan konflikter har blitt håndtert. I slike presentasjoner er det spesielt viktig at fremstillingen er grundig, slik at partene kan kjenne seg igjen i hendelsesforløpet. For det andre viser detaljene ofte til nyanser som kan være avgjørende, ikke minst som årsak til aktørers oppfatning av hverandre.

Vi har i flere tilfelle latt analysen og diskusjonen av case få forrang fremfor å gi en mer kvantitativ oversikt over SMEDs innsats. Det betyr at ikke alle deler av SMEDs relasjoner og virkeområde er dekket, særlig gjelder dette deler av pådriverarbeidet overfor andre myndighetsorgan og deler av arbeidslivet (gjelder særlig kapittel 6). En årsak til dette er knyttet til feltarbeidets karakter (jfr. metodediskusjonen nedenfor). Vi mener likevel at stoffet som er presentert gir et meget godt innblikk i Senterets arbeidsmetoder og en oversikt over de ulike type aktiviteter som har karakterisert SMEDs virksomhet gjennom evalueringsperioden.

En metodisk og analytisk fordel ved å bruke case er også at de gir muligheten for å diskutere forholdet mellom hva aktører gjør og hva de sier at de gjør. Poenget er ikke å avdekke eventuelle sprik mellom praksis og aktørers presentasjon av hendelser, men å kunne knytte sammen intervjupersoners *erfaringer* med en mer distansert fremstilling av prosesser over tid. Disse fremstillingene vil i vår rapport være basert på intervju med ulike personer, dokumentstudier og uformelle samtaler. Fordi vi i denne evalueringen har kunnet følge en virksomhet over et såpass langt tidsrom, er casebeskrivelsene ikke bare basert på hva intervjupersoner har fortalt oss i ettertid om begivenhetene, men også i en viss grad på egenobservasjon. Dette gjør at vi i større grad enn hva det vanligvis gis rom for i denne typen evalueringer, har muligheten for å identifisere endringer over tid og diskutere bakgrunnen for organisasjonens strategiske valg.

I sammenheng med brukerundersøkelsen vil brukernes egne *fortellinger* danne grunnlag for vår presentasjon av det kvalitative intervjumaterialet. I disse intervjuene tok brukerne opp et tema som handler om deres erfaringer med egen integrasjon på forskjellige felter, eller deres opplevelse med mislykkede integrasjonsforsøk. På denne måten fikk undersøkelsen for det første et preg å være sterkt *erfaringsbasert*. For det andre speiler den brukernes *livssituasjon* som sådan, noe som ble tematisert i større eller mindre omfang i intervjuene - ofte bare begrenset av hvor mye tid vi hadde til rådighet. Disse fortellingene er brukernes fortellinger. Det handler med andre ord om deres subjektive opplevelser. Hvorvidt disse er i overensstemmelse med en slags "sann" eller "objektiv" virkelighetsbeskrivelse, er ikke poenget her.

Til slutt i dette avsnittet vil vi trekke frem en problematisering av forståelse av nytteaspektene ved samfunnsforskning. Forskning om samfunn kan ikke på samme måte som naturvitenskapene produsere løsninger på problemer. Dens oppgave er derimot å beskrive og forklare menneskelige relasjoner. Som statsviteren Reitan formulerer det:

Hva samfunnsforskere produserer, er forskningsresultater som politikere må tolke og eventuelt omsette til løsninger i en konfliktfylt virkelighet. Samfunnsvitenskapene vil (...) være på jakt etter nye problemstillinger og måter å forstå samfunnet på (...). Gjennom å sette saker på dagsordenen, og gjennom en utvikling av nye perspektiver, begrepsapparater og generaliseringer, har forskningen en opplysningsfunksjon (...). Samfunnsforskningen brukes bevisst eller ubevisst til å forme våre begreper om samfunnet, og de problemoppfatninger vi omgir oss med.

(Reitan, i Aftenposten 21.09.93).

Reitan snakker her særlig om forholdet mellom forskere, forvaltning og politikere og antakelig også den allmenne offentlighet. Men som vi skal se nedenfor, kan en ulik kunnskapsforståelse knyttet til samfunnsforskningens nytteaspekter bidra til problemer også i forholdet mellom de evaluerte og evaluatørene, i form av ulike forventninger til hverandres roller.

1.4.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i evalueringen er: *Hvordan har SMED operasjonalisert de overordnede målsetningene for virksomheten?*

Dette spørsmålet blir diskutert gjennom en belysing av følgende del-problemstillinger:

- Hvordan har Senteret utformet og drevet rettshjelparbeidet og i hvilken grad kan de sies å nå frem til målgruppene?
- Hvordan har Senteret håndtert forholdet mellom å yte rettshjelp og drive rettspolitisk arbeid?
- Hvordan har Senteret løst dokumentasjons - og kartleggingsoppgaven?
- Hvordan har Senteret skapt seg en profil? Dette gjelder hvilke strategier de har både i forhold til potensielle klienter, brukere i betydningen instanser og den allmenne offentlighet.
- Hvordan har Senteret utarbeidet sin rolle i forhold til andre instanser, i hvilke sammenhenger har de møtt velvilje/motstand og hvorfor har de lyktes/ikke lyktes i å få gjennomslag for sine synspunkter?
- Hvordan har forholdet til interesseorganisasjoner og etablerte juridiske hjelpeordninger blitt håndtert?
- Hvilke betingelser har Senterets organisering og kompetanseprofil gitt for å skape en velfungerende arbeidsplass?
- I hvilken grad oppfyller Senteret målsetningen om å være landsdekkende?

1.5 Metodedel - gjennomføringen av feltarbeid og intervjuer

I dette avsnittet skal vi se på oppstart og utvikling av evalueringen av SMED. Vi vil kort skissere de ulike metodene som har vært brukt, og sette søkelyset på utviklingen i forholdet mellom oss og Senteret. Fremstillingen er relativt detaljert, noe som blant annet skyldes at vi ønsker å synliggjøre en del viktige etapper i feltarbeidet. Vi ønsker også å gjøre situasjonene identifiserbare for SMEDs medarbeidere. Denne delen av metodekapitlet er uttrykk for våre subjektive oppfatninger av situasjonen. Den er også mer omfattende enn det som er vanlig når det gjelder metodefremstillinger. Som oftest fremstilles metoden skjematisk og kortfattet, og de hindringer som oppstår i et forskningsarbeid, det uforutsigbare i et feltarbeid, blir som oftest ikke omtalt (se bl.a. Nielsen 1996 42 ff). Et metodekapittel er nøkkelen til forståelsen av omstendighetene rundt innsamlingen av empiriske data, og det kan være generelt misvisende når innsamling av data fremstilles som ukomplisert (se også Solberg 1985). Dette kan blant annet føre til at forskere får et feilaktig bilde av hvordan det kan være å drive feltarbeid spesielt, eller forholde seg til personer som bidrar med kunnskap og informasjon i et forskningsprosjekt generelt. Et annet viktig poeng er at problemer i relasjoner eller kommunikasjon setter klare begrensninger for hva man får tilgang til av data, og for hva man dermed kan skrive om i rapporten.

1.5.1 Første møte med Senter mot etnisk diskriminering

Forskergruppen, dvs. Nora Gotaas, Knut Papendorf og Kristian Andenæs møtte Senter mot etnisk diskriminering første gang 24. november 1999.⁶ Det var et presentasjonsmøte med alle SMEDs ansatte til stede. Allerede på dette møtet ble det klart for oss at evalueringen var omfattet av større skepsis fra SMEDs side enn vi hadde forventet. Vi fikk inntrykk av at man var opptatt av å avgrense mot innsyn fra oss, og sørge for at evalueringen ikke skulle bli en

⁶ Kristian Andenæs og Knut Papendorf hadde imidlertid hatt kontakt med SMED før, i forbindelse med deres undersøkelse i rettsapparatet (se også kapittel 3, 6 og 7). Yngvil Grøvdal var ikke med på det tidspunktet. Hun kom inn som vikar for Nora Gotaas som gikk i permisjon 1. mai 2000.

belastning. Senteret ønsket heller ikke brukerundersøkelsen. Det syntes å være liten nysgjerrighet eller interesse for hva vi eventuelt kunne bidra med som fagpersoner. Møtet etterlot oss med et inntrykk av at vi ble betraktet mer som et praktisk problem enn som det vi hadde ønsket å være, nemlig en ressurs for Senteret.

9. desember var samme gruppe invitert til å delta på styremøte 6/99. Vi skulle presentere oss og gi styret informasjon om hvordan vi tenkte oss gjennomføringen av prosjektet. Noe av det som var viktig for oss, og som ble tatt opp på begge møtene, var at vi ønsket å bruke tid på å oppnå et godt forhold til de ansatte i SMED. Prosessevalueringen innebærer, som tidligere nevnt at de prosessene som skaper resultatene i et tiltak står i fokus for evaluatørens interesse (se for eksempel Baklien og Solberg 1997). Det er viktig å gripe tak i de forutsetningene og rammebetingelsene som omgir prosessene. Dialogen er et ideal i denne typen forskning, og mange forskere er inspirert av sosiologen Anthony Giddens' vitenskapsteoretiske overveielser og ikke minst av den tyske samfunnsteoretikeren/filosofen Jürgen Habermas' idealkonstruksjon "herredømmefri kommunikasjon" (se bl.a. Habermas 1971). En av dem som særlig har reflektert over dialogens plass i forskningen er Johan Galtung. Galtung skiller mellom dialogen og den samtalen som foregår i et intervju. I motsetning til intervjusamtalen, som i følge Galtung alltid bør være ledende i en eller annen forstand, baserer dialogen seg på gjensidige læreprinsipper (se bl.a. Galtung 1988: 66 ff, se også Kvale 1984). Galtung etablerer dialogen som en del av en utviklings- og forandringsprosess, og lager derfor ikke vanntette skott mellom dialogforskning og det vi vanligvis kaller aksjonsforskning.⁷ Vårt siktemål var imidlertid ikke en forskning der vi selv skulle bidra med aksjon, men snarere en lærings- og refleksjonsprosess. Det er imidlertid ikke gitt at forsker og utforsket får til en god dialog. I følge Galtung finner den gode dialogen, dersom den forekommer, som oftest sted *utenom* intervjuene. Årsaken til dette er at begge parter i en intervjusituasjon er innforstått med at intervjuet har bestemte formål, og den som blir intervjuet er både informant og aktør. Dialogen fordrer en mer likeverdig situasjon, der begge parter blir aktører. Det var derfor nødvendig for oss å opprette et forhold til Senteret som kunne gi grunnlag for både å gi og få tilbakemeldinger i dialogisk form. Vi ønsket at Senteret også skulle få noe ut av kontakten med oss underveis, og ville gjerne ha tilbakemeldinger på hvordan vi ble oppfattet. Målet var for øvrig at vi skulle kunne gjennomføre vår oppgave til minst mulig sjenanse for Senterets medarbeidere. Dette ble kommunisert veldig tydelig fra vår side.

SMEDs styre var opptatt av at trekantforholdet SMED, KRD og oss var en utfordring, både når det gjaldt kommunikasjon og informasjon. Som vi vil se (kapittel 7) har SMEDs faglige uavhengighet hele tiden vært vesentlig for styret, og man ønsket at det skulle være minst mulig kommunikasjon mellom KRD og oss, noe som også samsvarte med våre ønsker. Også vi var opptatt av å holde klare linjer i forholdet mellom de tre «partene» i evalueringen. I den tiden evalueringen har foregått har vi i høyden hatt møte med KRD en til to ganger i året. Møtevirksomheten har vært holdt på et minimum, og departementet har vært innforstått med betydningen av å unngå at våre møter ble rapportering om virksomhetene i Senteret. Med ett unntak har møtene vært benyttet til å rapportere hva vi har gjort rent praktisk, diskutere tidsplaner osv.

⁷ Dette er forskning der forskeren selv er en aktiv deltaker i et prosjekt. Slike prosjekter skal vanligvis også lede fram til en konkret forbedring eller et spesielt resultat for de "utforskede". Enkelte forskere har imidlertid hevdet at dialogforskningen kommer som et svar på de mer problematiske sidene ved aksjonsforskningen, deriblant problemer i forholdet mellom forskning som sådan og handling eller aksjon (se bl.a. Clausen og Lorentzen 1992). Aksjonsforskning, slik vi særlig kjenner den fra 1970-tallet, drives det svært lite med i dag.

Ett faglig tema som ble tatt spesielt opp på styremøtet 9. desember 1999, der evaluatørene presenterte prosjektet, var mulighetene for å gjennomføre en brukerundersøkelse. Slik vi så, og ser det, er brukerperspektivet, altså hvordan SMEDs klienter har oppfattet og erfart rettshjelpen, et kjernesporsmål i en evaluering av virksomheten. Det var derfor viktig for oss å få intervjuer SMEDs brukere. Både SMED og styret var svært skeptiske til dette. En ble imidlertid enig om å ta utfordringen med å finne en brukbar løsning på denne problemstillingen underveis.

Vi har sett av innkalling til, og styreprotokollen fra, styremøte 2/99, før evalueringsprosjektet var utlyst, at KR D hadde bedt om innspill fra SMED til prosjektnotatet som skulle sendes til ulike forskningsmiljøer i forbindelse med utlysning av prosjektet. Det går fram av protokollen at SMED og KR D hadde ulike oppfatninger med hensyn til a) evalueringsforskernes mulighet til å få kontakt med Senterets klienter og b) hvilken belastning en evaluering skulle innebære for SMED. Departementets synspunkt var at det var nødvendig med kontakt med brukerne, og at evalueringen nødvendigvis ville måtte bety en viss belastning. I et møte vi hadde med lederen i SMED 13. desember 2000 vedrørende den foreløpige rapporten vi hadde skrevet, var hun eksplisitt på at hun og hennes medarbeidere ikke syntes om å ha noen prosessevaluering av Senteret. Det synes ganske klart at den uenigheten som var oppstått mellom SMED og departementet fortsatt ikke var avklart da vi kom inn i bildet, og vi ”overtok” derfor på sett og vis uenigheter mellom SMED og departementet om evalueringens innretning.

1.5.2 Tidsramme for kunnskapsinnsamlingen

De to første intervjuene, ett med lederen og ett med den daværende informasjonsmedarbeideren,⁸ ble foretatt i desember 1999. Evalueringen kom, etter avtale med KR D, ordentlig i gang i februar/mars 2000. Vår oppfølging av SMED ble avsluttet 1. juli 2002. Av ulike årsaker foretok vi imidlertid også senere noen intervjuer med andre aktører. Dette dreide seg blant annet om intervjuer med ansatte i KR D og oppfølgingsintervjuer med to frivillige organisasjoner høsten 2002. Alt i alt kan en si at arbeidet med å samle empiri strakte seg over en periode på omkring to og et halvt år.

1.5.3 Metodisk tilnærming

Vi har i hovedsak benyttet følgende tre kilder til informasjon:

- *Skriftlig materiale* som årsrapporter, Senterets årlige Underveisrapporter med data om virksomheten og forslag til videre arbeid, Senteret felleskalender for avtaler, anonymiserte sakspapirer fra rettshjelpen, notater og rapporter skrevet av Senterets medarbeidere, for eksempel i forbindelse med reisevirksomhet eller arbeidet i lovutvalget, Senterets rapporter til Committee on Elimination of Racial Discrimination (CERD) etc, diverse korrespondanse mellom SMED og andre instanser, styrepapirer, presseklipparkivet og SMEDs nettsted.
- *Intervjuer* med alle Senterets medarbeidere, styreleder og et medlem av styret. Vi har også intervjuet diverse andre aktører som SMED forholder seg til, deriblant flere frivillige organisasjoner, advokater/dommere, arbeidstakerorganisasjoner, politiet, UDI og Likestillingssenteret. Senterets medarbeidere er intervjuet flere ganger. Styreleder og enkelte av de frivillige organisasjonene er intervjuet to ganger. Vi har dessuten intervjuet

⁸Denne medarbeideren var bare ansatt i litt over fire måneder fra august 1999. Hennes jobb var å lage layout på brosjyre og rapport, drive med språkvasking etc.

sentrale personer i KR D og 13 av SMEDs brukere.⁹ Alle intervjuene har vært det vi kan kalle halvstrukturerte. Vi har benyttet intervjuguide i alle intervjuene, men denne har bare delvis styrt samtalene, og har fungert mest som en huskeliste. Poenget med halvstrukturerte intervjuer er at spørsmålene fra intervjueren skal være med på å skape en dynamikk der den som intervjues inspireres til å fortelle om sine erfaringer og komme med sine refleksjoner, som igjen gir grunnlag for refleksjon og nye spørsmål hos intervjueren. På denne måten dannes faglig relevant kunnskap i interaksjonen mellom partene i intervjuet (se Kvale 1997 og Kaarhus 1999).

- *Observasjon* som omfatter tilstedeværelse på styremøter, Senterets fellesmøter og møter mellom SMED og andre aktører, deriblant de fleste kontaktmøtene mellom SMED og KR D. Vi har derimot ikke deltatt under retts hjelpsmøter med klienter eller motparter, og heller ikke på juristmøtene i SMED. Vi har også deltatt på en rekke seminarer og konferanser. Her har vi delvis vært observatører, for eksempel når SMED har hatt innlegg eller foredrag, og delvis vært deltakere for å hente kunnskap og faglig inspirasjon.

1.5.4 Noen rammebetingelser innad i forskergruppen og eksternt

KR D la opp til at evalueringen av SMED skulle være et deltidsprosjekt med tre forskere hvorav en fra Norsk Institutt for by- og regionsforskning (NIBR) og to fra Institutt for retts sosiologi.¹⁰ Nora Gotaas (NIBR) er antropolog, og Knut Papendorf og Kristian Andenæs (IRS) er jurister og retts sosiologer. Dette ivaretar intensjonen om både samfunnsvitenskapelig og juridisk kompetanse i prosjektet. Alle har også erfaringer fra forskning på minoritetsfeltet fra før. Ganske tidlig i evalueringsperioden tok imidlertid Gotaas permisjon fra prosjektet, og Yngvil Grøvdal ble trukket inn som vikar for henne. Grøvdal er kriminolog, og har altså samfunnsvitenskapelig bakgrunn. Alle forskerne har jobbet deltid med prosjektet, og i perioder har et par av oss måttet skyve på prosjektet til fordel for andre prosjekter. Gotaas hadde permisjon fra 1. mai 2000 til midten av september 2001. Det var opprinnelig meningen at Grøvdal skulle forlate prosjektet høsten 2001, men takket være ekstra midler fra KR D, kunne hun være deltaker i rapportskrivningen på deltid (20% i ett år).

Det var opprinnelig meningen å avslutte feltarbeidet våren 2002, men vårt arbeid har delvis vært styrt av «hendelser på feltet». En viktig årsak til at feltarbeidet ble forlenget våren 2002, var den store endringen i forholdet mellom oss og SMED som fant sted ved årsskiftet 2001/2002. Det er vanskelig å gi noen entydig forklaring på hvorfor dette hendte (se også avsnitt 1.5.7), men vi erfarte, at vi nokså plutselig ble mottatt på en svært god måte, noe som hadde stor betydning for vårt arbeid. Det var også viktig for oss å følge avslutningen av arbeidet i lovutvalget mot etnisk diskriminering. Utvalgets utredning, NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*, kom 14. juni 2002, en god del forsinket i forhold til den opprinnelige planen. Forslaget til en lov mot etnisk diskriminering var svært viktig for SMED, som helt siden oppstarten har jobbet for å få til et bedre rettslig vern for minoritetsgruppene, og det var derfor viktig å følge SMED i perioden omkring offentliggjøringen av utredningen.

1.5.5 Feltarbeidets muligheter og begrensninger

Feltarbeid defineres på ulike måter, men den mest vanlige forståelsen av denne metoden, er at man på en eller annen måte deltar i dagliglivet sammen med noen, arbeider sammen med

⁹ Relativt tidlig i evalueringen intervjuet vi også to brukere. Den ene av disse ba selv om å bli intervjuet.

¹⁰ Nå Institutt for kriminologi og retts sosiologi, avdeling for retts sosiologi.

noen i forskningsøyemed, eller deltar som observatør i andres arbeid, møtevirksomhet eller liknende (se bl.a. Wadel 1991, Whyte 1984). Arbeidet i den første delen av prosjekttiden hadde lite karakter av feltarbeid. Store deler av 2000 var det liten eller ingen kontakt mellom SMED og oss utover de relativt mange intervjuene vi foretok. Observasjonene av styremøtene var praktisk talt det nærmeste vi kom feltarbeid i denne perioden. Intervjuene ble i stor grad benyttet til å skaffe informasjon om hva Senteret brukte tid på, og vi fulgte ellers med i deres skriftlige produksjon. Fra slutten av året fulgte vi også med i felleskalenderen deres, som vi fikk med ujevne mellomrom.¹¹

Intervjuene fungerte godt som informasjonskilde, og både lederen og de andre medarbeiderne ga gode intervjuer med mye informasjon og refleksjoner omkring de spørsmålene vi stilte og rundt problemstillinger som dukket opp i samtalen. Intervjuene ga inntrykk av en organisasjon med mange ”jern i ilden”, og vitnet om et sterkt personlig engasjement hos alle medarbeiderne.¹² Intervjuene foregikk i SMEDs lokaler, og det ble som regel også noen små samtaler med enkelte av de andre medarbeiderne når vi kom på besøk. En av oss spiste lunsj med medarbeiderne en gang (under observasjonsuken i desember 2000, se nedenfor).

Vi forsto ganske snart at flere av medarbeiderne syntes det var problematisk å «bli evaluert». Det ble stadig mer tydelig at enkelte av dem opplevde mange situasjoner som ubehagelige, selv om det sjelden ble uttrykt åpent der og da. Det var ingen stor overraskelse etter inntrykket vi hadde fått på presentasjonsmøtet (se 1.5.1), men vi syntes likevel at det var problematisk å forholde seg til. To av oss, Gotaas og Grøvdal, har tidligere gjennomført forskning i tett kontakt med ”de utforskede”, men ingen av oss hadde noen gang vært i en tilsvarende situasjon. Vi hadde begge erfaring med at personene vi kom i kontakt med i våre feltarbeid var interesserte og meddelsomme, og heller følte seg smigret enn truet av den oppmerksomheten de ble vist ved vår tilstedeværelse og ”forskernysgjerrighet” (se Gotaas 1992 og 1996, og Grøvdal 2000). En forklaring på denne forskjellen i interesse og entusiasme, kan være at de personene vi har fulgt i våre tidligere forskningsprosjekter har tilhørt grupper som ikke er vant med å stå i offentlighetens lys eller få oppmerksomhet fra forskere (tsjekkere fra middelklassen i Praha, gjester på spesielle utesteder i Oslo, og fengselsbetjenter). Disse ga ofte uttrykk for at våre forskningsprosjekter ga dem en unik mulighet til å sette ord på ting de levde med, og var opptatt av. For SMEDs medarbeidere fortonet forskningsprosjektet seg åpenbart ganske annerledes. For det første er de mennesker som på mange måter allerede har en stemme. De tilhører også eliten i samfunnet: Godt utdannede og høyt kvalifiserte personer. En rekke forskningsprosjekter viser til spesielle problemer som kan oppstå i studier av eliter (omtales ofte som ”studying up”). Forskeren Hortense Powdermaker, som gjorde feltarbeid i Hollywood på 1960-tallet, opplevde at grupper av eliter helt og holdent avstengte seg fra offentlig innsyn, og nektet å snakke med henne (Powdermaker 1966). I SMEDs tilfelle var en slik avstengning ikke noe alternativ, ettersom evalueringen var pålagt av KRD. Flere av medarbeiderne har imidlertid i ettertid uttrykt behovet for å skjerme seg. Det kan se ut som om de opplevde et behov for å beskytte seg mot eventuell kritikk fra vår side. Mye arbeid ble nedlagt for å forme virksomheten i Senter mot etnisk diskriminering, og det ville antakeligvis vært vanskelig å møte spørsmål fra vår side som kunne rokke ved den kursen som ble staket ut. Senterets medarbeidere opplevde åpenbart å måtte forholde seg til forskere som skulle «verdsette» deres innsats, og har nok mer eller mindre bevisst skjermet seg mot å bli evaluert, forstått som å bli målt og veid, og vi nådde åpenbart ikke gjennom med vår forståelse av hva

¹¹ Ordningen med å benytte felleskalenderen kom til fordi vi etter hvert følte et behov for å følge Senteret tettere. Kalenderen ga informasjon om bl.a. SMEDs møtevirksomhet, og vi kunne til en viss grad bruke den til å plukke ut møter vi ønsket å delta på.

¹² Se mer om dette i kapittel 8.

evalueringen innebar. Det har hendt at forskere som driver prosessevaluering eller følgeforskning kommer i konflikt med de utforskete om det endelige resultatet. I denne evalueringen har det i liten grad vært tilfellet.¹³ I ettertid ser vi for øvrig at det er mye som tyder på at de ansatte i SMED betraktet vår evaluering som avgjørende når det gjaldt Senterets videre eksistensberettigelse. Dersom det er riktig at SMED oppfattet det slik at vi på et vis ”forvaltet” deres fremtidige eksistens, er det svært forståelig at de ikke ville ha oss for tett inn på seg. I så fall ville det snarere være viktig å sikre seg mot at vi fikk innsyn i eventuell prøving og feiling underveis. Denne problemstillingen ble imidlertid liggende ubehandlet i forholdet mellom oss til tross for at det var et viktig tema. At temaet ikke ble tatt opp skyldes blant annet at vi ikke oppfattet vår rolle som så avgjørende for den videre eksistensen av Senteret, og derfor ikke forsto at medarbeiderne kanskje oppfattet det slik.

Andre eliter kan være langt mer åpne enn de gruppene Powdermaker beskriver i sin studie. Et problem kan imidlertid være at disse konstant er i offentlighetens søkelys og dermed blir lite tilgjengelige for uformelt samvær med forskere (se bl.a. Nielsen 1996). En slik beskrivelse er ikke fullt ut dekkende for SMED, men Senterets tjenester, i form av foredrag og deltakelse på seminarer osv. ble stadig mer etterspurt, og i tillegg hadde Senteret et høyt selvpålagt arbeidstempo (se også kapittel 8). I desember 2000 forsøkte vi å ha en ukes feltarbeid, i betydningen ”være til stede på jobb”, hos SMED. Vi forventet ikke at denne uken skulle forløpe som et feltarbeid der det er mulig for forskeren å delta kontinuerlig i virksomheten. En arbeidsplass der hver medarbeider er fullt opptatt på sine respektive kontorer, og har mange arbeidsoppgaver gir ikke de samme mulighetene som der forskeren kan være med og observere arbeidstakeren i samhandling med andre. Vi hadde imidlertid håpet at vi i løpet av en slik uke skulle få tilgang til noen uformelle ”arenaer.” Disse ble det svært få av, blant annet på grunn av noe sykefravær blant SMEDs medarbeidere. Medarbeiderne deltok også på en del møter og seminarer ”ute av huset.” Derfor ble det for eksempel bare en felles lunsj vi kunne delta på. Vi fulgte imidlertid Senteret på et møte i boligavdelingen i KR D, og en av oss var deltaker på et seminar på Institutt for menneskerettigheter sammen med noen av SMEDs medarbeidere. Det er vanskelig for oss å vite hvordan medarbeiderne stilte seg til det faktum at vi fulgte med dem. De godkjente vår tilstedeværelse, men vi hadde ingen dialog om hvordan de opplevde det. Imidlertid ble vi, særlig etter møtet i boligavdelingen i KR D, sterkt involvert i en dialog med daglig leder og en medarbeider om det som hadde skjedd på møtet.

Blant kriteriene Cronberg stiller opp for god dialogforskning finner vi for eksempel følgende:

- (.....) skal dialogen foregå under hele forsøgsprosessen. Den skal helst foregå med samme følgeforsker, så et tillidsforhold kan skapes.
- Dialogen skal omfatte mange forskjellige typer af aktiviteter, fra forskningsinterview til telefonsamtaler, seminarer, deltagelse i styringsgruppemøder og blot og bar tilstedeværelse i forsøget.
- Dialogen skal ikke knyttes for sterkt til en part, for eksempel projektlederen, men bør omfatte de centrale aktører, herunder brugerne av eksperimentets ydelser og resultater.
- Dialogen betinger en tilstedeværelse (.....).

(Cronberg 1992:265)

I vårt tilfelle var det liten dialog i store deler av prosessen. Vi var oftere observatører enn deltakere. Det store arbeidspresset gjorde også at det var få muligheter for tilstedeværelse i

¹³ Alle medarbeidere i SMED, samt den tidligere lederen, styrelederen og enkelte av de tidligere medarbeiderne har lest og kommentert førsteutkastet til evalueringsrapporten. Dette har vært meget fruktbart for vår avslutning av rapporten.

Senteret. Dialogen, i den grad det var dialog, ble i for stor grad knyttet til lederen av SMED. Det var henne vi hadde hyppigst kontakt med, blant annet for å få tillatelse til å være til stede på møter, og det kan også synes som om hun til en viss grad skjermet sine medarbeidere fra kontakt med oss. Av praktiske årsaker har vi heller ikke kunnet benytte den samme forskeren til all kontakt med Senteret.

Disse faktorene, sammen med medarbeidernes generelle behov for å skjerme utviklingen av virksomheten og den intense aktiviteten som foregikk på Senteret har antakeligvis vært de sterkeste medvirkende årsakene til at vi ikke lyktes med å opprette en god og tillitsfull kontakt før våren 2002.

Vi gjorde mange forsøk på å bygge tillit, blant annet ved å være svært tydelige på at vi sympatiserte med prosjektets mål, noe mange forskere kanskje ville unnlatt å målbære med det formål å opptre mest mulig ”nøytralt”. Det vi opplevde som reservasjon mot spørsmål fra SMEDs side gjorde oss imidlertid også usikre. Selv om vi hadde gode kunnskaper om feltet, og kompetanse innenfor både jus og antropologi hadde ingen av oss tidligere gjennomført et evalueringsprosjekt. Vi stilte derfor få krav og var i det hele tatt usikre på hvor pågående vi kunne være, og vi ble nok litt for forsiktige i kommunikasjon.

Høsten 2000 skrev vi, som avtalt med KR D, en foreløpig rapport. Rapporten skulle blant annet benyttes som underlagsmateriale av lovutvalget mot etnisk diskriminering i deres arbeid med lovforslaget. Rapporten bar sterkt preg av at evalueringen var i sin begynnelse, og ikke minst av at vi hadde hatt lite av den kontakten med SMED som vi hadde foreskrevet. Den baserte seg hovedsakelig på den faktakunnskapen Senteret selv hadde bidratt med, og til en viss grad på intervjuer med frivillige organisasjoner og noen få andre aktører. I rapporten la vi muligens større vekt på hva som var oppnådd/ikke oppnådd enn på å stille spørsmål om hvorfor det var blitt slik. Slik sett liknet den mer på en resultatevaluering enn på en prosessevaluering. På den annen side viste ikke rapporten den voldsomme innsatsen SMED hadde ytet. Den manglet også åpenbart perspektiver som kunne belyse Senterets arbeid på nye måter. Nettopp fordi prosjektet var i sin begynnelse, og SMED et foretak i støpeskjeen, var det imidlertid fra vår side om å gjøre å unngå å si noe som kunne skade organisasjonen. Vi hadde allerede på det tidspunktet erkjent at det på flere måter var problematisk å skrive en foreløpig rapport. Senteret reagerte sterkt på innholdet i rapporten. I et møte med daglig leder noen uker etter at rapporten var levert, fikk vi vite at medarbeiderne var svært skuffet og sinte over rapporten, og at Senteret var tilbøyelig til å mene at vi ikke hadde forstått karakteren av arbeidet deres. Vi er usikre på om SMED overhodet hadde noen tillit til oss som fagpersoner, men etter at Senteret hadde lest rapporten ble den i alle fall betydelig svekket. Medarbeiderne hadde dessuten ønsket seg en rapport som kunne fungere som et verktøy i den videre utformingen av Senteret, men i stedet fikk de en rapport som de mente var mer til skade enn til gagn. Rapporten fikk svært negative følger for vårt forhold til SMED, og heller ikke det neste møtet vi hadde med daglig leder om dette i desember, bidro til større forståelse mellom oss. Vi tar selvkritikk på at vi overhodet godtok dette vilkåret i kontrakten, og har lært at det kan svært ugunstig å uttale seg skriftlig før en har ”kommet mer under huden” på et prosjekt. Noe av ansvaret for at rapporten ble som den ble kan imidlertid også tilskrives Senterets måte å forholde seg til oss på.

Til tross for den spente situasjonen etter rapportinnleveringen opptrådte SMEDs medarbeidere alltid hyggelig overfor oss. Likevel fikk vi ikke til noen bedre kontakt. Ved årsskiftet 2000/2001 bestemte vi oss for at vi måtte gjøre noe med dette. Dersom vi skulle kunne gjennomføre prosessevalueringen på en ordentlig måte, trengte vi en bedre dialog enn den vi

hadde vært i stand til å oppnå så langt. Etter grundige diskusjoner innad i forskergruppen tok vi spørsmålet opp med Senteret våren 2001. Vi sendte en uformell skriftlig henvendelse hvor vi blant annet redegjorde for en ny tilnærming til intervjuene. Vi ønsket en noe annen tilnærming i intervjuene der hensikten ikke bare var å få en gjennomgang av det arbeidet som var gjort i SMED siden sist, men også å få refleksjoner omkring valg av strategier, samt interne og eksterne forhold som påvirket arbeidet. Vi ønsket også å endre vår praksis med å være to som foretok intervjuene hver gang. Ved å redusere antallet intervjuere til en, håpet vi også å redusere en mulig følelse av å bli kontrollert. Samtidig inviterte vi til en diskusjon omkring vår forskerrolle. Vi etterlyste Senterets forventninger til oss som evaluatører, og formidlet at vi blant annet ønsket en diskusjon av temaer som:

- forventninger til forholdet mellom dem og oss
- forventninger til rapporten
- aspektet av kontroll som ligger i evalueringsforskningen
- hvordan skape tillit og større gjensidighet i forholdet mellom oss slik at vi også blir en ressurs for Senteret¹⁴

I svaret SMED sendte før møtet kom det fram en del momenter som tydeliggjorde Senterets usikkerhet og ambivalens når det gjaldt evalueringen. De meddelte at de hadde ventet på en slik diskusjon, som de mente de var blitt lovet i årsskiftet 1999/2000, og ville gjerne ha et møte. Senteret var opptatt av spørsmålet om hvordan vi ville tilnærme oss arbeidet deres i rapporten, og ville blant annet gjerne vite om vi skulle se på hva de eventuelt hadde gjort feil. Dette synliggjorde at vi, til tross for at vi mente å ha sagt tydelig fra i diskusjonene som fulgte den foreløpige rapporten, fortsatt hadde et formidlingsproblem når det gjaldt vårt fokus og vår tilnærming. Inntrykket den skriftlige rapporten etterlot var tydeligvis sterkere enn våre forsikringer om at vi var langt mer opptatt av SMEDs perspektiver og prosessene som førte fram til ulike innspill og handlingsalternativer fra deres side. Det var tydeligvis vanskelig å endre inntrykket de hadde fått. Senteret var for øvrig fornøyd med den formen for samarbeid vi hadde etablert i løpet av våren 2001. Siden mars hadde vi deltatt på fellesmøter¹⁵ som fant sted omkring hver 14. dag, og ellers inkluderte samarbeidet intervjuer og bruk av felleskalenderen til SMED for å plukke ut møter vi ønsket å delta på.¹⁶ Vi ser altså at Senteret var tilfreds med det vi vurderte som relativt lav grad av deltakelse i deres virksomhet.

Møtet om den videre prosessen mellom oss ble avholdt 12. juni 2001, og alle medarbeiderne i Senteret var til stede. For å illustrere SMEDs opplevelser siterer vi først noen løsrevne spørsmål og kommentarer som kom fra medarbeiderne:

- Hva har dere brukt informasjonen til?
- Hvordan jobber dere?
- Jeg opplever dere som *famlende*, og det forstyrrer meg i min kommunikasjonsform.
- Jeg må vite hva dere er ute etter, ellers blir jeg usikker i min kommunikasjon med dere.
- Skal dere vite hvordan vi fungerer som person eller som fagperson?

¹⁴ Det kan være mulig å skape en bytterelasjon gjennom at forskerne også gir tilbakemeldinger, tilbakeføring av kunnskap og prøver ut foreløpige konklusjoner overfor de utforskede. Det er imidlertid viktig at man ikke påtar seg noen veiledningsrolle eller forsøker å styre retningen på prosjektet (se bl.a. Baklien og Solberg 1997:18ff) jfr. note 8.

¹⁵ Fellesmøtene ble for det meste brukt til gjensidig orientering om den enkeltes arbeid, fordeling av nye oppgaver og, til diskusjon av strategier i arbeidet.

¹⁶ Deltakelsen måtte deretter klareres med SMED, og som oftest fikk vi være med.

- Jeg må ha klarere rammer.
- Forventninger til *tidsperspektiver* er ulikt hos oss og hos dere.
- Vi bør snakke enda mer sammen.
- Det hjelper ikke hva som ligger bak (*kunnskaper som ligger bak uttalelser i den foreløpige rapporten, vår kommentar*), tilliten er brutt.
- Er vår uformelle samhandling utsatt for evaluering?
- Dere er fremdeles utenforstående.
- Tilbakemeldinger (reduserer) usikkerhet.
- Denne evalueringen har ligget som en mørk skygge over Senteret.
- Evalueringen er som en eksamen, over 5 år.
- Vi er vaktbikkje, skal vi bjeffe til dere også?
- Når blir jeg evaluert?

Møtet var svært oppklarende fordi en del av problemene ble formulert åpent. Vi fikk blant annet vite at Senteret savnet tilbakemeldinger fra oss. De ønsket tilbakemelding både om egen innsats, og om ting vi fikk kunnskap om gjennom intervjuene med andre aktører. Vi fikk også vite mer om hvordan det føles å være «under oppsikt». Enkelte av medarbeiderne lurte for eksempel på om de også ble evaluert når vi traff hverandre på seminarer. Det skjedde flere ganger at vi var deltakere på samme seminarer og konferanser.¹⁷ De trengte en avklaring av hva, og når, vi var ute etter å vurdere. Det kom også et sterkt ønske om at vi skulle konkretisere det vi var ute etter. Vi fikk derimot vite lite om hva de forventet av den endelige rapporten, og vi fikk også lite konkret om hvilken rolle de ønsket at vi skulle spille i forhold til Senteret.

SMED visste at en del av evalueringen var å snakke med andre på feltet, og de var klar over at vi hadde informasjon. Forskjellen i kunnskapsforståelse mellom oss og SMED (se nedenfor) gjorde imidlertid at vi syntes det var vanskelig å finne en god form på tilbakemeldingen. Dette førte til at vi kanskje ble noe «tausere» enn vi ellers ville ha vært. Vi mener imidlertid at vi var langt mer åpne når det gjaldt tilbakemeldinger om SMEDs eget arbeid. Til tider var vi muligens litt lite problematiserende eller konstruktivt kritiske i måten vi ga tilbakemeldinger på. I tillegg oppfattet vi at våre spørsmål ofte ble betraktet som kontroll. Tilliten som vi ønsket oss kan vanskelig oppnås dersom den ene parten føler seg kontrollert av den andre, og vi syntes også det var vanskelig å føle oss som kontrollører. Det kan kanskje være en forklaring på SMEDs oppfatning av oss som famlende.

På et tidspunkt ba Senteret om å få et referat en av oss hadde skrevet fra et foredrag en av SMEDs medarbeidere holdt for dommere i Oslo Namsrett under vår såkalte observasjonsuke i desember 2000. I et intervju med den aktuelle medarbeideren omtrent et år senere, i februar 2002, kom det fram at referatet hadde vært meget nyttig:

Jeg leste en gang et referat som ... hadde skrevet den gangen jeg holdt innlegg i Namsretten (.....). Jeg skriver aldri sånne referater for jeg har nok med å holde innlegget og svare på spørsmål og sånt (.....). Da jeg leste det så tenkte jeg at det var kjempebra, så hvis jeg hadde fått sånne ting underveis, så kunne jeg.... ting som

¹⁷ Vi hadde en uheldig erfaring med at en av våre forskere deltok i et seminar i 2000 der også SMED hadde en deltaker. Vi var ikke klar over at SMED skulle delta, og vårt motiv var egen faglig utvikling. Vi burde imidlertid ha tenkt at Senteret også ville være en aktuell deltaker, og burde derfor ha varslet på forhånd. Litt tilfeldig fikk vi vite at denne medarbeideren hadde reagert negativt på å sitte ansikt til ansikt med en av oss i en liten arbeidsgruppe på seminaret. Etter dette innførte vi den praksis at vi alltid meddelte til Senteret når vi skulle være med på konferanser det var sannsynlig at de kunne delta på.

gikk totalt i glemmeboken etter mitt foredrag etc. men da jeg leste det referatet så kom det opp masse refleksjoner på det møtet og mange gode ting... så her var det faktisk noe jeg hadde bruk for å vurdere.

Generelt sett er det best å unngå skriftlig tilbakemelding i en prosessevaluering. Den av oss som var med på møtet i Namsretten ga da også muntlig tilbakemelding om hvordan hun oppfattet foredraget. Referatet, derimot, var en del av vårt datamateriale, og det er ikke selvsagt at det skal utveksles. På den annen side var det lite problematisk i denne sammenhengen. Når det gjaldt SMEDs medarbeider inneholdt ikke referatet annet enn det vi hadde gitt tilbakemelding om muntlig. Det var derfor positivt at refereringen av spørsmål og diskusjoner kunne komme Senteret til gode. Det er imidlertid beklagelig at denne medarbeiderens reaksjoner forble ukjente for oss i et helt år, helt til vi i et intervju stilte spørsmål om hva vi kunne ha gjort annerledes i prosessen. Dette forteller noe om mangelen på «møtesteder»- for eksempel uformelle samtaler - der den slags informasjon kunne vært formidlet og på den måten ha bidratt til utviklingen av forholdet mellom oss og SMED. Det forteller også noe om en gjensidig usikkerhet i forholdet mellom oss og Senteret.

Spørsmålene om i hvilke situasjoner medarbeiderne ble evaluert, og om de ble evaluert som enkeltpersoner minnet oss om at evaluering er, eller lett kan oppfattes som, en form for ”spionvirksomhet”. Det var ubehagelig å bli ”spionert på”, og det var til tider meget ubehagelig å være ”spion” også. Utrykgheten flere av medarbeiderne målbar tydeliggjorde at det var liten gjensidighet i forholdet.

Hvorfor greide vi ikke å skape denne gjensidigheten? Hvorfor var relasjonen mellom SMED og oss en «dårlig match» på dette stadiet? Slik vi ser det, skyldes det delvis at det var to ulike kunnskapsforståelser som møttes. SMEDs ønske om at vi skulle konkretisere hva vi var ute etter synliggjør dette. Steinar Kvale (1997) beskriver ulik kunnskapsforståelse ved hjelp av to idealtyper/metaforer på hvordan kunnskap innhentes. Han snakker om forskeren som «gruvearbeider», og forskeren som «reisende». Gruvearbeideren vet at han leter etter gull eller andre edle metaller eller steiner, og graver i håp om å avdekke disse. Redskapet er tydelig, og spørsmålene blir konkrete. Den reisende er mer usikker på hva han er ute etter. Perspektivet er at kunnskapen utvikles gjennom konversasjon i den latinske betydningen av ordet: «Å vandre sammen med» (Kvale 1997:19 ff). Kort sagt: Vi visste hvilke sider av virksomhetene vi skulle se på, men vi hadde ikke noen klar formening om hva vi kom til å finne der. Mens Senteret ønsket det vi kan kalle substanskunnskap,¹⁸ var vi ute etter perspektivkunnskap. Vårt utgangspunkt var mer et «veien-blir-til-mens-vi-går»-perspektiv, mens SMED ventet at vi skulle bidra med konkrete spørsmål. Konkrete spørsmål forutsetter imidlertid, i alle fall delvis, at man allerede kan feltet og vet hva man søker, ikke at man lærer av det man ser og forstår i prosessen. Til dels uuttalte, men også uttalte forventninger til vår kunnskap, gjorde også oss usikre. Imidlertid erkjente vi at vi alltid ville være et skritt bak. Senteret utviklet sine strategier og satte dem ut i livet, og vår oppgave ble å forsøke å følge med. Bedre dialog og mer kontakt ville sikkert redusert avstanden mellom oss og SMED noe, men sannsynligvis ville vi alltid ligget litt ”på etterskudd”. Senteret opparbeidet seg dessuten en enorm kunnskap om feltet på relativt kort tid. Det ligger i sakens natur at vi var på etterskudd, i tillegg til at vår innbyrdes kunnskapsbasis i utgangspunktet var forskjellig. Noen av oss hadde mye erfaring med ulike aspekter ved diskriminering og minoritetsfeltet. Andre hadde mer generell kunnskap og erfaring, men derimot god kunnskap om jus og retts sosiologi. Vårt utgangspunkt er imidlertid at substansiell kunnskap om et felt ikke er en

¹⁸ Senterets fokus på de kvantitative metodene, der telling, statistikk og standardiserte spørsmål er hovedingredienser, kan forstås som en del av dette kunnskapssynet og er samtidig en del av SMEDs mandat.

forutsetning for å være en god dialogpartner. Interesse, nysgjerrighet og evnen til å se ting fra ulike synsvinkler er gode følgesvenner, og i tråd med Kvaales «reisende». Den «reisende» forskeren fant imidlertid liten gjenklang i SMED som sådan, selv om vi etter hvert forsto at oppfatningene om kunnskapsproduksjon og viktigheten av kontakt mellom forsker og utforsket delvis varierte fra medarbeider til medarbeider.

Som vi skjønner tilkjennega Senteret også utrygghet. Uvissheten om når de ble vurdert, men også uttalelser om at det var som en eksamen over 5 år, synliggjør dette. En opplever hele tiden å bli målt og veid: Vil en få et godt resultat på prøven, eller blir karakteren dårlig? Behovet for å vite konkret hva som skal komme, kan også tolkes som et uttrykk for usikkerhet. Våre spørsmål ble nok derfor lett oppfattet som kritikk. Det er ikke sikkert at disse opplevelsene hadde vært mindre sterke om evalueringen hadde startet på et senere tidspunkt. Spørsmålet er imidlertid om ikke et nytt team, med kortvarig erfaring fra feltet vil oppleve mer usikkerhet overfor forskere som skal «kikke dem i kortene», enn et team med lang og bred erfaring. Vår erfaring med SMED tyder i alle fall på at dette er tilfellet.

Senteret, og også vår relasjon til dem, har gått gjennom mange stadier, og det er vår oppfatning at det har skjedd en interessant utvikling, også mellom SMED og oss. Det tok imidlertid tid før vi skjønnte hva utviklingen betydde. Vi vil komme tilbake til det snart.

1.5.6 Avklaring – og veien videre

Møtet med Senteret i juni 2001 var som sagt nyttig for å avdekke barrierer i samarbeidet mellom dem og oss. Vi fikk blant annet også tydeliggjort at vår evaluering av SMED ikke omfattet «evaluering» av enkeltmedarbeidere på konferanser. Unntak fra dette var naturligvis de gangene noen av dem holdt innlegg eller deltok i debatter, og dermed representerte Senterets syn. Vi synes imidlertid ikke at møtet førte til særlig endring av forholdene i «feltarbeidet». Det var for eksempel fortsatt få muligheter til uformelle samtaler, og vi ble ikke generelt «invitert inn» i større grad enn det vi hadde blitt tidligere.¹⁹ En av medarbeiderne uttrykte på møtet i juni at «dere er fremdeles utenforstående», en, etter vår oppfatning, temmelig presis beskrivelse av situasjonen.²⁰ Fellesmøtene var et fremskritt når det gjaldt muligheten til å få innsyn i SMEDs virksomhet, men heller ikke der kom vi i posisjon til å reflektere over ulike spørsmål med medarbeiderne.²¹ Møtene var i høy grad Senterets ”egne”, og vår rolle en klar observatørrolle.

Høsten 2001 ble det bestemt at vi bare delvis fikk delta på styremøte 3/01, 11. september. I saklisten til dette møtet kunne vi lese at det var sendt ut et strateginotat til diskusjon som verken KRD eller vi hadde fått. Vi fikk imidlertid ingen beskjed om at vi var uønsket på den delen av styremøtet som skulle omhandle strateginotatet. Dette fikk en av oss tilfeldigvis vite under et uanmeldt besøk på Senteret seks dager før møtet, som skulle foregå på en tirsdag. Uten dette besøket er det lite trolig at vi ville blitt varslet om situasjonen før selve møtedagen. Vi reagerte på at det ikke var foretatt noen prinsipiell diskusjon av hvorfor vi plutselig skulle utelukkes fra et forum vi hadde deltatt i hele tiden fra evalueringsprosjektets oppstart. Vi laget et kort notat til styret, som ble levert daglig leder på fellesmøtet samme dag som styremøtet

¹⁹ Det var av og til overraskende unntak fra dette, men de hørte til sjeldenhetene og det var ingen forutsigbarhet i det.

²⁰ Dette betyr imidlertid ikke at vi på noen måte ble behandlet dårlig av den enkelte medarbeider. SMED som helhet hadde problemer med vår tilstedeværelse, men den enkelte møtte oss stort sett med vennlighet og velvilje.

²¹ Det hendte en gang i blant at vi ble spurt om konkrete ting som vi hadde forutsetning for å svare på ut fra fagbakgrunn og tidligere forskning.

skulle foregå.²² Vår deltakelse i møtet ble todelt. Vi var først til stede, men forlot møtet for at styret kunne diskutere vårt notat.²³ Det ble avgjort at evaluatørene skulle få følge strategidiskusjonen på dette møtet likevel, men at det følgende styremøtet skulle fortsette diskusjonen om hvorvidt vi skulle ha rett til å delta på alle styremøter.²⁴

Vårt notat til SMEDs styre fikk relativt store ringvirkninger. På styremøtet 11. september ble det blant annet bestemt at styreleder skulle invitere daglig leder i SMED og oss til et møte for å diskutere vår prinsipielle deltakelse på styremøtene og den praktiske gjennomføringen av evalueringen. Det var positivt for oss at styreleder på denne måten forholdt seg aktivt til evalueringen. Det må imidlertid innrømmes at vi på det tidspunktet følte en viss resignasjon, og ikke så lite irritasjon, over at temaet nok en gang var den praktiske gjennomføringen og ikke den mer faglige. Sett fra vårt ståsted var det relativt unødvendig å diskutere praktisk gjennomføring. Vi hadde vanskelig for å se at vi på noen måte hadde vært til hinder i SMEDs virksomhet. Vår deltakelse hadde stort sett vært slik daglig leder ofte beskrev den når hun skulle presentere en av oss: «Dette er... som er med på å evaluere Senteret, og hun sitter bare helt stille på møtene og skriver». Vi foretok naturligvis intervjuer, men det var noe SMED etter hvert oppfordret til at vi skulle gjøre, og dessuten lå det allerede i vår plan for feltarbeidet. I en mail fra Senteret 20 desember 2001, ble vi for eksempel anmodet om å intervju medarbeiderne med jevne mellomrom. Vi er ikke sikre på om denne oppfordringen er en følge av all møtevirksomheten høsten 2001, men det er vår generelle oppfatning at SMED alltid har kunnet avse tid til intervjuene. Fra vår side var vi imidlertid fast bestemt på å benytte møtet med styreleder og daglig leder til en faglig diskusjon, nemlig av mulighetene for å foreta den brukerundersøkelsen som helt siden det første styremøtet hadde ligget som en viktig forutsetning for oss.

Møtet i oktober 2001 synliggjorde at vårt perspektiv på hva evalueringen skulle være stadig ikke fant gjenklang hos SMED. Daglig leder møtte oss med mange av de samme argumentene som på møtet i juni, men denne gangen var de kanskje enda krassere, og ledsaget av en kritikk av våre faglige valg, blant annet når det gjaldt intervjuer av eksterne organisasjoner og personer. Det var helt tydelig at tilliten var på et lavmål.²⁵ For første gang stilte vi imidlertid klare krav. Vi presiserte at vi ikke kunne gjennomføre evalueringen uten å få brukernes perspektiver, og at det ikke ville holde med utenforstående, potensielle brukere. Skulle vi kunne si noe om SMEDs rettshjelp overfor folk som hadde opplevd seg diskriminert eller forskjellsbehandlet (se kapittel 4), måtte vi få disse menneskene i tale. For første gang fikk vi noe gehør for at vi hadde noe å fare med. Vi var trygge på vår faglige kompetanse når det gjaldt intervjuer av det som kan kalles «ressurssvake grupper», og det bidro til at vi kunne stå på våre krav. Møtet endte med en avtale om at vi skulle skrive et notat om undersøkelsen og alle dens aspekter både metodisk og etisk, som SMED kunne bruke som grunnlag for en diskusjon blant de ansatte.

²² I protokollen fra styremøtet den dagen understrekes det at vårt notat ble levert to timer før styremøtet. Det står derimot ingen ting om at vi ikke var varslet om utestengningen på forhånd. Vi opplevde at dette ga et negativt inntrykk av våre arbeidsmåter, og sendte derfor et brev til daglig leder og styret, hvor vi ba om at det ble tilføyd i protokollen at vi ikke ble informert på forhånd.

²³ Denne diskusjonen ble mye lenger enn vi tror noen hadde regnet med.

²⁴ Strategidiskusjonen ble imidlertid avsluttet ganske fort på grunn av det som hendte i New York.

²⁵ En av medarbeiderne i SMED karakteriserte den foreløpige rapporten vår som «water under the bridge» allerede på møtet i juni, men det ble her tydelig at dette utsagnet, som indikerer at vi burde la fortid være fortid, ikke ble støttet av alle.

Forarbeidet når det gjelder vårt notat til SMED var meget grundig. Vi brukte lang tid på diskusjoner om ulike temaer, deriblant etiske aspekter ved brukerundersøkelsen. Det ble også foretatt grundige litteraturstudier og gjennomgang av eksisterende sammenliknbar forskning. Dette førte til at vi fikk lite tid til annen virksomhet fram til nyttår 2002.

1.5.7 Utvikling i kommunikasjonen

Etter det første notatet til SMED var det lange arbeidskrevende runder om premissene for gjennomføringen. Det er vanlig at forskerne selv tar ansvaret for de fleste detaljer i forbindelse med gjennomføringen av et slikt prosjekt. Her måtte imidlertid absolutt alt klargjøres før SMED ga sin godkjenning. Da denne prosessen var over, og SMED hadde gitt oss skriftlig tilbakemelding, viste medarbeiderne seg svært positive til brukerundersøkelsen, og vi ble møtt med stor velvilje når det gjaldt å legge til rette for selve gjennomføringen. SMEDs medarbeidere ringte for eksempel alle klientene som var blitt valgt ut, og spurte om de ville kontaktes av oss. De bidro også med materiale, for eksempel med å hente ut saksdokumenter som klientene ga tillatelse til innsyn i. Vi skal ikke gå nærmere inn på det metodiske rundt brukerundersøkelsen her. Det er beskrevet i kapittel 4.

I desember spurte vi SMED per mail om det var mulig å formalisere en ukentlig kontakt utenom møter osv. Vi ønsket å komme på besøk en dag i uken for å ha jevnlig kontakt og få oversikt over ting som ikke gikk frem av Senterets felleskalender eller som vi ikke forsto på grunn av mye bruk av (interne) forkortelser. Vi redegjorde også for fremdriften av prosjektet, blant annet at vi ønsket intervjuer med de nye medarbeiderne. Forslaget vårt om oftere kontakt ble avvist av daglig leder med henvisning til at ingen kunne ta ansvar for å orientere oss i en travel hverdag. Det ble også sagt klart at vi måtte følge prosessene i SMED gjennom de arenaene vi til nå hadde fått tilgang til, nemlig intervjuer og møter, og gjennom lesning av SMEDs skriftlige produksjon. Det er vanskelig for oss å vurdere om denne reaksjonen er representativ for alle medarbeiderne i Senteret. Våre forespørsler gikk nesten uten unntak gjennom daglig leder, og det er hun som har gitt oss avslag eller tillatelse i de ulike situasjonene. I følge daglig leder er imidlertid slike avgjørelser tatt i samråd med de ansatte i Senteret.

2001 så altså ut til å ende uten noe gjennombrudd for vår forståelse av prosessevalueringen. Vi begynte så smått å innse at vi ikke ville komme lenger med våre perspektiver. Endringen som fant sted i årsskiftet 2001/2002 ble derfor en stor overraskelse, og må betegnes som et meget positivt vendepunkt i vårt forhold til SMED. Plutselig ble tonen en helt annen, og vi opplevde stor imøtekommenhet. Da vi spurte om å få delta på virksomhetsplanleggingen for 2002 hadde vi forventet å få avslag, men responsen var svært positiv. Planleggingen foregikk over to og en halv dag, og vi var til stede hele tiden. Den ene av oss deltok også på en meget hyggelig middag. Vi ble stadig tipset om ting som skulle foregå, og daglig leder sørget for at vi fikk være med på kontaktmøtet med KRD om mangfoldbasen våren 2002.

Det er vanskelig å forklare denne utviklingen, men det kan være flere sammenfallende grunner. Det kan tenkes at noe av utryggheten for medarbeiderne forsvant da stillingene deres ble gjort faste i tildelingsbrevet for 2002. Dreiningen kom imidlertid før den tid, og det er derfor sannsynlig at det også dreide seg om en generell utvikling i retning av større trygghet som blant annet kan skyldes mer erfaring. I løpet av høsten 2001 foregikk det også en betydelig utskiftning av staben (se kapittel 8). De nye medarbeiderne hadde ikke vært en del av den konfliktfylte prosessen som hadde røtter helt fra tidlig i 1999, og hadde etter vår oppfatning en åpen og positiv holdning til oss. Slik vi ser det ga det nye forholdet til Senteret

rom for svært mange interessante faglige innspill og refleksjoner, og det var med beklagelse vi avsluttet feltarbeidet sommeren 2002.

Relasjonen med SMED har vært vanskelig, men også lærerik. Den har først og fremst gitt lærdom om forskjellene mellom forskning som retter seg mot eliten og den som retter seg mot det en kan kalle marginaliserte grupper eller mot grupper uten høy utdanning. Det er imidlertid også likheter. Når en forholder seg til marginaliserte grupper er det for eksempel viktig å tydeliggjøre hva formålet med undersøkelsen er. Forventningsanalyser kan være nyttige for å klargjøre for begge parter hva som står på spill og hva en forventer eller kan bidra med. Vi forsøkte delvis å gjøre en slik analyse i oppstarten av prosjektet, men stilte ingen krav, heller ikke når det gjaldt å få kjennskap til Senterets forventninger til oss. Vår erfaring med de ulike gruppene som tidligere hadde stått i sentrum for vår forskning tilsa at det var viktig å bygge tillit før en begynte å stille krav eller fremme behov i prosjektet. I dette prosjektet ville vi sannsynligvis kommet mye lenger med å stille klare betingelser først. Dette fremstår som desto viktigere på grunn av den tidligere nevnte uenigheten om premissene for evalueringen som rådet mellom SMED og KRD. Vi har også erfart at det i prosjekter som dette er viktig å stole på egen fagkunnskap og kompetanse, og at en må våge å være mer pågående.

1.6 Konsekvenser for evalueringen

Svært mye tid har gått med til diskusjoner for å forsøke å finne bedre tilnærminger til SMED. Særlig i årsskiftet 2000/2001 hadde vi mange møter om dette. Forberedelsene i forbindelse med brukerundersøkelsen var også svært arbeidskrevende. Dette har blant annet ført til at vi måtte legge intervjuer med en del andre aktører på feltet til side, og vi har heller ikke hatt anledning til å følge opp SMEDs pådriverarbeid overfor viktige aktører i statlig og privat virksomhet (se kapittel 6.4).

SMEDs avgrensning mot oss har ført til at vi mangler kunnskap som er nødvendig for å få tak i sammenhenger og forståelse av forholdet mellom Senteret og mange av de aktørene det har jobbet opp mot. SMED har åpenbart vært involvert i interessante prosesser med en rekke aktører som vi ikke har hatt innsyn i. Dette gjelder blant annet en del tunge aktører som skatteetaten, norske kommuner, og A-etat (se mer i kapittel 6). Dette betyr imidlertid ikke at de delene av arbeidet vi beskriver ikke er godt dokumentert. Vi har for eksempel hatt rik tilgang på skriftlig materiale, og fellesmøtene vi har deltatt på, har delvis også bidratt med forståelse av prosesser og sammenhenger vi ellers ikke ville hatt tilgang til.

1.7 Oversikt over framstillingen

I kapittel 1 har vi beskrevet bakgrunnen for prosjektet og metodene som er anvendt i undersøkelsen. Kapittel 2 gir en kortfattet oversikt over bakgrunnen for opprettelsen av SMED og tiltakets mandat. Kapitlene 3-9 er selve undersøkelsen av SMED.

Kapittel 3 er en beskrivelse og vurdering av rettshjelpsvirksomheten i SMED, mens kapittel 4 omhandler en brukerundersøkelse av et utvalg klienter som hadde fått rettshjelp i SMED. Kapittel 5 beskriver SMEDs dokumentasjonsvirksomhet, mens kapittel 6 tar for seg den såkalte pådriverrollen. I kapitlene 7 og 8 beskrives SMED i et organisatorisk perspektiv.

Kapittel 7 tar for seg SMEDs forhold til Kommunal- og regionaldepartementet, mens kapittel 8 tar for seg interne organisatoriske forhold. I kapittel 9 er det en framstilling av SMEDs forhold til de andre organisasjonene på feltet, og dette kapitlet inneholder mye informasjon ut over akkurat samarbeidsforhold m.v. Kapittel 10 oppsummerer prosjektet og har synspunkter på den framtidige organiseringen på området.

Utredningen er et fellesprodukt som alle står ansvarlige for. Vi vil allikevel opplyse hvem som har vært ansvarlige for de enkelte kapitlene. Nora Gotaas og Yngvil Grøvdal har skrevet kapittel 1, henholdsvis del 1.1-1.4 og del 1.5-1.6, Kristian Andenæs kapittel 2, Knut Papendorf kapitlene 3, 4 og 5, Nora Gotaas kapitlene 6,7 og 8, Yngvil Grøvdal kapittel 9 og Kristian Andenæs kapittel 10.

SMEDs mandat danner utgangspunkt for drøftingen i hvert av kapitlene, og de ulike delene av mandatet knyttes opp mot temaet eller temaene som beskrives i det enkelte kapittel. Kapittel 4 og 8 skiller seg ut fra dette oppsettet ved at det er målsetningene for Senteret slik det er formulert i det årlige tildelingsbrevet fra KRD som danner utgangspunkt for diskusjonen (det gjelder henholdsvis første og siste punkt, se siste del av avsnitt 1.3). Hvert av kapitlene avsluttes med en oppsummering. Alle direkte sitater er forelagt intervjupersonene og godkjent av disse. Dette gjelder ikke kapittel 4 om brukerundersøkelsen, hvor intervjupersonene undertegnet samtykkeerklæringer i forkant av intervjuene.

Kap 2. Hvorfor SMED?

2.1 Bakgrunn for opprettelsen av SMED

SMED ble opprettet høsten 1998 og offisielt åpnet 10. februar 1999. Etableringen av SMED er basert på Stortingets tilslutning til Stortingsmelding nr. 17 for 1996-97 "Om innvandring og det flerkulturelle Norge". Bak Stortingets tilslutning til dette finnes mange ulike faktorer som har bidratt til en slik utvikling. I dette kapitlet vil vi se nærmere på bakgrunnen for opprettelsen og presentere mandatet for virksomheten.

2.2 Det formelle grunnlaget

Det formelle grunnlaget for etableringen ligger i kongelig resolusjon av 11. september 1998. Som nevnt er resolusjonen basert på Stortingets behandling av og tilslutning til St.m. nr. 17 (1996-97). Forut for dette hadde det vært tatt initiativer og pågått aktiviteter i Kommunaldepartementet fra begynnelsen av 1990-tallet som førte fram til opprettelsen av SMED. Det hadde vært utarbeidet en intern utredning om opprettelsen av en nasjonal institusjon rettet mot rasisme og rasediskriminering i Norge i 1994, altså i forkant av stortingsmeldingen. I etterkant av stortingsmeldingen ble det utarbeidet en utredning som skulle foreslå en prøveordning for blant annet juridisk bistand i sammenheng med diskriminering. Utredningsgruppen var bredt sammensatt av personer fra offentlig forvaltning og organisasjoner som var aktive på feltet. Representantene for de frivillige organisasjonene, som Antirasistisk Senter, OMOD, NOAS m.fl. var i klart flertall i utredningsgruppen (se også kap. 9). Man kan gå ut fra at flere av de som var med på utredningen hadde et tvetydig forhold til planene: På den ene siden var de positivt innstilt til en forbedring av tiltakene på dette feltet. På den annen side hadde de liten interesse av å være med på noe som kunne bidra til å overflødiggjøre eller redusere behovet for egen organisasjon. Dette kan ha innvirket på resultatet av utredningsarbeidet og formuleringer i forslaget til tiltak. Gruppen avga sin utredning i desember 1997. Gruppen hadde følgende mandat:

Bakgrunn

Regjeringen vil legge til rette for at det i en prøveperiode på fem år opprettes en ordning som skal bidra til å overvåke situasjonen mht art og omfang av diskriminering og bedre mulighetene til å få juridisk bistand for personer som blir utsatt for diskriminering. Opprettelsen vil skje i samråd med de landsdekkende organisasjonene som arbeider mot rasisme og diskriminering.

Formål

Ordningen skal gi profesjonell juridisk veiledning til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av hudfarge, trosbekjennelse eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Det er viktig at ordningen er landsdekkende for å sikre at alle som utsettes for diskriminering skal få juridisk bistand uansett hvor de bor i landet. Ordningen skal derfor kunne bistå administrasjonen i kommuner og i statlige organer på lokalt nivå i juridiske spørsmål vedrørende diskriminering. I tillegg skal ordningen frembringe informasjon for politiet og påtalemyndigheten. På bakgrunn av henvendelser fra enkeltpersoner og annen tilgjengelig informasjon og dokumentasjon, skal det utarbeides årlige rapporter om art og omfang av diskriminering og rasisme.

Arbeidsgruppas oppgaver

Med bakgrunn i ovenstående skal arbeidsgruppa lage ett eller flere forslag til hvordan en slik ordning kan organiseres og anslå de økonomiske konsekvensene av forslagene. Ordningen skal gi råd og veiledning til alle som utsettes for diskriminering på grunnlag av hudfarge, trosbekjennelse eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Ordningen skal befatte seg med alle former for diskriminering på grunn av hudfarge, opprinnelse mv. Ordningen skal ha et spesielt fokus på og opparbeide seg kunnskap om diskriminering i arbeidslivet. Mandatet vil kunne bli ytterligere presisert etter at meldingen er behandlet i Stortinget.

Arbeidsgruppen fant det nødvendig å skaffe seg en bedre oversikt over hva slags diskriminering som forekommer i Norge, og valgte ut fire områder som de ville se nærmere på: Utesteder, arbeidsmarkedet, boligmarkedet og rettsapparatet.

En viktig premis for arbeidsgruppas arbeid var Norges internasjonale forpliktelser. FNs komité for avskaffelse av rasediskriminering (CERD) hadde uttrykt bekymring for at Norge ikke oppfylte sine konvensjonsforpliktelser på enkelte områder, særlig arbeids- og boligmarkedet. Andre forhold som hadde vært kritisert, var myndighetenes håndtering av informasjon om HIV/AIDS og afrikanere, manglende kunnskap om årsaker til lite anmeldelser av rasistisk motiverte handlinger og manglende dokumentasjon av omfanget av diskriminering og rasistisk motiverte handlinger. I et notat fra Kommunaldepartementet til forskningsinstitusjoner som ble bedt om å komme med prosjektskisser om evaluering av SMED (brev fra Kommunaldepartementet 14.05.99 med vedlegg) er denne internasjonale dimensjonen tydeliggjort:

For øvrig kan nevnes at Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) har som del av sitt mandat å formulere generelle politiske anbefalinger til medlemslandene. Den 13. juni 1997 vedtok ECRI *General Policy Recommendation no 2*, hvor de enkelte medlemslandene anbefales å opprette organer som spesialiserer seg på å bekjempe rasisme og diskriminering. Anbefalingen inneholder også retningslinjer for hvordan slike organer bør organiseres. I ECRIs rapport om Norge av september 1997 har komitéen pekt på behovet for lovgivning som forbyr direkte og indirekte etnisk eller rasistisk diskriminering. Komitéen peker også på behovet for at gjeldende lovgivning som forbyr slik diskriminering faktisk anvendes, og for at lovens intensjon ivaretas gjennom hensiktsmessige tiltak fra myndighetenes side.

Den 14.-15. august 1997 ble eksaminasjon av Norges 12., 13. og 14. rapporter gjennomført av FN's rasediskrimineringskomité (CERD). I CERDs sluttkommentarer er det blant annet pekt på at det ikke er tilstrekkelig dokumentasjon av omfanget av diskriminering og rasistisk motiverte handlinger i Norge.

Arbeidsgruppen anbefalte at ordningen skulle prioritere diskriminering på arbeidsmarkedet, i rettsvesenet (politi, påtalemyndighet og domstoler) og at det også utover satsningsområdene skulle registreres og overvåkes diskriminering og ta initiativ til hvordan dette kan drøftes og behandles.

Gruppen mente at ordningen skulle ha tre hovedoppgaver; rettshjelp, dokumentasjon og utadrettet virksomhet. I tillegg var det et premis at ordningen skulle være landsdekkende.

Rettshjelpen skulle bestå av rådgivning og veiledning, kanalisering av henvendelser til rette instans, partsrepresentasjon og forhandlinger og bidra til at saker ble videreformidlet til rettsapparatet.

Dokumentasjonen skulle ha til oppgave å sikre oversikt over art og omfang av diskriminering i Norge, gjennom henvendelser fra enkeltpersoner og annen tilgjengelig informasjon.

Den utadrettete virksomheten skulle omfatte kontakt med andre for å forebygge og forhindre diskriminering, fremme forslag til tiltak som forhindrer diskriminering og etablere gode samarbeidsrutiner med politi, påtalemyndighet og andre.

Ordnningen skulle være landsdekkende, men med kontor i Oslo. Som et middel til å skape innhold i målsettingen, ble det foreslått at det skulle etableres en gratis telefonlinje ("grønn linje").

Arbeidsgruppen ville etablere ordningen som en selvstendig og frittstående enhet i forhold til offentlige myndigheter, altså at offentlige myndigheter ikke skulle ha instruksjonsrett overfor ordningen. Ordningen skulle ikke erstatte eksisterende tilbud, men supplere andre tilbud innenfor diskrimineringsområdet, så vel offentlige som private.

Ordnningen skulle finansieres av Kommunal- og regionaldepartementet, som også skulle fastsette mandatet for en prøveperiode på fem år. Det var altså ikke aktuelt å sette i gang en permanent ordning. Organisatorisk ville arbeidsgruppen at det skulle etableres et styre med overordnet ansvar og et senter med en daglig leder. Styret skulle være ha en bred representasjon og sammensatt kompetanse. Et flertall i arbeidsgruppen foreslo at departementet oppnevner styreleder. Styret skulle i alt bestå av ti medlemmer med varamedlemmer, med bakgrunn og erfaring fra organisasjonsarbeid rettet mot diskriminering, menneskerettsarbeid, advokatarbeid, næringslivet, politi og påtalemyndighet eller andre områder som anses relevante. Fortrinnsvis burde halvparten av styremedlemmene ha minoritetsbakgrunn. De frivillige organisasjonene som arbeider aktivt mot rasisme og diskriminering skulle kunne komme med forslag til styrerepresentanter.

Senteret skulle bestå av daglig leder og fem medarbeidere og rekrutteres fra jurister og samfunnsvitere. I tilfelle ordningen selv skulle føre saker, burde minst en av juristene ha advokatbevilling og prosedyreerfaring. Videre var det ønskelig at en av de ansatte skulle kunne ha ansvar for dokumentasjonsarbeidet og at det ble rekruttert personer med etnisk eller religiøs minoritetsbakgrunn.

Arbeidsgruppen hadde ikke noe forslag til navn for senteret, men hadde konsekvent operert med betegnelsen "ordningen". På grunnlag av den etterfølgende høringsrunden ble det endelige navnet Senter mot etnisk diskriminering. I høringsrunden kom det fram mange synspunkter, men få som var egnet til å rokke ved hovedlinjene i forslaget. De fleste som uttalte seg var positive til at et slikt senter ble opprettet. Det kan særlig være grunn til å merke seg at de fleste organisasjonene på området var positive til opprettelsen av et senter, men dette bygde på en forestilling om at senterets primære oppgave ville bli å være et rettshjelpstilbud. Organisasjonen Selvhjelp for innvandrere og flyktninger så på opprettelsen som en lite resultatorientert bruk av ressurser.

2.3 Mandatet

I det store og hele fulgte Kommunaldepartementet opp arbeidsgruppens innstilling, og senteret ble etablert høsten 1998, ca. ett år etter at innstillingen ble avgitt. Mandatet ble fastsatt ved kongelig resolusjon 11. september 1998, etter at utkastet til arbeidsgruppen hadde vært ute til høring. Allerede 10. februar 1999 var det offisiell åpning av senteret. Mandatet, som har vært grunnlaget for senterets virksomhet, fikk følgende ordlyd:

Mandat for senter mot etnisk diskriminering

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

1. Bakgrunn

I Stortingsmelding nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge er det foreslått at det i en prøveperiode på fem år opprettes en ordning som skal bidra til å bedre mulighetene til å få juridisk bistand for personer som utsettes for diskriminering og dokumentere og overvåke situasjonen mht art og omfang av diskriminering. Med diskriminering forstås her negativ forskjellsbehandling på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Stortinget ga 12. juni 1997 tilslutning til opprettelse av en slik prøveordning ved behandlingen av Stortingsmelding nr 17 (1996-97), jf innstilling fra kommunalkomiteen Om innvandring og det flerkulturelle Norge, (Innst S nr 225 (1996-97)).

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

2. Senter mot etnisk diskriminering

For perioden 1998 til 2002 opprettes det, under forutsetning av at Stortinget bevilger midler til ordningen over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, en prøveordning for rettshjelp til enkeltpersoner som utsettes for diskriminering på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Senteret skal videre dokumentere og overvåke situasjonen mht art og omfang av denne type diskriminering.

Prøveordningen skal etableres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter med navnet Senter mot etnisk diskriminering. Virksomheten skal være landsdekkende.

3. Formål

Senter mot etnisk diskriminering har som formål å sikre vernet mot diskriminering.

4. Virkeområde

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

5. Virkemidler

a. Rettshjelpvirksomhet

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

-gi rådgivning/veiledning

-kanalisere henvendelser videre til rette instanser

-bistå med partsrepresentasjon og forhandlinger

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

b. Dokumentasjon og utadrettet virksomhet

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

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

6. Styret

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

7. Oppnevning av styret

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

8. Daglig leder

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

9. Ansvarsfordeling

Styret har det overordnede ansvaret for virksomheten ved senteret og for at denne drives innenfor rammene av mandatet og det årlige tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet. Styret skal treffe beslutninger om de langsiktige føringer for senteret og i saker av vesentlig økonomisk betydning gjennom senterets virksomhetsplan og budsjett. Styret er ansvarlig for å ansette daglig leder ved senteret. Daglig leder har ansvaret for den daglige driften ved senteret, og for at virksomheten drives innenfor rammene av de føringer som gis av styret. Daglig leder har ansvaret for å prioritere mellom ulike oppgaver og virkemidler, og for å rapportere om virksomheten ved senteret til styret. Daglig leder ansetter medarbeiderne ved senteret. De ansatte ved senteret omfattes av lov av 4. mars 1983 nr 3 om statens tjenestemenn. Instruksjonsmyndigheten utøves av Kongen som også har myndighet til å endre mandatet. Styret skal fremlegge årlige rapporter om senterets virksomhet til Kommunal- og regionaldepartementet gjennom budsjett, virksomhetsplan, revidert regnskap og årsmelding.

10. Forholdet til andre offentlige instanser

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

11. Ikrafttredelse

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

Medlemmer og varamedlemmer i styre for senter mot etnisk diskriminering i perioden.”

2.4 Noen kommentarer

Dersom man skal prøve å samle noen av de mest sentrale grunnene til opprettelsen av Senter mot etnisk diskriminering, er det noen få som peker seg ut.

For det første har nok den internasjonale kritikken, artikulert gjennom CERD's spilt en viktig rolle. Det ble så å si nødvendig for myndighetene å foreta seg noe for å dokumentere vilje og evne til å leve opp til internasjonale forpliktelser. Framfor å søke å bedre effektiviteten av eksisterende ordninger gir det en helt annen signaleffekt å opprette noe nytt og slagkraftig.

For det annet hadde myndigheter med ansvar for utlendingspolitikk og behandling av minoriteter gjennom lengre tid vært utsatt for til dels skarp kritikk, dette gjaldt ikke minst Utlendingsdirektoratet. Også av denne grunn talte mye for å komme på banen med et nytt og friskt tiltak som skulle kunne bidra med en ny giv i utlendingspolitikken. Samtidig var det engasjerte miljøer innad i forvaltningen som arbeidet aktivt for en slik utvikling.

Det kunne delvis ha vært et alternativ å styrke de frivillige organisasjonene på området. De har til dels utført de samme oppgavene som ble tiltenkt SMED, men med mindre ressurser. Antakelig har det offentlige hatt en egeninteresse i å styrke sitt eget image på dette området, og det kunne best gjøres ved å opprette et nytt offentlig organ. Det har også spilt inn at kritikken fra CERD bygget på en forutsetning om at det var offentlige tiltak som måtte styrkes. Det ble i forbindelse med opprettelsen sterkt understreket at SMED ikke skulle overta oppgavene til de frivillige organisasjonene.

2.5 Mandatet i lys av den videre framstilling

Et viktig siktemål ved den videre framstilling er å vise hva SMED har blitt, og vurdere hensiktsmessigheten av SMED's virkemåte. I denne sammenheng er det interessant å se på i hvilken grad SMED har utviklet seg i samsvar med mandatet og forventningene bak opprettelsen, samt årsaker til at SMED eventuelt har gått i en annen retning. Det er en banal kjennsgjerning at det er grenser for hvor mye som kan planlegges, og at de fleste tiltak i større eller mindre grad vil utvikle seg annerledes enn forventet.

Kap 3. Senterets rettshjelpsvirksomhet

Dette kapitlet skal handle om Senterets rettshjelpsvirksomhet. Vi vil i det følgende presentere vår analyse av utviklingen i Senterets rettshjelpsvirksomhet i et kvantitativt perspektiv hvor vi reanalyserer Senterets datamateriale (3.2), og dernest i et kvalitativt perspektiv (3.3). I et neste skritt vil vi anlegge et rettssosiologisk perspektiv for å fordype analysen (3.4). Vi avslutter vår analyse med en diskusjon om rettshjelpens videre skjebne i lys av lovutvalgets forslag (3.5).

Vi vil i det følgende basere vår analyse på Senterets årsrapporter 1999-2001, på rapporter *Underveis mot et bedre vern* 1999-2001, på intervjuer med Senterets medarbeidere og på våre egne observasjonsmaterialer.

3.1 Mandat

Jfr. Senter mot etnisk diskriminerings (SMEDs) mandat har Senteret ”som formål å sikre vernet mot diskriminering”. Med diskriminering forstås her ”negativ forskjellsbehandling på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse”. Som virkemidler konkretiseres i mandatet rettshjelpsvirksomhet og dokumentasjon (se kapittel 5) og utadrettet virksomhet (se kapittel 6). Vi vil i dette kapitlet fokusere på førstnevnte virksomhet.

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

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

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

Dette blir i *Underveis mot et bedre vern 1999*²⁶ konkretisert eller operasjonalisert på den følgende måten:

- Vi gir informasjon om hva slags rettigheter klienter har, og hva slags krav de kan stille.
- Vi gir klienter en skriftlig juridisk vurdering av saken.
- Vi hjelper klienter med å klage på vedtak eller saksbehandling.
- Vi hjelper klienter med å skrive anmeldelser til politiet.
- Vi deltar i forhandlinger og meklingsmøter.
- Vi henviser klienter videre dersom andre instanser kan hjelpe bedre.
- Vi henviser til advokat.
- Senteret kan i prinsipielle saker yte midler for å føre saker for retten.

(*Underveis mot et bedre vern 1999*, s. 10).

Med dette kan det allerede her fastslås at Senterets rettshjelpsoppgave er av en annen art enn det som er tilfelle i andre rettshjelpstiltak som for eksempel Juss-Buss eller JURK. Begge representerer et generelt rettshjelpstilbud, JURK dog fokusert på et kvinneklientell. SMED

²⁶ Vi vil senere i kapittel 4 og 6 fokusere på rapportenes innhold, og det enorme arbeidet som er knyttet til å produsere dem.

derimot er tiltenkt en spesialistrolle hvor diskrimineringstemaet danner rammen. Denne andre rollen og funksjonen til Senteret vil kreve andre løsninger og en annen fokusering enn ved de nevnte studentdrevende rettshjelpstilbudene. Dette er også viktig å ha i mente når vi prøver å nyttiggjøre oss den retts sosiologiske forskningen rundt rettshjelpen, som stort sett er knyttet til akkurat denne typen rettshjelp, i vår analyse av Senterets arbeid.

3.2 Utviklingen i Senterets rettshjelpsarbeid: det kvantitative perspektivet

Vår målsetning er å anlegge en prosessanalytisk tilnærming til materialet, det vil si vi vil se på *hvordan* Senteret har utformet og utviklet sitt rettshjelpstilbud gjennom prøvetiden. Men først vil vi belyse noen metodiske problemer ved vår fremgangsmåte som er begrunnet i utgangsmaterialet.

Senteret startet sin virksomhet den 11. september 1998. Selve arbeidet med den konkrete rettshjelpen startet dog ikke opp før 15.2.1999. Evalueringstiden for vår kvantitative analyse måtte på grunn av arbeidsøkonomiske og andre²⁷ grunner stort sett avsluttes ved årsskiftet 2001, det vil si at disse data belyser rettshjelpens utvikling over et tidsrom på 2 år og 7 ½ måneder.

Vårt materiale i dette henseende utgjøres av *Underveis mot et bedre vern 1999-2001* og årsrapportene for 1999-2001. *Underveis mot et bedre vern 1999* omtaler åtte måneder (februar 1999 – september 1999), *Underveis mot et bedre vern 2000* ti måneder (oktober 1999 – august 2000) og *Underveis mot et bedre vern 2001* tretten måneder (september 2000 – 1.10.2001).²⁸ Senteret har i disse 2 og et halvt år behandlet alt i alt 626 saker. De forskjellige lange intervallene i *Underveis mot et bedre vern*-rapportene gjør en umiddelbar sammenlikning mellom tallgrunnlaget for rapportårene 1999 – 2001 vanskelig. Derfor har vi valgt å trekke inn supplerende tallmateriale fra årsrapportene for det samme tidsrom. Dette har den fordelen at sammenlikningsgrunnlaget, med unntak for 1999, er stabilt vedrørende tidsintervallene. Denne fremgangsmåten benyttes i forhold til avsnittene der saksmengden (3.2.1) og saksområdene (3.2.2) diskuteres.

Vi skal i det følgende bl.a. se på hvilke typer saker Senteret har fått, hva rettshjelpsarbeidet består i, hvem som henvender seg til Senteret og hva som oppnås med et slikt arbeid. Vi er i denne sammenheng interessert i om det kan identifiseres noen forandringer over tid vedrørende disse spørsmål.

3.2.1 Om saksmengden

Saksmengden på basis av *Underveis mot et bedre vern*-rapportene viser følgende bilde:

²⁷ *Underveis mot et bedre vern 2002* og årsrapporten for 2002 kunne for vår analyse ikke benyttes på grunn av evalueringens tidsramme.

²⁸ Se År rapport 2001, s. 10 fotnote 2.

Tabell 1: Saker i forhold til Underveis mot et bedre vern 1999-2001

Rapport	Tidsrom i måneder	Antall	Gj.snittet for 12 måneder med samme saksinntak
<i>Underveis mot et bedre vern 1999</i>	8	145	(218)
<i>Underveis mot et bedre vern 2000</i>	10	194	(233)
<i>Underveis mot et bedre vern 2001</i>	13	287	(265)
Samlet		626	

Ved første øyekast viser det seg en markert økning i saksmengden, fra 145 saker i 1999 til 287 i 2001.²⁹ Men tas de forskjellige tidsperiodene rapportene dekker i betraktning, blir bildet mindre dramatisk. Saksmengden har økt hele tiden, men startet allerede på et høyt nivå. Vi skal se om bildet blir noe annerledes hvis tallene fra årsrapportene danner utgangspunktet, med tallmaterialet på årsbasis.

Tabell 2: Saker i forhold til årsrapportene 1999 - 2001

Rapport	Tidsrom i måneder	Antall	Gjennomsnittet for 12 måneder med samme saksinntak
1999	11	179	(195)
2000	12	247	
2001	12	253	
Samlet		679	

Tallene fra årsrapportene er for en sammenlikning av Senterets aktivitetsnivå naturligvis mer pålitelige som "realtall" enn tallmaterialet i tabell 1 basert på våre beregninger. Tallene viser en saksmengde som i 2000 og 2001 var nesten like stort rent kvantitativt, med en relativt sterk økning fra de allerede høye utgangstallene i 1999.

Men det som likevel gjør denne sammenlikningen litt problematisk, er at rammebetingelsene i Senterets rettshjelpsarbeid ikke kan betraktes som stabile. For det første har bemanningssituasjonen i Senteret med hovedoppgave å yte rettshjelp forandret seg i denne perioden. Senteret startet med to rettshjelpere. I mai 2000 fikk Senteret en ny jurist. I 2001 sluttet to av de tre juristene i løpet av våren og sommeren, disse to stillingene ble i løpet av sensommeren besatt på nytt.³⁰ Det kan regnes med at det på grunn av denne personalsituasjonen har blitt mindre kontinuitet i sakstilgangen. Dessuten hadde og har Senteret mange langvarige saker. Dette gjaldt for eksempel for 70 av de 179 sakene i 1999 som det måtte jobbes videre med i 2000.³¹ Dessuten er det en del andre faktorer som endringer i seleksjons- og avvisningspraksis som vanskeliggjør³² en sammenlikning av Senterets sakstall over tid.

Men det som i hvert fall sammenfattende kan konkluderes med er at Senteret har holdt et jevnt høyt nivå vedrørende sakstilgang gjennom denne delen av virksomhetsperioden.

²⁹ En slik vurdering fremmes i *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 19.

³⁰ Situasjonen for 2002 viser en ny stillingsrokkering tidlig på året på grunn av at en av juristene sa opp.

³¹ Årsmelding 2000, s. 8.

³² Vi vil senere komme tilbake til dette punktet (3.3.1.2).

3.2.2 Sakstyper

Tabell 3: Antall saker og prosentfordeling (Underveis mot et bedre vern 1999-2001)

	1999 ³³		2000		2001		Sum	
Arbeidslivet	36	24,8%	64	33,0%	82	28,6%	182	29,0%
Sosial/helse	29	20,0%	30	15,5%	42	14,6%	101	16,1%
Politi	30	20,7%	19	9,8%	37	12,9%	86	13,7%
Utlendingsl.	23	15,9%	12	6,2%	35	12,2%	70	11,2%
Skole							41	6,5%
Bolig							33	5,3%
Forbruker							29	4,6%
Utsted							7	1,1%
Annet ³⁴							77	12,3%
Total	145	100%	194	100%	287	100%	626	99,8%

Analyse på basis av ulike tidsintervaller

Vi ser for det første en tydelig økning i saksmengden vedrørende arbeidsliv spesielt for 2000 og i mindre utstrekning for 2001. Men hvis vi kontrollerer dette mot den totale saksmengden i de tilsvarende tidsintervallene for rapportene, blir bildet mer nyansert. Den tilsvarende prosentandelen har riktignok steget i 2000, men faktisk sunket i 2001 fra 33,0 % til 28,6 %.³⁵

I forhold til saksmengden "Sosial/helse" viser det seg igjen en svak økning av tallene fra 1999 til 2000³⁶ og en sterkere økning til 2001. Men igjen kontrollert mot den totale saksmengden for rapportårene har prosentandelen sunket i begge årene i forhold til utgangsåret.

I forhold til politisaker viser tabell 3 en klar nedgang fra 1999 til 2000, og etter det en stigning en del over utgangstallene. Igjen kontrollert mot totaltallene i saksmengden ser vi at prosentandelen av politisakene også i 2001 ikke på langt nær har kommet tilbake til utgangsnivået.³⁷

For det fjerde viser tallene for Utlendingsforvaltningen et fall fra 1999 til 2000 og en kraftig stigning – nesten tredobling - til 2001. Men igjen kontrollert mot saksmengden blir utviklingen mindre dramatisk over hele perioden.³⁸

³³ Absoluttallene er tatt fra tabell "Diskrimineringsområder" i *Underveis mot et bedre vern 1999*, s. 26. Tallet der på 34 for arbeidslivssaker blir senere korrigeret til 36 på grunn av endringer av sakenes status (se tabell "henvendelsesområder etter tid" i *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 20).

³⁴ Kategorien "Annet" samler saker om bl.a. diskriminering i rettsapparatet (11), diskriminering i offentlig forvaltning (7) og i fengselsanstalter (4), familiesaker (14), diskriminering i kulturliv/media (8) og diverse (17, 13 av disse kommer fra Norges nasjonale minoriteter eller urbefolkning (*Underveis mot et bedre vern 2001*, 20).

³⁵ Senteret viser i sin analyse til at tallene for diskriminering i arbeidslivet nesten har fordoblet seg fra 1999 til 2000 og økt betydelig fra 2000 til 2001 (*Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 28 og *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 20). Dette er riktig i forhold til absoluttallene (fra 36 i 1999 til 64 i 2000 til 82 for 2001). Men når disse absoluttallene settes i forhold den totale saksmengden for tilsvarende årene 2001 og 2000, viser det seg at prosentandelen faktisk har sunket (se tabell 3).

³⁶ Se *Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 28.

³⁷ Senteret fokuserer i sin presentasjon av tilsvarende forhold bare på absoluttallene. Dette gir etter vårt syn et skjevt bilde av utviklingen.

³⁸ Igjen fokuseres det i rapporten bare på utviklingen i absoluttall (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 20).

Tabell 4: Antall saker og prosentfordeling (Årsrapport 1999-2001)

	1999		2000				2001		Sum			
Arbeidsplass	47		26,3 %	73	29,6 %	74	29,2 %	194	28,6 %			
Sosial/helse	36	34 ³⁹	20,1 %	19,0	44	43	17,8 %	17,4	36	14,2 %	116	17,1 %
Politi	33	31	18,4 %	17,3	33		13,4 %		28	11,1 %	94	13,8 %
Utlendings- myndighet	22	27	12,3 %	15,1	18		7,3 %		36	14,2 %	76	11,2 %
Tollvesen	1		0,6 %								1	0,1 %
Skole/utd.	13	14	7,3 %	7,8	17	18	6,9 %	7,3	11	4,3 %	41	6,0 %
Bolig/eiendom	7	6	3,9 %	3,4	13		5,3 %		15	5,9 %	35	5,2 %
Forbruker	1		0,6 %		15		6,1 %		15	5,9 %	31	4,6 %
Utested	4	2	2,2 %	1,1	1		0,4 %		4	1,6 %	9	1,3 %
Annet	15	17	8,4 %	9,5	33 ⁴⁰		13,4 %		34 ⁴¹	13,4 %	82	12,1 %
Total	179		100,1 %	247	100,2 %	253	99,8 %		679	100 %		

Analyse på basis av like⁴² tidsintervaller

Vi skal også i denne sammenheng konsentrere oss om de fire saksområder med den største saksmengden.

Vi ser en økning i antallet henvendelser innen området arbeidsliv fra 1999 til 2000 og en stagnasjon i forhold til 2001. Igjen kontrollert mot tilsvarende saksmengder for hele år blir forskjellene nokså små. Antallet henvendelser vedrørende temaet sosial/helse ligger på et nokså stabilt nivå med en topp i 2000. Kontrollert mot den totale saksmengden ser vi en kontinuerlig nedgang av prosentandelene. Henvendelser innen temaet politi viser også en stabil situasjon med en liten nedgang i 2001. Kontrollert mot den totale saksmengden finner vi også her en kontinuerlig nedgang av slike saker i Senterets saksportefølje.⁴³ Og til sist viser tallene for utlendingssaker en sterk nedgang for 2000 og en fordobling av tallene igjen for 2001. Den tilsvarende prosentfordelingen viser at antallet utlendingssaker i 2001 bare har økt litt i forhold til utgangsåret i 1999.

³⁹ Tallmateriale i tabellen i petit inkorporer Senterets aktuelle endringer av status for saker pr. 1.1.2003. Disse statusendringer har oftest vært nødvendige vedrørende saker fra Senterets første arbeidsfase i 1999 og 2000 hvor det på grunn av stor arbeidsbelastning og innkjøringsproblemer ved bruk av registreringsskjema kom til uoverensstemmelser ved registreringen (se kapittel 5). I denne sammenheng hadde Senteret til tider inntil 30 saker på vandring mellom sakskategoriene (muntlig informasjon fra en av Senterets medarbeidere). Men også på bakgrunn av dette korrigerte tallmateriale må bare utviklingen vedrørende utlendingssaker nyanseres litt. Fallet fra 1999 til 2002 blir enda sterkere.

⁴⁰ I årsrapporten 2000 faller under denne samlekategorien diskriminering i fengsel, gjeldsproblematikk, lisens til å utøve yrke og foreldreansvar ved samlivsbrudd (Årsrapport 2000, s. 8).

⁴¹ I årsrapporten 2001 faller under denne samlekategorien saker som gjelder rettsapparatet (8), familie (6), kultur og medier (5), offentlig forvaltning (3), billighetserstatning (2), fengsel (2) og godkjenning utenom utdanningssystemet (1) (Årsrapport 2001, s. 10).

⁴² Tidsintervallet i årsrapporten for 1999 var, som allerede nevnt, bare knapt 11 måneder.

⁴³ En mulig forklaring på denne utviklingen kan være variasjoner i organisasjonenes henvisningspraksis. OMOD er en institusjon som i stor utstrekning har henvist personer til Senteret med politisaker. Muligens har OMOD – relativt sett – etter hvert av en eller annen grunn henvist færre saker enn i Senterets oppstartfase i 1999. (Meddelt av en av Senterets medarbeidere)

Analyse på bakgrunn av begge tabellene

En sammenlikning av tallene i begge tabellene viser liten forskjell i utviklingen. Reelle forskjeller kan forklares med de forskjellige tidsintervallene tabellene representerer. Det eneste som vi ikke finner forklaring for, er diskrepansen i tallene vedrørende politisaker.⁴⁴

3.2.3 Hvor kommer brukerne fra?

Tabell 5: Brukernes bosted 1999-2001

	1999		2000		1999-2001	
Oslo/Østlandsområdet	113	77,9 %	147	75,8 %	492	81,5 %
Total	145	100 %	194	100 %	604	100 %

De fleste personer som henvender seg til Senteret bor med 81,5 % i Oslo eller Østlandsområdet. Her har det ikke skjedd noen betydelig endring i forhold til 1999 (77,9 %) eller 2000 (75,8 %) med unntak av at konsentrasjonen på Norges sentrale deler når det gjelder klientenes bosted synes å ha blitt enda mer tydelig i 2001. Om SMED med dette ivaretar sin landsdekkende funksjon vil bli diskutert senere (3.4.4).

3.2.4 Kjønnfordeling

Kvinneandelen av alle saker ligger på 28,8 % (178 av 619). Hvis vi ser på tallene over tid, viser seg følgende bilde: I 1999 var andelen på 28,3 % (41 av 145), i 2000 på 33,0 % (64 av 194) og i 2001 på 25,4 % (71 av 280⁴⁵).⁴⁶ For det første kan det fastslås at kvinneandelen i absolutte tall har økt over tid. Denne økningen viser seg også for tidsintervallet 1999 til 2000 kontrollert mot det totale antall saker. For tidsintervallet 2000-2001 viser det seg derimot en markert prosentvis nedgang av antall kvinner med minoritetsbakgrunn som søker seg til Senteret på grunn av opplevd diskriminering.

Kjønnfordelingen blant Senterets klienter er altså nokså skjev. Hvis vi sammenlikner denne fordelingen med for eksempel tallene fra Juss-Buss for 1999, så ligger kvinneandelen der på 45 % for 1999 (49 % for 1998).⁴⁷ Men Juss-Buss har naturligvis også et annet klientell som sjeldnere har minoritetsbakgrunn.

Som en generell forklaring for at kvinnene med minoritetsbakgrunn er underrepresentert blant Senterets klienter, angir Senteret at det synes vanskeligere "å nå frem til kvinner som har behov for hjelp enn til menn" (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 21). Dette har ifølge Senteret blant annet å gjøre med den tradisjonelle familiestrukturen i disse familiene. Senteret anser det derfor som en sentral oppgave å finne strategier for å få forandret dette bildet og

⁴⁴ En mulig (del-)forklaring ligger ifølge en av Senterets medarbeidere i det faktum at det inntil 2001 ikke hadde blitt gjennomført en kritisk gjennomgang av de såkalte "vandringssaker". Tallene i årsrapporten 2001 representerer derimot et bearbeidet materiale etter en revurdering av kategoriene.

⁴⁵ *Underveis mot et bedre vern 2001* (s. 21) opererer i forhold til kjønnfordelingen med et totalantall for 2001 på 280 (ikke 287).

⁴⁶ I *Underveis mot et bedre vern 2000* (s. 29) kontrolleres diskrimineringssaker i forhold til kjønn. Denne analysen viser at kvinner er sterkest representert i saker angående arbeidsliv (31 av 100 = 31 %). Derimot er kvinner i politisaker sterk underrepresentert (10 av 49 = 20,4 %).

⁴⁷ Totalt sett er det flere kvinner enn menn i Oslo-området som søker juridisk bistand hos studentrettshjelpstiltakene i Juss-Buss og JURK (Årsrapport for Juss-Buss 1999, s. 13)

kunne nå disse kvinnene bedre. I dette perspektivet betraktes kvinner med minoritetsbakgrunn ofte som dobbelt diskriminert, nemlig både på grunn av kjønn og etnisitet (*Underveis mot et bedre vern 2001* ibid).

En fersk undersøkelse fra Juss-Buss – *Retts hjelp 2001* (Graver m.fl. 2002) – kan trekkes inn for å nyansere disse forklaringsforsøk. Undersøkelsen er basert på intervju av et utvalg på 59 innvandrerkvinner som man kom i kontakt med gjennom to opplæringsinstitusjoner for innvandrere i Oslo (s. 109). Funnene i *Retts hjelp 2001* viser for det første at det udekkede rettshjelpsbehov til innvandrerkvinner ikke skiller seg mye fra tidligere undersøkelser om kvinners rettshjelpsbehov generelt (s. 126). For det andre viser det seg at belastningsnivået blant innvandrerkvinner i utvalget vedrørende problemer av stor velferdsmessig betydning var større enn blant normalbefolkningen (s. 137 f). Det var for det tredje en tydelig tendens at rettshjelpsbehovet hang sammen med kvinnenens botid i Norge. Behovet ble mindre jo lenger botid de hadde (s. 142). Resultatene fra *Retts hjelp 2001* viser at svært få av innvandrerkvinnene hadde oppsøkt rettshjelper for å få hjelp til problemene sine. Forfatterne diskuterer i denne sammenheng flere avsilingsmekanismer som danner terskler mot å oppsøke rettshjelper. Det handler ikke som man kunne tenke seg om innvandrerkvinnenes eventuelle manglende juridiske probleminnsikt. Innvandrerkvinnene skilte seg her stort sett ikke fra normalbefolkningen generelt (s. 64 f). Men kunnskapsnivået om lov om fri rettshjelp var lavt. Blant intervjupersonene var det bare ca. 40 % som hadde hørt om loven, men uten å kunne gjøre nærmere rede for innholdet i den, markant lavere enn resultatene for normalbefolkningen generelt. Der var det hele 90 % som hadde noe kunnskap om ordningen (s. 169). Dessuten hadde intervjupersonene også generelt sett liten kunnskap om rettshjelpstilbudet utover lov om fri rettshjelp. Nesten 90 % av intervjupersonene kjente ikke til andre rettshjelpstilbud enn advokat (s. 170). I denne sammenheng synes også kjennskapet til SMED å være nokså begrenset. Forskerne fikk dessuten spurt en delgruppe av hele utvalget på 11 kvinner med minoritetsbakgrunn om de hadde hørt om SMED. Av disse hadde bare én kvinne hørt om SMED, men visste ikke hva det var (meddelt av Strålberg og Tangen i et skriftlig notat).⁴⁸

Det som foreløpig kan konkluderes med, er at tersklene for å søke om rettshjelp er klart høyere hos innvandrerkvinnene enn hos mannlige innvandrere og normalbefolkningen generelt. Det er klare tegn på at SMED i tråd med de offentlige rettshjelpstilbudene ikke når frem til denne gruppen i tilstrekkelig grad.

3.2.5 Brukernes alder

De fleste klienter som henvender seg til Senteret er mellom 30 og 50 år. Gjennomsnittsalderen er på 40 år. På bakgrunn av at de fleste henvendelser til Senterets er knyttet til diskriminering i arbeidslivet er dette ikke overraskende. I 1999 var andelen av denne aldersgruppen på 61,9 (86 av 139).⁴⁹ I 2000 sank den beregnet på totalantallet til 53,4 % (181 av 339)⁵⁰ for å stige igjen i 2001 til 56,9 % (277 av 487).⁵¹

⁴⁸ At det kun ble spurt 11 kvinner, beror på at prosjektet var langt på vei da vi ba om å stille dette tilleggsspørsmål.

⁴⁹ *Underveis mot et bedre vern 1999*, s. 22.

⁵⁰ *Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 29.

⁵¹ *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 22.

3.2.6 Brukernes utdanning

Utdanningsbakgrunn ble ikke registrert som variabel før mai/juni 2000.⁵² For så vidt dekker Senterets tall bare ca. halvparten av den totale saksinngangen (348 av 626). Senterets analyse av disse tallene viser at personer med høyere utdanning er klart overrepresentert blant klientene. 42 % av klientene har høyere utdanning, mens 26 % angir bare å ha fullført videregående skole. Bare en liten gruppe, nemlig 7 %, oppgir at de ikke har fullført grunnskole.

3.2.7 Brukernes yrkesstatus

Yrkesstatus som variabel ble heller ikke registrert før mai/juni 2000. Tallene er basert på 388 enkeltsaker. Halvparten av klientene er i arbeid, ca. 25 % er arbeidsledige. 10 % er elev eller student i en utdanningssituasjon. De resterende 15 % er av forskjellige grunner utenfor arbeidslivet.

I den videre diskusjon av denne variabelen viser Senteret til tall fra SSB for ikke-vestlige arbeidstakere som hadde en arbeidstakerprosent som varierte mellom 42 og 49 i 1998. Senteret når altså både de som er i arbeid, de som er arbeidsledige og som av andre grunner befinner seg utenfor arbeidslivet med sitt rettshjelpstilbud. Ved å se isolert på disse tallene, konkluderer rapporten i dette avsnittet med at ”terskelen ikke er så høy for å kontakte Senteret” (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 23).

Vi mener derimot at denne konklusjonen ikke har dekning i Senterets tallmateriale. Det som Senterets tallmateriale viser, er at Senterets klienter danner et noenlunde representativt bilde i forhold til forskjellige statuskategorier nevnt her. Men dette har ikke noe å gjøre med spørsmålet om tersklene for å kontakte Senteret er høye eller ikke.

3.2.8 Etnisk opprinnelse

Senterets analyse viser at klientene kommer fra alle kontinenter. De største gruppene kommer fra Sentral- og Sør-Asia eller området fra Tyrkia til Bangladesh (102) og Afrika/ Afrika sør for Sahara (99). Deretter følger tre omtrent like store områder med Øst-Europa (76), Nord-Afrika (75) og Midtøsten (67). Når det tas utgangspunkt i landnivå, har mange av Senterets klienter opprinnelse fra Pakistan, Somalia, Irak og det tidligere Jugoslavia (*Underveis mot et bedre vern III*, s. 23). Senterets klientantallet speiler med dette også verdens aktuelle kriseområder. Senteret har dessuten en kategori Reisende/Roma som i forhold til deres andel i befolkningen er godt representert. Dette gjelder ikke for samer med bare fire henvendelser alt i alt. En forklaring er sannsynligvis at Rettshjelpskontoret i Indre Finnmark (RiF) i Karasjok trekker til seg den største mengden av den her relevante rettshjelpsproblematikken.⁵³

3.2.9 Hvordan får brukerne informasjon om Senteret?

Klientene har fått informasjon om Senterets eksistens og dets rettshjelpstilbud fra familie og venner (24,6 %; 138 av 560), organisasjoner/fagforeninger (22,3 %; 125 av 560), oppslag i media (12,3 %; 69 av 560) eller på grunn av en allerede bestående kontakt til Senteret i

⁵² *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 22.

⁵³ For en evaluering av dette Senteret se Johnsen 1997.

forbindelse med en annen sak.⁵⁴ Vi vil i sammenheng med brukerundersøkelsen komme tilbake til denne kategorien (se kapittel 4).

Årsrapport 2000 opererer med en tabell hvor viten om Senteret hos brukere er koblet til utdanningsbakgrunn (s. 7). Det som synes mest interessant i et rettssosiologisk perspektiv er at persongruppen uten fullført grunnskole i all hovedsak har fått kunnskap om Senteret fra familie og venner. Senteret viser her etter vår oppfatning helt riktig til behovet for å bygge nettverk med relevante miljøer for å komme i kontakt med det udekkede rettshjelpsbehov for den svakeste gruppen innen minoritetsbefolkningen.

3.2.10 Resultatene av rettshjelpsarbeidet

Det er nokså innlysende at behovet for rettighetsbasert informasjon i tilknytning til Senterets saker er spesielt stort på grunn av klientenes minoritetsbakgrunn. Dette speiler også Senterets tilsvarende tabell (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 35) som her skal gjengis fullstendig:

Tabell 6: Resultater av rettshjelpsarbeidet

Beskrivelse	1999	2000	2001	
Totalt				
Informert klient	82	134	192	408
Forlik	7	16	7	30
Beklagelse	5	9	11	25
Omgjøring av vedtak	5	14	20	39
Representert klient uten direkte resultat	25	42	18	85
Endret praksis hos motpart	4	6	2	12
Vunnet sak i retten	0	0	2	2
Tapt saken i retten	0	1	1	2
Positivt vedtak	0	0	2	2
Annet	19	19	34	72
Totalt	147	241	289	677

Tallene i denne tabellen illustrerer at behovet for rettighetsbasert informasjon er stort blant Senterets klienter. Andelen av dette rettshjelpsarbeidet med hovedvekt på å gi klientene den nødvendige informasjon de ber om, har i 1999 ligget på 55,8 % (82 av 147), i 2000 på 55,6 % (134 av 241) og er steget i 2001 til 66,4 % (192 av 289).

Men disse tallene kan også leses på en annen måte: Muligens reflekterer de også rettshjelpens begrensning utover å kunne gi informasjon om sakens juridiske status. Begrensningen ligger altså i det faktum at tross klientenes subjektive oppfatning om at de er blitt diskriminert, finnes det ikke juridiske hjemler for å kunne avhjelpe situasjonen. I denne sammenheng må det også nevnes de 85 saker (12,6%) hvor Senteret representerte klienten uten at dette medførte noe direkte resultat. Her må også regnes med de fire sakene der Senteret dekket advokatkostnader fordi de regnet sakene som prinsipielle.⁵⁵ I dette perspektivet er disse tallene svært viktige. Vi skal senere komme tilbake til dette i forbindelse med Senterets – parallelt med rettshjelpen – tidligere rettspolitiske fremstøt (3.4.6).

⁵⁴ Disse er inkludert i kategorien ”annet” i tabell ”Kontakt til SMED” (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 23).

⁵⁵ At en slik rettsliggjøringsstrategi (se Mathiesen 2001, s. 161 flg.) kan være risikabel, viser antallet av to tapte saker hvor en av dem medførte store saksomkostninger for saksøkeren.

Er rettshjelpsarbeid da unødvendig fordi det ofte ikke medfører en juridisk løsning av problemene? Tvert imot og naturligvis ikke. Dette kan vises ved å bruke Senterets tallmateriale på en annen måte, nemlig for å vise hvor utilstrekkelig dagens lovverk er. Tallene viser behovet for forandring og rettspolitisk engasjement på diskrimineringsfeltet. Vi skal i sammenheng med den kvalitative analysen komme tilbake til dette viktige rettspolitiske spørsmålet.

3.3 Utviklingen i Senterets rettshjelpsarbeid: det kvalitative perspektivet

I denne delen skal vi nærme oss feltet på en kvalitativ måte ved å integrere rettshjelpenes egne utsagn og analyser i en prosessanalytisk tilnærming til rettshjelpsarbeidet i videre forstand. Vi vil i det følgende presentere denne utviklingen på en tidsakse.

Analysen er basert på 20 intervjuer fordelt på Senterets leder (6 intervjuer), Senterets over tid seks rettshjelpere (alt i alt 10 intervjuer), styrelederen (2 intervjuer) og ansatte i KR D (2 intervjuer) (se metodekapittel 1).

Dette avsnittet krever en kommentar. Intervjuene ble foretatt fra slutten av desember 1999 til september 2002. Intervjuene med rettshjelpere igjen ble foretatt i tidsrommet fra februar 2000 til februar 2002. Det vil si at feltarbeidstiden er kortere enn ved den kvantitative analysen. For det andre synes materialet å fange inn primært utviklingen i Senterets oppstartfase hvor Senterets strukturering, strategiske overveielser samt veivalg og muligens også profesjonaliteten i forhold til klientene enda ikke hadde fått sitt endelige preg. Denne situasjonen preges i noen grad av rettshjelperes valg av analytiske begrep, beskriving av rutiner og avgrensninger i denne fasen. Vi tenker her på begrep som bl.a. ”ikke-saker”, ”gode” eller ”dårlige” saker, ”sterke” eller ”svake” klienter. Den andre generasjon av rettshjelpere som startet i Senteret i løpet av sensommer 2001 kjenner seg ikke igjen i disse begrepene. Dette kan nettopp forklares med at Senteret på denne tiden hadde funnet mye mer av sin nåværende form. Man hadde dessuten etter hvert klart å opparbeide seg teknikker for å bearbeide problemer på grunn av stor arbeidspress og krevende klientmøter. Senteret hadde med andre ord blitt en etablert aktør. Dette medførte muligens at man hadde større avstand til sin egen virksomhet. Vi vil likevel holde fast ved disse begrepene fordi de speiler nettopp oppstartsfasen i Senterets tilblivelsesprosess.⁵⁶

3.3.1 Rettshjelpens materiale: saker

3.3.1.1 Hva er en sak, saksnummer og saksrutinene?

Utfordringen i Senterets rettshjelpsarbeid fra begynnelsen av har vært å avgrense Senterets rettshjelpstilbud mot saker uten diskrimineringslementer. Ofte ble det veldig fort klart for Senteret at det ikke dreide seg om diskriminering i det hele tatt. Det klientene føler er at de trenger hjelp og bistand og at de ikke vet hvor de skal henvende seg. Disse sakene betegnes av rettshjelpere som ikke-saker. En av Senterets saksbehandlere hevder i slike tilfeller ikke å ha hatt problemer med å si fra om at en ikke tar saken fordi den faller utenfor Senterets mandat.

⁵⁶ Vi anser vårt syn bekreftet også ved at vi fra Senterets første generasjon av rettshjelpere ikke fikk noen negative reaksjoner etter at disse hadde lest et utkast av dette avsnittet. I noen tilfeller vil vi dog skissere dagens rutiner i Senteret. Disse informasjonene stammer fra samtaler med Senterets rettshjelpere i april 2003, og ligger altså utenfor tidsrommet for evalueringen.

Dette ble riktignok ikke gjort like ofte i de aller første månedene av Senterets eksistens. Vi kan tvert imot regne med at det i denne første fasen ble registrert en god del saker som falt utenfor Senterets mandat. En annen rettshjelper problematiserer derimot at det er vanskeligere å slå fra seg saker for de etnisk norske rettshjelpere i Senteret enn for de ikke-etnisk norske.⁵⁷ I disse tilfeller blir det ikke registrert noen sak. Men klientene får i slike tilfeller likevel ganske grundig rettsinformasjon. Vanligvis muntlig, men noen ganger også skriftlig. I disse sakene, hvor saksbehandlerne er usikre på om det handler om diskriminering eller ikke, har praksisen vært at det er bedre at klientene får for mye hjelp enn for lite.⁵⁸

Selve saksnummersystemet er organisert på den følgende måte; hvis det bare er kontakt over telefon til klienten, registreres saken ikke. Men som regel kommer klientene etter den første telefoniske kontakten til Senteret og leverer dokumentene sine eller fakser over noe. I slike tilfeller lages det en saksmappe. Saken registreres med andre ord når den blir skriftlig. Saksbehandleren får i slike tilfeller det første ledige saksnummer og setter det selv.⁵⁹ Noen ganger har rettshjelperen på forhånd et inntrykk av at en person det er avtalt time med likevel ikke kommer. I slike tilfeller gis det ikke et saksnummer. Men etter å ha møtt opp på kontoret, får klientene alltid saksnummer, uavhengig av om saken viser seg å dreie seg om diskriminering eller ikke. Generelt synes det som om tilbøyeligheten til å gi en ”sak” et saksnummer, varierer en del fra saksbehandler til saksbehandler: ”Jeg lurar på om X tar absolutt alt inn i systemet, mens Y og jeg ikke gjør det.”

Organisasjon av saksinngangen

Helt i begynnelsen i Senterets virksomhet var det Senterets daglige leder som organiserte fordelingen av de nye saker og som hadde oversikt over den enkelte rettshjelperens arbeidsbelastning. Dette gjaldt i hvert fall i forhold til saker som hadde gått gjennom henne. Annerledes var det i de tilfeller hvor rettshjelperen selv fikk en telefon eller fikk inn papirene fra en klient, da var det automatisk vedkommendes sak. I forhold til saksbehandling ble det dessuten utviklet rutiner som gikk på å sluse bestemte sakstyper til bestemte saksbehandlere med tilsvarende spesialisering. I denne sammenheng ble det foretatt en fordeling etter arbeidsrettslige saker, boligrettslige saker og senere politisaker. Det ble dessuten diskutert saksbehandlingsregler i forhold til bestemte sakstyper, og saksbehandlingstider. Behandlingstiden var opprinnelig fastlagt til en uke, men det viste seg etter hvert med en sterkere tilstrømning av saker at denne behandlingstid ble urealistisk og for kort.

Disse rutineene ble etter hvert endret. Fordi Senteret fikk så mange saker, har man fra begynnelsen av 2001 begynt å innføre et rullerende system slik at rettshjelperne har hver sin uke hvor man får de nye sakene uavhengig av saksområdet, med ett unntak. En av saksbehandlere hadde spesialisert seg på barnesakene, og fikk stort sett disse. Utsiftingen av Senterets saksbehandlere sensommeren 2001 medførte igjen en endring av denne fordelingsstrukturen vedrørende saker. En av de nye saksbehandlere har for eksempel spesialisert seg på arbeidsrettssaker-, mobbesaker, utlendingssaker, politisaker og tollsaker. I inntaksuken tas det inn to til tre saker pr. dag (10-15 pr. uke). Saksbehandleren har da ca. to

⁵⁷ Den samme saksbehandleren uttrykker i denne konteksten dessuten frykten for at man kan bli møtt med en holdning fra klientene om at man er like ille som de andre.

⁵⁸ Disse utsagn illustrerer i hvert fall i Senterets oppstartingsfase en viss variasjon vedrørende saksbehandlingen. I Senterets saksbehandling i dag er rutineene til å vurdere om en sak faller innenfor mandatet formalisert i såkalt ”skjema for registrering av henvendelser”. Dessuten får en person heller ikke et saksnummer automatisk etter å ha møtt på kontoret etter dagens rutiner.

⁵⁹ De egentlige tekniske regler vedrørende registrering i Senterets ModuLink saksarkiv og i LBR-systemet (se kapittel 5) er sammenfattet i et notat datert 24.5.2000 (Saksbehandlingsregler for Senterets rettshjelpsvirksomhet).

uker tid til å jobbe med de sakene til det igjen er saksinntak. I denne tiden kan det naturligvis ikke jobbes uforstyrret med disse nye saker fordi det naturligvis også av og til ringer ”gamle” klienter som vil drøfte sine saker, og som forventer at saksbehandleren kjenner saken.⁶⁰

Første møtet med brukeren

Rettsjelperen starter med å gi informasjon om Senteret. Retts hjelp med diskrimineringsselementer i forhold til annen retts hjelp blir problematisert, slik at klientene med en gang skal få vite at selv om de har et retts hjelpsbehov så kan det hende at Senteret kanskje må henvise dem til et annet sted. Dette krever at saksbehandlere har et profesjonelt forhold til retts hjelpen og klientene. Saksbehandlere opplever ofte slike situasjoner som svært utfordrende på det personlige plan hvor de treffer på klienter som ikke har en forståelse av hva som er årsaken til at de opplever at de har blitt behandlet dårlig. I disse situasjoner må saksbehandleren likevel prøve å beholde distanse: ”Du greier ikke å hjelpe hvis du ikke har distanse.”

Senteret har også hatt diskusjoner om kleskodene. En av saksbehandlere uttrykker dette ved å problematisere en ”neddressing” mot en ”oppdressingsstrategi” i møte med klientene. Det antas at klienten ville miste en del av tilliten sin til Senteret hvis retts hjelpene skulle kle seg som NGOerne (se 8.6.1).

Dessuten prøver saksbehandleren å etablere en positiv grunnstrømning i klientmøtene – i den grad det er mulig. Tanken er her at hvis klientene går fra Senteret med følelsen av å ha fått med seg noe positivt, så er det kanskje det lille som skal til for at de går til neste instans og definerer det behovet de har litt bedre og kanskje får hjelp.⁶¹

Effektivitet

Det å være retts hjelpere i SMED og få et fortrolig forhold til klientene krever mange ganger lange telefonsamtaler og møter med klientene. Ofte skyldes dette klientenes behov for å kunne snakke med noen også utover det som har med retts hjelpernes direkte profesjonelle oppgaver å gjøre. Men en slik tidsbruk kan støte an mot effektivitetskravene i en organisasjon som befinner seg i en prøvefase:

Det er ikke produktivt å sitte og snakke med en klient i en time i telefonen. Men det er nødvendig mange ganger, for det er folk som har det vanskelig. Men det er vanskelig å bruke tid på slikt, for daglig leder godtar ikke at ting tar for mye tid. Vi skal være produktive, og det har vært spesielt viktig fordi vi har vært i en prøveperiode og liksom har måttet bevise at vi kan.

Samarbeidsformer

Interne møter mellom retts hjelpene i Senteret finner sted ca. hver 14. dag. De fungerer på en slik måte at hvis en jurist føler behov for å diskutere et juridisk problem, så kalles det inn til et møte hvor problemet diskuteres i plenum. Det er også hyppig uformell kontakt blant juristene.

Fra slutten av januar til februar 2002 ble det holdt en rekke interne seminarer for Senterets (spesielt juridiske) medarbeidere om *kunnskapsoverføring*. Grunnen til dette var at en av Senterets jurister med langvarig fartstid skulle slutte. Kunnskapsoverføringen besto i at denne

⁶⁰ Våren 2003 ble ordningen med fagansvar innført. Inntak av nye henvendelser, og registrering i henvendelsesskjema rullerer, men sakene opprettes av dem som har fagansvar.

⁶¹ Dette møtet er i dag (vår 2003) i stor grad profesjonalisert både i forhold til informasjon og hvorledes retts hjelpere forholder seg til brukere. Det har utviklet seg en felles forståelse blant saksbehandlere omkring disse spørsmålene, uten at dette er skrevet ned.

juristen presenterte et juridisk casemateriale vedrørende konkrete rettshjelpsspørsmål rettshjelperen hadde spesialisert seg på. Det kan her blant annet nevnes spørsmål omkring EU-direktivet, politiet, godkjenning av sykepleiere m.m. Disse interne seminarene var ikke bare viktige for å sikre kontinuiteten i Senterets arbeid med rettshjelp. De hadde dessuten også en viktig mobiliserende funksjon for Senterets interne ”klima”.

Men det skjer også i tilfeller hvor Senterets rettshjelpere på visse felter ikke har den nødvendige spisskompetansen eller rett og slett ikke nok kapasitet at Senteret innhenter en juridisk vurdering fra en ekstern advokat mot betaling. Avhengig av en slik vurdering kan Senteret for eksempel ta stilling til om den aktuelle saken kan anses som en prinsipiell sak eller ikke.

Senteret og NGOene og rettshjelp/rettspolitikk

Forholdet mellom Senteret og de frivillige organisasjonene er viet et eget kapittel 9. Her vil vi bare konsentrere oss på to rettslige uenigheter vedrørende bruk av rettsstrategier.

I forhold til OMOD synes det å være divergerende oppfatninger om vurderingen av saker som ”gode”. For Senteret er dette saker som i utgangspunkt kan omformes til juridiske saker. Dette synes OMOD å være mindre opptatt av, ”... mens OMOD lar seg opprøre av urettferdighet som ikke kan omformes til juridiske saker”.

I forhold til ARS ble det i sammenheng med Ali Baba utestedskampanjen (se 3.4.6 og kapittel 6 og 9) en konflikt i fokusering på et strafferettslig opplegg kontra et sivilrettslig opplegg, fordi Senteret mente at straffen var feil vei å gå for å løse problemet. ARS var fortsatt fokusert på bruk av straff. ARS strategi var å få strl. § 349 A til å fungere.⁶²

3.3.1.2 Seleksjon og avvising av saker, spesielle og prinsipielle saker

Seleksjon av saker

Allerede fra begynnelsen av Senterets virksomhet i slutten av 1999 diskuterer medarbeiderne hva som kan gjøres hvis det skulle bli for mange saker. En mulig løsning var å utvide saksbehandlingstiden. Men man så også klart for seg at man ved å bli mer oppdatert på sakene og deres juridiske problemer ville få mer erfaring. Dette ville på sikt åpne opp for å avvise en sak i motsetning til i starten hvor Senteret var veldig opptatt av å vinne tillit. Denne tanken var også Styret inne på. Men etter at denne fasen kunne betraktes som avsluttet, gjaldt det ut i 2000 om å foreta prioriteringer. Det var en diskusjon som hadde pågått hele tiden mellom Senteret og Styret hvor det i forhold til kasuistikk ble utformet en forståelse av hva som er diskrimineringsselementet i enkeltsakene. Hvis Styret hadde fornemmelse om at det her avtegnet seg et mønster, har styret uttalt noe om hvilke prioriteringer som skulle foretas innenfor de ulike grupper som for eksempel en sterk prioritering av arbeidsrettsområdet. Det har vært vanskeligere i forhold til sosialretten.

Den første fasen i 2000 er preget av en sterk økning av saksmengden. I denne sammenheng tas, med utgangspunkt i noen enkeltsaker, ting opp med motparten også på mer prinsipielt grunnlag. Det viser seg allerede her en rettspolitisk strategi hvor rettshjelpsmaterialet eller den

⁶² Senteret har i høringsuttalelsen senere gått inn for å beholde § 349 a fordi Senteret mente at bestemmelsen har en funksjon som sikkerhetsventil, spesielt i saker om utestedsdiskriminering.

konkrete rettshjelpen på et mikroplannivå benyttes til å illustrere de mer prinsipielle sider som ligger i saken. Med dette heves saken fra et mikroplan- til et makroplanperspektiv.⁶³

Den første fasen i 2001 viser et ikke enhetlig bilde. Det var liten tilgang på nye saker, og dette ble diskutert som et svært alvorlig problem i Senteret i april. Problemet ble forsterket ved at det ved en del av de nye saker dessuten handlet om irrelevante saker sett fra et diskrimineringssynspunkt. Men allerede i mai har situasjonen igjen snudd dramatisk. Nå slites det med den enorme sakstilgangen. Denne situasjonen medførte at man i Senteret på forsommeren 2001 hadde et møte hvor det ble besluttet å være mer selektive vedrørende saksinntaket. I denne fasen fikk Senteret en mengde saker angående manglende utbetaling av lønn. Disse ble videresendt til Juss-Buss og andre rettshjelpsorganisasjoner. En slik vurdering av saker skjedde på et fellesmøte også vedrørende sosial- og helseområdet. Problemet var at mange av disse saker var svært detaljerte vedrørende beregning av sosiale ytelser som Senterets rettshjelpere ikke var spesielt kyndige i. I denne situasjonen ble det besluttet å henvise videre til helse- og sosialombudet.

Denne nyjusteringen av seleksjon av sakene endres også etter nyansettelser i Senteret i august 2001 etter at to av Senterets medarbeidere hadde sluttet. Den ene av Senterets tidligere medarbeidere hadde vist et sterk engasjement i forhold til barnesaker og billighetserstatning. Spesielt sistnevnte saker er preget av en veldig lang saksbehandlingstid og krevende arbeidsprosesser. Og det var en type saker som ble tatt i en fase hvor man måtte definere hvor man var i landskapet uten at man kanskje vurderte helt ut om disse saker ville gagne Senterets målsetning eller ikke. Det betraktes nå i begynnelsen av 2002 som en altfor stor arbeidsbelastning å fortsette med disse sakene. I et arbeidsnotat datert 31. mai 2002 er fremgangsmåten ved sistnevnte type saker i mellomtiden blitt presisert. Deretter forbeholder seg Senteret på bakgrunn av den lange tidshorizonten i disse saker en vurdering av hvordan Senteret kan bistå i håndteringen av disse.

Virksomhetsplanleggingsseminar 14.1. – 16.1.2002

Denne diskusjonen eller nyprioriteringen av rettshjelpsarbeidet etter Senterets *oppbyggingsfase* kulminerte på Senterets virksomhetsplanleggingsmøte i midten av januar 2002. Ved diskusjonen rundt planlegging av det rettspolitiske engasjementet for 2002 viste det seg at dette ikke burde gjøres før man hadde avklart fremtidig ressursbruk for rettshjelpen. Konkret ble det spurt om det ikke måtte settes restriksjoner når det gjaldt rettshjelp. En generell avvisning av saker ble betraktet som uheldig, fordi diskrimineringsselementet i sakene ikke alltid er lett å få øye på ved første øyekast.

Noen av Senterets (nye) rettshjelpere utpekte rettsområder som helse- og sosialsaker og billighetserstatningssaker som områder hvor man burde få et samarbeid med andre instanser som Selvhjelp og JURK, Juss-Buss eller Fri Rettshjelp. Dette ble også begrunnet med den lave grad av diskrimineringsselementer i disse sakene. Oftest handlet det om andre generelle udekkede rettshjelpsbehov. I denne sammenheng bør også Senterets utgangspunkt i rettshjelpsarbeidet tas opp på prinsipielt grunnlag, nemlig kriteriet ”opplevd diskriminering”. Andre av Senterets rettshjelpere viste derimot til at noen av helse- og sosialsakene hadde vært de sterkeste diskrimineringssakene Senteret overhodet hadde hatt. Og at billighetserstatningssaker nettopp kan ha et stort diskrimineringspotensiale.

⁶³ Vi vil komme tilbake til dette aspektet under avsnitt 3.4.5.

Det som man nok er enig om i denne prinsipielt svært viktige avgrensningsdiskusjonen, er at det må signaliseres tydelig til brukerne at diskrimineringsmomentet i brukernes enkeltsak er hovedsaken. Senteret kan med andre ord ikke dekke det generelt store udekkede rettshjelpsbehov for personer med minoritetsbakgrunn. Sakene Senteret bør prioritere må også kunne brukes i en rettspolitisk strategi. Ikke alle diskrimineringsaker Senteret behandler, er egnet til et slikt rettspolitisk engasjement.

Det som viser seg her, er to tendenser. For det første viser behovet seg for å skjerme seg mot en ubegrenset tilgang av rettshjelpssaker for ikke å drukne i saksmengden med ny styrke. For det andre blir kravet om en sterkere prioritering av rettshjelpsarbeidet etter sakenes art for å kunne drive frem rettspolitiske prosjekter, parallelt med rettshjelpen, forsterket.

Det kan dermed konkluderes med at Senteret nå stort sett har forlatt sitt tidligere praksis med fokus på et sterkere generelt og (helhetlig) rettshjelpstilbud i tradisjonell forstand på diskrimineringsfeltet. Senterets nye fase etter konsolideringen av rettshjelpsarbeidet synes nå å være dominert av sterkere strategisk og teoretisk overveielse om hva Senteret i diskrimineringsøyemed egentlig burde konsentrere seg om. Den konkrete rettshjelpen blir med dette i større grad vurdert på bakgrunn av rettspolitiske og –sosiologiske overveielser for dens (instrumentelle) potensiale for å forandre den utilstrekkelige rettsituasjonen på feltet diskriminering generelt. Senteret har med dette gått inn i sin *rettspolitisk-instrumentelle fase*.

Avvisningspraksis

Klientenes subjektive oppfatning om å ha blitt diskriminert, er selve utgangspunktet for det videre arbeidet med sakene for Senterets rettshjelpere. Dette betyr motsatt at hvis rettshjelperen er av denne oppfatning at saksforholdet klart ikke har noe med diskriminering å gjøre, da vil han kunne si at dette faller utenfor Senterets mandat. Den andre generelle avvisningsgrunnen handler om saker hvor saken ikke er bygget på bevis i en aller annen form.⁶⁴

Etter nystruktureringsfasen i Senteret sommeren 2001 har Senterets nye rettshjelpere ved en del saker som ble overtatt fra de gamle rettshjelpere spurt seg om de hadde noe diskrimineringsmoment. Men på en annen side opplevde også de det raskt som vanskelig å avvise folk som åpenbart trenger hjelp: ”Vi er ikke flinke nok til det vi heller, vi lar oss rive med til å sende et brev eller ta en telefon og så plutselig så er vi inne i saken.”

Når saken avvises gis bare muntlig veiledning i den timen. Typiske avvisningssaker er saker innen sosialrett, billighetserstatning og i utlendingsrettslige saker: ”Jeg vet at vi skal legge klientens subjektive oppfatning til grunn, men jeg er blitt ganske streng der fordi jeg vet at det finnes alternative tilbud.”

Men i en presset arbeidssituasjon kommer også sterke ønsker om å kunne avvise saker på samme måte som en advokat. Dette ble myntet for eksempel på en situasjon hvor et ønske om hjelp fra en klient gikk på at en klient ville ha hjelp til å få kontakt med datteren, og at det dreide seg om at han ville tvangsgifte henne. Eller i andre sammenheng hvor man er konfrontert ”med folk som vet nøyaktig hva de skal si for at vi ikke kan avvise dem”.

Typiske saker hvor Senteret kan komme til å avvise, er folk som har sendt 300 stillingssøknader uten å ha fått napp. Hvis klienten på oppfordring fra Senteret ikke kan

⁶⁴ I førstnevnte tilfellet viderefremmes ifølge rutinene pr. i dag saken til den korrekte instans eller fri rettshjelp. Dette gjelder for eksempel for asylsaker, familiesaker og formuesaker.

dokumentere et konkret avslag der de mente seg best kvalifisert, ville Senteret ikke kunne hjelpe konkret i disse sakene. Man ville isteden vise videre til A-etat, en instans som ifølge Senteret fungerer godt. Men Senteret kan også si til klientene at de kan bruke sakene på en mer generell måte ved å vise til sin dokumentasjonsoppgave og lobbyvirksomhet. Noen klienter med et mer generelt perspektiv synes faktisk at dette er verdifullt og de blir glad over å høre at det ikke bare gjelder dem, men også mange andre.

Generelt hevder rettshjelperne at det å avvise eller videreformidle klienter faktisk kan være mer humant enn å gi forhåpninger slik at de må fortelle lange og belastende historier flere ganger. Men hvis dette skjer ”så må det gjøres før klientene har lagt for mye av håpet sitt i forhold til Senteret”.

Prinsipielle saker

Det var en forventning blant en del av Styrets medlemmer fra Senterets første dag om at bare arbeidet kom i gang, så ville de store prinsipielle rettssakene dukke opp. Kategori ”prinsipielle saker” var i denne sammenheng saker hvor Senteret kunne forvente at man ved en avgjørelse av en domstol ville kunne utvikle jussen innen etnisk diskriminering. Etter hvert har det nok dannet seg en oppfattelse om – i hvert fall i Senteret – at denne definisjonen av prinsipielle saker muligens er litt snever, og at begrepet også burde omfatte tilfeller hvor (større) typer saker kan heves fra et mikro- til et makronivå. (se 3.4.5)

I styret er man klar over at det å finne frem til denne sakstypen krever at Senteret må gjennom langt flere saker for å finne disse. Men dette anses ikke fra styrelederen for å være en ulempe fordi den rettshjelpen som ytes individuelt representerer et gode eller en slags bonus for den individuelle klienten.

Her viser det seg et klart skille mellom et tradisjonelt rettshjelpstilbud som for eksempel Juss-Buss eller JURK ville stå for, og SMED på den andre siden. Dette kommer tydelig frem i styrelederens definisjon av en ”rettspolitisk god sak” for Senteret: ”En god henvendelse er ikke en sak der rettshjelpsbehovet eller den sosiale nøden nødvendigvis er størst, men det er der hvor diskrimineringsfaktoren er sterkest.”

Dette utsagnet fra styrelederen må ses på bakgrunn av de foregående diskusjoner i Senteret og mellom Senteret og styret om nettopp avgrensningen av hva en prinsipiell sak egentlig skal være. I et notat datert 5.6.2001 rettet til styret definerer Senteret prinsipielle saker på den følgende måten: En sak av prinsipiell karakter er en sak som kan utvikle rettspraksis om diskriminering. Det betyr at det ikke er nok at saken faller innenfor mandatet for å være prinsipiell. Man må i tillegg være rimelig sikker på at domstolen vil behandle ”det etniske element”.

Underrepresentasjon av saker

Styrelederen antyder i intervjuet med oss en underrepresentasjon i Senterets saker av folk som behersker språk dårlig og som er ressursvake. Hun lanserer i denne sammenheng tesen om at det er god grunn til å tro at diskrimineringsfaktoren er økende hvis man kommer inn i miljøer med lav utdanning og lav inntekt: ”Jeg tror ikke at de har snakket med tilstrekkelig mange av de tause i Oslo Indre Øst.”⁶⁵

⁶⁵ I forhold til innvandrere og asylsøkere er muligens spørsmålet om en persons integreringsgrad eller grad av deltakelse mer relevant for at personen kan forstå konkret at han eller hun er blitt diskriminert (se 3.4.3).

I denne sammenheng spørres det fra KRD i intervjuet med oss om Senterets nedslagsfelt i innvandrermiljøene er godt nok. Dette ville i tilfelle forutsette at Senteret måtte bli mer oppsøkende. Dette vil stå i konflikt med at Senteret allerede nå har en for stor arbeidsbelastning når det gjelder rettshjelpen. Grunnen for denne situasjonen synes å ligge i Senterets veivalg, nemlig det å arbeide forebyggende i forhold til den som diskriminerer:

Jeg tror de har brukt mer ressurser på å nå de som diskriminerer enn å nå de som blir diskriminert. Senterets daglige leder tror nok at det blir større resultater ved å henvende seg til dem som diskriminerer, det er mer et forebyggende arbeid.

Vi tror ikke at KRD med dette vil nedvurdere Senteret i dets viktige pådriverrolle. Men spørsmålet er om ikke Senterets veivalg har gått på bekostning av en potensiell klientgruppe man har mindre sjanse for å nå på denne måten.

3.4 Senterets rettshjelpsarbeid i lys av rettssosiologiske problemstillinger

3.4.1 Rettshjelp og diskrimineringselementet

Det er en stadig pågående avveiningsprosess i Senteret når det gjelder hva som er en diskriminerings sak i egentlig forstand.⁶⁶ Denne avveining er vanskelig for det første fordi det er den helt klare praksis avledet av mandatet i Senteret å gå ut fra klientenes subjektive oppfatning av situasjonen der de mener seg diskriminert eller forskjellsbehandlet. Dette kan medføre inntak av saker som egentlig ikke har noe diskriminerings element i seg. En av Senterets rettshjelpere foretok i denne sammenheng midtveis i 2001 en gjennomgang av samtlige sosialhjelpssaker som Senteret hadde fått siden starten. Det handlet om 50-60 saker. Av dem var det bare fem eller seks hvor man etter denne rettshjelpernes oppfatning kunne finne en forbindelse mellom forskjellsbehandling og etnisitet.⁶⁷ I denne sammenheng kan også sees på kategori ”gitt rettsinformasjon”.⁶⁸ På bakgrunn av Senterets praksis her kan det ikke snakkes om at Senteret har gått utenfor sitt mandat. Tvert i mot viser diskrepansen i antallet mellom de juridisk entydige diskriminerings saker og de av klientene subjektivt opplevde diskriminerings situasjoner, nettopp rettens utilstrekkelighet i så måte. Men tross denne praksisen gjelder det for rettshjelperne å holde den nødvendige balansen i klientmøtet mellom den nødvendige empatien og den juridiske nøkternheten i forhold til klientenes historier. Det er viktig for klientene at rettshjelperne skaper realistiske forventninger om potensialet i de enkelte sakene, fordi saken kan stille seg faktamessig og også juridisk sett annerledes enn subjektivt opplevd: ”Deres opplevelse er jo deres opplevelse uansett, men vi har ikke muligheten til å hjelpe juridisk sett, så det å legge ned mye arbeid på det som vi ser, er dødfødt.”

Det viser seg her en klar forskjell mellom advokatrollen og den tradisjonelle juridiske rådgivning der og rettshjelp med fokus på diskriminerings elementet. I førstnevnte tilfelle vil

⁶⁶ Vi vil i kapittel 5 om Senterets dokumentasjonsvirksomhet drøfter mer inngående selve diskrimineringsbegrepet og Senterets forsøk for å utvikle det.

⁶⁷ Denne vurdering ble igjen på et internt møte i Senteret kritisert av andre medarbeidere.

⁶⁸ Rettshjelperne krysser ofte av denne kategorien fordi man til en viss grad har gått inn i noe av jussen på tross av at saken avvises. Likevel skrives det også i slike saker litt om bevisfordelingen, selv om en ikke går nærmere inn på det, for å få klientene til å akseptere situasjonen. Ut fra denne grunnen gis det ofte mer informasjon enn egentlig nødvendig.

det oftest være klienten eller kunden som kommer med en slags bestilling. I rettshjelpenes hverdag på Senteret er klientmøtene veldig forskjellige fra denne situasjonen. Som et eksempel kan nevnes klienter som kommer og har opplevd noe som de av moralske grunner finner helt uakseptabelt og vil ta det opp, men har vanskeligheter med å formidle dette til rettshjelperen: ”Så er det klienter som kommer og har et problem som de ikke greier å definere, kanskje ikke greier å formidle, og i hvert fall ikke vet hva er. Men de har en oppfatning om at det er blitt begått dem en urett.”

Senterets første oppgave blir da å hjelpe klientene først til å definere problemet, dernest begynner prosessen med å vurdere hva Senteret kan gjøre.

Om vi skal yte rettshjelp fordi det er diskriminering eller om vi skal gi et rettsråd fordi vi behandler mennesker som greier å komme seg hit på en ordentlig måte og faktisk gir dem den lille veiledning som skal til – ok det er kanskje ikke diskriminering, men vi hjelper dem slik at de kommer seg videre.

For å oppsummere: Det som blir tydelig her er for det første at Senteret må befatte seg med et større antall saker for å finne frem til juridisk objektivt diskrimineringssaker. For det andre blir det tydelig at Senteret også aksepterer dette ut fra de anførte grunner. Vi mener at Senteret her er i overensstemmelse med mandatet og rettshjelpsoppdraget gitt der.

3.4.2 Lokalisering og terskelproblemet

Vi vil senere diskutere begrepet rettshjelpsbehov mer utdypende (3.4.4.1). I denne sammenheng vises til den tradisjonelle rettshjelpens, eller mer presist advokathjelpens begrensninger på grunn av dens manglende oppsøkende karakter. Rettshjelpsundersøkelsene viser enorme forskjeller mellom konkrete rettshjelpssaker og juridiske problemløsninger som studentaktivistene klarte å spore opp ved en oppsøkende rettshjelpsstrategi og den tradisjonelle, avventende og immobile rettshjelpen representert ved advokater (Eskeland og Finne 1973). I denne sammenheng diskuteres en del ”terskler” mellom advokat og potensielle klienter. Disse har å gjøre med befolkningens evne til å knytte sine individuelle (sosiale) problemer til juridiske løsninger, med advokatens antatt høye salærkrav eller rett og slett vanskelighetene med å finne frem til advokat. I så måte vil advokaten ofte fortone seg som en ”fjern og eksklusiv yrkesutøver” (Mathiesen 2001, s. 52). Bare ved en aktiv oppsøkende rettshjelpsstrategi kan altså disse tersklene overvinnes.

Når det gjelder terskelproblemet, definert blant annet ved Senterets fysiske lokalisering og sosiale og kommunikative faktorer, er det ulike holdninger i Senteret. Generelt vises det til at terskelproblemet er mye lavere enn hos advokater fordi klienten stort sett er kjent med at rettshjelpen i SMED er gratis. Det antas likevel at tersklene for å komme til Senteret er høye for en del klienter når de kommer første gangen. Grunnen til dette kan være at de er redde for å bry Senteret med noe Senteret ikke driver med. Så vises det også til at det åpenbart allerede er en høy terskel for klientene å bruke telefon. Som grunn for dette formodes det av en av Senterets ansatte at potensielle klienter åpenbart ikke skjønner at det kan gjøres ganske mye over telefon.

Men så finnes det også en annen gruppe klienter som blir karakterisert som ytterst ressurssterke:

Og så er det en del hvor terskelen er veldig lav. Det er personer som har kjempepeiling og helst vil ha hjelp 10 steder samtidig og tror at jo flere brev som blir sendt om saken

jo bedre. Når de kommer til Senteret og sier at de har gjort slik og slik kan jeg bare si til dem at de har gjort alle de riktige tingene, og det er ikke mer jeg kan gjøre for dem.

Det å følge en Juss-Buss modell hvor man i en viss utstrekning nærmer seg potensielle klienters bo- eller oppholdssted, ses ikke som en alternativ organiseringsmodell for Senteret. Dette blir særlig begrunnet med to argumenter. For det første ville man fort komme opp i en situasjon hvor man måtte avvise veldig mange av disse nye (tilleggs-)saker fordi de ikke ville ha noe diskrimineringsmoment. Andelen av slike saker anslås til inntil 90 %. Ved disse saker ville det med andre ord bare foreligge et generelt rettshjelpsbehov. For det andre vises det dessuten til kapasitetsproblemene Senteret allerede nå sliter med: ”Senteret kunne likevel ikke håndtere flere saker enn det de allerede gjør.”

Senteret støttes også helt klart av styrelederen i denne vurderingen. Vi tror dessuten at denne avgjørelsen i tillegg til de to nevnte argumenter henger sammen med Senterets strategiske valg vedrørende rettshjelpsmodellen som man har valgt å satse på.

3.4.3 ”Deltakende” versus ”ikke-deltakende” klienter

Som vi allerede har sett, synes terskelproblemet i forhold til å oppsøke SMED å variere med potensielle klienters antatte ressursstyrke. Denne observasjonen skal derfor utdypes litt mer.

De av Senterets klienter som er lite integrert og bare i liten grad deltar i samfunnet, har ofte dårlig råd og lite skolegang. Det er denne gruppen som vil ha de største problemene med å få innpass på arbeidsmarkedet. Men Senterets klientell omfatter også klienter som har meget god utdanning fra sine hjemland. Kategorien ”god utdanning” er imidlertid ikke en garanti for å få en jobb tilsvarende utdannelsen, eller avansement, fordi klientene kan ikke norsk godt nok. Språkkunnskap blir med andre ord et av nåløyene som regulerer adgangsmulighetene til arbeidsmarkedet (vi vil komme tilbake til dette aspektet i neste kapittel 4 – brukerundersøkelse).

Ekskurs: Litt om klasse- og lagdelingsbegrepet

Det synes i denne sammenheng nyttig å klassifisere Senterets klienter i forhold til klassebegrepet eller lagdelingsprinsippet. Sosial ulikhet i et samfunn blir i denne sammenheng belyst ved å beskrive en person eller gruppes rangering etter en lagdelingsmodell eller tilhørighet til en bestemt klasse. Tradisjonelt i den klassiske sosiologien har variabler som formue, utdanning og lønn spilt en sentral rolle. Men med den generelle økningen av levestandarden i Norge (og andre land) og parallelt med dette nedringen av gamle terskler for ulikhet, er det i løpet av 1980-tallet blitt fokusert på nye dimensjoner av ulikhet. Vi tenker her på ulikhetsdimensjoner som generasjon, familiesituasjon, mobilitet eller tilhørighet som resultat av Becks fokusering på individualiserings- og diversifikasjonsprosesser i livssituasjoner og –løp til ulempe for sosiale klasser og lagdelingens hierarkimodeller (Berger 2002).

Tilhørighetsdimensjonen synes her av spesiell interesse. En fundamental forutsetning for det å tilhøre eller delta i et samfunn, er at man blir behandlet likeverdig. Deltakelse i et samfunn vil for så vidt være en helt sentral kategori for å stadfeste graden av vellykket eller mislykket integrasjon av innvandrere.

På grunn av sin spesielle oppgaveprofil vil Senteret alltid være konfrontert med et selektivt utvalg av saker. Disse vil ofte ha et element av mislykket eller ikke realisert deltakelse. Det

sistnevnte kan igjen bero på at klientene stadig har blitt avvist eller på grunn av disse erfaringer har resignert. Senterets oppgave vil i så fall bestå i å identifisere diskrimineringsselementet i dette.

Senterets klientell er – som allerede antydnet – definert som to grupper. Den ene gruppen deltar bare i liten grad i samfunnet. Det er denne gruppen som lett kan bli kasteballer mellom ulike instanser og ikke har forutsetninger for å definere sitt individuelle (diskrimineringsretts-) problem. Det som er viktig i denne sammenheng, er at det kan være folk som er veldig ressurssterke fra sitt hjemland. Den lave graden av samfunnsdeltagelse eller –tilhørighet medfører med andre ord en tilsvarende lav eller ulik lokalisering i samfunnet. Men heller ikke en høy grad av deltagelse i samfunnet er noen garanti mot diskriminering:

Senteret har absolutt klienter som har et veldig rasjonelt og definert forhold til hva de faktisk utsettes for og som er veldig ressurssterke. Det er en gruppe som definerer problemene selv, men som også ønsker å videreformidle at her har det skjedd noe helt uakseptabelt.

Det vil med andre ord si at heller ikke en høy grad av deltagelse i det norske samfunn er noen garanti mot diskriminering, men det er kanskje en forutsetning for å definere det de utsettes for og å forstå mekanismene for diskrimineringen. Det vil igjen bety at nettopp den økende grad av integrasjon kan skape mer ambivalens. Den kan igjen forsterke opplevelsen av økt rasisme i hverdagen nettopp på grunn av den større kontaktflaten den økende integrasjonen medfører for minoritetsbefolkningen (Høgmo 1995, s. 70 f).

Som konkrete hindringer som medfører ikke-deltakelse eller problemer med deltagelse nevnes språkkunnskap og det å få innpass på arbeidsmarkedet. Språkkunnskaper er i denne sammenheng svært viktig i forhold til et allerede presset hjelpeapparat. Dette gjelder vedrørende tid, personer og kompetanse, og vil naturligvis influere muligheten og viljen til å veilede. Og det er mange av Senterets klienter som har et stort generelt veiledningsbehov. Dette er Senterets rettshjelpere klar over: ”Gi folk basal veiledning, og da mener jeg ikke akkurat opplæring i statsrett, men at du får et verktøy til å håndtere din egen tilværelse.”

3.4.4 Landsdekkende profil og rettshjelpsbehovet

Ifølge Senterets mandat skal Senterets virksomhet være landsdekkende. På grunn av lokaliseringen utelukkende i Oslo kan det være tvil om Senteret kan ivareta denne funksjonen. I høringen ble Senterets landsdekkende funksjon ikke kommentert av høringsinstansene (se KRD 1998). Vi har allerede vist til at de fleste av Senterets brukere bor i Oslo (57,6 %) eller resten av Østlandet 23,8 %) (se allerede 3.2.3).

En sammenlikning av den geografiske fordelingen av Senterets brukere med innvandrebebefolkningens fordeling generelt, viser at Senterets rettshjelp ikke er landsdekkende.

Tabell 7: Geografisk fordeling av Senterets brukere mot innvandrerbefolkningen generelt

	Senteret ⁶⁹		Innvandrebefolkningen generelt ⁷⁰	
Oslo	348	58,3 %	78.629	38,9 %
Østlandet	144	24,1 %	64.920	32,1 %
Landet forøvrig	105 ⁷¹	17,6 %	58.541	29,0 %
I alt	597	100 %	202.090	100 %

Sammenlikningen viser at 29 % av innvandrerbefolkningen bor utenfor det sentrale Oslo og Østlandsområdet. Dekningsgraden for Senteret i det samme området ligger markant lavere med 17,7 %.

I styret har Senterets landsdekkende funksjon spesielt i 2000 ofte vært tatt opp. I referatet fra styremøtet 1/00 viser daglig leder til ”at vi ut ifra bemanningen, budsjettet, og manglende støttefunksjoner ikke i dag har mulighet til å åpne for at det blir noen utvidelse av vårt regionale rettshjelpstilbud”. I referatet for styremøtet 3/00 finnes den følgende formuleringen: ”Når det gjelder rettshjelp er det en konflikt mellom mandatets føringer og de mulighetene som ligger i budsjettet og organisasjonens lokalisering i Oslo. Virksomheten oppfattes trolig ikke som landsdekkende av klientene. Senteret har imidlertid ikke avvist klienter med den begrunnelse at saken var for langt fra Oslo.”

Det kan her med rette spørres om ikke mandatet er for optimistisk i forhold til det som kan forventes når en ser det reelle budsjettet for oppgavebearbeidelsen.

Dette synet og begrunnelsene for dette har blitt akseptert av KRD etter at det har blitt tatt opp på kontaktmøter mellom KRD og Senteret. KRD behandler her SMED på lik linje med NGOene. KRD betrakter i denne konteksten frivillige organisasjoner som landsdekkende i sin karakter med ”at de jobber med spørsmål som opptar hele landet, men det trenger ikke være sånn at de har medlemmer fra hele landet eller får henvendelser fra hele landet”.

I denne sammenheng betraktes det av KRD som tilstrekkelig at Senteret er kjent og potensielle brukere kan henvende seg til Senteret pr. telefon eller pr. e-post eller på andre måter. En slik realistisk vurdering av kategorien ”landsdekkende” og med dette også SMEDs muligheter til å nå ut til klientene, skjer også på bakgrunn av at man naturligvis også i KRD vet om at Senteret ikke har nok ressurser til å være veldig oppsøkende, bruke mye tid på å reise rundt og motta henvendelser.

Et helt annet aspekt av problemet, er at det man sikkert ville oppnå ved å være en mer landsdekkende organisasjon, nemlig en strøm av nye saker, ikke er ønsket på grunn av Senterets ressursituasjon. Problemet er at rettshjelperne i Senteret allerede nå alltid har vært overbelastet, ”og når du alltid er overarbeidet så er realiteten at det er vanskelig nok å håndtere de oppgavene du har”.

Men det bemerkes likevel fra KRDs side til evaluatørene at Senteret kanskje ikke har vært aktive for å få henvendelser fra fylker som er underrepresentert blant SMEDs saker som Troms, Finnmark og Vest-Agder.⁷²

⁶⁹ Se *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 21

⁷⁰ Se Lie 2002. Tallene for Vest-Europa og Norden er tatt ut av SSBs tallmateriale.

⁷¹ Bruker bosatt i utlandet er ikke tatt med.

Men selv om Senteret og KRD har en pragmatisk tolkning av begrepet "landsdekkende" i mandatet, ville en landsdekkende virksomhet ha fordret et helt annet budsjett.

3.4.4.1 Rettshjelpsbehovet

Spørsmålet om Senterets landsdekkende funksjon henger nøye sammen med spørsmålet om rettshjelpsbehovet. Vi skal her følge begrepspresiseringen til Haugen og Vigerust som også brukes i Mathiesens *Retten i samfunnet*. *Rettshjelpsbehov* betyr "at det finnes et juridisk problem, dvs. en aktuell situasjon som kan avklares eller avhjelpes ved tilførsel av juridisk innsikt, og at personen som har problemet, kan oppnå en velferdmessig gevinst ved å få tilført rettshjelp (Haugen og Vigerust 1992, s. 6; sitert etter Mathiesen 2001, s. 52).

Rettshjelpsundersøkelsene i Norge og Norden viser at det udekkede rettshjelpsbehovet er stort blant befolkningen, og har en skjev sosial fordeling. Rettshjelpsbehovet var størst hos "ressurssvake, enslige eldre kvinner og hos ressurssvake, sosialt stigmatiserte, institusjonaliserte menn" (Mathiesen, s. 53). Det som også er viktig for vår sammenheng, er at det å oppspore rettshjelpsbehovet i (marginaliserte) befolkningsgruppene krever en enorm innsats som vanligvis ikke ytes av den profesjonelle rettshjelperen, nemlig advokaten: Den rettshjelpen som ble tilbudt i rettshjelpsundersøkelsene, var basert på en aktiv oppsøkende strategi. Man gikk rett og slett til de potensielle brukere for å spore opp (retts-)problemene aktivt i samtalene.

Som allerede nevnt skal Senteret ifølge mandatet (1) være rettshjelpinstitusjon i tilfeller av diskriminering. Definisjonen av rettshjelpsbehovet kan for så vidt tilspisses for diskrimineringsfeltet: I tilfelle av diskriminering betyr rettshjelpsbehov at det finnes et juridisk diskrimineringsproblem, dvs. en aktuell diskriminerings situasjon som kan avklares eller avhjelpes ved tilførsel av juridisk innsikt, og at personen som har problemet, kan oppnå en velferdmessig gevinst ved å få tilført rettshjelp.

Rettshjelpsbehov hos Senterets klienter karakteriseres som uuttømmelig av rettshjelperne. I denne sammenheng oppleves det av Senterets medarbeidere som et problem at Senterets klienter generelt sett har en veldig vanskelig livssituasjon, og selv om Senteret hjelper dem med en sak, så vil de fort få et nytt rettshjelpsproblem. Det kan være at de plutselig vil ta opp tilleggsproblemer vedrørende arbeid, bolig og/eller sosiale problemer: "Jeg vet at hvis jeg hadde spurt dem om flere ting så ville det dukket opp flere også."

Senteret prøver å rydde opp og ta de problemer som de anser som de primære. I denne sammenheng legges ikke klientens versjon av hva som er det mest akutte problem til grunn. Senterets medarbeider får et bilde av det gjennom å høre hele historien. Men det er naturligvis begrenset hvor mye som kan tas opp utover kjerneproblemet når man allerede er konfrontert med en arbeidssituasjon preget av overarbeid: "Når man er overlesset så har man mye mindre lyst til å ta opp ting som er utenfor kjernen."

Det at Senteret legger klientenes subjektive oppfatning til grunn kan oppfattes av en person med innvandrers- eller minoritetsbakgrunn som at Senteret er en rettshjelpsinstans for alle "utlendinger". Dette medfører at Senteret får mange henvendelser som de ikke oppfatter som diskriminering, men som har sin bakgrunn i den generelle sosiale eksklusjonen. Siden Senteret på en eller annen måte må ivareta diskriminerings elementet, er det en fare for at Senterets potensielle klienter vil "vri sine problemer over til at de faktisk blir diskriminert".

⁷² 2 % av Senterets brukere bor i Nord-Norge. Tallet for innvandrerbefolkningen generelt ligger på 4,8 %.

Senteret skal ifølge mandatet legge det subjektive til grunn. Et spørsmål her er om det er Senteret som skaper det eller om klientene har problemet i utgangspunktet. En rettshjelper mente nok her at klientene har det i utgangspunktet, men ”ved det tilbudet vi har så kan vi være med på å bygge opp under det”.

Noen klienter opplever at de for eksempel i sammenheng med retten til sosialhjelp ikke har blitt hørt eller forstått og at de ikke får det de har krav på. Hvis rettshjelperen da viser til det underliggende kommunikasjonsproblem i slike saker, så får rettshjelperen ofte svaret at de kanskje føler seg som tredjerangs borgere fordi de ikke er norske: ”Men da varierer det om det er noe de tilføyer for de er jo redd for å bli avvist her. Men i deres oppfatning henger ting sammen, for de føler seg diskriminert.”

En av Senterets rettshjelpere viser til egenverdien i å dokumentere det udekkede rettshjelpsbehovet.

Hvis jeg tenker på hva som er verdien av rettshjelp så er det både det å definere det udekkede behovet og å være korrektiv til myndighetene, sosialkontorer, barnevern, enkelte andre etater. Det er kanskje et korrektiv i forhold til at de kan ha forsømt sin veiledningsplikt. Jeg liker jo denne funksjonen litt. Jeg tror at det er ganske mange som ville blitt veldig overrasket hvis de visste hvor nådeløse enkelte instanser kan være mot personer som ikke greier å legge fram sin sak. Jeg tror ikke at det er forbigående hvis du ikke har en instans som faktisk er der og tar det.

3.4.5 Dilemmaer og valg for Senteret og Senterets juristers

Mikro- versus makroperspektiv

Som allerede nevnt, forfulgte Senteret allerede fra starten en rettspolitisk strategi hvor rettshjelpsmaterialet eller den konkrete rettshjelpen på et mikroplannivå ble benyttet til å illustrere de mer prinsipielle sider som ligger i saken. Et spørsmål i denne sammenheng er om Senteret i framtiden burde konsentrere seg utelukkende om slike saker med et makroperspektiv? Denne tanken avvises til syvende og sist av Senterets ansatte. Grunnen for dette er ikke bare faren for å miste tillit blant Senterets adressater, men også rent praktiske overveielser: For å finne frem til de prinsipielle sakene, må man ta imot mange saker for å kunne vurdere det prinsipielle potensialet i den enkelte sak. Men likevel er Senteret stadig konfrontert med dette dilemma i sin rettshjelpsvirksomhet.

Det Senteret prøver å finne ut er egentlig hvordan vi skal klare å gjøre en god jobb og hvordan dette feltet skal organiseres. Hvis man tar Senterets 650 saker, så er det kanskje 200 interessante saker og 50 knall tydelige diskrimineringsaker. Hva tapes av å beholde alle 650 saker i forhold til hva vi vinner for fagfeltet, dette er Senteret mest opptatt av.

Rollekonflikt

Senterets utgangspunkt i virksomheten som rettshjelpere, nemlig det å gå ut fra brukernes subjektive oppfatning av å ha blitt diskriminert, medfører at Senterets jurister er konfrontert med en strukturelt betinget rollekonflikt. Dette er en følge av rollen som partsrepresentant i rettshjelpsarbeidet på den ene siden. På den andre siden er Senteret også pålagt å analysere sitt materiale, og har en pådriverrolle.

Det å være partsrepresentant medfører at Senteret ikke tar stilling til om det i det konkrete tilfellet har skjedd diskriminering. I forhold til politiet betyr dette for eksempel at Senteret på den ene siden samarbeider med politiet, og på den andre siden skrives det på bakgrunn av klientenes virkelighetsbeskrivelse i Underveisrapportene om politiet hvor det beskrives det som menes å falle inn under begrepet diskriminering, uten at man eksplisitt sier at det har skjedd en diskriminering.

Retts hjelp versus de overordnede mål

At det å yte retts hjelp for Senteret er helt avgjørende for å få troverdighet overfor minoritetsbefolkningen, synes ukontroversielt i Senteret. Men Senterets daglige leder ser likevel den egentlige utfordringen på det ikke-rettslige feltet. Det overordnede nivå i denne konteksten er å bruke retts hjelpen til å dokumentere diskrimineringens bilde, fasetter og mengde. I Senteret var det forskjellige oppfatninger om dette: Fra retts hjelpere som var mest opptatt av å hjelpe for å hjelpe, til andre som også ønsket å hjelpe, men ikke så i retts hjelpen som sådan som det sentrale virkemiddel for å bekjempe diskriminering.

Rettsliggjøringsprosessen og sosialarbeid

Med rettsliggjøring menes en prosess enhver praktiserende jurist stadig er konfrontert med. I denne sammenheng omdannes eller innsnevres et større eller mer helhetlig konfliktmateriale på en slik måte at bare det juridisk relevante tas med (Mathiesen 2001, s. 168 f). For å etterkomme disse krav om rettsliggjøring og med dette også krav om å være effektiv i dette juridiske perspektivet, har man i Senteret diskutert om man skal prøve å lede klientene inn på det som er sentralt for jussen eller om man bare skal la dem snakke åpent. En slik samtalestrategi er viktig for at det klienten selv mener er relevant for sin historie, kommer med. På den andre siden kan det føre til at klientene får for store forventninger fordi man har brukt så mye av sin tid til å snakke om problemet.

Vi kommer her inn på et aspekt i møtet med klienten som går ut over dets rettslige side. Klientmøtet har nemlig ofte også en slags terapeutisk funksjon for klientene. Denne funksjonen ligger i det å bare kunne fortelle hva de har opplevd som overtramp eller frustrerende opplevelse. En slik ”terapeutisk” setting kan ikke på langt nær oppstå ved en telefonsamtale med klienten. Senterets jurister blir på denne måten også tvunget til i enkelte tilfeller å overta rollen som sosialarbeider, en rolle de naturligvis ikke er utdannet for. Her ligger igjen faren for frustrasjoner i forhold til at det man skal yte strengt tatt er retts hjelp. Men det hender naturligvis også at retts hjelpene kontakter den uavhengige sosialtjenesten i enkelte saker med en klar sosialprofil.

Det å starte som retts hjelpsentusiast og ende som dens kritiker

Vi har allerede antydningene ved å skape for store forventninger for klientene ved å bli for empatisk i enkelte saker. På et litt annet plan ligger en oppfatning om at man med arbeidet i Senteret, for eksempel i arbeidsrettsaker, bare skjerper arbeidsgiveres og andres sluhet fordi de vil kunne justere sin (diskriminerende) adferd slik at det blir enda mer vanskelig å avsløre dem. Her kan det ligge et problem. Men det å slutte med retts hjelparbeidet av den grunn, ville i konsekvens medføre handlingslammelse. På den andre siden kan det jo også være slik at motparten endrer praksis. Vi regner med at det ville være slik i de fleste av Senterets saker, Om man ikke heller, som en retts hjelper foreslår, skulle utvide det frie retts hjelpstilbudet, slik at folk kan gå til advokat og få fri retts hjelp, setter vi et stort spørsmålsteget ved. Det å drive med retts hjelp på diskrimineringsfeltet krever blant annet en høy grad av spesialisering. Dette ville en retts hjelpsorganisasjon som gir generell retts hjelp ikke kunne tilby på grunn av for få saker med diskrimineringsinnslag.

Vi tror at det å være rettshjelper i slike tunge og emosjonelt opprivende saker over lengre tid, krever at en etablerer en del beskyttelsesmekanismer for rettshjelperne for å hindre utbrenningsprosesser. En strategi kan være å etablere et fast opplegg med ekstern veiledning.⁷³

3.4.6 *Rettshjelp versus det rettspolitiske arbeidet*

Lovperspektivet

Rettshjelpen danner uten tvil ”bærebjelken” i Senterets virksomhet (*Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 35). Eller det tilvises rettshjelpen en ”unik brobyggerfunksjon” (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 39). Men samtidig vises det til ”at diskriminering også må bekjempes ved bruk av virkemidler som gjennomføres på et overordnet nivå. Dette fordi diskriminering er vanskelig å konkretisere og synliggjøre på en måte som gir en godt bevismessig grunnlag i retten” (ibid.).

Dette henger sammen med at Senteret allerede i en tidlig fase i sin virksomhet som rettshjelper ble konfrontert med tydelige begrensninger i denne strategien. Jussen eller loven ga ikke det juridiske verktøyet for å kunne avhjelpe klientenes opplevde diskriminering i de enkelte sakene. Lovverket mot diskriminering viste seg å være nokså ufullstendig. I *Underveis mot et bedre vern 1999* belyses dette faktum på bakgrunn av Senterets erfaringer med rettshjelpen gjennom konkrete eksempler (s. 34 flg.).⁷⁴

Høyesteretts dom av 27. august 1999 (Rt. 1999, s. 1012) om en sak som gjaldt anvendelsen av strl § 349 a på formidling av utleieboliger gjennom en kartotekordning, skulle vise seg til å bli et sentralt og utløsende moment på den videre veien til en lov mot etnisk diskriminering. Konkret var en kvinne ilagt et forelegg for overtredelse av denne bestemmelsen. Hun ble frifunnet av byretten og lagmannsretten. Høyesterett forkastet anken slik at frifinnelsen ble stående. Høyesterett kom til at det ikke var støtte verken i lovens ordlyd eller forarbeider for at formidling av privat utleie var omfattet av strl § 349 a.

Denne saken ble opprinnelig kjørt i gang av OMOD, og Senteret var tilstede i rettssaken som observatør. Vi vet ikke om Senterets rettshjelpere var så ”rettsoptimistiske” at de håpet at denne saken kunne vinnes på det rettslige plan. Retts sosiologisk spennende i denne utviklingen synes i hvert fall at dette rettstapet danner et illustrerende eksempel på at rettstap til syvende og sist på lang sikt kan bli til en politisk seier.⁷⁵

Senteret spiller med sine rettspolitiske interesser uten tvil en viktig rolle i normtilblivelsesprosessen til en lov mot etnisk diskriminering. Senterets erfaringer med rettshjelpen etter fire – fem måneder førte til et første møte med daværende justisminister Dørum fordi man allerede da så utilstrekkeligheten i lovverket. Da boligdommen falt, ble

⁷³ Det diskuteres i skrivende stund – våren 2003 – behovet for opplæring i Senteret i å håndtere disse tunge saker nettopp for å unngå slike utbrenningsprosesser.

⁷⁴ Straffelovens §§ 349 a (diskriminering ved levering av varer og tjenester), 135 a (rasistiske ytringer), § 232 (rasistisk motivert vold), Arbeidsmiljølovens § 55 A, 2. ledd (diskriminering ved ansettelse), § 60 (vern mot usaklig oppsigelse), § 12 vern mot trakassering og mobbing på arbeidsplassen) og den da akkurat vedtatte Menneskerettsloven (lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett).

⁷⁵ Mathiesen diskuterer dette under begrepet legalstrategi og stiller spørsmålet om en tilsvarende ”legalstrategisk” bruk av domstolene for å fremme ens eller en gruppes anliggende, ikke forutsetter en grundig analyse av konsekvensene av et mulig tap av saken (Mathiesen 2001, s. 163 flg.).

utilstrekkeligheten til strl § 349 a klart illustrert. Justisminister Dørum tok nå forslaget Senteret lanserte i det nevnte møtet om å nedsette et utvalg med forslag om ny lovgivning opp på eget initiativ. En av Senterets medarbeidere var fra starten av veldig interessert i dette lovperspektivet, og vedkommende satt også senere i lovutvalget.⁷⁶

I *Underveis mot et bedre vern 2000* (s. 13 flg.) blir denne rettspolitiske strategien utviklet videre og aktualisert. Det diskuteres i denne sammenheng EU-direktivet om rett til likebehandling⁷⁷ og dets konsekvenser for Norge og utforming av en lov mot etnisk diskriminering. Det vises til arbeidet med å inkorporere menneskerettsloven i norsk regelverk, og til forslag om nye lover om borettslag og boligbyggelag. I dette utkastet ble det på Senterets initiativ tatt opp i § 1-5 forslag om ”forbud mot diskriminering”. I forhold til utarbeidelse av ny lov mot etnisk diskriminering ble det i desember 1999 oppnevnt et utvalg. Etter den opprinnelige planen var det på denne tiden forventet at lovutvalget skulle levere sin innstilling i 2001.

I *Underveis mot et bedre vern 2001* (41 flg.) fortsetter Senteret med å ta opp eksisterende straffebestemmelers ringe anvendelse og grunnene for dette (strl §§ 135 a og 349 a). Endringen⁷⁸ i arbeidsmiljølovens § 55 a gjaldt primært en ordning med delt bevisbyrde, og en hjemmel for erstatning i tilfeller hvor det har funnet sted diskriminering i strid med loven. Dernest diskuteres internasjonal rett som verktøy for å bekjempe etnisk diskriminering i forhold til konkrete anvendelsesområder (se 42 flg.).⁷⁹ Den nye loven mot etnisk diskriminering forventes nå å være på plass 1.1.2005.

Det som kan sammenfattende konstateres så langt, er at Senteret i samtlige av disse skisserte sakene inntok en viktig rolle i å påvirke det politiske miljøet, delvis i direkte kontakt med den politiske ledelsen, for å få endret gjeldende rett på de nevnte feltene. I kapittel 6 kommer vi tilbake til Senterets pådriverrolle generelt.

Den proaktive prosjektorienterte strategien

Vi vil i det følgende skissere tre store prosjekter som illustrerende eksempler på Senterets fremgangsmåte på dennes sektoren. Ett handler om et utredningsarbeid. Det andre handler om en rettspolitisk aksjon for å påvise gjeldende retts utilstrekkelighet på feltet og for å mobilisere politisk press for relevante rettsendringer. Det tredje danner en kobling av offentlig press, forskningsinnsats og bruk av rettslige klageinstitusjoner. Det er her flytende overganger til Senterets pådriverrolle. Disse prosjektene vil derfor diskuteres på nytt i kapittel 6 under dette aspektet. I dette kapitlet konsentrerer vi oss utelukkende om de juridiske aspektene.

”Norge – en rettsstat for alle?” (Senter mot etnisk diskriminering og OMOD, Oslo 5. mai 2000)

Prinsippet om likhet for loven er bl.a. nedfelt i den allerede nevnte FN konvensjonens artikkel 26, om sivile og politiske rettigheter. Senteret har i samarbeid med OMOD (Organisasjonen mot offentlig diskriminering) gjennomført en ambisiøs spørreskjemaundersøkelse blant advokater om holdninger til personer med minoritetsbakgrunn i rettsvesenet.⁸⁰ Funnene i

⁷⁶ Uformelt inntok vedkommende rollen som Senterets representant.

⁷⁷ *Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*; vedtatt 5. juni av EUs arbeidsministre.

⁷⁸ Ot. Prp nr 34 (2000-2001). Endringene trådte i kraft 1. juli 2001.

⁷⁹ Det vises her til FN-konvensjonen av 1966 om henholdsvis sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og diskrimineringsforbudet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950. Begge har med vedtakelse av menneskerettsloven i norsk rett forrang framfor annen lovgivning.

⁸⁰ Spørreskjemaet ble sendt til et utvalg på 1300 advokater. 248 svarte.

undersøkelsen viser at et flertall av advokatene som svarte mente at en parts etniske opprinnelse kan ha negativ betydning for behandlingen eller utfallet av rettssaken (se *Underveis mot et bedre vern 2000* for en sammenfattende funnoversikt, s. 85 flg.; se også kapittel 6 og 9).

Utestedsdiskriminering

Arbeidet med utestedsdiskriminering de 10 siste årene skisseres i *Underveis mot et bedre vern 2000* (s. 112). Høsten 1999 lanserte Senteret en postkortkampanje for å øke kunnskapsgrunnlaget om utestedsdiskriminering. Senteret ønsket med denne kampanjen å fange inn konkret informasjon om utestedsdiskriminering. Senteret fikk tilbake 54 skjemaer på postkort der skjemaet var fylt ut. Resultatene av analysen diskuteres i *Underveis mot et bedre vern 2000* (s. 113 flg. Se også kapittel 6 og 9).

Undersøkelsen viste bl.a. at utestedsdiskriminering ikke anmeldes fordi man ikke har tro på at slik diskriminering forfølges og sanksjoneres fra myndighetenes side. Dette henger sammen med at gjeldende lovverk på denne sektoren, strl § 349 a, serveringslovens § 19 og alkohollovens §§ 1-8, har vist seg utilstrekkelig når det gjelder å forfølge utestedsdiskriminering. Senteret viser til at det vedrørende strl § 349 a i en periode på 29 år etter at loven ble vedtatt, bare har blitt reist tiltale én gang. Senteret gjør i denne konteksten forslag for å endre alkohollovens §§ 1-8. En tilføyelse skal muliggjøre å inndra skjenkebevilling i tilfelle av gjentatt nekt av adgang eller servering på grunn av hudfarge, religion eller nasjonal eller etnisk opprinnelse. Dessuten skal skjenkekontrollørene få som oppgave å kontrollere forekomsten av utestedsdiskriminering (*Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 118).

I *Underveis mot et bedre vern 2001* skisseres den videre utviklingen med bl.a. dom mot utestedet Valentino i Oslo Byrett den 19. april 2001 for brudd på straffelovens § 349 a. Rettsavgjørelsen ble anket. Senterets forslag om endringen av alkoholloven har derimot blitt avvist fra Sosialdepartementet. I begrunnelsen viste Sosialministeren til at alkoholloven primært er et alkoholpolitisk virkemiddel og problemet med bevisbyrde ved en kobling mellom alkoholloven og forbud mot diskriminering (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 100). Dette resulterer igjen i nye initiativ fra Senterets side med bl.a. et møte mellom Sosialministeren, Senteret, Oslo Kommune og berørte departementer den 8. mars 2001. Allerede i februar hadde stortingsrepresentant Dørum lagt inn et privat lovforslag om inndragelse av skjenkebevillingen til utesteder som diskriminerer minoriteter. Stortinget vedtok den 3. mai 2001 å be regjeringen om å vurdere relevante lovendringer i dette henseende. 22. august 2001 kommer regjeringens svar på Stortingets forespørsel. I et rundskriv om utestedsdiskriminering vises til serveringslovens § 6 som mulig grunnlag for å nekte serveringsbevilling i tilfelle av påvist etnisk diskriminering. Senteret savner i sistnevnte sammenheng stadig en sammenfatning over hvilke lovendringer som eventuelt er nødvendig for å hindre utestedsdiskriminering.

Hodeplagg-aksjonen (Underveis mot et bedre vern 2001, s. 83 flg.)

Som kjent var spørsmålet om muslimske kvinner kan tvinges av arbeidsgiveren å legge fra seg sjal for å passe bedre inn på arbeidsplassen.

Den rettslige situasjonen er slik at arbeidsmiljølovens § 55 a stiller opp et forbud for arbeidsgiver mot forskjellsbehandling ved ansettelse på grunnlag av etnisk opprinnelse. Dette gjaldt ifølge lovens forarbeider også hvis en person ikke ansettes på grunn av religiøst sjal. Arbeidsmiljølovens § 60 nr 1, beskytter arbeidstakere mot usaklig oppsigelse. Forskriftens innhold dekker dette tilfellet. Likestillingsloven forbyr (inn-)direkte forskjellsbehandling av

menn og kvinner. At et arbeidsreglement som forbyr bruk av hodeplagg, stred mot Likestillingslovens § 3, ble fastslått av Klagenemnda for Likestilling.

Etter å ha fått to henvendelser fra muslimske kvinner foretok Senteret en spørreskjemaundersøkelse. Det ble sendt ut skjemaer til 300 bedrifter fordelt på bransjene hotell, dagligvare og kiosk/servering. 127 bedrifter svarte. Av disse anga 26 at de ikke tillater hodeplagg på arbeidsplassen (74 tillater hodeplagg). Etter undersøkelsen arrangerte Senteret et seminar den 18. juni 2001 med 65 deltakere under tittelen *Når noen er likere enn andre*. Den enkeltsak som ble mest omtalt er Radisson SAS Plaza Hotells nei til religiøst hodeplagg. Likestillingsombudet slo fast at dette stred mot Likestillingsloven. Senteret representerte den oppsagte kvinnen i Klagenemnda for likestilling (sak nr. 8/2001, vedtak av 29. august 2001). Hun fikk her medhold i at arbeidsreglementet ved hotellet forskjellsbehandlet kvinnelige romverter. På Senterets seminar kunngjorde hotellets direktør at hotellet hadde endret reglementet vedrørende hodeplagg. Kvinner fikk nå benytte sjal på jobben. (Se også kapittel 6)

3.5 Rettshjelpens videre skjebne i lys av lovutvalgets arbeid til NOUen

3.5.1 Lovutvalgets forslag

For det første skal vi presentere utdrag av lovutvalgets syn på hvordan SMED bør videreføres.⁸¹ I denne sammenheng diskuterer lovutvalget tre modeller: Videreføre SMED som et rettshjelpskontor i tillegg til å opprette en tilsynsmyndighet (modell 1); omdanne SMED til et kompetansesenter i tillegg til å opprette en tilsynsmyndighet (modell 2); omdanne SMED til Diskrimineringstilsynet (modell 3).

Modell 1: Rettshjelpskontor. Det diskuteres for det første i hvilken grad det er behov for et særskilt rettshjelpstilbud, dersom enkeltpersoner vil kunne fremme en klage direkte til tilsynsmyndigheter uten særskilt bistand fra advokat eller andre rettshjelperer. Nyere forskning viser at utlendinger, innvandrere, og enkelte personer med innvandrerbakgrunn generelt sett vil ha et større behov for veiledning og rettshjelp enn majoritetsbefolkningen, blant annet på grunn av manglende eller dårlige norskkunnskaper, og manglende kunnskap om det norske samfunn og gjeldende rettsregler (Andenæs m.fl. 2000). Det høye saksinntaket ved SMED er med på å synliggjøre at det er et stort behov for rettshjelp for personer som mener seg utsatt for diskriminering. Utvalget forutsetter at det neppe vil være det samme behovet for rettshjelp dersom det etableres en egen tilsynsmyndighet. I utvalget forventes det at saksinntaket til tilsynet vil ligge på minst det samme nivå som det SMED har i dag. Utvalget ser på denne bakgrunnen ikke behov for en videreføring av ordningen med støtte til dekning av advokatutgifter i forbindelse med saker som føres for retten, og går inn for at denne nedlegges. Det kan imidlertid tenkes at det fortsatt vil være et visst behov for rettshjelp i saker om etnisk diskriminering som dekkes av andre lover, som for eksempel arbeidsmiljøloven eller straffeloven. I slike saker kan behovet for rettshjelp tenkes dekket opp av andre rettshjelpstilbud, som for eksempel den generelle ordningen med fri rettshjelp, studentenes rettshjelptiltak og andre særskilte rettshjelpskontorer. Utvalget går på denne bakgrunn ikke inn for å videreføre SMED som rettshjelpskontor i samsvar med dagens

⁸¹ Vi vil basere oss i det følgende på NOU 2002:12. Rettslig vern mot etnisk diskriminering, s. 345 flg.

ordning. Det kan likevel tenkes at et nytt organ som vil kunne være en videreføring av SMED, vil kunne ha en begrenset rolle i forhold til enkeltsaker.

Modell 2: Kompetansesenter for etnisk likestilling. Et særskilt spørsmål er i hvilken grad et kompetansesenter skal kunne gi støtte og veiledning til enkeltpersoner som mener seg utsatt for diskriminering. Som utgangspunkt vil det være tilsynsmyndigheter som tar imot henvendelser fra enkeltpersoner om etnisk diskriminering. Utvalget forutsetter at ulempene ved nedleggelse av SMEDs rettshjelpsfunksjon langt på vei vil bli oppveid av den veiledningsfunksjon tilsynet vil ha i tilknytning til saker som bringes inn for dette organet. Som fremholdt i kap. 19.4.1.4 er det likevel noen sakstyper hvor det har vist seg å være et klart behov for hjelp og veiledning, og hvor det nye tilsynet ikke automatisk vil ha noe ansvar for å yte hjelp. Dette gjelder særlig i forbindelse med fremsettelse av ordinære forvaltningsklager og klager på politiets virksomhet, og saker om oppsigelse og avskjed etter arbeidsmiljølovens regler. Utvalget har likevel forutsatt at Diskrimineringstilsynet må kunne ha en viss veiledningsfunksjon også i slike saker, jf. 19.4.1.4. Ellers vil også de ordinære ordningene med fri rettshjelp kunne avhjelpe noe av behovet. Det må samtidig antas at en del enkeltpersoner også vil komme til å henvende seg til Kompetansesenter for etnisk likestilling. Utvalget finner likevel ikke å ville anbefale at kompetansesenteret pålegges noen særskilt plikt til å veilede og bistå personer i enkeltsaker, utover den ordinære veiledningsplikten som i alle fall følger av forvaltningsloven.

Modell 3: Diskrimineringstilsynet. Et tredje alternativ er at SMED omdannes til å bli Diskrimineringstilsynet med ansvar for å håndheve lov mot etnisk diskriminering. Utvalget vil ikke anbefale en slik løsning.

Utvalgets forslag: Utvalget anbefaler at SMED omdannes til å bli et kompetansesenter for etnisk likestilling etter modell fra Kompetansesenteret for likestilling.

3.5.2 Senterets, styrelederen og KRDs syn

Senterets syn

Allerede tidlig i året 2000, altså før lovutvalget ble nedsatt, er det viktig for Senteret å vise til klare rolle- og funksjonsforskjeller mellom Senteret med sitt rettshjelpstilbud på den ene siden og ”det nye ombudet” på den andre siden.⁸² I dette perspektivet presenteres ombudet som en slags domstol som med dette også ville måtte innta en slags *objektiv stilling*. Senteret med sitt rettshjelpstilbud ville derimot kunne opptre som *partsrepresentant* på basis av brukernes subjektive oppfatninger. Dessuten ville et ombud følge opp og håndheve den kommende loven mot etnisk diskriminering, mens Senteret stadig ville kunne gi rettshjelp til klienter med bl.a. problemer som har et etnisk tilsnitt, men som i hovedsak er basert på andre typer lovverk. Ut fra denne prinsipielle forskjellen mellom Senteret og et ombud avledes at Senteret ville kunne gjøre mye som et ombud ikke kan:

Jeg kan ikke helt forestille meg hvordan et ombud skal både fungere som et objektivt nøytralt instans og som et rettshjelpstilbud, det klarer jeg ikke å forene. De kan ha et rådgivnings- og veiledningsansvar, men ikke som en partsrepresentant som vi er.

⁸² Begrepene ”ombud” og ”tilsynsorgan” brukes av Senteret parallelt.

Dette ville igjen ifølge Senteret medføre en *høyere terskel* for å oppsøke et tilsynsorgan enn for å oppsøke Senteret. Dette ble begrunnet med et tilsynsorgans utgangspunkt i undersøkelser av mulige lovbrudd som ville medføre at mye av diskrimineringsstilfellene ikke ville kunne fanges opp hvis det ikke ved siden av tilsynsorganet også fantes et Senter med rettshjelps kompetanse. Brev som går ut fra Senteret trenger ikke å nevne ordet diskriminering. Ofte vil det være slik at en person "bare" blitt utsatt for "dårlig behandling", men man vet ikke i utgangspunktet om denne behandlingen har skjedd å grunn av personens etniske opprinnelse eller andre grunner, eller om det er en blanding. I sistnevnte tilfellet kan klienten ha blitt forskjellsbehandlet på grunn av at noen har utnyttet at han ikke er norsk, ikke har språkkunnskap, ikke har et nettverk eller ressurser.⁸³ Som partsrepresentant ville Senteret i et slikt tilfelle kunne agere mer *offensivt* i forhold til motparten enn et tilsynsorgan underlagt kravene om nøytralitet. Dette kan belyses i forhold til Senterets fremgangsmåte vedrørende politiet. Det Senteret gjør her er å holde det klienten sier politiet har gjort opp mot politiets egen lov og instruks. Senteret sier veldig sjelden eksplisitt at politiet har forskjellsbehandlet på grunn av etnisk diskriminering. Et tilsynsorgan derimot måtte i tilfelle både komme til at det foreligger et brudd på lov mot etnisk diskriminering, og dette forutsetter igjen at dette skjedde på grunn av etnisk opprinnelse.

Den friere rolle som et Senter med vedvarende rettshjelps kompetanse ville representere, kan også belyses ved dens *korrektivfunksjon* i forhold til klientellet. Som partsrepresentant har Senteret et dialogisk forhold til klienten som kan gi helt annen forhåndsinformasjon om hva innvandrere er konfrontert med i møtet med samfunnet. Denne rollen vil et tilsyn ikke kunne fylle.

Senterets eksklusive rolle i forhold til brukerne vil igjen kunne være nyttig når det gjelder ved å få i stand forlik gjennom forhandlinger mellom partene. Denne rollen kunne ikke et tilsynsorgan ivareta på samme måten fordi dette ville forutsette et fastslått lovbrudd. Senteret eller et rettshjelpskontor ville ikke være begrenset på denne måten.

Avdekking av indirekte diskriminering eller strukturelt betinget diskriminering ville også være vanskeligere for et tilsynsorgan enn for et rettshjelpskontor. Dette henger igjen sammen med at et tilsynsorgan ut fra bevismessige grunner ville være mye mer begrenset i sine muligheter til å avdekke denne typen diskriminering.

Så kan vi spørre hva man (eller Senteret) ville miste dersom man fikk et "Senter" uten rettshjelp? I Senterets forståelse ville man ved å oppsplitte rettshjelpen på de forskjellige allerede eksisterende rettshjelptilbudene for det første miste spesialkunnskap representert ved Senteret og samlet i et kontor. For det andre ville man miste kontakten med den nære målgruppen, og med det funksjonen som brobygger og budbringer. For det tredje ville tersklene for brukerne for å finne frem til et kompetent rettshjelpstilbud bli større, fordi de ville måtte orientere seg blant ulike tilbud. Her ligger nettopp Senterets styrke: Å kunne handle ut fra en problemforståelse basert på konkret rettshjelp. På den andre siden kunne dette frigjøre tid til å jobbe med overordnede problemstillinger, men dette er – generelt sett – ikke uten fare: "Men det som er min kritikk til de forskere som jobber med overordnede problemstillinger er at de er så overordnede at de ikke har fotfeste i realiteten."

Med dette ville det være feil å si at rettshjelpen er unyttig. Rettshjelpen gir i dette perspektiv en mulighet til å bli hørt, til ikke å oppleve urett, og til mer generelt å delta. Denne muligheten

⁸³ En av Senterets rettshjelpere bruker her begrepet "dårlig-behandlings-saker".

ville et ombud ikke representere: ”Et ombud er ikke på din side og akkurat den funksjonen er viktig i et maktperspektiv hvor du opplever at du ikke klarer å nå fram.”

Det som Senteret fokuserer på i denne sammenheng er det medmenneskelige aspektet i forhold til klientene som blir tydelig i klientenes tilbakemeldinger i form av små gaver til Senterets rettshjelpere. Internt diskuteres det i Senteret om man virkelig ville gi slipp på dette aspektet.

Styreleder

Men det må naturligvis være lov å spørre om Senterets funksjon på en måte er oppfylt eller sagt på en annen måte, om Senteret med sitt rettshjelpsarbeid har lyktes i å avdekke de relevante diskrimineringsproblemene på feltet. Styrelederen stiller spørsmålet om Senterets rettshjelpsarbeid er nødvendig for evig tid. Parallelt med dette kan det naturligvis også stilles spørsmål om minoritetsbefolkningen skal ha mer effektiv rettshjelp enn for eksempel funksjonshemmede, og dette på bakgrunn av at det rettshjelpstilbudet i utgangspunktet generelt er utilstrekkelig?

To representanter fra KRD

Også i KRD synes det å være oppfatninger om at rettshjelpen for det første har og burde ha en viktig funksjon og for det andre burde være organisert slik at den får en viss tyngde. Dette skulle tilsi at man også fortsatt burde ha et organ som har rettshjelpskompetanse. Dette blir bl.a. begrunnet med at det kreves et organ med den nødvendige spisskompetansen for å kunne føre disse sakene med en viss tyngde i rettsapparatet.⁸⁴

3.6 Oppsummering

Den *kvantitative analysen* (3.2) belyser rettshjelpens utvikling over et tidsrom på 2 år og 7 måneder. Senteret har i denne tiden behandlet i alt 626 saker. En sammenlikning av *sakstilgangen* pr. år er litt problematisk fordi rammebetingelsene, og her spesielt bemanningssituasjonen i Senterets rettshjelpsarbeid, ikke har vært stabile. Tas dessuten de forskjellige tidsperiodene rapportene dekker i betraktning, kan det konstateres at Senteret har holdt et jevnt høyt nivå vedrørende sakstilgang gjennom hele virksomhetsperioden.

Prosentfordelingen av saker for observasjonsperiodene kontrollert mot den totale saksmengden viser for det første den sterke stillingen til arbeidslivssaker som har holdt seg stabilt rundt 29 %. Prosentandelen av saker med bakgrunn i sosial/helse har sunket fra ca. 20 % i utgangsåret til ca. 14 % i 2001. Dette gjelder også for politisaker; deres andel er sunket fra ca. 18 % i utgangsåret til 11 % i 2001. Saker med bakgrunn i utlendingsloven har ligget stabilt mellom 12 og 14 %. De fleste personer som henvender seg til Senteret *bor* i Oslo eller Østlandsområdet (81,5 %). Denne konsentrasjonen synes å ha blitt enda mer tydelig i 2001.

Kjønnsfordelingen viser en skjev fordeling med en kvinneandel på knapt 29 %. Kontrollert mot det totale antall saker viser seg for tidsintervallet 2000-2001 en markert nedgang fra 33 % til ca. 25,5 %. Det er mao. vanskeligere å nå frem til kvinner som har rettshjelpsbehov enn til menn. En fersk undersøkelse fra Juss-Buss viser bl.a. at innvandrerkvinnens rettshjelpsbehov

⁸⁴ I den videre diskusjonen etter at vår observasjonstid ble avsluttet, har KRD lagt seg på en linje hvor det fokuseres på en tilsynsløsning som lavterskeltilbud. For saker som ikke faller under tilsynets kompetanse, foreslås det et supplerende rettshjelpstilbud fra andre aktører.

korrelerte med kvinnenens botid i Norge. Dessuten oppsøker innvandrerkvinner sjelden rettshjelpstiltak på grunn av forskjellige avsilingsmekanismer. Kjennskapet til SMED var også nokså begrenset. Det er klare tegn på at SMED, i tråd med de offentlige rettshjelpstilbudene, ikke når frem til denne gruppen.

Brukernes *gjennomsnittsalder* er på 40 år. Personer med høyere *utdanning* er klart overrepresentert blant Senterets brukere. Brukernes *yrkesstatus* er karakterisert av at halvparten er i arbeid, ca. 25 % er arbeidsledige, 10 % er i en utdanningssituasjon og 15 % er av andre grunner utenfor arbeidslivet. Senterets klienter gir med dette et noenlunde representativt bilde av ikke-vestlige arbeidstakers status i forhold til yrkeslivet belyst gjennom tall fra SSB. Brukernes *etniske opprinnelse* er karakterisert ved at klientene kommer fra alle kontinenter. De største gruppene kommer fra Sentral- og Sør-Asia eller områder fra Tyrkia til Bangladesh og Afrika/Afrika sør for Sahara. Deretter følger tre omtrent like store områder med Øst-Europa, Nord-Afrika og Midtøsten.

Informasjon om Senteret har brukerne fått fra familie og venner (ca. 25 %), organisasjoner/fagforeninger (ca. 22 %) og oppslag i media (ca. 12 %). Kobles det viten om Senteret hos brukere til utdanningsbakgrunn, viser det seg at personer uten fullført grunnskole i all hovedsak har fått kunnskap om Senteret fra familie og venner. Dette viser viktigheten av å bygge nettverk til relevante miljøer for å komme i kontakt med det udekkede rettshjelpsbehovet hos den svakeste gruppen innen minoritetsbefolkningen.

Resultatene av rettshjelpsarbeidet illustrerer at behovet for rettighetsbasert informasjon er stort blant brukere (ca. 60 %). Men disse tallene kan også tolkes på en annen måte: Muligens reflekterer de også rettshjelpens begrensning utover det å kunne gi informasjon om sakens juridiske status. Tallene viser m.a.o. hvor utilstrekkelig dagens lovverk er, og med dette også behovet for rettspolitisk engasjement på feltet diskrimineringsjuss.

På bakgrunn av rettshjelpenes egne utsagn analyseres så i en kvalitativ analyse (3.3) utviklingen av Senterets rettshjelpsarbeid i en prosessanalytisk tilnærming. Det ses her på hvordan informantenes problemer med diskriminering blir til saker, og hvilke organisasjonsmessige rutiner Senteret etter hvert utvikler for bl.a. å organisere saksinntaket. Første møtet med brukere blir beskrevet, likeledes kravet til effektivitet i forhold til klientkontakten. Det ses på Senterets interne samarbeidsformer vedrørende rettshjelpsarbeidet. I et neste skritt tas opp utvalgsriterier i forhold til Senterets saker. Her diskuteres for det første forskjellige seleksjonsmåter over tid for å få bukt med økning i saksmengden. Bl.a. tas opp forholdet mellom klientenes generelle udekkede rettshjelpsbehov og det å signalisere tydelig til klientene at diskrimineringsselementet i brukernes enkeltsaker er hovedsaken. Dermed forsterkes kravet om en sterkere prioritering av rettshjelpsarbeidet etter sakenes art. Senteret har med dette i løpet av våren 2002 gått inn i sin rettspolitisk-instrumentelle fase. Dernest diskuteres Senterets avvisningspraksis. Her er klientenes subjektive oppfatning av å ha blitt diskriminert utgangspunktet for Senteret når det gjelder hvorvidt en skal arbeide videre med saken eller ikke. Så diskuteres sakskategorien prinsipielle saker i forhold til rettsliggjøring og mellom mikro- og makroplannivå eller det å benytte den konkrete rettshjelpen på et mikroplannivå til å illustrere de mer prinsipielle sider som ligger i sakene.

I neste avsnitt (3.4) betraktes Senterets rettshjelpsarbeid i lys av rettssosiologiske problemstillinger. Her diskuteres for det første Senterets rettshjelpsarbeid og diskrimineringsselementet i de enkelte sakene. Dernest ser vi på Senterets lokalisering og

terskelproblemet. I forhold til å oppsøke Senteret synes terskelproblemet å variere med potensielle klienters antatte ressursstyrke. I en ekskurs om klasse- og lagdelingsbegrepet ses det på forskjellige ulikhetsdimensjoner som for eksempel tilhørighetsdimensjonen. Som konkrete hindringer som fører til ikke-deltakelse, eller problemer med deltakelse, diskuteres her språkkunnskap og det å få innpass på arbeidsmarkedet. Som neste punkt tar vi opp Senterets landsdekkende profil og rettshjelpsbehovet. En sammenlikning av den geografiske fordelingen av Senterets brukere med innvandrebebefolkningens generelt, viser at Senterets rettshjelp ikke er landsdekkende. På bakgrunn av Senterets ressursituasjon aksepteres dette av KRD ved at man benytter seg av en pragmatisk tolkning av kategorien ”landsdekkende”. Spørsmålet om rettshjelpsbehovet henger nøye sammen med Senterets landsdekkende funksjon. Klientenes rettshjelpsbehov blir opplevd som uutømmelig av rettshjelperne. Senterets strategi her er å konsentrere seg om de problemer som er primære. Senterets jurister har stått foran en rekke dilemmaer og valg. Det ene omhandler forholdet mellom mikro- og makronivået i Senterets saksportefølge. Burde Senteret i framtiden konsentrere seg utelukkende om saker med et makroperspektiv? For det andre kan rettshjelpere komme i rollekonflikter på grunn av rollen som partsrepresentant og rollen som pådriver. Rettshjelpere blir dessuten i enkelte tilfeller tvunget til å overta rollen som sosialarbeidere i klientmøtet. I et neste underavsnitt diskuteres så rettshjelpens forhold til det rettspolitiske arbeidet. Rettshjelpen danner uten tvil bærebjelken i Senterets virksomhet. Men allerede fra begynnelsen ble Senteret konfrontert med begrensninger i denne strategien på grunn av lovverkets utilstrekkelighet. Senteret har derfor allerede tidlig utviklet en stor rettspolitisk interesse og tilsvarende strategier. Det vises til konkrete områder hvor loven eller enkelte regler i loven ikke strekker til (for eksempel strl §§ 135 a og 349 a og arbeidsmiljølovens § 55 a), eller det argumenteres helt generelt for en egen lov mot etnisk diskriminering. I dens tilblivelsesprosess spiller Senteret uten tvil en viktig rolle. Dessuten settes det i gang store prosjekter i en prosjektorientert proaktiv strategi. Her kan det nevnes advokatundersøkelsen ”Norge – en rettsstat for alle?”, prosjektet om utestedsdiskriminering og hodeplagg-aksjonen. Alle representerer suksessrike innhogg på forskjellige diskrimineringsfelt for å belyse diskriminerings situasjonen.

I et siste avsnitt (3.5) ser vi på rettshjelpens videre skjebne i lys av lovutvalgets arbeid med NOUen. For det første presenteres utdrag av lovutvalgets syn på hvordan SMED bør videreføres. I denne sammenheng diskuterer lovutvalget tre modeller: Videreføre SMED som et rettshjelpskontor i tillegg til å opprette en tilsynsmyndighet (modell 1); omdanne SMED til et kompetansesenter i tillegg til å opprette en tilsynsmyndighet (modell 2); omdanne SMED til Diskrimineringstilsynet (modell 3). Dernest presenteres Senterets, styrelederens og KRDs syn.

Kap 4. Brukerens vurdering av Senterets rettshjelpsarbeid samt 12 fortellinger om opplevd integrasjonsvirkelighet

4.1 Noen innledende bemerkninger

Vi vil i dette kapitlet gir Senterets brukere en stemme. Det er i seg selv viktig at brukernes subjektive fortellinger og oppfatninger kommer frem. Dette er spesielt viktig når det handler om en evaluering av nettopp et Senter mot etnisk diskriminering. Brukernes stemme og den informasjonen dette representerer, vil dessuten kunne gi opplysninger om hvorvidt Senterets tilbud er målrettete og informasjonsarbeidet tilstrekkelig i forhold til målgruppen. En kan også få informasjon om hvilke terskler klientene opplever at de må overvinne for å få kontakt med Senteret. I denne sammenheng vil det også kunne sies noe generelt om brukernes ressurser og evne til å finne seg til rette i det nye samfunnet. Brukernes erfaringer med Senterets rettshjelpstilbud vil igjen være uunnværlig kunnskap for Senteret i strategien for å kvalitetssikre rettshjelpstilbudet.

Det vi vil fokusere på i dette avsnittet, er brukernes subjektive oppfatning av Senterets forsøk på å få løst deres konflikter ved hjelp av jussen og rettslige argumentasjonsstrategier.

Metoden for å spørre etter brukernes subjektive oppfatninger er kvalitativt intervju. Informantene ble valgt ut etter tilfældighetsprinsippet fra et større utvalg av Senterets saker. Intervjuene ble gjennomført av evaluatørene for å garantere at Senterets brukere kunne svare mest mulig upåvirket til en slags ”nøytral” person. Intervjuene ble i noen tilfeller foretatt i brukernes hjem, noe som gav ytterlige informasjonsmuligheter⁸⁵.

De kvalitative intervjuene gav oss et materiale som gir langt mer enn bare et snevert brukerperspektiv. Det skal naturligvis gjøres rede for i dette avsnittet. Det viste seg imidlertid relativt fort, bare etter noen få intervjuer, at Senterets brukere sterkt ønsket å snakke om mer enn rettshjelpen fra Senteret. De tok opp temaer som handler om deres erfaringer med egen integrasjon på forskjellige felter, eller deres opplevelse med mislykkede integrasjonsforsøk. På denne måten vil vår brukerundersøkelse for det første være sterkt *erfaringsbasert* og for det andre speile brukernes *livssituasjon* som sådan, noe som ble tematisert i større eller mindre omfang i intervjuene - ofte bare begrenset av hvor mye tid vi hadde til rådighet. Dette har igjen følger for fokusering i dette avsnittet. Beskrivelse av rettshjelpens muligheter og begrensninger danner i så måte utgangspunktet for, i neste skritt, å få satt fokus på det større og mer generelle integrasjonstemaet⁸⁶.

⁸⁵ Det skal også sies med en gang at denne fremgangsmåten i noen tilfeller hadde sine omkostninger fordi intervjueren ble involvert i problematiske og til dels eksistensielle livssituasjoner som på grunn av intervju situasjonen og det å ikke være medarbeider i Senteret ble vanskelig å takle. Vi vil komme tilbake til dette.

⁸⁶ I motsetning til Senterets rettshjelpere kunne vi i intervjuene etablere en setting preget av en løsere samtalestruktur som ikke var preget av måtte raskt finne frem til de juridisk relevante fakta for å løse problemet.

4.2 Den egentlige brukerundersøkelsen

4.2.1 Metode

4.2.1.1 Kort om forhistorien

Som vi har vært inne på i metodekapitlet (kapittel 1) var både Senteret og Senterets styre allerede før den egentlige starten av evalueringen skeptiske mot evalueringen generelt og spesielt mot vår eventuelle kontakt med klientene (se protokoll styremøte 2/99 - 6. mai 1999, sak 11/99). I det første møtet mellom evaluatørene og samtlige av Senterets ansatte den 24. november 1999 ble blant annet dette spørsmål tatt opp. Senteret presiserte senere sitt syn om evaluatørenes eventuelle kontakt med brukere på følgende måte: ”Som følge av styrets vedtak 11/99 ble det spesielt satt fokus på at evaluatørene ikke vil kunne få anledning til å få innsyn i Senterets enkeltsaker gjennom direkte kontakt med Senterets klienter” (styremøte 6/99 - 9.12.1999 - dagsorden, sak 36/99). Dette synet ble i referatet fra det samme styremøtet nyansert på den følgende måte: ”Brukerperspektivet (i form av direkte kontakt mellom Senterets klienter og evaluatørene) er viktig for forskerne. Både Senteret og styret er skeptiske til dette både fordi Senterets rettshjelpsfunksjon står sentralt i Senterets mandat og at denne virksomheten innebærer en taushetsplikt som vanskelig lar seg kombinere med en brukerkontakt utført av en tredje instans. Det ble enighet om at man ønsker å gå grundig inn i denne utfordringen i løpet av evalueringsperioden og bruke den tiden som er nødvendig til å komme frem til en god løsning” (Styremøte 6/99 - 9. desember 1999 - protokoll, sak 36/99).

Forskjellige fremstøt fra vår side for å komme i en diskusjon med Senterets daglige leder vedrørende en mulig fremgangsmåte for den planlagte kontaktopprettelsen med Senterets brukere, førte i den følgende tiden ikke til noen konkrete resultater.

På bakgrunn av en konflikt vi hadde med Senteret i sensommeren 2001 (se kap. 1) ble det den 9. oktober avholdt et møte mellom styrelederen, Senterets daglige leder og evaluatørene, hvor også forskergruppens ønske om gjennomføring av brukerundersøkelsen ble tatt opp igjen. Fra referatet for dette møte siterer vi følgende:

2. Forskergruppen oversender daglig leder i SMED snarlig en skisse om den planlagte brukerundersøkelsen og dens mulige metodiske vinklinger. Dessuten avklares av forskergruppen spørsmål omkring brukerundersøkelsen som er knyttet til dens etiske og juridiske sider. 3. Evaluatørene sender en søknad til den rette instansen (Statens datatilsyn) vedrørende forespørsel om innsyn i SMEDs arkiv dersom det er behov for dette.

Den planlagte skissen for brukerundersøkelsen - Notat om brukerundersøkelse (se vedlegg) - ble sendt til Senteret 30.10.2001. 9. november 2001 gav Senteret et første signal om at Senteret i prinsippet var positivt innstilt til en brukerundersøkelse. Man ønsket imidlertid blant annet å få presisert spørsmål om søknad om konsesjon til Datatilsynet, spørsmål omkring kontakt med brukerne og deres eventuelle samtykke til å bli intervjuet, gjennomføring av selve intervjuene og innsyn i brukernes saksmapper.

I vårt svar av 20.11.2001 ga vi en del nødvendige kommentarer til det ovennevnte brevet. Dessuten vedlegges det utkast til en orientering om prosjektet som var tenkt sendt til de aktuelle brukere på forhånd (informasjon om brukerundersøkelse - se vedlegg), samt to skjemaer for underskrift av samtykke (Samtykkeerklæring I - Intervju. Samtykke til intervju og Samtykkeerklæring II - innsyn og intervju med saksbehandler, se vedlegg).

Datatilsynet ble kontaktet for å formidle våre forskningsplaner. Tilbakemeldingen var at vi i hvert fall ikke behøvde å gjøre mer enn å sende melding om hva vi ville gjøre. Dette ble gjort, og kvittering for at melding var mottatt ble oversendt oss. Den endelige fremgangsmåten ble så fastlagt i et møte med Senterets medarbeidere og evaluatørene den 30.1.2002.

Vi kan med dette gå over til å skissere den egentlige metodiske fremgangsmåten i brukerundersøkelsen.

4.2.1.2 Den metodiske fremgangsmåten

Den metodiske fremgangsmåten var primært orientert mot å finne frem til handlemåter som for det første ville være mest skånsomme i forhold til Senterets klientell. For det andre skulle de forskjellige rutinene foran selve intervjuene sikre den enkeltes klients mulighet til å forstå hensikten med intervjuet og til selv å avgjøre om han/hun ville la seg intervjuet. Denne prosedyren ble iverksatt i tett samarbeid med Senterets medarbeidere.

Det første utvalget på 40 saker ble trukket med basis i en liste over alle saker åpnet i Senterets saksarkiv i 2001 (alt i alt 217 saker) etter tilfeldighetsprinsippet. Sakene ble deretter nummerert i rullerende rekkefølge. Utvalget ble påbegynt med sak nr. 1 i utvalget, og deretter ble hver femte sak trukket ut. Det ble dessuten trukket ut et utvalg II etter en tilsvarende fremgangsmåte hvor man begynte med sak nr. 2 i utvalget (arbeidsskritt 1).

Etter gjennomgang av denne utvalgsprosessen fant Senterets jurister at det var flere saker i utvalg I som ikke egnet seg. Det var forskjellige grunner til dette, for eksempel at det var klienter med psykiske problemer i utvalget. Etter en diskusjon om dette problemet ble det avgjort å arbeide med utvalg II (arbeidsskritt 2).

Alle saksmapper i utvalg II ble deretter gjennomgått for å finne frem til klientenes adresser og telefonnummer. Av disse 40 sakene ble det deretter trukket annenhver sak, dvs. sak 2, 12, 22 osv utvalg II, del 1). Etter avtale med evaluatørene ble saker hvor det var særskilt vanskelig å komme i kontakt med klienten byttet ut med den neste sak i rekkefølgen i saksarkivet. Dette skjedde kun i tre - fire saker. Dette utvalg ble kalt utvalg II del 1 (arbeidsskritt 3).

Dessuten ble det valgt ut fem saker fra et utvalg på 21 saker med en lang tidshorisont. Det handlet med andre ord om saker hvor Senterets jurister hadde viet mye innsats over tid, og som representerte et interessant og ikke-typisk saksområde. Denne sakslisten med 21 saker ble satt sammen av Senterets jurister (arbeidsskritt 4).

Den 20. februar 2001 ble et informasjonsbrev sendt på engelsk og norsk (se vedlegg) til utvalg II del 1 samt de fem klientene med langvarige saker (arbeidsskritt 5).

To dager senere ble alle 25 på den endelige listen forsøkt kontaktet av to av Senterets medarbeidere med spørsmål om de kunne tenke seg å bli intervjuet av evaluatørene. Alle medarbeiderne benyttet samme fremgangsmåte. Prosedyren var slik at hvis klientene sa seg villig til dette, skulle de få brev fra evaluatørene med informasjon om undersøkelsen. I den første ringerunden sa åtte personer ja. Deretter ringte en tredje av Senterets medarbeidere til de øvrige personene. Ytterligere fem av Senterets klienter sa ja. Neste dag kom det klarsignal

fra en klient til. Denne listen med 14 klienter med navn, adresselapper og telefonnummer ble så sendt til evaluatørene (arbeidsskritt 6).

Arbeidsskritt 1 - 6 ble altså utført av Senterets medarbeidere. I neste skritt ble vårt eget brev datert 27.2.2002 med informasjon om brukerundersøkelsen (se vedlegg) sendt til dette utvalget på 14 personer. Få dager senere ringte en av evaluatørene hver av disse utvalgte klientene med spørsmål om de stadig var villig til å bli intervjuet, og for eventuelt å få avtalt tidspunkt og sted for intervjuet. Vi kom i kontakt med samtlige 14 personer og fikk avtalt, og etter hvert gjennomført 13 intervjuer. Intervjuet med den fjortende klienten kom til syvende og sist ikke i stand fordi vedkommendes mobiltelefon ikke kunne nås mer. De 13 intervjuer som ble gjennomført representerer ni saker fra utvalg II del 1 og fire fra utvalget med langvarige saker.

4.2.1.3 Noen opplysninger om intervjusituasjonene

Den største delen av intervjuene ble foretatt i løpet av mars 2002. På grunn av problemer med å finne et passende tidspunkt, kom noen få av intervjuene ikke i stand før april/mai. Med unntak av ett intervju ble samtlige gjennomført av én evaluatør. I det ene tilfellet var det to. Før intervjuet begynte, ble informantene forelagt de allerede nevnte skriftlige samtykkeerklæringene - samtykkeerklæring I - intervju og samtykkeerklæring II - innsyn og intervju med saksbehandler. Intervjupersonene ble bedt om å lese disse og deretter gi sitt skriftlige samtykke. Ingen av informantene hadde noen innvendinger mot dette. I selve intervjusituasjonen ble det benyttet (en veiledende) intervjuguide (se vedlegg).

Kontoret til den ene evaluatøren ble brukt som *møtested* i mer enn halvparten av intervjuene (7), men det ble også foretatt intervjuer i informantenes hjem (3). I de fleste tilfeller var det begrunnet i at informantene bodde utenbys. I to tilfeller ble intervjuene foretatt på "nøytrale" plasser som et venterom på et bibliotek eller på et kontor i et utenbys institutt. I det ene intervjuet som ble foretatt pr. telefon ble informantenes svar notert parallelt.

Med to unntak ble intervjuene tatt opp på bånd og senere transkribert. I ett tilfelle ønsket informanten ikke båndopptak, men hans svar ble notert for hånd. Telefonintervjuet kunne ikke tas på bånd.

Lengden på intervjuene varierer en del. Det korteste intervjuet varte 30 minutter, det lengste 2 timer, men i denne tiden er det også inkludert tid for å spise middag sammen med informanten. Gjennomsnittstiden ligger på litt under 70 minutter.

Noen av intervjuene ble veldig følelsesladete på grunn av informantenes tidligere opplevelser både i det opprinnelige hjemlandet og i Norge, og den aktuelle situasjonen de befant seg i på selve intervjutidspunktet. Dette medførte igjen at vi i noen tilfeller måtte oppgi den rene forskerrollen, og aktivt gi råd i den spesifikke situasjonen. I noen situasjoner nærmet vi oss det å bli en slags medhjelper uten oppdrag for Senteret. Det å innta en ren forskerrolle, anså vi i noen av disse intervjuene som ikke tilpasset situasjonen og informantenes behov. Vi vil komme tilbake til dette (4.3.3.2). Det var også delvis begrunnet i at noen av informantene nok hadde vanskeligheter med å differensiere mellom rollen som uavhengig forsker/evaluatør og en medarbeider/jurist på Senteret på den andre siden, selv om vi gjorde alt for å avklare

dette på forhånd. Så kom det i enkelte tilfeller til at informanter ringte oss senere, og i et tilfelle også besøkte oss på kontoret jevnlig⁸⁷.

4.2.2 Noen statistiske opplysninger om brukerne

Det ble som sagt foretatt 13 intervjuer. To av informantene var kvinner (15,4 %), 11 menn (84,6 %). Den yngste av informantene var 23 år, den eldste 60. Gjennomsnittsalderen ligger på 44 år, med en klar overvekt av informanter i 40- og 50-årene. Informantene kommer stort sett fra arabiske, østasiatiske eller afrikanske land (Pakistan (3), Nord-Afrika (2), Midt-Østen (2), øvrige Afrika (3)). To kommer fra europeiske land. Bosetningstiden i Norge er delvis svært lang med en topp på 34 år. Den korteste tid lå på 3 1/2 år. Gjennomsnittet lå på 16 år, noe som viser at de fleste av informantene hadde en relativ lang bostid i Norge. Halvparten av informantene hadde norsk statsborgerskap. En god del av informantene hadde utdanning på høyskolenivå enten fra hjemlandet eller fra andre utdanningssteder.

4.2.3 Kontakt med Senteret

Personene representert i vårt utvalg hadde kommet i kontakt med Senteret på forskjellige måte. Ca. halvparten hadde selv hørt eller lest om Senteret. Noen hadde lest om Senteret i publikasjoner eller brosjyrer fra for eksempel UDI, andre hadde lest om Senteret i avisene.

Den andre halvdel ble enten tipset om Senterets virksomhet fra venner, bekjente fra minoritetsmiljøet eller fikk informasjon om Senteret i et møtested for egen minoritetsgruppe. I flere tilfeller (fire) kom kontakten i stand via ARS eller OMOD som henviste klientene til Senteret på grunn av dets spesifikke juridiske kompetanse. Men klientene i vårt utvalg ble også tipset om Senteret fra andre myndigheter som for eksempel Arbeidstilsynet eller fra egen advokat med argumentet at hvis advokaten selv skulle ta saken, ville det koste.

4.2.4 Problemområdene som dannet grunnlaget for å oppsøke Senteret

Flesteparten av sakene Senteret får dreier seg om spørsmål omkring arbeidslivet eller tilgang til arbeidslivet. Det handler om urimelig og urettferdig utnyttning på arbeidsplassen inklusive mobbing eller generell diskriminering, eller at arbeidsgiveren urettmessig holder arbeidslønn tilbake.

Men det handler også om generelle tilgangsproblemer til arbeidsmarkedet som sådan. Dette synes primært å gjelde for innvandrere/flyktingene med høyere utdanning. Klienter føler seg i denne sammenheng diskriminert på kvalifiseringskurs eller når de stadig få avslag på jobbsøknader tross rikelige kvalifikasjoner inklusive diverse utdanningsgrader fra utenlandske og norske universiteter. Det som noen av disse klientene i tillegg opplever som svært diskriminerende, er at velmente handlinger fra forskjellige statlige instanser fortoner

⁸⁷ Dette er en observasjon som beskrives i metodelitteraturen som nokså vanlig. Personer i en utsatt og vanskelig situasjon vil ofte ha vanskeligheter med å oppfatte hva som er mening med en undersøkelse. Og de vil også ofte ha vanskeligheter med å plassere den som intervjuer dem. Dessuten er deres situasjon preget av et stort behov nettopp å snakke med en person om sine problemer (Winsløw 1991). I sammenheng med *det å bli ydmyket* gjennom utestedsdiskriminering, viser derimot Gotaas til motsatte erfaringer i intervju situasjonen med afrikanske menn (Gotaas 1996, s. 45 f).

seg som dramatiske statusdegraderinger. Det kan handle om klassifisering som uføretrygdet eller handikappet for å muliggjøre visse statlige ytelser.

Men det handler også om diskriminering som oppleves i det daglige livet. Eksempler i dette utvalget går fra utestedsdiskriminering, til diskriminering ved Oslo Sporveier, ved en dagligvarekjede og på boligsektoren. I noen av disse tilfellene synes diskrimineringsproblemet å ha blitt skjerpet ved at politiet tilkalles av en av partene.

4.2.5 Karakteristikk av Senterets arbeid og innsats

Det er ikke overraskende at klientenes vurderinger av Senteret er svært forskjellige. Dette er avhengig av egen sak, dens rettsliggjøringspotensiale, og naturligvis utfallet av saken. Vi vil i det følgende skille mellom vurderinger som er myntet på de individuelle juristers arbeid i de enkelte saker og vurderinger som er myntet på selve Senteret som (rettshjelps-)organisasjon.

4.2.5.1 Grad av tilfredshet med rettshjelperne

Ros og begrunnelse for tilfredshet

En god del av Senterets brukere karakteriserer kontakten med, og arbeidet til, Senterets rettshjelpere i svært positive ordelag. Som eksempler på slike positive vurderinger kan det nevnes utsagn som

Jeg hadde kontakt til en veldig flink kvinne.

Da jeg kom til Senteret så syntes jeg at hun som var der virket veldig dyktig, og hun skjønte at det var mange problemstillinger.

Jeg var kjempefornøyd med X. Xs arbeid, klageskriv osv. var helt perfekte.

Jeg følte at Y var veldig rutinert, og hun virket ganske sterk og erfaren.

Noen roste Senteret som sådan, men dette er naturligvis også en karakteristikk av enkelte rettshjelperes arbeid:

Men jeg takker dette Senter mot etnisk diskriminering, de har gjort en veldig bra jobb.

Som begrunnelser for denne svært positive vurderingen av Senterets arbeid vises til Senterets gode faglige arbeid som oppleves å ha den nødvendige profesjonaliteten også i forhold til saksfremstillingen presentert av brukeren:

Det viktigste poenget med Senteret er at de vurderer saken først, det kan hende at jeg gir falsk informasjon. De starter ikke arbeidet uten at de har gransket saken selv gjennom fagfolk og det er veldig viktig. På denne måten tror jeg Senteret gjør en glimrende jobb.

Denne faglige tyngden i Senterets arbeid blir også understreket i følgende utsagn:

De hørte på meg, de skrev et brev, de vurderte alle de papirene som var lagt til grunn og kom opp med en tilbakemelding og skisserte en rekke poenger som kunne være nyttige for jobbmuligheter i framtiden.

Som en videre begrunnelse for den positive vurderingen av Senterets arbeid trekker en annen bruker en parallell til den måte man prøver å løse problemer i vedkommendes tidligere hjemland:

Vi trenger et SMED her for når jeg fant ut at det var ingen som kunne hjelpe meg og prøvde å få hjelp fra noen. (...) Det er vanlig for oss når vi har problemer så går vi til slektninger og venner, så Senter mot etnisk diskriminering er som slektninger for meg.

Dette poenget at Senteret fremstår som en nær og fortrolig hjelpeinstans er også en annen av Senterets brukere inne på:

Det hjelper å klage og snakke med kollega. Det er viktig å snakke med folk på Senteret. Problemet til utlendingene er ofte at de ikke vet hvilken ting hjelper. Det er bra at det finnes Senteret mot etnisk diskriminering fordi hvis man var alene og skulle sende noe (søknad, vår anmerkning), ville man ikke bli hørt.

Som vi ser fortøner Senteret seg som en instans som er brukerne svært nær og fortrolig - en instans man kan henvende seg til som til et familiemedlem. Men det ligger noe mer i disse utsagnene. Senterets arbeid fortøner seg dessuten som en slags ”høytaler” for å bli hørt i det nye hjemlandet. Vi har allerede vært inne på den sosiologiske diskusjonen omkring tilhørighetskategorien som en av flere ulikhetsdimensjoner (se 3.4.3). Vi kan nå tilføye at det å kunne delta i et samfunn og bli hørt blant annet krever organisasjons- og konfliktevnne (Offe 1973). Utsagnene sitert ovenfor tyder på at disse innvandrernes situasjon er preget av åpenbare mangler i så måte. I sosiologien diskuteres en del strategier for å øke deltakelsesgraden for slike (person-)grupper. Det å gi *advokatorisk hjelp* er mest relevant i forhold til Senterets arbeid. Med dette menes ikke først og fremst advokathjelpen som Senteret i hovedsak tilbyr, men det faktum at en persongruppe som ikke selv når godt nok frem får en stemme som blir hørt ute i samfunnet (se Papendorf 1985, s. 63).

Vi har her forsøkt å beskrive Senterets funksjon for innvandrere generelt. En bruker peker på den individuelle verdien av rettshjelpenes arbeid:

Jeg tror de har gjort alt de kunne, så jeg følte en omsorg gjennom den prosessen hvor de hadde kontakt med meg, så det ble en samtaleterapi i tillegg i saken. På denne måten har de gjort en kjempejobb.

Senterets rettshjelp kan med andre ord få en slags terapeutisk funksjon for enkelte brukere. Den juridiske bearbeidelse av brukernes problem skjer på en måte hvor løsningen av det egentlige juridiske problem åpenbart ble presentert i en større kontekst. Vi antar at rettshjelperen i dette tilfellet klarte å tydeliggjøre utgangspå problemene i denne saken for brukeren slik at han fikk en forståelse for konfliktutviklingen.

Kritikk

Det finnes imidlertid også utsagn i vårt intervjumateriale som er mer kritiske til rettshjelpenes og Senterets arbeid, eller som helt generelt ser mer nøkternt på rettshjelpens muligheter.

Eksempelvis kritiseres rettshjelperen for å mangle erfaring i den spesielle saken:

Hun hadde ikke noe erfaring med sånt og jeg var ikke fornøyd med dem. Det var en enkel sak, men hun forsto ikke egentlig.

I denne spesielle saken kritiseres altså Senterets rettshjelpere for ikke å ha vurdert mulighetene som etter klientens syn lå i saken på samme måte som han selv. Klienten løste til syvende og sist sitt problem selv ved å koble inn egen advokat.

Men det kom også krass kritikk av Senterets arbeid fra en bruker.

Hun var meget uhøflig. Hun så på min CV og sa at jeg måtte lære meg hvordan jeg skulle skrive søknader. Jeg eksploderte her og sa at jeg måtte gå. (...) Jeg ville sette tilbake kaffekoppen til kjøkkenet, men hun sa at jeg skulle gå. Jeg følte meg kastet ut.

Dette eksemplet og utsagnet kommer fra en bruker som av ulike årsaker er svært sårbar. Rettshjelperens velmente forslag om å forbedre fremstillingen i søknaden, fikk begeret til å flyte for brukeren som allerede var i en vanskelig livssituasjon. Men dette eksemplet viser også at rettshjelperne kan bli konfrontert med brukere eller situasjoner hvor utdannelsen som jurist og den vanlige ”fingerspitzengefühl” ikke er tilstrekkelig for å håndtere ytterst problematiske rådgivningssituasjoner. Det vi her sikter til, er at Senterets brukere ikke sjelden sliter med psykiske problemer som egentlig burde tilsi at man kontaktet psykolog- eller psykiaterhjelp i, eller etter, en rådgivningssituasjon.

Brukernes sårbarhet synes helt generelt å være et gjennomgående problem som fort kan bli akutt i en rådgivningssituasjon. En av informantene følte seg for eksempel sviktet av rettshjelperen fordi hun hadde sluttet i Senteret mens hennes sak plutselig utviklet seg veldig fort.

Nei jeg syntes at X har sviktet meg fordi hun sa at de hadde forberedt en oppsigelse og så sluttet hun å jobbe i Senteret på denne tiden.

Eller en annen bruker som fikk vanskeligheter med å akseptere at Senteret ikke ville føre hans sak videre.

Jeg følte at jeg tapte ansikt overfor dem (Senteret, vår tilføyelse), at jeg hadde brukt min tid og energi, jeg følte at det ikke var rettferdig. Jeg sa til lederen i Senteret, det var en sak hvor den fornærmede bør være tilstede på et sånt møte og gi uttrykk for sitt syn, de sitter i Senteret der og tar avgjørelse - de såkalte juristene, de tar avgjørelser over hodet på folk, det synes jeg er udemokratisk.

Denne brukeren kjørte saken alene videre og fikk - til syvende og sist hjulpet igjen av Senteret – i stand en løsning som han var tilfreds med. Det som her muligens var et utløsende moment for konflikten denne brukeren hadde med Senteret, var at han er en svært ressurssterk person. Det vil si at han derfor selv kunne ”investere” mye energi i å få i stand en løsning eller få den i hvert fall langt på vei. Det som kan spørres her om Senteret kan gi en så tett oppfølging i hvert enkelttilfelle som brukeren forlangte.

Makt- og andre spørsmål

Det som ble ytret fra flere brukere, er en kritikk eller en vurdering av at Senterets muligheter er mer eller mindre begrenset på grunn av den aktuelle rettssituasjonen, Senterets ressursituasjon og/eller Senterets manglende ”politiske” makt generelt. Førstnevnte problem kan illustreres ved følgende tre utsagn:

Senteret hjalp meg med den saken, men jeg tror at de må hjelpe mer. De sier at de må følge lover og regler som de har og sånn, men de hjalp meg i alle fall.

De har gjort en veldig god jobb, men deres myndighet og kapasitet er begrenset, det må man respektere, de kan ikke gå over grensen.

Senter mot etnisk diskriminering kan ikke gjøre så mye, de kan skrive brev. Det er loven, det er politikere, det er media som kan gjøre det.

Det disse brukerne viser til, gjenspeiler egentlig en nokså ”realistisk”, i betydningen nøktern, oppfatning av de muligheter eller begrensninger Senteret i sitt daglige arbeid er konfrontert med, nemlig de utilstrekkelige rammebetingelser som gjeldende lovverk gir for et antidiskrimineringsarbeid. Forslagene for å få forandret situasjonen i det tredje sitatet kunne nesten tas som sammenfattende beskrivelse for Senterets konkrete arbeid og utvei.

Et beslektet argument viser til Senterets begrensede ressurser. Denne kritikken materialiserer seg i en kritikk av Senterets arbeid som å ha tatt altfor lang tid.

Jeg vet ikke, jeg har kontaktet dem i august, og jeg vet ikke hvor lang tid det tar eller hvordan de jobber, men jeg fikk brev for 3 uker siden. (...) Hvis de gjør jobben fortere så er det bedre for meg, kanskje jeg finner en løsning på hva jeg kan gjøre videre.

Det kunne tenkes at den lange saksbehandlingstiden denne brukeren kritiserer, er begrunnet i Senterets vanskelige bemanningssituasjon. Men vi tror at denne brukerens kritikk egentlig problematiserer noe annet, nemlig den tidsbruken som er nødvendig når det søkes etter administrativjuridiske løsninger. Dette må stort sett ses uavhengig av Senterets innsats. Det siste argumentet i denne sammenheng tematiserer Senterets ringe makt. Også dette sees nokså nøkternt fra noen brukere:

De vil hjelpe, men de har veldig lite makt.

Brukerne krever rett og slett et Senter med mer makt. I denne sammenheng kommer det til urealistiske forestillinger eller til og med maktfantasier:

Men i selve saken tror jeg ikke Senter mot etnisk diskriminering har gjort så mye som jeg forventet. Når du hører ”Senter mot etnisk diskriminering”, så tror man at man skal finne rettferdighet. Det er vanskelig å finne rettferdighet i denne verden. (...) Jeg har lest litt at Senteret skriver litt om innvandrere og sånn, men ikke på den måten som jeg forventet, jeg forventer mer. De må gripe hardt inn på sånt. Jeg bruker å si som jeg lærte av min far ”håp og drømmer er gratis”.

Denne brukernes utsagn er nokså ambivalent. På den ene siden legger han forventninger i et Senter mot etnisk diskriminering som selv skal kunne slå ned på diskriminering. Det som denne brukeren med andre ord krever, er et Senter med et håndhevingspotensiale. På den andre siden vet han at hans ønske muligens er urealistisk. En annen bruker krever helt eksplisitt mer makt for Senteret uten at han problematiserer noe mer hvordan dette konkret burde operasjonaliseres. Enda en annen bruker kommer dog med en del konkrete, praktiske forslag for å bedre Senterets muligheter i sitt antidiskrimineringsarbeid.

Det negative er at de ikke hadde så mye makt, de er for små, de er i Oslo og jeg er i (...), de kan ikke komme til meg hvor saken er, de kan ikke kontakte Arbeidskontoret. De hadde ikke tolk, så jeg tror at på den saken så var det mye om språk. (...) Dette Senteret er ikke nok, hvert fylke må ha et sånt også, og de må ha tolk for det med diskriminering betyr at det er utlendinger, det er masse ting jeg vil fortelle deg, men jeg finner ikke riktige norske ord. De må kunne reise til folk der hvor konflikten er, da

kunne det blitt mer rettferdighet for meg og også for andre. (...) Jeg ville gjerne at hvis de har et lite kontor på alle arbeidskontorer i Norge, fordi de meste problemer er blant folk som arbeider, arbeidskonflikter. Så et lite kontor eller en person som kan råde og som de kan snakke med, arbeidskontorene er på en måte staten. Så en person fra Senteret kan være der og løse problemer før de blir for store eller være rådgiver, for utlendinger er det veldig viktig med personlig kontakt, ikke telefon, for det er språkproblemer.

Her kreves eller foreslås det altså et mye mer omfattende og slagkraftig Senter som i denne brukers forståelse må kunne tilby språkkompetanse i rådgivningssituasjonen, være mer oppsøkende for å muliggjøre en personlig rådgivningssituasjon i større utstrekning eller - som visjon - en forankring av Senteret mot etnisk diskriminering i landets arbeidskontorer fordi arbeidskonfliktene ble identifisert som viktigst av denne brukeren.

4.2.5.2 Noen kommentarer i tillegg

Det som generelt kan sies om brukernes vurdering av Senterets innsats i de enkelte sakene, er at de naturligvis ikke kan sies å være representative i en metodisk snever betydning, til det er vårt utvalg ikke stort nok. Men vi tror likevel at disse utvalgte klienters syn og opplevelser er nokså karakteristiske og derfor kan gi en pekepinn på hvilke aspekter ved Senterets rettshjelpsarbeid som oppleves som positive eller som negative. Det som også preger en del av våre informanternes vurderinger, er at de ikke ser (eller ikke kan se) det ofte betydelige arbeidet og de intellektuelle omkostninger som ligger bak de løsningene rettshjelperne har funnet frem til. Det handler her ofte om en hjelp som en privatpraktiserende advokat vanligvis ikke ville kunne tilby på grunn av det generelt lave inntjeningspotensialet i slike saker.

Vi har allerede vært inne på enkelte informanternes mer eller mindre realistiske forventninger til jussens potensial for å finne løsninger på deres problemer eller begrensninger som ligger der. Jussen kan i denne sammenheng ifølge rettssosiologen Albrechtsen (1974, 87 flg.) betraktes som "språk" som transformerer forskjellige saksforhold til relasjoner mellom personer – det vil si begreper som gjelder rettigheter, plikter og kompetanseforhold. I et maktperspektiv er dette "språket" på feltet diskrimineringsjuss inntil nå lite utviklet – dette viser Senterets saker over tid overtydelig. Men Senterets løsningsveier, ved at man i enkelte tilfeller finner frem til innovative løsninger eller viser en enorm innsats hvor ingen annen rettshjelper ville kunne vise noe tilsvarende, kan karakteriseres som spiren til etablering av et juridisk entreprenør- eller motmaktspråk (om motmaktbegrepet se Mathiesen 1982) på feltet diskrimineringsjuss. Her er i det hele tatt Senterets saksmateriale som sådan av uunnværlig verdi fordi det kan benyttes (og har blitt benyttet) i en langtidsstrategi for å forandre den utilstrekkelige rettssituasjonen på feltet diskrimineringsjuss i Norge (se kapittel 3).

Brukerne har naturlig nok ofte store vanskeligheter med å forstå de begrensende rammebetingelser Senteret er konfrontert med og som delvis utgjøres av gjeldende rett på diskrimineringsfeltet.

Løsningen brukerne i enkelte tilfeller får i stand, representerer for så vidt heller ikke en "bedre" utnyttelse av det juridiske potensialet i sakene deres, men det å kunne vise en enorm konfliktevnene over lang tid (se om begrepet 4.2.5.1) i forhold til konfliktpartneren. Noen av våre informanter representerer tydeligvis denne mindre gruppen innen brukergruppen som helhet (fortelling 7-10).

Andre informanter igjen var preget av at de hadde vanskeligheter med å huske navnet på den rettshjelpsinstans som hjalp dem, nemlig Senter mot etnisk diskriminering. Vi har tre forklaringer på dette som delvis også vil opptre parallelt. For det første kan det rett og slett handle om Senterets lange og vanskelige navn. For det andre kan dette være et tegn på disse informantenes ringe delaktighet i samfunnet Norge. For det tredje er også noen av informantene så fokusert på egen sak og livssituasjon generelt at annet bare synes å bli mindre viktig og på en måte diffust.

4.3 Casestudie: Det å komme til et fremmet land og det å møte den fremmede: den vanskelige, langvarige og smertefulle integrasjonsprosessen

Hva må det til for at man skal bli godkjent? Jeg spiser lutefisk, pinnekjøtt og fiskeboller og jeg drikker som f... . Hva skal til?

Dette nødropet fra en av informantene sammenfatter problemet med å bli akseptert i det nye hjemlandet på en nesten satirisk måte. Hvis man tar det satirisk overtegnete stereotypiserte bildet av å være ”norsk”, så oppfyller vår informant mye av dette, men likevel får han ikke avlagt sin status som innvandrere. Det å ha fått norsk statsborgerskap, norsk kone, barn som studerer på norske universiteter, ha levd 30 år og mer i Norge og hele tiden ha vært i arbeid og med dette en god skattebetaler, er åpenbart ikke nok. Hva skal til?

Vi har inntil nå presentert vårt materiale fokusert på klientenes syn på Senteret og Senterets arbeid vedrørende egen sak. Det viste seg i intervjuprosessen relativt fort at Senterets klienter hadde mye mer på hjertet enn ”bare” å gi en vurdering av Senterets innsats. Samtlige informanter hadde minst én, men mange ganger også flere, omfattende historier å fortelle om sine spesifikke problemer med integrasjonen. Vi fikk inntrykk av at disse fortellingene hadde vært enda omfattende hvis intervjusituasjonen ikke hadde satt begrensninger vedrørende tidsressurser på både informant- og intervjuerside.

Senterets saker generelt, og derved naturligvis også vårt materiale, representerer et materiale om integrasjonens vanskeligheter eller, for å tilspisse argumentet, sider ved integrasjonen hvor den er (delvis) mislykket. Derved tegnes et selektivt bilde fordi sakene til Senterets klienter illustrerer alvorlige problemer ved integrasjon av innvandrere og flyktingene. Men når vi sier selektivt bilde, så mener vi med dette ikke at bildet muligens er skjevt i den forstand at bildet tegnes for dramatisk. Tvert imot kan det regnes med at bare de mest ressurssterke finner veien til Senteret. Det kan med andre ord regnes med at integrasjonsvirkeligheten er enda verre.

Til slutt: Disse fortellingene er brukernes fortellinger. Det handler med andre ord om deres subjektive opplevelser. Om disse er i overensstemmelse med en slags ”sann” eller ”objektiv” virkelighetsbeskrivelse, er her ikke poenget. Det vi her fokuserer på, er i lys av *Thomas-teoremet* handlingskonsekvensene en opplevd eller definert situasjon vil få for personen⁸⁸. For det andre vil presentasjon av disse fortellingene følge et mønster hvor det vil skje en viss progresjon i deres alvorlighetsgrad.

⁸⁸”If men define situations as real, they are real in their consequences” (Thomas/Thomas 1928, s. 572).

4.3.1 Historier om arbeidslivet eller den praktiske integrering

Saker fra arbeidslivet er den største gruppen i Senterets rettshjelp. Arbeidslivet er et av de helt sentrale områder for å kunne vurdere en integrasjonsprosess som vellykket eller mislykket. Dette gjelder for alle nivåer i forhold til kvalifikasjoner innvandrere kan vise til individuelt. Vi vil i det følgende illustrere dette i forhold til forskjellige fortellinger om informantenes individuelle erfaringer i så måte. Noen av disse fortellingene har gitt oss en slags "deja-vu"-opplevelse som synes å springe ut av Wallraffs avsløringer i 70-årene om den elendige og uverdige arbeidssituasjonen for blant annet innvandrere.

4.3.1.1 Rapport fra arbeidslivet I: To fortellinger fra arbeidslivet sett nedenfra

Første fortelling

Informanten arbeidet som produksjonsmedarbeider i en bedrift i to måneder. Det var en gjensidig oppsigelsesfrist på 14 dager i prøvetiden. Informanten leverte en oppsigelse fordi han mente at arbeidsforholdet ikke var som det skulle ha vært. På siste arbeidsdag ble han fortalt at han måtte arbeide en stund til, ellers ville han ikke motta lønn for september måned. Derfor besluttet informanten å arbeide ni dager til. Han fikk aldri utbetalt lønnen sin tross flere henvendelser til arbeidsgiveren. Senteret skrev et brev til arbeidsgiver og informantens lønnskrav ble utbetalt noen dager senere.

Dette er den nøkterne beskrivelsen tatt fra Senterets erfaringsarkiv.⁸⁹ Ved hjelp av vårt intervjumateriale kan denne juridiske konfliktløsningen rekonstrueres slik at grunnkonflikten eller den mer helhetlige fortellingen kommer til syne⁹⁰.

Det var så dårlig miljø og det var ingen pauser for meg og de snakket så dårlig om meg. Han som var der jobber i politiet og sa at i vaskeriet så var det han som var loven. (...) Jeg røyker og når jeg ville ta en røyk så sa han at når jeg tok en røyk så ble den fem minutter så han tok kalkulatoren. Jeg sa etter en time så kan man ta fem minutter for det er lov, men han sa at det var han som bestemte. (...) Jeg var ikke alene der, alle ble behandlet likt, alle var i samme situasjon og var redd for å miste jobben. (...) Det var vanskelig for meg å jobbe som slave, jeg er ikke en maskin, begynne kl. 7 og ikke kan drikke i mellom eller gå på do.

Fortellingen illustrerer at det stadig finnes områder i arbeidslivet hvor arbeidernes eller innvandreres usikkerhet eller uvitenhet om regelsituasjonen på arbeidsmiljøsektoren og frykt for å miste jobben blir grovt utnyttet til å presse maksimalt ut av arbeideren. Dette synes spesielt akutt i tilfeller hvor det handler om informantenes første stilling i Norge. De mest fundamentale rettighetene i arbeidsmiljøet ble ikke overholdt eller enda grovere tilsidesatt ved at arbeidsgiveren selv erklærte seg som den egentlige arbeidsrettslige autoriteten i hans bedrift. En slik adferd gjør, som i dette tilfelle, arbeidstakerne i bedriften til rettsløse subjekter. Dette er denne informanten også veldig klar over selv. Han føler seg tingliggjort til en "maskin" eller en slags "slave". Maktmiddelet arbeidsgiveren rår over i denne saken, er at arbeidstakerne er redde til å miste jobben. Men denne klientens maktløshet slutter ikke med det.

⁸⁹ Saksfremstillingen tatt fra erfaringsarkivet vil alltid bli presentert i kursiv. I de tilfeller der vi ut fra forskjellige grunner ikke kunne benytte oss av erfaringsarkivet, presenteres saksfremstillingen i normalt skrift.

⁹⁰ Denne fremgangsmåten vil vi også benytte oss av i de andre saksprentasjoner.

Hele måneden prøvde jeg å søke dagpenger og de sa at jeg trengte sluttattest, og han (arbeidsgiveren) sendte ikke det og ikke skattekort. Jeg var mellom Arbeidskontoret og han hele måneden, og de sa at det var ingen ting å gjøre for de kunne ikke gi meg dagpenger før jeg hadde riktige papirer.

Arbeidsgiverens makt går med andre ord så langt at han til og med etter at informanten hadde sluttet å jobbe for ham, kunne hindre utbetaling av dagpenger ved å holde tilbake sluttattest og skattekort. Det er klart at Senteret med sine rettshjelpsverktøy kan gjøre relativt lite med den større utgangskonflikten, nemlig den grove utnyttning av arbeidstakere med innvandrebakgrunn i strid med arbeidsrettslige regler.

Andre fortelling

Informanten jobber på et bakeri. Han fikk avskjed etter å ha jobbet der i 12 år.

Jeg spurte om han ikke var fornøyd med over lenger tid, de har plaget meg så mye, enkelte dager presset de meg til å jobbe opptil 20 timer, en gang klokken 3 om natten andre ganger klokken 12 om natta. De bare gav meg ordren om å komme da eller da, og jeg bare dukket opp, og så har de laget falsk grunn for å sparke meg. (...) Sjefen min har presset meg til å jobbe enkelte dager opp mot 20 timer. Kalte meg svarting og drittsekk bare jeg nektet han å gi smøring.

Vi ser igjen en arbeidssituasjon for denne informanten preget av grov utnyttelse av hans arbeidskapasitet. Forskrifter i forhold til arbeidstid synes ikke å gjelde i denne bedriften. Han føler seg prisgitt et system av ordre han ikke våget å motsette seg. Dessuten blir denne informanten også verbalt diskriminert på det groveste av sjefen sin. Også i dette tilfelle synes hans situasjon å være dominert av rettsløshet. Som nevnt fikk han avskjed etter å ha jobbet 12 år i én og samme bedrift. Han føler at avskjeden skjedde på falskt grunnlag. Siden han har blitt avskjediget er informanten sykmeldt på grunn av helseproblemer. Han har i denne sammenheng oppsøkt psykolog og går på medisiner. Og problemene hopper seg opp:

Men så drikker jeg og det blir fyll og jeg har blitt kastet ut av samboeren. Hun hadde misbrukt kontoen og jeg hadde ingen ting å leve for og jeg bodde på hospits.

Men informanten prøver likevel å komme ut av arbeidsløsheten og den livssituasjonen han definerte som håpløs.

Jeg har snakket med mange kjente om å finne meg en jobb. Han sa til meg at det er en som trenger en medarbeider på en restaurant. Jeg var der og snakket med han, men jeg skulle komme igjen klokken 4 dagen etter. Da jeg kom tilbake og han ville gi meg arbeidstøy for at jeg skulle begynne å jobbe. Jeg sa for det første så er jeg sykmeldt, og for det andre måtte han jo fortelle meg hva jeg skulle få i timelønn. Han sa hvis jeg skulle snakke om lønning så kunne jeg bare gå derfra, greit sa jeg og gikk. Jeg var på vei ut og en kollega av han ropte på meg – jeg kjente han litt – så kom han andre og klappet til meg og slengte dritt til meg og kastet meg ut på gata. Hodet mitt virker ikke, jeg vet ikke hva jeg skal gjøre, jeg finner ingen løsning.

Forsøket på å finne seg en ny jobb, medfører igjen å bli konfrontert med å være rettsløs på arbeidsmarkedet. Den potensielle nye arbeidsgiveren er ikke engang villig til å avklare lønnsvilkårene som skal gjelde i arbeidsforholdet med ham. Han vil med andre ord selv bestemme hva han vil betale og fra hvilket tidspunkt han eventuelt vil gjøre dette. Etter at informanten ikke var villig til å følge arbeidsgiverens vilkår, ble han kastet ut med makt. Han ble dermed tydelig vist av denne potensielle arbeidsgiveren at han ikke er verdt noe.

Informanten virket nokså desillusjonert og uten fremtidshåp. Etter vår oppfatning trengte han klart psykolog- eller psykiatrisk hjelp.

Verdt å merke seg

Disse to fortellingene om arbeidslivet sett nedenfra viser arbeidssituasjoner hvor informanten opplever arbeidsforholdet som det å være en ”slave” eller en ”maskin” for arbeidsgiveren. I den andre fortelling får informanten også demonstrert av arbeidsgiverne at han ikke er verdt noe. Dessuten medfører hendelsene her at informanten får helseproblemer som resulterer i at han måtte konsultere psykolog, gå på medisiner og bli sykmeldt.

4.3.1.2 Rapport fra arbeidslivet II: Det å ha god utdannelse gir heller ingen garanti for å få innpass i arbeidslivet. Tre fortellinger

Tredje fortelling

Informanten henvendte seg til Senteret på bakgrunn av at han mente at han var utsatt for diskriminering i forbindelse med søknad på stilling som førstekonsulent. Han var utvilsomt godt kvalifisert.

Senteret skrev til informanten og redegjorde for enkelte sentrale forhold knyttet til søknaden, og prosessen videre.

Informanten er en velkvalifisert jurist med utdannelse fra Frankrike. Han har dessuten omfattende tilleggskvalifikasjoner. Informanten har bodd 13 år i Norge. I 2001 søkte han 100-200 jobber uten suksess. Informanten har i denne sammenheng reflektert over om han skulle henvende seg til mediene.

Når du henvender deg til media så er det jo fordi myndighetene ikke gjør noen ting og media må ta saken. Så leser folk om saken og sier ”stakkars (...) som sliter med å få jobb”. Så kommer de med jobb til deg, men de gir deg ikke jobb på grunn av dine egenskaper men de gjør det fordi de synes synd på deg. De betrakter deg ikke som de andre, men som en som det er synd på, da er det ett eller annet som er galt.

Denne informanten ønsker med andre ord verken å bli negativt eller positivt diskriminert i jobsøknadssituasjonen, han vil rett og slett bli vurdert på grunnlag av sine individuelle kvalifikasjoner. Derfor har han inntil intervjuetidspunktet ikke gått ut til mediene med de nedslående erfaringer han har gjort ved å forsøke å få innpass på arbeidsmarkedet. Og han viser til et ømt punkt sett fra flertallssamfunnet fordi det til syvende og sist skader seg selv:

Jeg tror at Norge som samfunn mister ganske mye ved å ikke inkludere folk som har innvandrerbakgrunn og som godt kunne bidra for de har den ekspertise og kompetanse som har med flyktninger, innvandrere og internasjonalt humanitært hjelpearbeid å gjøre. (...) Jeg ler av og til når jeg leser at man skal hente folk i India som har datakompetanse, det er tusenvis innvandrere som sitter med kompetanse som sliter med å få jobb.

Skaden ligger i at man ikke benytter seg av denne menneskelige kapital som man allerede har i landet og som etter denne informantens oppfatning ikke behøves å ”importeres” i form av den nå for tiden diskuterte arbeidsinnvandring. Her sløses det med andre ord med ressursene innvandrere rår over.

Det som irriterer meg mest er at Norge er verdensmester i å løse problemer utenfor Norge. (...) De kartlegger ikke problemer riktig men bare kjører i feil retning i lang tid og oppdager ikke virkeligheten før det er for sent. Det er tusener av folk med kompetanse og ekspertise som sitter her. (...) De kan ikke finne ut hvordan man skal bruke alle disse ressursene for å få samfunnet til å gå.

Det som denne informanten krever, er en etablering av en slags mangfoldbase (se kapittel 7) som også senere kunne danne grunnlag for en konstruktiv bruk av ubrukte kvalifikasjoner og erfaringer som innvandrere rår over.

Jeg lar ingen frustrere meg, for i det øyeblikk jeg blir frustrert så mister jeg den kraft og energi til å gå videre, frustrasjon ville bare knekke meg psykisk. (...) Jeg har en sterk tro i meg og vil prøve en gang til og en gang til.

Hvis man hadde vært kyniker så kunne man si at Norge (og for så vidt også andre vestlige land) er ”heldige” med sine innvandrere som ikke la seg knekke av å bli utestengt om og om igjen. Vi vil senere se at dette ikke gjelder i alle tilfeller.

Fjerde fortelling

Informanten er sivilingeniør fra et europeisk land. Informantens utdanning er godkjent som jevngod med norsk utdanning. Informanten har arbeidet i 12 år i samme stilling uten å ha steget i lønn mer enn det som følger av lønnsoppgjørene. Det ble igangsatt tiltak med henblikk på å bedre blant annet informantens skriftlige fremstillingsevne. Det ble gjennomført et møte hvor Senteret representerte informanten samtidig som informanten forklarte seg muntlig. Tilsettingsrådet fattet så vedtak om ordensstraff i form av en skriftlig advarsel som følge av mangelfull arbeidsutførelse. Dessuten ble informanten omplassert til en ny seksjon.

Denne informanten har bodd 28 år i Norge. Også denne informantens sak skal rekonstrueres slik at den mer helhetlige konflikten kommer til syne.

Jeg følte meg i årevis urettferdig behandlet på jobben. (...) Det skjer veldig diffust og veldig indirekte i forhold til oppgaver, og når jeg ikke får ansvarsfulle oppgaver så kan jeg ikke søke om lønnsforhøyelse. Jeg ble på en måte neglisjert på jobben så jeg følte at jeg ikke hadde noen betydelige oppgaver så jeg har følt at jeg heller ikke kunne søke om lønnsforhøyelse, fordi det er stadig folk som slåss om 3-4 lønnstrinn og jeg ble alltid forbigått. Det ble utarbeidet diagram om hvor mye de andre med min utdanning og ansiennitet tjente og hva slags stillinger de hadde og jeg lå lavere enn sekretærer.

Denne informanten blir altså med andre ord frosset ut på jobben sin. Hun får ikke ansvarsfulle oppgaver og blir derfor over lang tid holdt på et lavt lønnsnivå uten avansement.

Konflikten synes ifølge hennes sjef blant annet å ligge i informantens manglende evne til å uttrykke seg skriftlig på norsk:

Sjefen min beskyldte meg at jeg ikke hadde skrevet bra nok, hun mente at jeg slurvet, men jeg gjorde feil fordi jeg egentlig er utlending. Jeg søkte jobb i den institusjonen på laboratoriet som kjemiker for jeg er utdannet som det. Jeg har en god utdanning i (...) og jeg var ansatt på laboratoriet og skrev ikke noe i det hele tatt. Så ble jeg omorganisert til en administrativ stilling hvor jeg plutselig skulle skrive uten å kunne det, så de sendte meg på et kurs eller noe sånt, på skrivestue på universitetet.

Denne fortelling danner igjen et merkelig eksempel hvor man sløser med menneskelig kapital. En kjemiker utdannet i Norge med utenlandsk bakgrunn som har fungert bra i et laboratorium blir på grunn av interne omorganiseringer plassert på en arbeidsplass som krever mye skriving og gode norske formuleringsevner. At dette ikke kan fungere eller i hvert fall vil kunne fungere dårlig, er nokså innlysende. Informanten formoder i denne sammenheng at man rett og slett ville bli kvitt henne for å kunne ansette en person med en tilsvarende profil.

De ville antageligvis i forbindelse med omorganisering sparke meg og så ansette en jurist for de hadde bruk for det der. Hos oss forutsetter de at folk ikke bare skriver uten feil, men skriver veldig bra, det er jurister som har avansert språkbruk.

Hendelsene rundt denne fortellingen er med dette skissert. Som allerede nevnt fikk informanten i den videre prosessen en ordensstraff. Dette skulle få betydelige følger for informantens helsetilstand.

Da jeg ringte til Senteret etter å ha fått ordensstraffen, var jeg helt skjelve og da sa hun (...) at jeg kanskje burde gå til lege. Og da gikk jeg til lege med en gang. Jeg har høy blodtrykk, noe som jeg fikk i den perioden som jeg ble trakassert, og så fikk jeg medisineren. Jeg ble sykmeldt, men problemet ble at etterpå sluttet jeg å sove, jeg sov bare en time om natten og det gjorde at jeg ikke kunne gå på jobb. Til og med når jeg tok sovetabletter så sov jeg bare et par timer, så de har gjort meg ordentlig syk. Da gikk jeg til legen igjen og fortalte om dette så han sykmeldte meg og så forlenget han det til 2 måneder.

Her trekker informanten med andre ord en klar årsakssammenheng mellom det å ha blitt trakassert på jobben i lengre tid på grunn av problemer med å formulere tekster på et avansert fagspråk på norsk, og det å utvikle klare stresssymptomer med blant annet store søvnproblemer. Miljøet på arbeidsplassen blir med dette til en sykdomsutløsende klubbe.

Femte fortelling

Informanten har gjennom flere år fått tilbud om arbeid gjennom Servicekontoret (Utviklingssenter for arbeid og klassifisering) med midler fra A-etat. Etter at informanten henvendte seg til Servicekontoret, mottok han brev om at Servicekontoret ikke kunne fortsette å skaffe ham nye tilsvarende tilbud. Informanten opplevde dette som forskjellsbehandling.

Senteret kontaktet servicekontoret med brev og ba om en begrunnelse. I svaret ble det opplyst om at informanten var vurdert av leger som arbeidsutfør og hadde blitt innvilget uføretrygd. Sammen med informanten ble det besluttet å avslutte saken.

Informanten har blant annet universitetsutdannelse i naturfag fra to europeiske universiteter. I tillegg er informanten utdannet i samfunnsvitenskapelig fag fra et norsk universitet. Han har vært 17 år i Norge. Informanten føler seg diskriminert.

Det ligger på den etniske bakgrunn, ikke min intelligens eller bakgrunn eller alder for det er folk som er mye eldre enn meg som er ansatt der. Det er etnisk bakgrunn 100 %, rasisme er ikke et objekt som man kan se, det er en slags følelse du får. (...) Ja, jeg ble diskriminert, og jeg fikk en slags følelse at jeg ville bli kastet ut en gang. (...) Arbeidsgiver eller bydelen de har sine kvasigrunner til å diskriminere, de kan diskriminere på hundrevis av måter. (...) Nordmenn kan gjøre hva som helst, de har familie som er politisjef eller politikere, de har et nettverk og vi er mindreverdige.

Informanten vil gjerne jobbe. Han har tidligere fra 1992 til 1999 vært i diverse jobbsituasjoner. Han sitter igjen med følelsen av å bli diskriminert på grunn av sin etniske bakgrunn. Jobbsektoren fortøner seg for informanten som lite transparent. De – muligens – objektive grunner for at han ikke kan formidles i de stillinger han ønsker seg, fortøner seg for ham som kvasigrunner. Han opplever jo stadig at det ansettes folk likevel, men da med norsk eller europeisk bakgrunn. Han opplever seg stigmatisert som mindreverdige, men i realiteten kan han ikke konkurrere på likt grunnlag med nordmenn eller europeere fordi han mangler et tilsvarende nettverk. Det å føle seg som mindreverdige, opplever informanten spesielt i kontakt med offentlige kontorer.

Ja, når vi går på et kontor så er holdningen der overalt i offentlige sektorer, vi er ikke europeere. (...) De kan sjikanere deg, hvis du ikke fjerner deg fra kontoret med en gang så kan de ringe til politiet og de kan kaste deg i fengsel. (...) Ja, det har skjedd flere ganger, vi må passe på, når vi går på noen kontor og det blir snakk om sjikanering så går jeg med en gang.

Han opplever seg selv som maktesløs i forhold til de offentlige myndigheter. Hans individuelle reaksjon på det han opplever som sjikanering, er det å innta en resignert holdning og trekke seg rask ut av den som farlig opplevde situasjon. Myndighetenes løsning på problemet hans, nemlig det å gi ham en viss inntekt som uføretrygdet, aksepteres ikke fordi han vil jobbe.

Vi satt igjen med et inntrykk etter intervjuet at informanten tilhører en brukergruppe der rettshjelpen egentlig ikke kunne hjelpe så veldig mye – hvis overhodet. Hans problem var ikke et rettshjelpsproblem, men et problem som handlet om motvilje mot å gi slike personer innpass i landet – altså et eksempel igjen på en mislykket integrasjon.

Vi kunne nevne enda et eksempel i denne konteksten, men det skal presenteres senere i en annen sammenheng (4.3.3.2).

Verdt å merke seg

Igjen har vi her to fortellinger hvor informantene rapporterer enten om store psykiske påkjenninger som følge av å ha blitt avvist mange ganger i sammenheng med jobbsøknader (fortelling 3) og massive søvn-, og med dette, helseproblemer på grunn av å ha blitt trakassert over lang tid på jobben inklusive det å ha fått til syvende og sist en ordensstraff som oppleves som urettferdig. De stressymptomer informanten får, fører til langvarig sykmeldelse. I den femte fortellingen er informantens opplevelse av livs- og arbeidssituasjonen preget av å føle seg mindreverdige og maktesløs i forhold til offentlige etater. Løsningen som ble funnet for å gi ham status som uføretrygdet, aksepteres ikke av ham fordi han vil jobbe.

4.3.2 Diskriminering på forskjellige felter (og politiets objektivt konfliktskjerpene rolle i noen av hendelsene)

Sjette fortelling: Oslo Sporveier.

Informanten ble stoppet av bussjåfør som mente at hans månedskort var feil stemplet og derfor ugyldig.

Senteret sender brev til Oslo Sporveier med informantens forklaring av saken samt krav om beklagelse. Klagen resulterer i en beklagelse fra Oslo Sporveier samt erstatningsbeløpet for

kjøp av nytt månedskort. I svaret beklaget Oslo Sporveier på vegne av bussjåføren hendelsen og informanten fikk erstattet nytt månedskort. Brev til politiet med klage om politiets håndtering av denne saken etter at de ble tilkalt av bussjåføren, medførte ikke svar fra politiet.

Politiet ble tilkalt av bussjåføren etter at informanten hadde protestert mot å bli beskyldt for ikke å ha gyldig månedskort. Da politiet kom til stedet fikk informanten beskjed om å gå av bussen, hvilket han gjorde. Han ba imidlertid om mulighet til å forklare sin sak til politiet. Det var politiet ikke interessert i. Informanten skulle rett og slett bare "holde kjeft!". Informanten ble derimot bedt om å vise legitimasjon. Politiet sa også "Snakk norsk!" i en brysk tone, til tross for at informanten snakker godt norsk.

Denne saken kunne ikke føres videre av Senteret fordi informanten ikke var villig til å gi Senteret fullmakt til å kunne anmelde saken.

Dette intervjuet var preget av at informanten som hadde vært 12 år i Norge, syntes å ha et ustoppelig arsenal av selvopplevde diskrimineringsaker. Han ble blant annet slått på et asylmottak; ble skjelt ut med rasistiske ord, dyttet på et utested og slått ned en gang; var i minst ett tilfelle involvert i en sak til som skissert over; hans hybel på et kommunalt hospits ble ransaket på bakgrunn av en generell tyverimistanke mot en beboer uten at han ble spurt. Dette ble kommentert av informanten med "de som bor der har mindre rettigheter"; han ble sjikanert og mobbet på jobben med blant annet utsagnet "Du får ikke den utlyste stillingen fordi du ikke er sosial"; han hadde problemer med bilen som, slik han opplevde det, ble urettmessig avskiltet og ved en annen anledning flere ganger bøtelagt for feilparkering.

I flere av disse tilfellene var politiet involvert.

Jo lengre intervjuet varte, dess mer forsterket inntrykket seg at det å oppleve å bli diskriminert for denne informanten ikke var unntaket, men regelen.

Syvende fortelling: Utestedsdiskriminering og dens sosiale følger på individuell plan Informanten ble nektet adgang til et utested og politianmeldte forholdet som utestedsdiskriminering. Blant annet ble han påsatt håndjern fra dørvakta til politiet kom 2 ½ timer senere. Politiet etterforsket saken grundig, men kom til at saken måtte henlegges. Årsaken til det var at det var uklart om utestengingen skyldtes etnisk diskriminering eller det forhold at informanten ved et par anledninger hadde laget bråk på utestedet. Hendelsen resulterte til syvende og sist at utestedet – det eneste hotellet på stedet – nektet informanten adgang på livstid.

Senteret ga informanten rettsinformasjon og bisto ham ved vurdering av om politiets henleggelsesbeslutning skulle påklages til overordnet påtalemyndighet.

Da denne hendelsen skjedde bodde informanten i Nord-Norge i en liten kommune. Han likte seg der og var vel integrert. Han har vært 6 år i Norge.

Jeg likte meg godt for jeg var 100 % integrert i lokalsamfunnet. For en utlending som blir integrert så er det ikke så lett, særlig kanskje for oss med mørk hud, det blir vanskeligere for oss enn for de med lys hud. Så jeg var så stolt over at jeg var integrert, jeg ble akseptert der i kommunen og har jobbet hardt med det. Grunnen for det var først og fremst at jeg gikk ut og snakket med folk, det var ikke lett i

begynnelsen for da ble jeg trakassert og mobbet med stygge ord, ”svarting” og ”neger” og sånn og jeg kunne lite norsk, men de ordene forsto jeg.

Informanten beskriver her sin egen innsats for å få aksept og innpass i en liten norsk kommune i Nord-Norge. Han har i denne prosessen vært gjennom stadiet fra å bli mobbet og trakassert til han fikk noen kamerater fra bygda og skaffet seg etter hvert også et nettverk. Han har dessuten arbeidet aktivt for å bygge en bro mellom norsk ungdom og flyktninger.

Hendelsen på utestedet og avgjørelsene rundt den aksepteres ikke av informanten, han føler seg stadig urettferdig behandlet.

Jeg hadde mange vitner i saken som fortalte min versjon og det var ingen ting som skjedde i saken. Etter det ble jeg nesten sosialt isolert i bygda, før var jeg sammen med de andre ungdommene og var nesten som en vanlig ungdom.

Fra å være stort sett akseptert i bygda, ble informantens sosiale situasjon forandret dramatisk. Han var stigmatisert som bråkmaker. Forskjellige fremstøt fra informantens side med hjelp av blant annet ordføreren i bygda førte ikke til noen sanksjoner i form for eksempel av inndragelse av skjenkebevilling mot utestedet, derfor bestemte informanten seg for å flytte fra bygda. Han sa opp jobben sin, han hadde fast jobb. Også på det nye hjemstedet fikk informanten jobb, først på et flyktningkontor, senere på et asylmottak og han kjøpte seg leilighet. Men han trives ikke.

Likevel så føler jeg at jeg tilhører bygda der. Jeg likte meg godt, jeg leser hver dag i avisen der for å følge med hva som skjer der. (...) I Xbyen går jeg ikke ut for her er det lukket, jeg kaller det for kalde mennesker, vi har ikke så mye sosialt liv her. Jeg har mitt miljø her, men jeg er isolert fra det norske miljø. (...) Jeg hadde som drøm om at jeg skulle være i Nord-Norge og mine barn skulle vokse opp der. (...) Men her kommer ingen for å leke med mine barn, bare i vårt lands miljø og da må vi kjøre dem dit.

Informanten vil med andre ord gjerne flytte tilbake til Nord-Norge til bygda si for å realisere sin drøm om å kunne leve sosialt integrert med sine barn i et lite norsk samfunn. Dette synes ikke å kunne realiseres i Sør-Norge i en middelstor by han nå lever i med familien sin. Men det å flytte tilbake vil koste informanten mye.

Jeg har planer, men når jeg ser ”taper” i øynene til folk der så blir det vanskelig for meg å dra ditt. Det var en kompis av meg, den dagen jeg skulle flytte kom han og spurte meg om jeg skulle komme hjem til jul. Det har jeg tenkt mye på ”Hjem til jul”, alle skal hjem til jul, jeg er muslim og har ingen ting med jul, men jeg følte nesten at jeg var en del av de andre som kommer for å feire med familien. Det er vanskelig å finne sånn, jeg kjenner noen som har bodd i Norge i mange år, men ingen av dem har vært sånn integrert.

Informanten føler at hendelsene i forbindelse med utestedsdiskrimineringen han var utsatt for, har medført at han har mistet ansikt – han ser for seg å bli ansett som ”taper”. Dette vil gjøre det svært vanskelig for ham å dra tilbake til ”hjembygda” tross en stor lengsel etter et sted hvor han følte seg hjemme og akseptert – også som muslim.

Og informanten viser til de problemer samfunnet vil slite med hvis den ønskete integrering ikke kommer.

Jeg håper det blir bedre, at man blir en del av landet, en del av befolkningen, jeg er redd det blir fryktelige problemer senere hvis det ikke blir tatt på alvor.

Åttende fortelling: Diskriminering på boligsektoren og dens helsemessige følger på individuell plan

Informanten ville kjøpe en eiendom i Oslo gjennom en megler og gav et bud som var kr. 150.000 høyere en motpartens. Eiendommen ble likevel solgt til motparten. Informanten fikk sjekket retts situasjonen via advokat og Senteret, forsøkte selv å anmelde saken, men kom ikke videre på grunn av lovsituasjonen. Også en presentasjon av hans sak i en avis førte ikke frem.

Informanten har bodd 32 år i Norge og har norsk statsborgerskap. Han føler seg diskriminert og skjønner ikke at det ikke finnes hjemler i norsk lov som kunne komme til anvendelse i denne saken.

Jeg reagerte sterkt og ville vite hvorfor, jeg snakket med megler og han sa at det var rett og slett fordi jeg var utlending. Det handlet om to eneboliger og selgeren bor selv i den andre, og han ville ikke at en utlending skulle bo der.

Informanten får altså eksplisitt bekreftet at grunnen til at han ikke får kjøpt eiendom tross hans betydelig høyere bud, er i hans status som innvandrere – og dette tross hans norske statsborgerskap og lang botid i Norge. Denne hendelsen førte til en langvarig depresjon hos informanten.

Jeg har brukt så mye tid og fått så mange problemer, jeg har gått gjennom banken og pengene ble innvilget, frem og tilbake, det kostet meg tid og penger. Jeg har også fått problemer med min helse. (...) Jeg ble deprimert. (...) Jeg fikk tabletter for å roe meg ned litt, jeg brukte dem i nesten 6-7 måneder.

Og det er ikke bare informantens helse som ble krenket av denne erfaringen med den norske virkeligheten på eiendomskjøpssektoren. Informanten tviler på hele det norske integreringsprosjektet når retts situasjonen er sånn som den er ved å gi en nærmest ubegrenset disposisjonsrett over eget eie og eiendom.

Hva er det egentlig man mener med integrering, når man lager en lov som er diskriminerende. Hvorfor sier dere til oss at vi ikke respekterer loven. De sier at vi må integreres i samfunnet, men hvordan kan vi gjøre det når loven er sånn. Da må det også være lov å skrive i annonsen at de selger ikke til utlendinger – det går ut på det samme. Jeg mener at det er staten selv som lager et rasistisk system, og de politikere som prøver å få store partier med å snakke om utlendinger som kommer hit og tar jobber etc.

Det er altså i denne brukerens opplevelse staten selv og politikerne med sine fremmedfiendtlige paroler som til syvende og sist er ansvarlig for at integrasjonen stopper opp. Informanten mener dessuten at ikke en gang det å ha norsk statsborgerskap, ville kunne gjøre noe med faren for også i fremtiden å bli mobbet og trakassert.

Det var en politimann som sa til meg, det var i 1979, at hvorfor tok ikke jeg norsk statsborgerskap for det hadde jeg ikke på den tiden. Så spurte jeg om hva det hjalp meg for, ville det spare meg for mobbing, kunne jeg da si at ”jeg er norsk statsborger, ikke diskriminer meg!” Jeg tror ikke det er noen forskjell, det eneste er at du kan reise

til Europa uten at de stopper deg, men det er heller ikke riktig for når du har mørkt hår så stopper de deg stadig.

Informanten viser dessuten til den problematiske rollen mediene kan innta ved å fokusere ensidig på kriminalitet i sammenheng med gjerningsmenn med innvandrerbakgrunn.

Man kan ikke skille på folk, noen er gode og noen dårlige, men media kan ikke ødelegge hele nasjonen bare for en person. Hvis Ola gjør noe galt så skriver de at Ola har gjort det, hvis jeg har gjort noe galt så skriver de at det er pakistanere som gjør dårlig ting. Det er media som tjener penger på det, og politikere som trekker stemmer.

Og informanten reflekterer over situasjonen generelt som en person som har emigrert fra sitt hjemland, og hva det vil bety for fremtiden.

Vi kom hit, ikke for å flytte, men fordi vi hadde problemer og Norge trengte arbeidskraft på den tiden. Når vi kommer hit så tjener vi penger, men vi mistet barna. Vi kom hit for en bedre fremtid for barna – jeg hadde aldri tenkt å bli her, men å tjene litt penge så barna kunne få bedre liv. Men de kan ikke leve alene, så da tok jeg med barna hit. Jeg har tjent penger, men jeg har mistet barna fordi de vil ikke flytte tilbake. Så hva skal jeg gjøre med de pengene for det var jo barna jeg tjente dem for. Jeg har jobbet i 32 år for å skaffe et bedre liv for barna mine, og når de vil bli her hva skal jeg da gjøre i Pakistan. Vi får se.

Niende fortelling: Mistanke om bruk av falsk pengeseddel

Informanten og hans sønn handlet i en butikk. Informanten betalte kontant og kassereren mente at en 200 kroner seddel var falsk. Dette synet ble bekreftet av en vektor på stedet. Informanten ble holdt tilbake ca. 1 time inntil politiet kom til stedet. Når to politimenn ankom stedet var informanten på telefon med kriminalvakten i Oslo Politidistrikt. Den ene politimannen sa til informanten "legg på røret". Informanten prøvde å si at han holdt på å snakke med kriminalvakten, men polititjenestemannen gjentok bare "legg på røret", som da informanten også gjorde. Deretter ble informanten ransaket i tilfelle han skulle ha flere falske sedler. Etter en mer nøye gransking av seddelen så polititjenestemannen at seddelen var ekte. Informanten ville ha en økonomisk kompensasjon.

To brev fra Senteret til relevante aktører i denne saken førte til beklagelser, men ikke til betaling av økonomisk oppreisning. En videre mulig klage til politiet med påstand om at ransakelse av informanten var ulovlig, ble avvist av Senteret på grunn av at Senteret ikke så noe grunnlag for en slik klage.

Informanten har bodd i 34 år i Norge. Han har norsk statsborgerskap og er gift med en norsk kvinne. Informanten hadde rent rulleblad da denne hendelsen skjedde og ble svært opprørt over behandlingen han fikk etter at han ble mistenkt for å ha villet betale med en falsk 200 kroner seddel.

Jeg ble hengt ut offentlig midt i butikken, alle folk så på meg og jeg ble geleidet inn i rommet, jeg har tapt min ære og ble tråkket ned for disse menneskene som så på meg, de vet ikke om den seddelen var ekte eller ikke.

Informantens ære er krenket ved at han foran de andre kundene i butikken ble mistenkt for å ha brukt falske sedler. Etter at saken ble oppklart, varslet han butikkeieren om at han ville kreve erstatning for tort og svie. Butikkeieren sa til informanten at hvis han tenkte på at han

skulle få noen penger så kunne han bare glemme det. I denne sammenheng føyde han til en setning som informanten oppfattet som minst like krenkende som selve hendelsen skissert forut.

Han ville også bare minne meg om at det er innvandrere som kommer og handler i denne butikken her og kommer for å hvitvaske penger.

Det å være innvandrere var altså nesten sammenfallende med å hvitvaske penger. Butikkeieren stiller altså med andre ord innvandrere under en slags generell mistanke for å være kriminelle. Vi vet ikke om butikkeieren ville krenke informanten med dette. Muligens var setningen tenkt mer som en slags ”forklaring”, men etter den egentlige hendelsen var det ikke underlig at informanten oppfattet det som en svært diskriminerende krenkelse.

Ærlighet er for informanten et viktig gode, kanskje for denne informanten et enda mer viktig gode enn det som er vanlig⁹¹. Dette ble ved en senere anledning bekreftet igjen, men denne gangen i forhold til Senteret selv. Informantens juridiske kontakt i Senteret hadde nemlig møte med de øvrige jurister om hans sak og kom til den konklusjonen at det ikke var noe grunnlag for å kjøre saken videre.

Jeg følte at jeg tapte ansikt overfor dem (Senteret, vår tilføyelse), at jeg hadde brukt min tid og energi, jeg følte at dette ikke var rettfærdig.

Informanten kjørte så saken selvstendig videre og kontaktet i denne sammenheng en del forskjellige personer for å be om hjelp, men også for å finne frem til riktig adressat for sitt krav. Dette lyktes han med til syvende og sist. Hans aksjonering medførte et nytt brev fra Senteret igjen med ny klage til en tredje aktør i saken. Denne fremgangsmåten medførte til syvende og sist at denne aktøren imøtekom kravet om økonomisk oppreisning. Informanten viser seg her som svært kompetent, dyktig og hårdnakket når det gjelder å sette gjennom sine krav for så vidt. Siden han som allerede nevnt også følte seg urettferdig behandlet ved å ha blitt ransaket av politiet, dro han selv til Grønland politistasjon for å få oppklart saken.

Det er slik at når politiet ransaker en person, så må de skrive en rapport, de unnlot å skrive en rapport så jeg dro til Grønland politi og la fram saken og ville gjerne se om politiet hadde skrevet en rapport om hendelsen. Men de unnlot å skrive den rapporten selv om det var ulovlig, men de prøvde å forsvare sine egne, så det er korrupsjon innen politiet også. Det er ikke nok at de sitter på skolen og lærer om lover og regler, de må lære å respektere andre mennesker som ikke er norske.

Informanten er generelt sett fornøyd med politiarbeidet, men i dette tilfelle er han av den klare oppfatning at politiet har forsømt sin tjenesteplikt ved ikke å følge egne instruksjoner vedrørende utferdigelse av rapport i tilfelle av ransaking av en person. Han tar dessuten sine egne erfaringer med politiets håndtering av saken som bekreftelse på at politiet respekterer innvandrere i mindre grad enn ”heil-norske”.

Verdt å merke seg

Fortellingene samlet her gir for det første et innblikk i forskjellige områder av diskriminering. De viser for det andre at diskrimineringen ikke er unntaket, men regelen (fortelling seks). I flere tilfeller fører tilkallelse av politiet til trakassering av informant (fortelling seks og ni). Informanten sliter med helseproblemer og depresjoner begrunnet i den

⁹¹ Han hadde nemlig ved en tidligere anledning funnet et større pengebeløp på gaten og avlevert pengene hos politiet umiddelbart.

opplevde hendelsen (fortelling åtte). Informanten opplever seg som ”taper” og som en person som ”har mistet ansikt” i forhold til omgivelsen slik at han får vanskeligheter med å leve videre på sitt hjemsted (fortelling syv). Det å ha blitt dypt ærekrenket er også en hovedbestanddel i fortelling ni.

4.3.3 Konsekvensen av det å ikke bli akseptert

Det å ikke få innpass i det norske samfunn eller bli trakassert i jobb- eller andre sammenheng, har en del konsekvenser som skal rapporteres om i det følgende. Igjen velges det en form der det fokuseres på informantene selv og deres egne fortellinger.

4.3.3.1 Konsekvens 1: Det å miste tilliten til det nye hjemlandet

Tiende fortelling:

Informanten parkerte bilen sin og gikk 50 meter for å veksle penger og kjøpe parkeringsbillett. I mellom tiden hadde en trafikkbetjent plassert et parkeringsgebyr på bilen. Informanten viste trafikkbetjenten billetten og ba om å få slippe gebyret. Dette ble nektet. Deretter ble politiet tilkalt. Informanten ble dyttet n mot fortauet av politimanne. Politimannen spurte etter legitimasjon. Informanten ga ham sitt førekort og fortalte hvor han bodde. Deretter ble informanten påsatt håndjern. Han ble kjørt til politihuset på eget ønske fordi han ville forklare seg. Der satt han tre timer i glattcelle, og etter det fikk han et forelegg.

Senteret skrev en klage til politiet og til trafikketaten.

Informanten har sittet syv år i iransk fengsel på grunn av sine politiske oppfatninger og aktiviteter. Den norske ambassaden gjorde en betydelig innsats for å hjelpe ham til å komme ut av landet. Som følger av sine opplevelser var informanten også i psykiatrisk behandling. Hans sak, dens utvikling og hans reaksjon på den, viser hvor sårbar denne persongruppen er. Informanten har vært 11 år i Norge og har norsk statsborgerskap.

Informanten hadde i denne hendelsen selv bedt om å ringe til politiet fordi han regnet med at saken ville få en grei løsning.

Så sa jeg at han (medarbeider fra trafikketaten) kunne ringe til politiet for jeg ville ha en avklaring her og nå, men det kunne jeg gjøre selv sa han (...) Han ringte til slutt til politiet og jeg var veldig glad for at de var på vei. Plutselig tok en av politimennene og dyttet meg mot veggen uten videre og den andre gikk mot meg. De spurte hva jeg het og tok førekortet mitt. Så satt de håndjern på meg og førte meg til bilen, de snakket med han og kom tilbake til meg. De sa at jeg ikke hadde gjort noe ulovlig og at jeg kunne dra hjem igjen, men jeg sa at jeg ikke ville dra hjem med de følelsene jeg hadde.

Her ser vi et typisk eksempel der politiets inntreden i en egentlig ikke noe truende situasjon får alvorlige, konfliktskjerpende følger. Informanten som ønsker seg oppklaring og hjelp fra politiet, må oppleve å bli behandlet på en nokså nedverdiggende måte med bruk av makt og påsettelse av håndjern. Informanten ble så opprørt over hele den fremgangsmåten at han krevde å bli kjørt til politihuset for å få en avklaring på saken.

På politihuset spurte de etter navnet mitt, og jeg sa det og jeg hadde gitt førerkortet mitt. Så var det en der som førte meg til cella, jeg ble kastet inn på en glattcelle i ca. 3 time. Jeg ba om en advokat og de sa at det ville jeg få.

Informanten opplever her at hans forsøk for å få oppklart saken bare medfører at situasjonen blir forverret enda mer ved at han blir satt på glattcelle. Han fikk deretter et forelegg på kroner 1500, men fremdeles uten advokat tilstede. Informanten fikk med dette et helt annet og nytt bilde av norsk politi – et politi som tidligere nesten hadde heltestatus for ham.

Jeg hadde et helt annet bilde av politiet, jeg er vant til at man behandles som dyr av politiet i hjemlandet, men når man kommer til Norge og vet at det er lover som styrer og man ser på politiet som helter. Jeg hadde inntrykk av politiet – og det inntrykk har jeg enda – at så lenge du ikke er blandet inn i en kriminalsak, så blir du ikke blandet bort i politiet, politiet er betalt for å beskytte deg.

Politiet mister for informanten heltestatus fordi han opplever at også politiet i hans nye hjemland kan handle irrasjonelt og ikke styrt av lover. Han mister med dette også en del av tilliten til landet.

Det har vært veldig vondt for meg, i et land hvor jeg bor og er norsk statsborger, det er veldig viktig for meg å få tilliten tilbake. Jeg har ikke den tilliten jeg hadde før.

Informanten har ikke bare mistet en del av tilliten til sitt nye hjemland, det som er kanskje like alvorlig er at han fikk psykiske problemer etter hendelsen.

Etter det falt jeg ned i en dyp depresjon, for jeg følte meg dårlig behandlet.

Rettsaken klienten førte mot Staten/Oslo politidistrikt under assistanse av Senteret med krav om oppreisning etter strpl § 445 jfr § 446 ble avvist.

Ellevte fortelling:

Informanten deltok ved AMO-kurs ved en videregående skole. Han følte seg trakassert av læreren på grunn av nedlatende uttalelser om muslimer. Etter å ha skrevet klagebrev til administrasjonen, ble informanten utvist fra AMO-kurset. Han opplevde senere vanskeligheter med å komme inn på andre AMO-kurs fordi et arbeidskontor hadde lagt ut opplysninger om utvisningen i en database som var i tilgjengelig for andre arbeidskontorer.

Senteret kontaktet arbeidskontoret. Dette førte til at nesten alle opplysninger om informanten ble fjernet fra databasen. Han kom på ønsket kurs. Senterets klage til Statens utdanningskontor for brudd på opplæringsloven ble tatt til følge. Utvisningsvedtaket ble omgjort og informanten fikk etterbetalt kursstønad som han hadde mistet. Senteret skrev senere til kursarrangøren og oppfordret dem til å innføre strukturelle endringer i retningslinjene og fremgangsmåten ved håndtering av slike konflikter.

Informanten har bodd 10 år i Norge og har flyktningsstatus. I denne konkrete konflikten ble informanten oppfordret av kursledelsen å trekke tilbake klagen hvor informanten hadde anklaget en av kursets lærere for mobbing og diskriminering. Brevet nevnte flere episoder for å underbygge påstanden. Informanten nektet med den følgende begrunnelse:

Jeg sa til dem at jeg er ikke i Norge som slave, jeg er flyktning og har ikke noe annet sted å gå, men jeg aksepterer ikke å være som slave, så jeg var ikke redd. Jeg hadde

rett og sa at de måtte undersøke. (...) Vi utlendinger var akkurat som slave der. Jeg kom fra krig, jeg kom ikke for jobb eller penger, dere må ikke tenke at folk bare kommer for penger. Så jeg forklarte, men det hjalp ikke, de tror at vi er lav standard og dere er høy standard.

Informanten har som allerede nevnt flyktningstatus. Det at han ikke har kommet til Norge på bakgrunn av å få en bedre levestandard, som i seg selv er forståelig nok, gir ham den moralske kraften til å motsette seg den diskriminering han ser seg utsatt for. Han krever mer generelt rett og slett å bli behandlet på lik linje med nordmenn. Men han har også en annen begrunnelse for dette kravet, nemlig rettferdighetsbetraktninger avledet av rettsstatsprinsippet.

I mitt hjemland var jeg med i politikken, så jeg har lest mye. Jeg leste også om Norge og demokratiet så jeg vet mine rettigheter, vi skal ha samme behandling og lønn og rettigheter.

Informanten kritiserer dessuten holdninger i Norge som er selektive og med dette diskriminerende for hele innvandrerbefolkningen.

Nordmenn vet ikke hva vi tenker, de ser bare i aviser at utlendinger driver med narkotika og kriminelle saker, hvis en innvandrер gjør noe positivt så blir det bare han, men hvis han gjør noe negativt, så blir alle negative.

Hendelsen på AMO-kurset medfører at informanten får alvorlige helseproblemer.

Jeg var hos en lege i R., jeg hadde ingen ting igjen, jeg var veldig deprimert og kom til legen og han ga meg tabletter for å bli rolig, og han skulle gi meg time hos psykiatrisk sykepleier. Så jeg var også der og fortalte henne om alt, og hun sa at jeg måtte ha et håp og forsøke å se framover, og det lyset jeg hadde var Senter mot etnisk diskriminering.

Verdt å merke seg

I fortelling ti blir konflikten skjerpet enormt ved at politiet kommer inn i bildet i en sak av svært bagatellmessig art. Dette skyldes blant annet at informanten på grunn av opplevelse med et diktatorisk politi i sitt gamle hjemland er spesielt sårbar mot opplevd urett. Politiadferden fortøner seg som diskriminerende og unødvendig brutalt for informanten, også hvis politiet i denne saken i forhold til påsettelse av håndjern bare skulle ha fulgt vanlig instruks for slike tilfeller. Konsekvensen er at informanten mister tilliten til en viktig aktør i sitt nye hjemland. Dessuten medfører hendelsen helseproblemer i form av depresjon hos informanten. Det sistnevnte er også tilfelle i fortelling 11. Denne fortelling er dessuten preget av en dyp sårbarhet i informantens personlighet på grunn av hans opplevelse som flyktning. Og også han opplever seg selv som ”slave” i forhold til forskjellige offentlige etater.

4.3.3.2 Konsekvens 2: Innvandrер mot Norge: Krav om integrering med liv som innsats

Tolvte fortelling

Informanten har vært 24 år i Norge. Han har universitetsutdannelse fra Norge. Informanten føler seg diskriminert på arbeidsmarkedet. Informanten har jobbet inntil midten av 1997, først som forsker, senere som laboratorie- og kvalitetssikringsleder, deretter på et sykehus på en praksisplass. Denne siste arbeidsplassen er informanten misfornøyd med fordi han mener at praksisplassen ikke vil føre til at han får en kvalifisert jobb. Dessuten reagerte informanten på at Aetat dermed plasserte ham på et såkalt ”sysselsettingstiltak for yrkeshemmede”. Han

sluttet derfor i begynnelsen av 2002. Det som skjerper situasjonen dramatisk, er at informanten ser seg i en slags avtalesituasjon med staten Norge med de tilsvarende rettigheter og plikter.

Min mening er at etter at man kommer inn i landet etter demokratisk tillatelse, (...) så skal jeg ha full likeverd og god behandling – samme som nordmenn, så lenge jeg har respekt for norsk samfunn, for norsk tradisjon og norsk lov. Jeg gjør ikke noe kriminelt, så har jeg rett til det. (...) De har gitt meg min norske statsborgerskap og jeg har giftet meg med en norsk kvinne, de kan ikke si til meg at jeg skal gå. Det er best for Norge at de bruker min arbeidskraft at jeg jobber og betaler skatt, så lenge jeg gjør min jobb bra så blir de bra for det norske samfunn. De innvandrere som kommer på lovlig måte har en avtale med Norge. (...) Så jeg mener at denne avtalen mellom meg og Norge, jeg gir alt mulig; lojalitet, respekt, godt forhold, ingen forbrytelse, men jeg har også rettigheter og de vil jeg gjerne ha.

Det som informanten med dette vil si, er at han på grunn av den avtalesituasjonen han ser seg i med Norge, har krav på en jobb som tilsvarer hans gode universitetsutdannelse. Dette ville også gagne Norge fordi han da ville være en fullverdig skattebetaler. Informanten har kontaktet blant andre statsminister Bondevik og daværende stortingspresident Kosmo i sin sak.

Ved intervjuet hadde informanten sultestreiket i 18 dager. Han drakk på den tiden bare vann. Siden han regnet med å måtte innlegges på sykehuset når som helst, måtte intervjuet etter hans ønske gjøres så raskt som mulig. Hans sultestreik var i siste konsekvens rettet mot Norge.

Nei, egentlig så sultestreiker jeg. Statsministeren kjenner til det og stortingspresidenten. (...) Dette systemet kan jeg ikke akseptere og leve under til jeg dør. Jeg forklarer denne situasjonen med at jeg dør sakte, det norske samfunn dreper meg sakte. Jeg har nå valgt at jeg går mot døden raskere, så det er min forklaring, jeg kan ikke leve på den måten, jeg er en stolt person – jeg er ikke arrogant, men jeg respekterer meg selv. En som er deprimert går og dreper seg selv – henger seg eller skyter seg, jeg har ikke denne måten, jeg har gode sjanser til å løse mitt problem og bli reintegrert med det norske samfunn igjen. Men hvis jeg ikke blir det, så dør jeg bedre raskt enn sakte.

Han opplever situasjonen med å ikke få tilgang til arbeidsmarkedet på en måte som er tilpasset hans kvalifikasjoner som så belastende at han føler seg drept langsomt. For å forandret denne situasjonen, benytter han sultestreiken som politisk våpen mot det norske samfunnet. Hvis dette ikke fører frem, er han innstilt til å fortsette sultestreiken til siste konsekvens.⁹²

⁹² Det som her beskrives handler om en usedvanlig vanskelig (intervju-)situasjon. Den tvang intervjueren til raskt å gi opp den vanlige forskerrollen. Informanten hadde åpenbart i lengre tid ikke snakket med sønnen sin om sultestreiken. Intervjueren prøvde i samtalen med informanten etter at lydbåndet var koblet av å bevege informanten til å snakke med sønnen sin om situasjonen. Informanten ringte oss ca. seks uker senere og spurte om han kunne få tilsendt resultatene fra vår forskning. Intervjueren svarte ham at rapporten ikke vil bli ferdig før vår 2003. Så slutter samtalen. Etter å ha tenkt seg om, ringte intervjueren tilbake og spurte om sultestreiken. Intervjueren hadde ikke oppfattet med en gang at det var dette informanten ville formidle, nemlig at han hadde avsluttet sultestreiken og at han tydeligvis var stolt over denne avgjørelsen.

4.4 Oppsummering

I dette avsnittet fokuseres det på brukernes subjektive oppfatninger av Senterets forsøk på å få løst deres konflikter ved hjelp av jussen og rettslige argumentasjonsstrategier. Metoden for å spørre etter brukernes subjektive oppfatninger er kvalitativt intervju. Informantene ble valgt ut etter tilfældighetsprinsippet fra et større utvalg av Senterets saker. Det viste seg i intervjusituasjonene at brukerne ikke bare var opptatt av Senterets rettshjelp, men av egne opplevelser med mislykkede integrasjonsforsøk. Den metodiske fremgangsmåten var primært orientert mot å være mest mulig skånsom for Senterets klientell. For det andre skulle forskjellige rutiner foran selve intervjuene sikre den enkeltes klients mulighet til å forstå hensikten med intervjuet og til selv å avgjøre om han/hun ville la seg intervjuet. Over forskjellige arbeidsskritt ble det gjennomført 13 intervjuer. Ni av sakene er fra et representativt trukket utvalg, fire er fra et mindre utvalg med langvarige saker. Intervjuene varte mellom 30 minutter og 2 timer. De ble stort sett tatt på bånd og transkribert.

To av informantene var kvinner (15,4 %), 11 menn (84,6 %). Den yngste av informantene var 23 år, den eldste 60. Gjennomsnittsalderen ligger på 44 år. De fleste av informantene hadde med et gjennomsnitt på 16 år relativ lang fartstid i Norge. Ca. halvparten hadde selv hørt eller lest om Senteret. Den andre halvdel ble enten tipset om Senteret fra venner osv. eller fikk informasjon fra egen minoritetsgruppe. Flesteparten av sakene Senteret får dreier seg om spørsmål omkring arbeidslivet. Men det handler også om diskriminering som oppleves i det daglige livet. I noen av disse tilfellene synes diskrimineringsproblemet å ha blitt skjerpert ved at politiet tilkalles av en av partene.

Karakteristikkene av Senterets arbeid og innsats varierer med saken, dens rettsliggjøringspotensiale, og naturligvis saksutgangen. En god del av Senterets brukere karakteriserer kontakten med, og arbeidet til, Senterets rettshjelpere i svært positive ordelag. Som begrunnelse for denne svært positive vurderingen vises til Senterets gode faglige arbeid, profesjonaliteten og faglige tyngden. Senteret blir på denne måten en nær og fortrolig hjelpeinstans og en slags "høytaler" for å bli hørt i det nye hjemlandet. Senterets rettshjelp får for enkelte brukere dessuten en slags terapeutisk funksjon. Men det finnes også utsagn i intervjumaterialet som er mer kritiske til rettshjelpenes eller Senterets arbeid, eller som helt generelt ser mer nøkternt på rettshjelpens muligheter. Rettshjelpenes manglende erfaring, kritiseres her. De kritiseres også for ikke å ha sett mulighetene i en sak, eller for ikke å ha vist brukeren den nødvendige respekt. Helt generelt kan det sies at problematiske rådgivningssituasjoner av og til stiller rettshjelpere overfor situasjoner hvor den vanlige fingerspitzengefühl ikke strekker til for å løse problemet. Dette henger sammen med enkelte brukeres sårbarhet. Men Senterets manglende makt kritiseres også på generelt grunnlag, noe som igjen er begrunnet i de utilstrekkelige juridiske rammebetingelser Senteret må forholde seg til i det daglige arbeid. Brukerne krever her et Senter med mer makt. Disse ønsker fremmes i noen tilfeller på bakgrunn av urealistiske forestillinger. Men det kommer også til konkrete praktiske forslag for å bedre Senterets muligheter i antidiskrimineringsarbeidet. Det som nok preger en del av informantenes vurderinger, er at de ikke ser (eller kan se) det ofte betydelige arbeid og de intellektuelle omkostninger som ligger bak de løsninger rettshjelperne har funnet frem til. Generelt sett kan Senterets løsningsveier karakteriseres som spiren til å etablere et juridisk entreprenør- eller motmaktspråk for å forandre den utilstrekkelige rettssituasjon på feltet diskrimineringsjuss.

Det viste seg i intervjuene at Senterets klienter hadde mye mer på hjertet enn "bare" å gi en vurdering av Senterets innsats. Samtlige informanter hadde minst én, men mange ganger

også flere, omfattende historier å fortelle om sine spesifikke problemer med integrasjonen. Klientenes fortellinger belyser med dette mislykkede sider ved integrasjonen. Den største gruppen dreier seg om saker eller fortellinger fra arbeidslivet. De to første fortellingene handler om arbeidslivet sett nedenfra. De viser arbeidssituasjoner hvor informanten opplever arbeidsforholdet som å være en "slave" eller en "maskin" for arbeidsgiveren. I den andre fortellingen får informanten også demonstrert av arbeidsgiverne at han ikke er verdt noe. Dessuten medfører hendelsene her at informanten får helseproblemer som resulterer i at han må konsultere psykolog, gå på medisiner og bli sykmeldt. Det å ha god utdanning gir heller ingen garanti for å få innpass i arbeidslivet. Dette illustrerer to fortellinger hvor informantene rapporterer både om store psykiske påkjenninger som følge av å ha blitt tilbakevist mange ganger i sammenheng med jobbsøknader og massive helseproblemer på grunn av å ha blitt trakassert over lang tid på jobben. De stressymptomer informanten får, fører til langvarig sykemelding. I den femte fortellingen er informantens opplevelse av livs- og arbeidssituasjonen preget av å føle seg mindreverdig og maktesløs i forhold til offentlige etater. Fortellingene seks til ni handler om diskriminering på forskjellige felter. Fortellingene samlet her viser at diskrimineringen ikke er unntaket, men regelen (fortelling seks). I flere tilfelle fører tilkallelse av politiet til trakassering av informant (fortelling seks og ni). Informanten sliter med helseproblemer og depresjoner begrunnet i den opplevde hendelsen (fortelling åtte). Informanten opplever seg som "taper" og som en person som "har mistet ansikt" i forhold til omgivelsene slik at han får vanskeligheter med å leve videre på sitt hjemsted (fortelling syv). Det å ha blitt krenket dypt i sin ære er også en hovedbestanddel i fortelling ni. De to neste fortellingene viser også til konsekvensene av det å ikke bli akseptert. I fortelling ti blir konflikten skjerpet ved at politiet kommer inn i bildet i en sak av svært bagatellmessig art. Politiadferden må for informanten fortoner seg som diskriminerende og unødvendig brutalt, også hvis politiet i denne saken i forhold til påsettelse av håndjern bare skulle har fulgt vanlig instruks for slike tilfeller. Konsekvensen er at informanten mister tilliten til en viktig aktør i sitt nye hjemland. Dessuten medfører hendelsen helseproblemer i form av depresjon hos informanten. Det sistnevnte er også tilfelle i fortelling 11. Denne fortelling er dessuten preget av en dyp sårbarhet i informantens personlighet på grunn av hans opplevelse som flyktning. Og også han opplever seg selv som "slave" i forhold til forskjellige offentlige etater. Konsekvensene av det å ikke bli akseptert, er også tema i den siste fortelling, men her med livet som innsats. Informanten opplever det som svært belastende ikke å få tilgang til arbeid tilpasset hans kvalifikasjoner, og oppfatter det som en langsom død. For å få forandret denne situasjonen, benytter han sultestreiken som politisk våpen mot det norske samfunnet for å løse sitt problem.

Kap 5. Dokumentasjon og overvåkning

Dette kapitlet skal handle om Senterets dokumentasjonsvirksomhet. På bakgrunn av tilgang til datamaterialet i evalueringsperioden fram til juli 2002, vil vi i det følgende støtte vår analyse på Senterets årsrapporter 1999-2001, på rapportene *Underveis mot et bedre vern* 1999 til 2001 og på intervjuer med Senterets medarbeidere. Dette vil igjen bety at vi dekker treårsperioden fra 1999-2001 i Senterets arbeid med dokumentasjon, men det første halvåret 2002 bare på bakgrunn av intervjumaterialet. Vi har ikke grunnlag for å tro at utviklingen viser store endringer her.

5.1 Mandatet

I følge mandatet har Senter mot etnisk diskriminering ”som formål å sikre vernet mot diskriminering”. Dette skal de gjøre ved rettshjelpsvirksomhet (se kapittel 3), dokumentasjon og utadrettet virksomhet. Vi vil i dette avsnittet konsentrere oss om dokumentasjonsoppgaven. Konkret skal Senteret ”dokumentere og overvåke situasjonen mht til art og omfang av diskriminering ... ved å

- registrere henvendelser og hvordan disse følges opp,
- innhente dokumentasjon om diskriminering,
- utarbeide årlige rapporter om art og omfang av diskriminering ...” (Mandat for Senter mot etnisk diskriminering, 5. b).

I Senterets mandat gjøres det ikke noen prioritering av rettshjelpen fremfor dokumentasjonsvirksomhet. KRD betrakter rettshjelpsvirksomheten som helt sentral. Men samtidig viser departementet til klare behov for å forbedre systemet med innhenting og systematisering av dokumentasjon av diskrimineringen i Norge. Av denne grunn finner KRD at ”dokumentasjonsvirksomheten er like viktig og bør ha samme prioritet som rettshjelpsvirksomheten” (Mandatet for Senter mot etnisk diskriminering. Resultat av høringen og Kommunal- og regionaldepartementets vurderinger, 1998, s. 17).⁹³ Viktigheten av dokumentasjon fremheves også av SEIF i organisasjonens høringsuttalelse, men dog med en helt annen begrunnelse. Senteret burde ifølge SEIF konsentrere seg om dokumentasjonsvirksomheten, mens rettshjelpsvirksomheten burde være forbeholdt de frivillige organisasjonene sånn som før Senterets etablering (se kapittel 9). INLO og Utenriksdepartementet var derimot av den oppfatning at rettshjelpsvirksomheten burde framheves klarere i mandatet.

Et annet syn som ble framhevet av flere høringsinstanser, var at Senteret måtte etablere samarbeidsrutiner med andre aktører på feltet som driver med dokumentasjonsvirksomhet. Dette gjaldt for Mira-senteret, UDI og YS. KRD viser med henvisning til Papendorfs kartleggingsrapport om *Bistand i forbindelse med diskriminering* (1998) til den begrensede dokumentasjonsvirksomheten i antidiskrimineringsarbeidet i de frivillige organisasjonene.⁹⁴

⁹³ KRD viser her også til rasediskrimineringskomiteens sluttkommentar til Norges 14. rapport, hvor Norge ble kritisert for ikke å ha levert tilstrekkelig dokumentasjon av omfanget av rasistisk motiverte handlinger i Norge (KRD 1998, s. 17).

⁹⁴ Vi skal i kapittel 9 komme tilbake til grunnene for dette.

Ut over dette overlates det til Senteret ”å finne frem til gode samarbeidsformer med disse organisasjonene for å sikre en riktig og forsvarlig bruk av ressursene” i dokumentasjonsøyemed (KRD 1998, s. 21).

5.2 Utvikling i diskusjon om diskrimineringsbegrepet

Før vi går over til å fremstille Senterets utvikling på dokumentasjonsfeltet, skal vi kort belyse Senterets utvikling i diskusjonen om diskrimineringsbegrepet (*Underveis mot et bedre vern 1999*, s. 18 f). Et hvert ønske om å kartlegge eller overvåke etnisk diskriminering, forutsetter et definert innhold i begrepet. I Senterets mandat er etnisk diskriminering definert som ”negativ forskjellsbehandling på grunnlag av trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse”. Senteret sammenlikner denne definisjonen med definisjonen som er formulert i FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK). I dens artikkel 1 er rasediskriminering formulert som ”enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstigelse på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelse av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle eller hvilket som helst annet område av det offentlige liv”. Det som Senteret her er interessert i å vise til er at RDKs definisjon er videre enn mandatets, for diskriminering knyttes både til formålet i forskjellsbehandlingen, men også til dens virkning. Dette skillet mellom *intensjon* med og *resultat* av, forskjellsbehandling, impliserer at en handling kan oppfattes som diskriminerende både når den er intendert, og når handlingens virkning fører til ulikhet.⁹⁵ Det er dette Senteret her er opptatt av å få fokus på.

På bakgrunn av Likestillingslovens formulering i § 3 kommer så Senteret med et eget definisjonsforslag⁹⁶ som de mener har den fordelen at det omfatter både direkte og indirekte diskriminering som for eksempel ikke nødvendigvis må være tilsiktet, men kan oppstå som et resultat av en handling. Fordelen med en slik definisjon er ifølge Senteret at det ofte kan være vanskelig å ”bevise” at forskjellsbehandlingen har et motiv. Derfor vil det være hensiktsmessig også å kunne fokusere på handlingens resultat.

I *Underveis mot et bedre vern 2000* (s. 14 f) viderefører Senteret sin argumentasjon for at også indirekte diskriminering burde falle under diskrimineringsbegrepet. Utgangspunktet er EUs nye direktiv om rett til likebehandling vedtatt i juni 2000.⁹⁷ Det som bl.a. interesserer Senteret i dette nye EU-direktivet, er at det har en definisjon av diskriminering som omfatter både direkte og indirekte diskriminering. I følge EU-direktivet vil altså også egentlig nøytrale bestemmelser som virker ufordelaktig for noen, kunne subsumeres under

⁹⁵ Senteret viser her også til Likestillingslovens § 3 som har en parallell tilnærming til diskriminering.

⁹⁶ ”Med forskjellsbehandling menes handlinger som stiller mennesker ulikt fordi de er av ulik etnisk opprinnelse, religiøs overbevisning eller hudfarge. Som forskjellsbehandling regnes videre en handling som faktisk virker slik at en person med én etnisk/nasjonal opprinnelse, hudfarge eller religiøs overbevisning på en urimelig måte stilles dårligere enn andre.

⁹⁷ Council Directive 2000/043/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

diskrimineringsbegrepet.⁹⁸ Hvorvidt Norge er bundet av dette EU-direktivet, er ifølge Senteret uklart.⁹⁹

For å sammenfatte: Den fortløpende diskusjonen i Senteret går i retning av at diskrimineringsbegrepet skal omfatte direkte diskriminering som er styrt av et motiv eller har et resultat som virker diskriminerende, og indirekte diskriminering i tilfeller hvor bestemmelser som i utgangspunktet er nøytrale virker ufordelaktige for noen.¹⁰⁰

Denne linjen følger Senteret også i sin neste *Underveis mot et bedre vern 2001*. Senteret avgrenser seg i denne sammenheng i forhold til forsker Jon Rogstad.¹⁰¹ Rogstad diskuterer i sin doktoravhandling *Mellom faktiske og forestilte forskjeller* (2000) problemet med å trekke et presist skille mellom rettmessig eller legitim forskjellsbehandling, og urettmessig forskjellsbehandling for å avgrense om en handling er diskriminerende eller ikke. Rogstad foreslår her å anlegge en bedriftsøkonomisk fundert avgrensning:

”Det vesentlige for enhver bedrift er å produsere varer eller tjenester. Derfor må arbeidsgivernes motiver og handlinger fortolkes i lys av hvor relevante de er for bedriftens drift. Sagt på en annen måte: Et rasistisk motiv og etterfølgende diskriminerende handling blir først moralsk gal eller illegitim dersom handlingen ikke er relevant for å opprettholde eller øke bedriftens produksjon.”¹⁰²

Senteret derimot fastholder at den juridiske definisjonen for etnisk diskriminering stadig burde være basert på det objektive resultat av den krenkende handlingen og ikke på dens subjektive motiver. Og man avgrenser seg også klart mot Rogstads bedriftsøkonomiske hensyn: ”Det bør slås fast at en umoralsk handling ikke er mer moralsk selv om den er økonomisk lønnsom.”¹⁰³

For Senteret dreier det seg ikke bare om en teoretisk diskusjon og avgrensning. Tvert i mot handler dette om en eksistensiell konflikt som blir tydelig i en kommentar fra en medarbeider på Senteret:

Jeg kan ikke jobbe her og jobbe med den definisjonen han har (Rogstad; vår kommentar), (...) for vi ser hver eneste dag at det kommer folk hit som blir utsatt for ting de ikke burde bli utsatt for, og da kan ikke vi legge inn våpnene fordi man skal ha en teoretisk definisjon, det går ikke, det blir bullshit.

⁹⁸ ”... indirekte forskjellsbehandling anses for å finne sted der en tilsynelatende nøytral bestemmelse, et kriterium eller en praksis ville føre til særlig ulempe for personer av en bestemt rasemessig eller etnisk opprinnelse sammenliknet med andre personer, dersom ikke omtalte bestemmelse, kriterium eller praksis er objektivt rettferdiggjort av et legitimt mål, og midlene for å oppnå dette målet er hensiktsmessige og nødvendige” (siteret etter *Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 14. Den engelske teksten i direktivet opererer med begrepet direct and indirect discrimination. Oversettelsen ble foretatt av UD etter forespørsel fra Senteret (ibid.).

⁹⁹ I realiteten er Norge de facto ikke bundet.

¹⁰⁰ For en diskusjon av offerperspektivet og gjerningsmannsperspektivet som to mulige forskningsperspektiver på diskrimineringsfeltet, se Papendorf (ibid., s. 8 flg.).

¹⁰¹ *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 57. Se også kapittel 6.

¹⁰² Rogstad 2000, s. 49

¹⁰³ Ramin-Osmundsen 2001

5.3 Utviklingen av Senterets dokumentasjonsarbeid

Senterets arbeid med dokumentasjon skal ifølge Senteret selv ha en annen funksjon enn rettshjelp. Senteret vil med dokumentasjonsarbeidet gi et mer ”utfyllende bilde av diskrimineringen i Norge” på bakgrunn av, eller som supplement til, det arbeidet som gjøres allerede i andre etater (*Underveis mot et bedre vern 1999*, s. 11). I denne første fasen av Senterets eksistens bygges det på fire kilder som danner en slags operasjonalisering av rammene for dokumentasjon i Senterets mandat.

Retts hjelp (1)

Retts hjelpsvirksomheten er den første og viktigste kilden. Dens kvantitative og kvalitative resultater eller analyser presenteres i selvstendige rapporter som publiseres årlig. Resultatene av dokumentasjonsarbeidet fram mot oktober 1999 presenteres for første gangen i rapporten ”Underveis mot et bedre vern”.¹⁰⁴ For det første presenteres Senterets saker i statistisk og grafisk oversikt (ibid., s. 21 flg.). For det andre blir Senterets saker i forhold til diskrimineringsfeltene arbeidsliv, barnerett, politi og rettsvesen, religion og livssyn i skolen, utlendingsrett, diskriminering på boligmarkedet og utestedsdiskriminering presentert i syv kapitler (ibid., s. 39-90).

Også for året 2000 er Senterets viktigste presentasjonsform når det gjelder diskriminerings situasjonen igjen en rapport – *Underveis mot et bedre vern 2000* – basert på Senterets rettshjelp og medieovervåking. Informasjonen blir både presentert i en kvantitativ (ibid., s. 27 flg.) og i en kvalitativ analyse av syv rettsområder (s. 57 flg.). Men Senteret velger for denne rapportperioden en, sammenliknet med året før, delvis annen prioritering i saks presentasjon og –analyse. Til forskjell fra *Underveis mot et bedre vern 1999* er for det første området politi og rettsvesenet delt opp i to atskilte analyseenheter. For det andre er det kommet et helt nytt avsnitt om nasjonale minoriteter. For det tredje er områdene ”boligmarkedet” og ”religion og livssyn i skolen” falt bort.

I Senterets *Underveis mot et bedre vern 2001* presenteres rettshjelpen i seks satsingsområder, som stort sett følger inndelingen i *Underveis mot et bedre vern 2000*. Som nytt område presenteres hodeplaggsaken i et eget avsnitt (se også kapittel 3 og 6).

Erfaringsarkivet

Dessuten har de konkrete saker Senteret har arbeidet med blitt presentert i anonymisert form i Senterets erfaringsarkiv. Erfaringsarkivet inneholder standardiserte basisinformasjoner som primært beskriver diskriminerings situasjonen, hva Senteret har gjort i den konkrete saken og hva som er utfallet.¹⁰⁵ Erfaringsarkivet danner for det første et unikt materiale om diskriminerings konkretiseringer på forskjellige samfunnsmessige områder. For det andre danner det en sentral kilde for Senterets strategiske overveielser i sammenheng med rettspolitiske initiativer. Dessuten har dette materialet vært en viktig kilde for styrets diskusjoner om Senterets rettspolitiske profilering bl.a. i forhold til mandatet.

¹⁰⁴ I forhold til rettshjelpsaspektet er Senterets presentasjon og analyse av dette materialet diskutert i kapittel 3. Siden Senterets dokumentasjon i store trekk er basert på dette materialet, vil kapittel 3 danne et slags bakteppe også for dette dokumentasjonskapitlet slik at vi kan være nokså kortfattet her.

¹⁰⁵ *Underveis mot et bedre vern 2000* (s. 139 flg.) inneholder en fullstendig oversikt over erfaringsarkivet for denne rapportperioden.

Prosjekter (2)

For det andre benytter Senteret seg av en proaktiv fremgangsmåte på områder hvor det ut fra ulike årsaker er vanskelig å få konkrete saker, men hvor Senteret også er interessert i å fordype seg litt mer i utvalgte felter. Denne strategien kaltes opprinnelig for *aktiv innhenting av informasjon om diskriminering*. Konkrete prosjekter i Senterets første rapportår er utestedsdiskriminering og diskriminering i rettsvesenet. De prosjekter Senteret har arbeidet med er i mellomtiden blitt mer konkrete slik at det nå skrives om Ali Baba-kampanjen og prosjektet *Holdninger til rettsapparatet* (se kapittel 3). Dette siste handler om et samarbeidsprosjekt med OMOD hvor det ble sendt et spørreskjema til et utvalg advokater. Formålet med undersøkelsen var å få vite noe om hvorvidt personer med minoritetsbakgrunn blir behandlet på lik linje med etniske nordmenn i retten. Som et tredje prosjekt nevnes et nystartet prosjekt om situasjonen for utenlandske fanger på Ullersmo landsfengsel (Årsrapport 1999, s. 22).¹⁰⁶ Ved siden av disse prosjektene drives også en systematisk medieovervåking på bakgrunn av bestilling om søkeord som bl.a. ”SMED”, ”diskriminering” og ”rasisme” fra klipparkivtjenesten IMEDIA Norge AS. Senteret differensierer sitt datagrunnlag etter kvalitative og kvantitative data om diskrimineringssituasjonen. Med *kvalitative* data siktes til rettshjelpsvirksomheten, for Senteret forventer seg her omfattende opplysninger om diskrimineringssituasjonen på forskjellige samfunnsmessige felter. Med *kvantitative* data siktes til de data medieovervåking vil kunne gi. Også her vil man få data om diskriminering av enkeltpersoner eller grupper, men den kunnskapen som ville kunne innhentes på denne måten, ville være mindre inngående enn den som rettshjelpen ville kunne gi (*Underveis mot et bedre vern 1999*, s. 20). Sammenliknet med sine egenproduserte data fra rettshjelpsarbeidet, klassifiserer Senteret disse data som ikke-førstehåndsopplysninger og som mindre autentiske fordi de ikke gir den samme inngående kjennskap som ved klientkontakten i rettshjelpssaker.

I rapportåret 2000 har Senteret befattet seg med fire større prosjekter. For å innhente informasjon om politidistriktenes strategi og behandling av etniske minoriteter, ble det sendt brev til samtlige politidistrikter i Norge. Senteret fikk svar fra 31 av alt i alt 54 politidistrikter (*Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 77 flg; se også kapittel 6). Dessuten ble, i samarbeid med OMOD, advokatenes oppfatning av rettssikkerheten for etniske minoriteter undersøkt.¹⁰⁷ Vi har presentert denne empiriske spørreskjemaundersøkelsen allerede i kapittel 3 (se ellers *ibid.*, s. 85 flg.). For det tredje sendte Senteret en forespørsel til alle landets kommuner vedrørende tiltak overfor nasjonale minoriteter. Totalt fikk Senteret svar fra 114 kommuner, men ikke alle svarte på alle spørsmål (*ibid.*, s. 99 flg.). For det fjerde forsøkte Senteret å innhente informasjon om utestedsdiskriminering gjennom en postkortkampanje. Postkortet ble lagt ut i to uker på offentlige steder som universiteter, kafeer og puber i landets store byer. På baksiden av postkortet skulle man fylle ut et spørreskjema om opplevelse av utestedsdiskriminering. 54 postkort ble returnert til Senteret (*ibid.*, s. 111 flg.).¹⁰⁸ Som et femte prosjekt vil vi vise til medieovervåking. Senteret hentet her for perioden november 1999 til august 2000 presseklipp fra lokale og nasjonale medier for å kunne analysere hvordan pressen dekker området diskriminering.¹⁰⁹ Senteret fokuserer i sin analyse på mediens prioriteringer i så måte og kildebruk. Dessuten kommenterer Senteret artiklenes vinklinger av saker (*ibid.*, s. 42).

¹⁰⁶ Dette prosjektet ble senere ut fra forskjellige grunner avsluttet (Årsrapport 2001, s. 17) For en mer inngående presentasjon av denne prosessen se kapittel 9.

¹⁰⁷ *Senter mot etnisk diskriminering og OMOD, Norge – en rettsstat for alle? En rapport om holdninger til minoriteter i det norske rettsvesen, Oslo 2000*. Vi har presentert dette materiale i kapittel 3 og vil komme tilbake til det i kapittel 6 og 9.

¹⁰⁸ Jfr. kapittel 9

¹⁰⁹ Analysen finnes i *Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 42 flg. under tittelen ”Et mediastyrt bilde?”

I første halvår av 2001 sendte Senteret et spørreskjema til 300 bedrifter for å innhente informasjon om deres praksis ovenfor personer som bruker religiøst hodeplagg. Resultatene av denne undersøkelsen er presentert i rapporten "Når noen er likere enn andre. En undersøkelse om bruk av religiøst hodeplagg på arbeidsplassen" (Senter mot etnisk diskriminering, Oslo 2001).¹¹⁰ Senteret sendte dessuten en henvendelse til 29 kommuner med spørsmål om tiltak mot rasisme og diskriminering. Senteret ville innhente informasjon om hva som gjøres på kommunenivå for å bekjempe rasisme og diskriminering i nærmiljøet i forbindelse med drapet på Benjamin Hermansen. 17 av 29 kommuner meldte at de gjennomførte tiltak.¹¹¹

Samarbeid med andre (3) og De som rapporterer til oss (4)

De to kildene presentert til nå er uten tvil de viktigste for å kartlegge diskrimineringssituasjonen i Norge. Den tredje og fjerde kilden "De som rapporterer til oss" og "Andre organisasjoner og lokale etater" kan for så vidt behandles under ett. I den førstnevnte sammenheng nevner Senteret i *Underveis mot et bedre vern 1999* for eksempel Aetat og barnevernet, som arbeider med antirasistiske eller antidiskrimineringsformål, og møter minoritetsgrupper. Senteret håper å kunne trekke veksler på disse etatenes kompetanse.¹¹² Også i *Underveis mot et bedre vern 2000* illustreres denne kilden ved flere eksempler (ibid., s. 41).

Interessant nok ble det ikke noe av et samarbeid om dokumentasjon mellom Senteret og UDI. Det er nærliggende å formode at Senteret i oppstartingsfasen ville demonstrere sin uavhengighet til det større og etablerte UDI. Senteret ville med andre ord selv styre bearbeidelse og presentasjon av sin empiri.¹¹³ Men det kan også formodes at denne uavhengighetslinjen var viktig for Senteret i forhold til målgruppa. Man ville rett og slett ikke miste tilliten til den ved et tett samarbeid med UDI. Her berøres m.a.o. Senterets hybridfunksjon som vi vil komme tilbake til i kapittel 7.

Den fjerde kilden handler om saker som ut fra forskjellige grunner ikke kan forfølges juridisk. Også disse danner likevel et grunnlag for Senterets dokumentasjon, og får med dette en selvstendig verdi. I *Underveis mot et bedre vern 2000* viser Senteret generelt til andre instansers rapporter om temaet, og her spesielt til Antirasistisk senterets rapport "Rikets tilstand".

Med dette har Senteret funnet frem til en operasjonalisering av dokumentasjonsvirksomheten som på den videre veien skulle vise seg som nokså funksjonell, og som for det andre også var tilpasset Senterets personalsituasjon.

¹¹⁰ Se også *Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 82 flg. med en fyldig presentasjon av denne rapporten.

¹¹¹ For en mer utdypende fremstilling av disse tiltak se *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 125 flg. Se ellers kapittel 3 og 6.

¹¹² Denne fremgangsmåten er med andre ord også pådriverarbeid som vi vil fokusere på i kapittel 6.

¹¹³ UDI publiserte sin egen rapport om *Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000*. Den ble presentert den 3.10.2000 på en konferanse arrangert av UDI hvor også Senteret presenterte sin *Underveis mot et bedre vern 2000*.

Den tekniske registrering og problemer omkring dette

For registrering av diskrimineringsaker, valgte Senteret i oppstartfasen å følge en modell fra det nederlandske LBR-registreringsprogram.¹¹⁴ Dette registreringssystemet ble ifølge en av Senterets medarbeidere etter hvert tilpasset Senterets behov.

Det vesentlige er at vi brukte LBR relativt ukritisk da vi begynte, og det var mer voldsorientert, derfor var det mange spørsmål man ikke har krysset av på i det hele tatt og det var mange spørsmål man burde ha stilt som ikke sto der.

Allerede fra mai 2000 brukte Senteret sitt eget registreringsskjema (gule skjema) som var tilpasset Senterets egen praksis. Senterets eget skjema har i så måte flere variabler om personopplysninger (som bl.a. går på yrkesstatus og utdanningsbakgrunn), og et elaborert variabelsett om diskrimineringsfeltet og diskrimineringsarten. Dessuten var det nye registreringsskjemaet anlagt slikt at det var bedre egnet enn det tidligere brukte LBR-programmet til å generere statistiske sammenhenger som var interessante for Senterets arbeid.

Dette fører oss til et neste praktisk problem i Senterets oppstartingsfase og delvis også senere. Rettshjelperne i Senteret hadde den praktiske oppgaven å samle disse informasjonene. Manglende erfaring med statistikkføring eller også vanskeligheten med å formidle dens relevans for juristene, medførte problemer med at registreringsskjemaene ikke alltid ble fulgt opp godt nok. Vi ser her med andre ord sporer til en konflikt mellom rettshjelperne på den ene siden og statsviterne som var ansvarlig for bearbeidelsen av dataene på den andre siden. Disse så nok de interessante opplysninger som aggregerte data kan gi bedre enn juristene, spesielt i Senterets oppstartfase (se kapittel 8). Men denne konflikten er ifølge en av Senterets medarbeidere også begrunnet i den spesielle og ofte følsomme situasjonen rettshjelperne befinner seg i klientsamtalen.

Jeg ser jo også problemet som juristene har i denne situasjonen. Jeg hører jo stemmene gjennom veggene noen ganger, folkene er sinte og fortvilet, du kan ikke bare spørre; når er du født. (...) Jeg gjør ikke narr av skepsisen, det er en erfaringsbasert kunnskap at man skal vokte seg vel. Men vi må på en annen side sikre at den informasjonen vi får inn kan brukes til noe.

Ut over dette prinsipielle problemet for en hver rettshjelper som bare kan løses i den konkrete situasjon, kom Senterets registreringspraksis etter hvert i mer standardiserte former. I juni 2000 kunne i så måte styret diskutere Senterets saksbehandlingsregler for (rettshjelp-) og dokumentasjonsvirksomhet.¹¹⁵ Disse saksbehandlingsreglene formulerer anvisninger vedrørende registreringsarkivet, erfaringsarkivet og avslutningsskjema.¹¹⁶

5.3.1 Monitoring og den større debatten om dokumentasjon

I året 2000 har Senteret allerede erfaringer med dokumentasjon som de kan basere det videre arbeid på. Dette viser helt klart en videreutvikling av metodene for å generere forskjellige vinklinger på diskrimineringsstilstanden og konkretisere dem. Det viktigste her er uten tvil en større teoretisk refleksjon omkring diskrimineringsbegrepet.

¹¹⁴ Dette registreringsprogrammet har med støtte fra EU-kommisjonen blitt utviklet av den nederlandske kommisjon mot bekjempelse av rasediskriminering LBR (forkortelse for Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie) og skal kunne brukes i flere europeiske land. Programmet er oversatt til tysk, engelsk og fransk. LBR er en ikke-regjeringsorganisasjon, men blir finansiert av offentlige midler.

¹¹⁵ Rutiner for Senterets dokumentasjonsvirksomhet.

¹¹⁶ Dessuten rutiner for presseklipparkivering for IMEDIA, artikler, foredrag og andre dokumenter.

Etter å ha gitt et overblikk over data om minoritetsbefolkningen i Norge, vises det til at det stadig mangler kvantitative data om for eksempel graden av integrasjon eller marginalisering av innvandrere i samfunnet. I *Handlingsplanen for rekruttering av innvandrere til statlig sektor (1998-2001)* savner Senteret for eksempel en oversikt over rekrutteringsgraden av personer med innvandrerbakgrunn i 1998 og målsetningen fram til 2001.

I et neste skritt innføres så begrepet ”monitoring” som forsøksvis oversettes med ”overvåkning” og ”kartlegging”. ”Monitoring” beskrives som en metode som fokuserer på endringer i en pågående prosess. Dette forutsetter igjen at en bedrift, et forvaltningsorgan eller en institusjon registrerer personenes etniske bakgrunn for å kunne måle effektiviteten av sin anti-diskriminerings tiltak for å fremme etnisk likestilling over tid (*Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 39 f). Storbritannia trekkes frem som et land der monitoring har vært brukt i anti-diskrimineringsarbeidet siden 1984.¹¹⁷ Som relevante organisasjonsmessige tiltak kan det her vises til *Commission for Racial Equality* og *Race Relations Employment Advisory Service*, som begge er sentrale tiltak for bl.a. å overvåke den etniske sammensetning av en arbeidsstokk eller hjelpe næringslivet for å unngå diskriminering i arbeidslivet.

I Norge finnes det ingen hjemler for å pålegge arbeidsgivere og andre aktører på diverse felter en slik overvåkings- eller kartleggingsoppgave, men det er tydelig at Senteret ivrer for en slik strategi i anti-diskrimineringsarbeidet også for Norge.¹¹⁸ At det er akkurat Senteret som argumenterer for en overføring av denne monitoringpraksis til Norge, er ingen tilfeldighet. Det har naturligvis i første linje med den stadig opplevde erfaring å gjøre at den rådende kartleggingspraksis av etnisk diskriminering på langt nær strekker til for å generere mottiltak på forskjellige samfunnsområder. Men på den andre siden handler det også om et svært betent tema. Senteret er selv inne på dette. En slik monitoringpraksis kan ifølge Senteret også diskuteres som uetisk fordi mange innvandrere i Norge har blitt forfulgt nettopp pga. etnisk opprinnelse eller religiøse eller politiske overbevisninger (*Underveis mot et bedre vern 2000*, s. 38 f). Som løsning for dette problemet foreslår Senteret å holde seg strikt til de krav om godkjenning av registrering av sensitive data som Datatilsynet har satt opp. Men vi tror likevel at bare Senteret med sin spesifikke profil i anti-diskrimineringsarbeid og sin tillit i minoritetsbefolkningen kan komme med et slikt forslag uten å ta skade av det.

I rapporten for 2001 settes monitoring-temaet i en større sammenheng ved å presentere en nøyе gjennomgang av dokumentasjonsstatus for etnisk diskriminering i Norge, i EU og mangler og oppgaver i dokumentasjonen (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 54 flg.).

Den større debatten om dokumentasjonen

Senteret peker i *Underveis mot et bedre vern 2001* (s. 62) på et stort behov for å systematisere og sikre data om omfang og art av rasisme og etnisk diskriminering. Norge er flere ganger blitt kritisert av internasjonale organer for mangelfull overvåking av omfanget av diskriminering og rasisme.¹¹⁹ Senteret diskuterer her tre oppgaver som må løses i den nærmeste fremtiden. For det første savner Senteret kvantitative og kvalitative data om

¹¹⁷ Dette er året der The Race Relations Act ble vedtatt.

¹¹⁸ Senteret viser her også til det nye EU-direktivet om etnisk likebehandling inkludert etablering av overvåkningscenteret ”The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia” (EUMC) i 1997. Arbeidet i EUMC er basert på diskrimineringsdefinisjonen i likebehandlingsdirektivet, samt en felles metode for innsamling av relevant datamateriale gjennom nettverket RAXEN. RAXEN er igjen organisert i nasjonale kontaktpunkter som står for innsamling og analyse av data på det nasjonale nivå.

¹¹⁹ Dette gjelder for FN’s rasediskrimineringskomité (CERD) og Europarådets ekspertgruppe for bekjempelse av rasisme og intoleranse (ECRI). For en mer utdypende framstilling se *Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 56.

minoritetsbefolkningens levekår. Senteret vil åpenbart både initiere slike undersøkelser og også samle data fra allerede gjennomført relevant forskning på dette området. For det andre foreslår Senteret en storstilt innsamling, systematisering og bearbeidelse av informasjon om etnisk diskriminering og rasisme, altså også av allerede eksisterende informasjon. Denne informasjonen finnes primært i rettsapparatets og i andre forvaltningsenheters statistikk og i data innsamlet av ulike frivillige organisasjoner og rettshjelpskontorer. Som Senteret selv er inne på vil dette kreve at man finner frem, og blir enig om, en form for standardisering av og rutiner for, registrering og rapportering. Etter Senterets oppfatning bør denne koordinasjons- og innsamlingsoppgaven ligge til det (statlige) organet som vil ha det overordnede ansvaret for dokumentasjon og overvåking av etnisk diskriminering og rasisme (*Underveis mot et bedre vern 2001*, s. 62).

Senteret har med dette formulert et handlingsprogram for en landsdekkende dokumentasjon av diskrimineringen som inntil nå mangler i Norge.

Senteret diskuterer også de etiske utfordringene som en slik storstilt satsing på dokumentasjonsoppgaven ville medføre og også de rettslige utfordringer som personvernet utgjør. Senteret konkluderer med at lov om behandling av personopplysninger og dens krav ved behandling av sensitive personopplysninger – konsesjons- og meldeplikt – ikke vil være et prinsipielt hinder for å registrere slik informasjon.

5.4 Styrets behandling av dokumentasjonsspørsmålet

Fra oppstarten av rettshjelpsarbeidet i Senteret har styret fått informasjon om de saker de enkelte rettshjelpere befattet seg med i kortfattet form (se for eksempel notat av 11.3.1999 til styret). Allerede 17.6.1999 fremla Senteret for første gang *erfaringsarkivet* slik vi kjenner det fra senere publikasjoner.¹²⁰ Erfaringsarkivet med sine saksfremstillinger blir med dette det viktigste redskap for å involvere styret i Senterets rettshjelpsarbeid. På denne måten har resultatene av Senterets rettshjelp og registreringsarbeid vært jevnlig diskutert. Dokumentasjonsaspektet i sin snevrere betydning synes derimot bare i mindre grad å ha vært et eget diskusjonstema i styre. Som et unntak kan det vises til styrebehandlingen av Senterets saksbehandlingsregler for dokumentasjonsvirksomheten.

5.5 Våre kommentarer

Hvis vi har mandatets skissering av Senterets dokumentasjonsvirksomhet i mente, så har Senteret i evalueringsperioden gjort en stor innsats. Senteret har samlet sitt materiale om diskrimineringssituasjonen i Norge i tre innholdsrike *Underveis mot et bedre vern*-rapporter. Presentasjon av statistikk og analyse holder høy standard og kan lese av alle uavhengig av fagbakgrunn.

Senterets dokumentasjonsarbeid er stort sett basert på egenproduserte data. Det at Senteret bruker rettshjelpssakene som dokumentasjon gir, argumentene deres en særlig tyngde. Senterets dokumentasjon får med dette en autentisitetsgrad som det er vanskelig ikke å føle seg truffet av (se også siste del av brukerundersøkelsen).

¹²⁰ Dette første erfaringsarkivet dekker tidsrommet fra 15.2.1999 til 7.6.1999.

Men Senterets større faglige styrke og suksess, sammenliknet med andre organisasjoner som har jobbet på feltet, ligger for det andre, og muligens i enda sterkere grad, på den empirisk underbygde analysen og presentasjonen av dette *helhetlige* datamaterialet. Det blir mulig for Senteret både å beskrive diskriminering i sine forskjellige konkretiseringer og på de forskjellige samfunnsområdene. Med dette avtegner seg et diskrimineringsbilde som viser de særlige problemområdene.

Denne produserte innsikten forsterkes ved Senterets strategi med å gjøre mer eller mindre omfattende og metodisk avanserte innhogg for å fordype innsikten om de forskjellige problemområdene i diskrimineringssammenheng. Senteret lykkes dermed i å produsere en innsikt om feltet som rettshjelpen alene ikke kunne bidra til på grunn av manglende, eller for lite, saksmateriale.

At Senteret til syvende og sist ikke kan presentere et helt landsdekkende bilde av diskrimineringsstatus, er vi inne på i siste kapittel. Medieanalysen er et grep Senteret benytter for i hvert fall på denne måten å få et landsdekkende bilde.

Men Senteret ble også veldig fort oppmerksom på at dokumentasjon ikke bare er viktig i seg selv, men kan brukes i forhold til påvirkningsarbeidet. Hvis Senterets dokumentasjon viser, som den gjør, at trakassering forekommer hyppigere i offentlig enn i privat virksomhet, og på den andre siden viser at manglende utbetaling av lønn eller ulovlig oppsigelse i større grad er et problem i privat virksomhet, så gir dette et uunnværlig empirisk datagrunnlag for å kunne argumentere mot arbeidsgiverorganisasjoner og statlige myndigheter (se kapittel 6).

5.6 Oppsummering

Senteret har i evalueringstiden fokusert kraftig på å utvikle diskrimineringsbegrepet videre. Senteret er her både interessert i å knytte diskriminering til intensjonen og til resultatet av en handling. Med denne presiseringen kan med andre ord også indirekte diskriminering subsumeres under begrepet. Senteret følger her diskrimineringsbegrepet i EU-direktivet om rett til likebehandling. I et videre skritt avgrenser Senteret seg så fra Rogstad som argumenterer bedriftsøkonomisk. Deretter knyttes legitimiteten eller illegitimiteten av en diskriminerende handling til spørsmålet om handlingen er relevant for å opprettholde eller øke en bedrifts produksjon. Senteret derimot fastslår klart at en umoralsk handling ikke blir mer moralsk fordi den muligens er økonomisk lønnsom.

Senterets dokumentasjonsarbeid bygger på fire kilder. For det første har Senteret i evalueringstiden publisert tre store rapporter med resultatene av dokumentasjonsarbeidet basert på Senterets rettshjelpsarbeid. Materialet blir presentert i en kvantitativ og en kvalitativ analyse i forhold til de relevante diskrimineringsfelter. Senteret har dessuten presentert de konkrete sakene man har arbeidet med i anonymisert form i et erfaringsarkiv. Arkivet inneholder standardiserte basisinformasjoner om diskrimineringssituasjonen, hva Senteret har gjort og hva som er utfallet. Senterets dokumentasjonsarbeid er med dette stort sett basert på egenproduserte data. Dette gir deres argumenter er særlig tyngde. Men Senterets faglige styrke ligger for det andre kanskje i enda sterkere grad på den empirisk underbygde analysen og presentasjon av dette helhetlige datamaterialet. For det andre har Senteret initiert og gjennomført konkrete prosjekter som en slags innhogg for å fordype innsikt om forskjellige problemområder i diskrimineringssammenheng. Disse prosjekter belyser problemene på

feltene utestedsdiskriminering, rettsapparatet, politiet, kommunene, nasjonale minoriteter og hodeplagg. Senteret har lyktes i å produsere innsikt på feltet som rettshjelp alene ikke kunne bidra til på grunn av manglende eller for lite saksmateriale. Senteret har dessuten bedrevet en systematisk medieovervåking på bakgrunn av forskjellige søkeord. De to kildene presentert til nå er uten tvil de viktigste for å kartlegge diskriminerings situasjonen i Norge. Den tredje og fjerde kilden er ”de som rapporterer til oss” og ”Andre organisasjoner og lokale etater”.

Allerede fra mai 2000 brukte Senteret et selvprodusert registreringsskjema tilpasset egen praksis. Dette skjemaet hadde et utvidet variabelsett om diskrimineringsfeltet og flere variabler om personopplysninger. På denne måten var det bedre egnet enn det tidligere brukte LBR-programmet til å generere relevante statistiske sammenhenger. Senteret har fra 2000 fokusert sterkt på ”monitoring” som metode i anti-diskrimineringsarbeidet med bakgrunn i erfaringer i Storbritannia. Senteret viser her også til uheldige sider ved en slik praksis vedrørende bruk og registrering av svært sensitive data. Senteret har i 2001 gjort en stor innsats for å få en større debatt om dokumentasjon i gang. Forslagene går på å formulere et handlingsprogram for en landsdekkende dokumentasjon av diskriminering som mangler i Norge. Senteret ble også veldig fort oppmerksom på at dokumentasjon ikke bare er viktig i seg selv, men kan brukes i forhold til påvirkningsarbeid.

I motsetning til rettshjelpen har dokumentasjonsaspektet i sin snevrere betydning bare i mindre grad vært et eget diskusjonstema i styre.

Kap 6. Informasjons- og pådriverarbeid

6.1 Innledning

Etter fire og et halvt års virksomhet, er det en åpenbar observasjon for alle som har fulgt med i mediebildet at SMED har etablert seg som en sentral aktør i ulike debatter på minoritetsfeltet. Det er også tydelig for alle med mer inngående kjennskap til området, at Senteret har utviklet en solid pådriverrolle både overfor myndigheter og aktører i privat sektor.

I dette kapitlet skal vi gå bak disse åpenbare konklusjonene og se nærmere på *hvorfor* SMED har sett det som viktig å skape seg denne rollen, og *hvordan* de har utformet den fra åpningen i 1999. Vi skal se at Senteret har tolket føringene i mandatet ganske vidt, ved å utforme en meget omfattende proaktiv rolle.

Til grunn for analysen ligger en gjennomgang av SMEDs nettsider, alle presseklipp fra Senterets klipptjeneste hvor SMEDs navn er nevnt, oversikter SMED selv har utarbeidet over foredragsvirksomheten, SMEDs Underveisrapporter, Senterets rapporter om hodeplagg og om rettevesenet, manus til et foredrag holdt av en av SMEDs ansatte, en tidsskriftsartikkel skrevet av daglig leder, samt intervjuer med representanter for politi og dommere og Senterets egne medarbeidere. Alle direkte sitater er godkjent av intervjupersonene.

Vi skal først ta utgangspunkt i mandatet. Deretter gir vi en gjennomgang – til dels kvantitativ – av deler av informasjons – og pådriverarbeidet. I kapitlets andre del diskuterer vi innretningen av dette arbeidet ut fra til dels omfattende casebeskrivelser: Analyser av deler av Senterets arbeid i forhold til politiet og domstolene, og arbeidet når det gjelder diskriminering av personer som bruker religiøst hodeplagg på arbeidsplassen¹²¹. Til slutt vil vi, blant annet ved å gjennomgå en tidsskriftsartikkel Senteret har skrevet, diskutere hvordan vekten på og utformingen av pådriverarbeidet er et uttrykk for Senterets syn på forholdet mellom diskrimineringsbegrepet og integrasjonsproblematikk.

Dette kapitlet diskuterer ikke SMEDs proaktive rolle på det rettspolitiske området. Av denne grunn er ikke arbeidet i forbindelse med utestedsdiskriminering eller endringen av arbeidsmiljølovens § 55 A tatt med her. Det samme gjelder Senterets betydning i forbindelse med utarbeiding av en ny lov mot etnisk diskriminering. Problemstillinger på disse områdene er behandlet i kapittel 3.

6.2 Utgangspunkt: Hvilken rolle var SMED tiltenkt?

Som et utgangspunkt for å diskutere den markante pådriverrollen SMED har opparbeidet seg, er det nyttig å gå tilbake til grunnlagsdokumentene for senterets tilblivelse (se også 3.1 og 5.1). Vi tar først for oss *mandatet*. Hvordan tenker man seg der vekten fordelt mellom Senterets ulike oppgaver og hvilke føringer gir mandatet for pådriver- og informasjonsvirksomheten?

Først i mandatet stadfestes Senterets funksjon som et rettshjelpsorgan (pkt. 2). Deretter omtales senterets andre oppgave som: ”Senteret skal videre dokumentere og overvåke

¹²¹ Se kap.1 for en diskusjon om bruken av case.

situasjonen mht. art og omfang av diskriminering.” Senere, under punkt 5 som omhandler Senterets *virkemidler*, presenteres disse i form av to hovedpilarer:

Punkt a. Rettshjelpsvirksomhet og
punkt b. Dokumentasjon og utadrettet virksomhet.

Under dette siste punktet heter det at ”Senteret skal dokumentere og overvåke situasjonen mht. til art og omfang av diskriminering og drive utadrettet virksomhet ved å:

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

Som vi ser, kommer uttrykket ”utadrettet virksomhet” først inn når man begynner å snakke om virkemidler. Hvis vi ser på de tre siste punktene under virkemidler dreier disse seg om informasjons – og pådrivervirksomhet: *Utarbeide årlige rapporter* (går i høy grad også ut på dokumentasjon), *ha kontakt med andre parter* og *fremme forslag til tiltak*. Formuleringene er åpne, med stort rom for tolkning og utforming. Samtidig gir de ikke uttrykk for at man tiltenker Senteret en veldig aktiv rolle i for eksempel mediebildet.

Hvis vi går til *merknadene* til mandatet, gir KRD her utfyllende tolkninger til hvordan de ønsker at mandatet skal forstås. Når det gjelder Senterets virksomhet, sier de klart at Senteret skal ha to hovedpilarer, og disse skal være likestilt:

Prøveordningens virksomhet er todelt: 1) Yte rettshjelp til enkeltpersoner og 2) Dokumentere og overvåke situasjonen. Begge disse oppgavene anses for å være like viktige og forutsettes prioritert like høyt. (s. 3)

Når man i merknadene kommenterer virkemidlene, gis det imidlertid størst plass til rettshjelpsfunksjonen. Deretter sier man om todelingen av senterets virksomhet at ”Senteret står fritt til finne den arbeidsformen som egner seg best”, og at dette er det styrets oppgave å finne ut av. Deretter pekes det på en forpliktelse til å samarbeide med andre organisasjoner på feltet. Og videre at Senteret forventes å

(...) finne frem til samarbeidsformer med instanser innen offentlig og privat sektor som kan bidra til å oppfylle dokumentasjons- og overvåkingsfunksjonen. I tillegg skal Senteret (...) ha en støttefunksjon i forhold til administrasjonen i kommuner og statlige organer på lokalt nivå (...). (s. 5)

Verken i mandatet eller merknadene sies det noe konkret om medieprofil eller pådriverrolle. Det brukes uttrykk som *finne frem til samarbeidsformer*, *overvåkingsfunksjon* og *støttefunksjon*. Samtidig gis det stort spillerom for hvordan SMED vil praktisere denne delen av mandatet når det sies at Senteret selv må finne den arbeidsformen som de synes passer best. Som en oppsummering av mandatet og føringene gitt i merknadene til mandatet kan man si at man får et inntrykk av en organisasjon som er tiltenkt – langt fra en passiv – men en mer tilbaketrukket rolle på dette feltet enn den Senteret har skapt seg.

6.3 Var det diskusjon om vekten av pådriverrollen?

I denne sammenheng kan det være interessant å gå enda et stykke lenger bak i tid og se på hva *arbeidsgruppa som utredet spørsmålet om en juridisk prøveordning*, sa om den utadrettede virksomheten til et nytt senter:

Informasjonsvirksomhet nevnes som et eget punkt i forbindelse med at ordningen bør være landsdekkende:

Informasjon til befolkningen og spesielt til de som er blitt utsatt for diskriminering om ordningen og regelverket, er viktig. Informasjonsvirksomhet overfor de frivillige organisasjonene på feltet vil også kunne være nødvendig (Rapport fra arbeidsgruppa s. 33).

Sitatet gir inntrykk av at man tenker på informasjon til berørte parter og ikke en generell informasjons- og påvirkningsrolle overfor offentligheten.

Da så *forslaget til mandat ble sendt ut på høring*, var det bare Sametinget som hadde en klar bemerkning til Senterets utadrettede virksomhet. De påpeker at (...) ”holdningsskapende arbeid også bør være et virkemiddel som bør prioriteres.”(:21). I sin vurdering svarer departementet at

(...) mandatet slår fast at senteret gjennom utadrettet virksomhet skal drive med forebyggende arbeid. For øvrig kan det nevnes at det er en viktig oppgave for de frivillige organisasjonene å drive holdningsskapende arbeid. Departementet er av den oppfatning at det forebyggende arbeidet vil inngå som en del av den øvrige virksomheten ved senteret, og finner ikke grunn til å framheve dette ytterligere i mandatet.” (s. 21)

Med andre ord: Både i diskusjonene og forarbeidet forut for Senterets opprettelse og i mandatet tenker man seg at Senteret driver informasjonsvirksomheten som en støttefunksjon til de to hovedpilarene: Rettshjelp og dokumentasjon og overvåking.

Mandatet lar det være opp til SMED selv å definere ”utadrettet virksomhet”. Mot utgangen av prøveperioden kan man slå fast at denne siden av Senterets arbeid har blitt svært sterk og fremstår som en tredje pilar i Senterets virksomhet.

Dette kommer tydelig frem når det skal utlyses stilling som ny daglig leder i august 2002. Annonseteksten legger stor vekt på den fremtidige lederens evne til å delta i offentligheten. Det sies at daglig leder har det faglige og administrative ansvaret for virksomheten, og deretter legges det vekt på: ”Dette innebærer ansvar både for den daglige driften og for oppgaver knyttet til profilering, representasjon og faglig utvikling av virksomheten.” I et lite intervju styreleder – som er den som leder ansettelsesprosessen – gir til KRDs Nyhetsbrev i forbindelse med utlysningen, legger hun sterk vekt på lederens forhold til media:

Vedkommende må også ha det lille ”ekstra” som gjør at hun eller han er god til å kommunisere med myndigheter, media, frivillige organisasjoner og brukerne.” Og videre: (...) kommunikasjonsferdighetene er likestilt med de formelle kravene (Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk nr.30).

Også fra Departementets side stadfestes betydningen av Senterets utadrettede virksomhet. I deres siste handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006) i juni 2002 beskrives SMED blant annet ved deres utadvendte rolle: ”Senteret er en aktiv pådriver og aktør i den offentlige debatten”. Dette angis som en av grunnene til at regjeringen ”(...) vil videreføre virksomheten til senteret”(s. 34).

6.4 Former for informasjons- og pådrivervirksomhet

Når vi i det videre skal diskutere SMEDs *pådriverrolle*, kan det være hensiktsmessig å skille mellom ulike former for informasjons- og påvirkningsarbeid, definert ut i fra formen arbeidet har og hvilken målgruppe det har vært rettet mot.

1. Rent informasjonsarbeid for å opplyse om Senterets eksistens. Rettet mot brukere både i betydningen potensielle klienter og brukere i betydningen etater, instanser og organisasjoner som trenger hjelp til forebyggende arbeid.
2. Deltakelse i media. Rettet mot den allmenne offentlighet.
3. Deltakelse i mer avgrensede fora, deloffentligheter: Konferanser og seminarer, debatter i tidsskrifter. Rettet mot frivillige organisasjoner, minoritetsfora, forskningsfora.
4. Påvirkning på sentrale, offentlige aktører. A. Politikktutformere. B. Offentlige etater.
5. Påvirkning i forhold til partene i arbeidslivet
6. Påvirkning i forhold til private aktører = bedrifter.

Dette er et analytisk skille, i praksis glir de ulike feltene over i hverandre. Vi skal senere se at SMED i sitt arbeid i stor grad har knyttet dem sammen ved at de med utgangspunkt i konkrete saker har brukt flere av påvirkningsformene samtidig og forsøkt å påvirke aktører gjennom brede ”kampanjer”.

Det varierer hva slags og hvor mye materiale vi har fra de 6 ulike feltene, jfr. metodediskusjonen i kapittel 1. I den videre diskusjonen vil vi på felt 1-3 først og fremst gi en oversikt over SMEDs arbeidsinnsats og prioriteringer, og diskutere enkelte trekk ved arbeidet. Når det gjelder 4A og B: Påvirkningsarbeid i forhold til sentrale offentlige aktører, vil vi belyse 4B ved en diskusjon av SMEDs arbeid overfor politi- og domstoler. SMEDs arbeid i forhold til 4A, politikktutformere, blir diskutert i kapittel 3 i forbindelse med SMEDs rettspolitiske arbeid. På område 5 som gjelder partene i arbeidslivet, har vi ikke gått inn i Senterets forhold til arbeidslivsorganisasjonene. Felt 6 vil vi belyse på samme måte som 4B: Gjennom en dyp analyse av ett case – den såkalte hodeplaggsaken - som illustrerer Senterets valg av strategier over tid.

Som vi har diskutert i metodekapitlet, har vanskelighetene i feltarbeidet ført til at vi har manglende empiri på flere områder. Disse manglene har til dels vesentlig betydning for utformingen av dette kapitlet. Under 4 A og B analyserer vi for eksempel ikke SMEDs arbeid overfor ulike lokale myndigheter eller andre etater enn politi- og domstoler, til tross for at Senteret har drevet et langvarig arbeid i forhold til for eksempel Arbeidsmarkedsetaten og Skatteetaten, og også reist ut til enkelte kommuner. Dette innebærer også at vi har lite materiale om oppfatninger og erfaringer hos de brukerne SMED har rettet pådriverarbeidet mot.

Før vi ser nærmere på de ulike områdene, vil vi minne om et poeng fra kapittel 1: Senteret benytter begrepet *bruker* i to betydninger (jfr. punkt 1 over).

- A: Personer som mener seg diskriminert og kan kontakte SMED for å få hjelp, det vil si potensielle klienter.
- B. Instanser som har direkte kontakt med personer med minoritetsbakgrunn, eller som arbeider innenfor minoritetsområdet.

I SMEDs egen fremstilling av sitt arbeid har det skjedd en viss forskyvning i vektleggingen mellom de to brukergruppene. I årsrapporten for 2000 heter det at: ”Senteret har primært et ansvar overfor enkeltpersoner som oppsøker oss fordi de mener seg diskriminert (...)” (2000:4).

I årsrapporten for 2001 er dette noe endret: ”Senteret vektlegger å nå frem til en bred gruppe brukere (...). Vi har bevisst satset på flere virkemidler i kombinasjon, for å sikre at den enkeltes behov blir tilfredsstilt på ulike måter”(2001:5).

Begge årsrapportene legger stor vekt på betydningen av å nå frem til ”de store brukerne”:

I annen rekke har vi et ansvar for å nå frem til etater og organisasjoner som har direkte kontakt med personer med minoritetsbakgrunn, eller som arbeider innenfor minoritetsområdet. Vi tillegger kontakten med sistnevnte gruppe brukere relativt stor vekt av to grunner: De skal ha god informasjon om hva vi arbeider med for å kunne henvise diskrimineringsaker til oss, og de skal ha kunnskap om diskriminerende mekanismer for å motvirke disse gjennom egen praksis (2000 og 2001:5).

Senteret legger med andre ord stor vekt på *forebyggende* arbeid mot diskriminering ved å nå frem til gruppen av potensielle diskriminerere, eller brukere som har posisjoner hvor de kan hindre andre i diskriminerende praksiser. Kapitlet vil vise valg av strategier i dette arbeidet.

6.5 Informasjons- og tilgjengelighetsarbeid

Informasjonsarbeid og pådriverarbeid henger naturligvis tett sammen. Når SMED skriver en avisartikkel, lar seg intervjuer i radio/tv eller holder et foredrag, vil effekten både være at de gjør sitt navn kjent, og får fremmet sine synspunkter. Vi har likevel behandlet dette som til dels to ulike aktivitetsformer. Først skal vi se på enkelte strategier Senteret har brukt for å informere om seg selv (informasjonsstrategier ved oppstart av Senteret blir også diskutert i kapittel 9 i forbindelse med SMEDs arbeid overfor de frivillige organisasjonene).

6.5.1 Å opplyse om egen eksistens

I forbindelse med at Senteret ble offisielt åpnet 10. februar 1999, hadde Senteret engasjert et rådgivningsfirma for å hjelpe seg med lanseringen. Det ble sendt ut pressemeldinger hvor man inviterte media og de to aktuelle statsrådene var til stede (se kap.1). Dagen etter ble det arrangerte et åpent seminar med blant annet innledere fra England, Danmark, Sverige og Finland, samt statssekretæren fra Utenriksdepartementet. Temaet for seminaret var erfaringer fra arbeidet mot rasisme og diskriminering i andre europeiske land.

Så snart medarbeiderne var på plass, laget SMED en liten folder hvor de ga svært kort og lettfattelig informasjon på norsk om organisasjonen, formål og hvordan personer kunne ta kontakt med Senteret dersom de trengte hjelp. Folderen presenterte også de ansatte med navn, bilde og kvalifikasjoner. Dette ga et signal om at Senteret ikke var et vanlig offentlig organ, men et sted hvor man kunne finne ”personlige hjelpere”.

Høsten 1999 lanserte SMED den såkalte ”Ali Baba kampanjen” (se også kap.3, 5 og 9). På en rekke utesteder i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø og Kristiansand ble det lagt ut ferdig frankerte postkort. På den ene siden var det en illustrasjon med overskriften ”whites only” og en ironisk fremstilling av en dørvakt som nekter en svart mann adgang. På den andre siden var det et lite ”spørreskjema” som oppfordret folk til å svare og sende inn kortet. Hektet sammen med det ferdigfrankerte kortet, var det et ufrankert hvor det med liten skrift ble opplyst om SMEDs hovedformål. Kortet kunne brukes som hilsen til venner og kjente. Ali Baba kampanjen kombinerte i en tidlig fase av Senterets prøveperiode informasjon om Senterets eksistens med en strategi for å samle informasjon om ”art og omfang av diskriminering”. SMED fikk inn forholdsvis få postkort (til sammen 54 stk., se avsnitt 5.3), og kampanjen ga dermed ikke et bredt dokumentasjonsgrunnlag.¹²² Når det gjaldt å gjøre sin eksistens kjent i relevante miljø, kan tiltaket derimot ha hatt god effekt. I hvert fall forsvant mesteparten av kortene etter at de ble lagt ut.

Når Senteret har produsert sine ulike rapporter, har de som en regel også laget informasjonsblad om rapportene. Dette er enkle trykksaker, i farger, som over 2 – 4 sider presenterer de viktigste temaene fra rapportene. Informasjonsbladene har blitt brukt som informasjonsmaterieell til media i forbindelse med presselanseringene av rapportene. I tillegg har dette vært en enkel og rimelig måte å opplyse om Senterets virksomhet på. Flere av informasjonsarkene har blitt oversatt til engelsk.

Ali Baba kampanjen, og delvis presentasjonsfolderen, er de av disse tiltakene som har hatt brukergruppe A, potensielle klienter, som målgruppe.

I Senterets første tid var en større del av informasjonsarbeidet rettet mot denne gruppen enn hva tilfelle har vært senere. De såkalte ”dialogmøtene” som Senteret tok initiativet til, var i stor grad en strategi for å informere om virksomheten overfor minoritetsbefolkningen (ved siden av å opprette samarbeidsrelasjoner, se kap. 9). I følge årsrapporten for 1999 hadde SMED dette året 35 dialogmøter. Vi finner at ca. 20 av dem er med frivillige organisasjoner. 7-8 av disse representerer nasjonale minoriteter og ca. 12 andre interesseorganisasjoner på minoritetsfeltet.

6.5. Nettsidene

Vi skal her gi en kort gjennomgang av Senterets nettsider. I og med at de fremstår som profesjonelle og oppdaterte, og gir et godt og bredt bilde av senterets arbeid, skal vi nøye oss med å peke på noen hovedtrekk ved sidene – med hensyn på tilgjengelighet og profilering –

¹²² Skjemaet ble også lagt ut på Senterets hjemmesider, uten særlig respons.

slik de fremstår midtveis i 2002 (se for øvrig kap.3 for en diskusjon om tilgjengelighet og terskelproblematikk) ¹²³.

Da Senteret ble opprettet, var noe av det første de gjorde, å lage egen hjemmeside. Inspirasjonen til sidene er i stor grad hentet fra nettstedet til Diskrimineringsombudet i Sverige. Man kan si at sidene er rettet inn mot to ulike målgrupper: Personer som klikker seg inn for å få informasjon om hvordan Senteret kan hjelpe dem med et konkret diskrimineringsproblem, og mot folk som søker sidene for å få informasjon om ulike sider ved senterets arbeid.

Informasjon rettet mot den første målgruppen håndteres ved å gi en lettforståelig presentasjon som heter ”dine rettigheter”, et skjema for å melde en sak direkte over nettet til SMED, og et kart over hvor i byen Senteret ligger. Spesielt viktig i denne sammenheng er at bakgrunnen for opprettelsen av Senteret og mandatet er tilgjengelig på 9 språk: Engelsk, tysk, fransk, spansk, tiéng viét, urdu, somali, samisk og nynorsk. På engelsk får man også skjemaet for å kontakte SMED og anvisningen for hvordan finne Senteret i bybildet. I tillegg er to store publikasjoner lagt ut på engelsk: Skyggerapporten til CERD fra 2002 (opprinnelig skrevet på engelsk), og mesteparten av teksten fra Underveisrapporten 1999. Denne har Senteret oversatt, og på nettet utgjør dette 44 sider ren tekst (illustrasjonene er tatt vekk). Når det gjelder presentasjonen av Senteret er alle de ansatte presentert med navn og bilde. Dette gir signaler om at Senteret ønsker å fremstå som ”personlige hjelpere” (jfr. presentasjonsfolderen omtalt i 6.5.1).

Informasjon rettet mot en bredere målgruppe har form av at Senteret har lagt ut alt de har produsert av publikasjoner, rapporter, høringsuttalelser og det meste av kronikker/debattinnlegg i løpet av Senterets virketid. I tillegg har de lagt ut egenprodusert tekst som informerer om viktige begivenheter på området, f. eks. Verdenskonferansen i Durban sommeren 2001. Et viktig trekk ved nettsidenes profil er at Senteret jevnlig legger ut korte kommentarer, med linker, til aktuelle begivenheter (se nedenfor).

Senteret har en fyldig liste med linker til relevante instanser, blant annet til i alt 6 stk. ombud og råd.¹²⁴ Til sammenlikning er det ført opp kun 5 frivillige organisasjoner på minoritetsfeltet. Dette gir signaler om SMEDs rolle som et offentlig organ. Til forskjell fra f.eks. Anti-rasistisk senter som blant annet har ført opp i alt 21 linker under overskriften ”Innvandrerorganisasjoner og livssyn” og 16 antirasistiske organisasjoner.

For å få et bilde av i hvilken grad SMEDs hjemmesider blir brukt, ba evaluatørene operatøren av sidene om relevante tall. De viste at i en periode på 11 dager i sept./okt. 2002 var det totalt 3306 sidetreff på nettsidene. Man regner med at hver bruker i snitt leser 2-3 sider. Hvis man trekker fra de ansatte på SMEDs egen bruk av sidene, betyr det at mellom 100-200 personer

¹²³ Nettsidene har blitt utviklet og revidert i løpet av senterets virketid. Et viktig trekk er at det fra begynnelsen har vært mulig å melde inn saker over e-post. I 2000 ble sidene utviklet slik at brukere kunne bestille rapporter og melde seg på konferanser over nettet. Sommeren 2001 ble nettstedet delvis omstrukturert. Det ble laget en database for alle Senterets artikler og kronikker, og det ble lagt ut mer informasjon både til folk som søkte råd om rettshjelp, og til brukere som ville vite mer om Senterets virkeområder. Dette året ble også antallet språk for publisering av nøkkelinformasjon økt fra 5 til det nåværende 9.

¹²⁴ Det gjelder Barneombudet, Likestillingsombudet, Forbrukerrådet, Forbrukerombudet, Sivilombudsmannen, og en fylkesvis oversikt over alle pasientombudene.

har vært inne og lest sidene hver dag. I følge operatøren er dette et ”ganske bra” antall besøkende.¹²⁵

Sent i 2001 lanserte Senteret et eget nyhetsbrev. På dette tidspunktet hadde de ca. 150 abonnenter. Midtveis i 2002 er antallet steget til ca. 400. Nyhetsbrevet kommer hvert kvartal og informerer om saker Senteret arbeider med og andre tema på feltet. Mellom disse utsendelsene har Senteret jevnlig brukt abonnementslista for å gjøre oppmerksom på kommentarer de har skrevet og lagt ut på hjemmesidene, eller nyheter på innvandringsfeltet som de ønsker å gjøre oppmerksom på.

6.6 Deltakelse i media

SMEDs arbeid overfor media er spesielt viktig, fordi det dreier seg om å påvirke alle de 6 nevnte felt og de to brukergruppene, - samtidig.

Vi skal først se på SMEDs deltakelse i den allmenne offentligheten, og tallfeste synlighet i media. Tabellen nedenfor er en *grovopptelling* av antall presseklipp hvor Senteret er med. Den gir et bilde av hvor ofte og i hvilken rolle SMED opptrer. Tallene må sees som retningsgivende - ikke absolutte - og kategoriene kan overlape.¹²⁶ Det er hensiktsmessig å dele inn medieoppslagene etter om de er initiert av senteret selv, om de fremstår som et ekspertorgan som blir rådspurt i en aktuell sak, eller om de omtales av andre aktører i forbindelse med konkrete saker. I tillegg har vi skilt ut intervju hvor daglig leder er intervjuet med fokus på henne som person (nærmere portrettintervju). Artikler i form av egenproduserte kronikker/debattinnlegg er en egen kategori.¹²⁷ Fra de totale tallene har vi så plukket ut medier vi definerer som landsdekkende, og medier som kan karakteriseres som minoritetskanaler (f. eks. Ságat i Finnmark).¹²⁸

¹²⁵ Grunnen til at perioden ble på 11 dager, var at statistikkføringen ble satt i gang da vi bad om det, og derfor er det den perioden med tall som er tilgjengelig. Man må trekke fra antall treff forårsaket av senterets egne ansatte. I følge operatøren er dette antallet ikke tilgjengelig. Av metodiske og tekniske årsaker har vi ikke sammenliknet disse tallene med tallene fra andre, til dels sammenliknbare virksomheter, for eksempel Likestillingsombudet eller ARS.

¹²⁶ Tallene er basert på antall presseklipp som finnes i SMEDs eget arkiv. Senteret har brukt en profesjonell klippjeneste til å søke i alle landsdekkende media og et stort antall regionalaviser. Artikler og oppslag i fagblader og andre type spesialorgan har Senteret enten fått tilsendt eller funnet frem til selv. Det er en tidkrevende jobb å gå gjennom klippene manuelt, vi har derfor ikke prioritert å dobbeltsjekke tallene. Av denne grunn bør tallene sees som retningsgivende, ikke absolutte. Oppdelingen vi har foretatt mellom *egeninitierte* oppslag og *rådspurt som ekspertorgan* er glidende, og flere artikler kunne vært plassert i den andre kategorien. Kategorien *egeninitierte* inneholder også – særlig fra 1999 – noen artikler hvor SMEDs navn ikke er nevnt, men hvor vi vet at Senteret har tatt initiativet til at saken er kommet på pressens dagsorden (spinoff-effekt).

¹²⁷ Antallet kronikker/debattinnlegg er høyere i denne tabellen enn hva man finner om man går inn på SMEDs hjemmesider og ser på kronikkoversikten som er lagt ut der. Årsaken er at Senteret har lagt ut sin originale tekst – med angivelse av kun ett sted hvor den har stått på trykk - mens vi også har telt med andre aviser som kan ha brukt teksten, som oftest lokalaviser.

¹²⁸ Som *landsdekkende* har vi regnet tv og radio som sender over hele landet, og tabloidavisene VG og Dagbladet, samt ulike nettaviser. Kategorioppdelingen må også her forstås som retningsgivende. For eksempel har vi ført opp nettavisen til Dagsavisen her, men ikke papirutgaven.

Tabell 8: Antall medieoppslag 1999- t.o.m. første halvår 2002 (absolutte tall). N =350.

Type oppslag	1999	2000	2001	1.halvår 2002	Total
Egeninitiert	71	66	85	12	234
Rådspurt som ekspertorgan	4	7	29	4	44
Omtales	8	1	6	3	18
Personorienterte intervju m/daglig leder	1	1	4	2	8
Kronikker/debattinnlegg	8	12	18	8	46
Total pr.år	92	87	142	29*	= 350

Tabell 9: Antall medieoppslag 1999 - t.o.m. første halvår 2002 (absolutte tall), etter type medium.

Type medium	1999	2000	2001	1.halvår 2002	Total N =
Landsdekkende	10	6	34	*	50
Minoritetskanal	4	0	3	0	7

* Tallene for første halvår 2002 er lavere enn i 2001 fordi SMED på dette tidspunktet hadde gått over til en ny klipp tjeneste som ikke omfatter tv- og radioinnslag. Tall for disse mediene er derfor ikke tilgjengelig.

Som vi ser, er 2001 et foreløpig toppår med hensyn til antall oppslag. Det gjelder for alle typer roller Senteret har optrådt i, og også antallet egenproduserte artikler. Sakene de evnet å skape oppmerksomhet omkring var først og fremst: *Hodeplaggsaken* (denne omtaler vi nærmere i avsnitt 6.10), *valgkampen* hvor SMED fikk alle de politiske partiene på Stortinget til å undertegne en erklæring hvor de forpliktet seg til å drive en ”renslig” valgkamp i forhold til etniske minoriteter/innvandringsdebatten. I tillegg ble Senteret intervjuet en del i forbindelse med at regjeringen Stoltenberg lanserte sine *strakstiltak* mot rasisme og diskriminering i juni, - tiltak i kjølvannet av drapet på Benjamin Hermansen. På høsten dreide det seg blant annet om *utestedet Sparks* som mistet skjenkebevillingen på grunn av utestedsdiskriminering, *Høgskolen i Østfold* som lanserte et kursopplegg for politi- og tollvesen med diskriminerende innhold om muslimer, innlegg og debatt i forbindelse med *diskriminering av blodgivere* med opprinnelse i AIDS-utsatte områder, blest omkring lanseringen av *Senterets årsrapport*, og *en bank i Sandvika* som nektet to flyktninger å opprette konto fordi de ikke snakket norsk eller engelsk, til tross for at de hadde med tolk. Vi nevner alle disse sakene for å vise spennvidden i Senterets engasjement.

Det er overraskende at antallet *egeninitierte artikler* er høyere i 1999 enn i 2000. Årsaken er først og fremst at lanseringen av Senteret i februar 1999 fikk en svært bred dekning.¹²⁹ I

¹²⁹ Vi har definert *egeninitiert* svært bredt, og inkludert alle oppslag hvor en aktiv handling fra Senterets side ligger til grunn for artikkelen. Det vil si at dersom Senteret har deltatt på en konferanse og holdt et innlegg som deretter en avis skriver om, så har dette blitt kategorisert som noe SMED har initiert.

tillegg fikk den første Underveisrapporten som Senteret laget, stor oppmerksomhet. Av tabellen går det tydelig frem at 2001 også er året hvor Senteret har etablert seg som et *ekspertorgan*. I dette året er det også flest *personorienterte intervju* med daglig leder. Når det gjelder å bli representert i *landsdekkende medier*, gjør tallene også et stort sprang fra 2000 til 2001.

Et slående trekk ved tabell 2 er at Senteret er svært lite til stede i *minoritetskanaler*. Faktisk flest ganger i Senterets første år, med fire i 1999. I 2000 har vi ikke registrert noen slike oppslag, mens det er tre i 2001. Så langt i 2002 er det heller ingen minoritetsorgan hvor senteret omtales eller selv skriver.¹³⁰ Dette kan sees som en bevisst prioritering fra Senterets side, hvor hovedfokus i påvirkningsarbeidet har blitt rettet – på den ene siden - mot den brede offentlighet og - på den andre siden - mot andre sentrale premissleverandører i offentligheten og myndighetsutøvere på området diskriminering og integrering. Vi skal diskutere denne profileringen grundigere nedenfor.

I denne gjennomgangen har vi ikke gått nærmere inn på i hvilke typer medier (fagblad, tidsskrifter, ukeaviser, dagsaviser, nettaviser, tv, radio) eller hvor i landet SMED har fått oppslag. Vi vil likevel nevne at det første oppslaget i et medium nord for Trondheim kom da representanter for SMED selv reiste til Tromsø i juni 1999 for å ha dialogmøter med kvener og samiske organisasjoner. Dette kan antakelig illustrere flere ting, blant annet hvor lite vekt medier i Nord- Norge kan legge på relevansen av institusjoner i Oslo. Alternativt hvor stor oppmerksomhet de får når de besøker landsdelen. I denne sammenheng er det verdt å merke seg hvor viktig SMEDs eget initiativ (reisen) kan være for å nå ut til regionene. Dette blir diskutert nærmere i kapittel 3 for en nærmere diskusjon om SMEDs landsdekkende funksjon.

6.7 Fravær av kritikk

Som et siste, sentralt poeng er det verdt å merke seg at Senteret, til tross for sin profilerte offentlige rolle, så og si ikke har blitt utsatt for kritikk i mediene. Det eneste oppslaget vi har registrert, er da det ble kjent at et Senter mot etnisk diskriminering var opprettet. Peter Normann Waage i Dagbladet argumenterte i en lengre artikkel for at arbeidet mot etnisk diskriminering ikke bør betraktes som et offentlig anliggende, men forbli i det sivile samfunn. Han fikk et motinnlegg fra Ole Jacob Bae, SMEDs første styreleder, og også fra S. Ananthakrishnan fra Antirasistisk Senter.¹³¹ Etter at Senteret kom i gang med sitt arbeid, har det ikke vært fremmet kritikk i den allmenne offentligheten. En relativt intern debatt har foregått i FMIs publikasjoner i forbindelse med Stortingsvalget 2001. Senteret forfattet en erklæring som alle partilederne på Stortinget underskrev, hvor de forpliktet seg til å føre en ”renslig” valgkamp i forhold til innvandringssspørsmål (jfr. forrige side). FMI mente at dette var å kneble innvandringsdebatten.¹³²

¹³⁰ Dette er så langt vi har registrert, det er ikke sikkert at SMED får tak i alle omtaler av seg selv i denne typen organer, eller at publikasjonene har opplyst Senteret om at de er omtalt.

¹³¹ Dette er eneste tilfelle hvor styreleder ved SMED har profilert Senteret i media. På dette tidspunktet var daglig leder ennå ikke ansatt, og det ble derfor styreleders oppgave å svare på kritikken. Fom. etableringen av det første styret har det imidlertid vært en klar strategi fra styrets side at det er daglig leder som skal ”frontere” Senteret utad, og styret var svært opptatt av søkernes holdning til å profilere Senteret i offentligheten da daglig leder ble tilsatt (se kap. 7 og 8).

¹³² FMI står for Folkebevegelsen mot innvandring.

Den eneste offentlige kritikken har ellers blitt formulert med utgangspunkt i en del-offentlighet: I det samfunnsvitenskapelige forskermiljøet. Som vi diskuterte grundig i avsnitt 5.2, har sosiolog Jon Rogstad ved Institutt for samfunnsforskning i flere artikler kritisert og stilt spørsmålsteget ved Senterets forståelse av diskrimineringsbegrepet. Han mener at SMED har en for ensidig juridisk forståelse. I tillegg mener han det er for snevert når Senteret unnlater å trekke inn *aktørers motiver* i diskusjonen av hva som skal forstås som diskriminering, og i stedet fokuserer på *resultatene* av handlingene. Rogstad mener at en rekke handlinger med den klare hensikt å utestenge personer med minoritetsbakgrunn, ikke kan betegnes som diskriminerende. Fenomenet må i større grad forklares ut fra samfunnsmekanismer som bevirker ekskluderende praksiser. Rogstads kritikk har dels blitt kraftig imøtegått av Senteret. SMED mener at dersom Rogstads kriterier skal legges til grunn, vil for eksempel det å systematisk unnlate å innkalle personer med etnisk minoritetsbakgrunn til jobbintervju ikke defineres som diskriminering, så lenge motivet hos den som utestenger er basert på økonomiske hensyn (Craig 2002, Ramin-Osmundsen 2001, Rogstad 2002a, 2002b). (Se også 6.12.2).¹³³

Waage har kritisert oppgavefordelingen mellom det sivile og offentlige institusjoner, FMI og Rogstad har stilt seg kritiske til Senterets forståelse i konkrete spørsmål. Etter at SMED kom i gang, har organiseringen av diskrimineringsfeltet ikke vært tema i offentlig debatt før lovforslaget mot etnisk diskriminering kom sommeren 2002 (se kap.3).

Hvorfor har Senteret fått såpass lite kritikk? Forklaringen finnes antakelig i flere forhold. For det første har Senteret drevet entrepenørskap og bygget seg opp en posisjon. En mulighet er at eventuelle kritikere "freder" senteret inntil det har funnet sin form. På den annen side tyder mediedekningen i 2001 på at Senteret allerede på et tidlig tidspunkt var etablert i betydningen premissleverandører. Dersom man ser på for eksempel de frivillige organisasjonenes oppfatninger, er disse både anerkjennende og tildels kritiske når de snakker "backstage". Men organisasjonene har i en viss grad bindinger til Senteret og er allierte utad, noe som gjør det vanskelig å kritisere offentlig (jfr. kap.9). En annen forklaring på manglende offentlig kritikk fra organisasjonenes side, kan ligge i at diskrimineringsfeltet er et felt som foreløpig ikke har hatt "råd" til intern uenighet. Som vi har sett (kap.1 og 2, og senere vil se i kap.9), ligger det en lang kamp fra de frivillige organisasjonenes side bak myndighetenes anerkjennelse av området.

For det andre kan en forklaring være at Senteret på mange områder har gjort et så solid arbeid og bygget opp en både dyp og bred kompetanse at det finnes lite "moteekspertise" med tilsvarende tyngde til å levere eventuelle motargumenter. For det tredje, og dette momentet er knyttet til de to foregående, har SMED i stor grad evnet å definere og "samle" selve feltet diskriminering i offentligheten. Som vi skal se nærmere senere i kapitlet, har Senteret evnet å spisse problemstillingene mot det politiske felt og utformet en konkret og resultatorientert strategi. Andre aktører kan ha gjort tildels liknende arbeid, men ingen andre har på tilsvarende måte som SMED kunnet kombinere et bredt påvirkningsarbeid med faglig tyngde.

¹³³ På SMEDs konferanse høsten 2002 var det en debatt mellom Rogstad og jurist Ronald Craig. Sistnevnte hadde da sluttet som rådgiver i SMED og hadde gått over i en stipendiatstilling. Men ettersom det tidligere er Craig som først og fremst har målbåret Senterets argumenter i den pågående diskusjonen, har vi brukt hans innlegg på konferansen som en del av bakgrunnsstoffet for SMEDs synspunkter.

6.8 Deltakelse i del-offentligheter

Under dette punktet skal vi kort presentere innsatsen kvantitativt, i form av antall foredrag. Vi har ikke sett det som hensiktsmessig å gå nærmere inn på hvor og med hvem de har deltatt. Det er viktigere å se på hvordan de har fremmet sine synspunkter, noe vi vil forsøke å få frem gjennom casebeskrivelsene senere i kapitlet.

6.8.1 Foredragsvirksomhet

En viktig del av SMEDs utadrettede aktivitet er deres deltakelse på konferanser og seminarer hvor de holder foredrag eller deltar i paneldebatter. Nedenstående tabell viser omfanget av denne virksomheten.

Tabell 10: Antall foredrag og innlegg 1999 – t.o.m. første halvår 2002. N=189.

	1999	2000	2001	1. Halvår 2002	Total =
Antall pr. år	33	60	63	33	189

Som det fremgår av tabellen, er det nesten en fordobling av antall foredrag fra Senterets første til andre år. En del av den bratte økningen kan skyldes at Senteret i sin første årsrapport skilte skarpere mellom foredrag på den ene siden og deltakelse på seminarer/møter på den andre – i alt 13 – enn de har gjort i oversiktene for de neste årene. Likevel reflekterer økningen Senterets tidlige og bevisste satsing på utadrettet virksomhet. Tallene viser også at Senteret relativt tidlig i prøveperioden evnet å etablere seg som et ekspertorgan som blir forespurt om å bidra med foredrag og innlegg. De har også maktet å beholde det høye aktivitetsnivået gjennom 2001 og 2002. Parallelt med økningen i foredragsvirksomheten har det foregått en tilsvarende økning i pressedekningen (som illustrert i tabell 8). Dette sier mye om aktivitetsnivået ved Senteret, særlig tatt i betraktning at det inkludert i økningen i presseoppslag er en stigning i antallet egenproduserte kronikker og debattinnlegg i denne perioden. Disse genrene er selvfølgelig langt mer arbeidskrevende for Senteret enn artikler hvor journalister gjengir SMEDs synspunkter.

I denne sammenheng kan det være interessant å se på i hvor stor grad SMED har reist utenfor Oslo-regionen for å holde foredrag. I 1999 holdt Senteret ett foredrag utenfor Oslo (men dette året foretok Senteret to reiser til Tromsø og Trondheim, hvor de til sammen hadde 9-10 dialogmøter), i 2001 11 foredrag, og 1. halvår 2002 6 stk. (tall foreligger ikke for 2000).

Et annet interessant trekk er i hvilken grad SMED har holdt foredrag i frivillige organisasjoner på innvandringsfeltet: I 1999 to, i 2001 tre og 1. halvår 2002 ett foredrag (tall foreligger heller ikke her for 2000). Senteret har imidlertid holdt innlegg på de årlige KIM-konferansene, til sammen 4 ganger. Dette er et viktig forum, fordi det er en av de få ikke-NGO sammenhengene hvor mange personer med etnisk minoritetsbakgrunn er representert.

Foredragsvirksomheten er med andre ord konsentrert til Oslo-området. Fra Senterets side er dette et klart uttrykk for ressursituasjonen, der lengre reiser ville kreve for mye tidsbruk i en liten organisasjon. Det er også en prioritering fra Senteret å rette foredragsinnsatsen inn mot det vi har omtalt som ”de store brukerne”, det vil si institusjoner og virksomheter som innehar posisjoner hvor man kan motvirke diskriminerende praksiser.

Tabell 11: Antall foredrag holdt av daglig leder. N=77.

	1999	2000	2001	1.halvår 2002	Total =
Antall pr.år	*)	*)	48	29	77

*) Data foreligger ikke

Et interessant trekk ved Senterets foredragsvirksomhet, er daglig leders høye andel av foredragene. Dette er delvis et resultat av daglig leders arbeidskapasitet, og at hun har prioritert denne delen av virksomheten høyt. Vi skal komme tilbake til dette poenget i en diskusjon omkring byggingen av Senterets image og personprofilering av lederen i kapittel 8.

6.9 Eksempler på påvirkningsarbeid

I den første delen av dette kapitlet har vi i stor grad kvantifisert en del av Senterets aktivitet på feltet informasjon og påvirkning. For å få en forståelse av hvordan Senteret har arbeidet konkret, skal vi nå gå inn og se nærmere på to eksempler. Det første caset dreier seg om et langvarig arbeid overfor offentlige etater; politi og domstoler, det andre om en avgrenset og intens innsats overfor arbeidslivet generelt og en rettslig motpart spesielt i forbindelse med retten til å bære religiøst hodeplagg.

I begge tilfeller har Senteret kombinert erfaringer fra rettshjelpsarbeidet med pådriverarbeid. På begge områder har de også satt i gang egne undersøkelser for å skaffe tilveie dokumentasjon.

6.9.1 Senterets tilnærming overfor en etat: Politi og domstol

SMEDs arbeid i forhold til politiet har likevel en helt annen karakter enn arbeidet med retten til å bære religiøst hodeplagg. For det første har arbeidet preg av å være *kontinuerlig*, minoritetenes forhold til politi og påtalemyndighet har vært et av de mest sentrale temaene for Senteret siden oppstarten. For det andre dreier dette seg ikke om et vidt og generelt felt, næringslivet, men om *en avgrenset, offentlig etat*. For det tredje er dette en etat med *stor og direkte makt* både over enkeltindivider og i forhold til muligheten for å tegne negative eller positive bilder av minoritetsbefolkningen generelt. For det fjerde har det betydning at når SMED blir opprettet, trår de inn på et *etablert felt* hvor det allerede eksisterer både dialogfora og konfliktlinjer mellom politiet og minoritetsorganisasjonene. Senteret må derfor i dette arbeidet forholde seg til en rekke fastlagte strukturer.

Hvordan har de håndtert disse betingelsene? For å svare på spørsmålet skal vi først se nærmere på SMEDs egen offisielle fremstilling av den tilnærmingen de har valgt overfor politi og domstoler. Gjennom en rask analyse av de såkalte *Underveisrapportene* vil vi vise hvordan Senteret gjennom sin virketid delvis har endret strategi. Deretter skal vi se hvordan representanter for politiet selv har oppfattet relasjonen, og SMEDs vurderinger av forholdet. Til slutt vil vi peke på linjer i dette arbeidet som illustrerer andre, generelle trekk ved Senterets påvirkningsarbeid.

6.9.2 "Underveis mot et bedre vern" 1999

Gjennom SMEDs virketid har ett av de viktigste saksområdene i rettshjelpen vært kategorien *politi- og rettsvesen*. I 1999 var saksområdet det nest største, etter kategorien arbeid. I både 2000 og 2001 var arbeid fremdeles området med flest henvendelser, deretter fulgt av helse- og sosial, med politi- og påtalemyndighet på 3. plass.¹³⁴

Størrelsen på saksområdet reflekteres direkte i de årlige *Underveisrapportene* som Senteret har publisert hver høst.¹³⁵ Området som de her kaller "politi og rettsvesen" ligger på andreplass i sideantall de to første årene, i 2001 blir det viet mest plass av de 9 såkalte satsingsområdene rapporten omhandler.¹³⁶ Det er også interessant at kapitlet dette året er på hele 21 sider, dobbelt så langt som for eksempel kapitlet om "Arbeidsgivernes samfunnsansvar", kapitlet "Dokumentasjon av etnisk diskriminering" eller "Møte med det offentlige – når kommunikasjon står i veien".¹³⁷ I forhold til saksområdet kan man dermed si at Underveisrapporten ikke bare reflekterer størrelsen av saksområdet, men vektlegger området ekstra i forhold til andre felt.

Hvis vi så går inn i teksten og ser på *hvordan SMEDs arbeid i forhold til feltet fremstilles*, ser vi store og viktige endringer over tid. Vi skal ikke her referere alle SMEDs ulike initiativ eller forslag til tiltak på feltet, men gi et innblikk i tonen og stilen de skriver i, det vil si den formen de velger å fremstille fakta på.

Felles for alle rapportene er at kapitlene er bygget opp som en påpekning av ulike problemområder, med en eksemplifisering i form av at enkeltsaker som fremstilles kort og konkret, og med en diskusjon rundt disse. Det er også et fellestrekk i fremstillingene at det fokuseres sterkt på behovet for *dialog*, både mellom minoritetsbefolkningen og politiet, og

¹³⁴ Se kap. 3 for en nærmere redegjørelse omkring Senterets kategorisering og statistikkføring på rettshjelpsområdet. - I denne sammenheng er det et poeng å nevne at i Underveis 2001 er det under kategorien "Annet" ført opp 11 saker som gjelder diskriminering i rettsapparatet. Det ser dermed ut til å overlape når "politi" er en egen kategori, og når den slås sammen med "rettsvesen (eller påtalemyndighet)". Det viktige for vår diskusjon er imidlertid at området – uavhengig av om det presenteres samlet eller splittet – utgjør et av Senterets viktigste arbeidsområder.

¹³⁵ Underveisrapportene er de viktigste publikasjonene Senteret gir ut. De er omfattende, både i sideantall og temavalg. Det er lagt stor vekt på layout, lesbarhet og tilgjengelighet med tanke på at rapportene skal nå en vid målgruppe. Den første rapporten kom høsten – 99, bare vel et halvt år etter den offisielle åpningen av Senteret, og med en betydelig arbeidsinnsats og ressursbruk fra SMEDs side. Dette året hadde Underveisrapporten og årsrapporten tilnærmet lik layout. De etterfølgende årene har årsrapporten blitt produsert i to utgaver: En enkel på vanlig papir til KRD, og en mer offisiell utgave beregnet på publikum i form av en layoutmessig påkostet brosjyre med de viktigste temaene gjengitt. Senteret har med andre ord gjort underveisrapportene til en egenartet publikasjon som er en mellomting mellom årsrapport, dokumentasjonsrapport og strategi- og meningsdokument. Den første rapporten fra 1999 ble trykket i 10 000 eksemplarer til sammen (via flere opptrykk pga. stor etterspørsel), den neste i 4000 pluss en kortversjon i 1000 eks. i tillegg til 100 stk. på nynorsk. Opplagstallet for 2001-rapporten var 1000 eksemplarer. Årsaken til at antall trykte eksemplarer har sunket såpass mye er antakelig sammensatt: Senteret brukte i stor grad den første rapporten til å gjøre institusjonen kjent. Senere har de produsert flere andre store rapporter (om holdninger i rettsvesenet, hodeplagg, KRL-faget), og dermed i en viss grad spredt satsningen på trykte publikasjoner. Og sist, men ikke minst; alle rapportene er lagt ut på SMEDs hjemmesider. Tekniske forbedringer har ført til at rapportene, særlig f.o.m. 2001, er langt mer utskriftsvennlige enn tidligere. Det er viktig at SMED har evnet å gjøre offentliggjørelsen av rapportene til begivenheter i form av bred pressedeckning. Med andre ord: Rapportene representerer et av Senterets viktigste, samlede påvirkningsfremstøt.

¹³⁶ I 2000 har man splittet etatene til hvert sitt kapittel, dette skyldes at Senteret dette året publiserte en egen undersøkelse om rettsvesenet som derfor ble omtalt i et eget kapittel.

¹³⁷ Når det gjelder arbeidslivet, er *Religiøst hodeplagg på jobb* trukket ut som et eget kapittel på 5 sider, det kan sies å være et sidekapittel til arbeidslivskapitlet. De to kapitlene til sammen er likevel langt kortere enn det som omhandler politi og rettsvesen.

mellom SMED og politiet. *En viktig forskjell* – særlig dersom man sammenlikner rapportene fra 1999 og 2001, er at tonen og til dels begrunnelsen for ønsket om dialog er endret. I 1999-rapporten sies det i innledningen blant annet:

På bakgrunn av de sakene Senteret har hatt vedrørende politiet er det ikke mulig å si noe generelt om politiets opptreden overfor personer med minoritetsbakgrunn. Det er heller ikke meningen å stigmatisere hele etaten. Meningen er å påpeke de tilfeller der tjenestemenn har opptrådt urettmessig (s. 61).

Deretter trekker Senteret frem 6 punkter som alle dreier seg om kritikkverdige forhold ved polititjenestemenns oppførsel overfor personer med minoritetsbakgrunn. I den videre behandlingen av forholdet mellom politiet og minoritetsbefolkningen nevnes det imidlertid ikke ett eneste punkt som ser kritisk på den andre siden; på mulig ansvar også hos minoritetsbefolkningen for tingenes tilstand. Til tross for forbeholdene i innledningen, gir fremstillingen samlet sett et inntrykk av at det er *politiet som i hovedsak er ansvarlig* for problemer mellom etaten og minoritetsbefolkningen.

Dette inntrykket forsterkes av at SMEDs påpekning av behovet for kontakt mellom Senteret og politiet får preg av være *krav om dialog*. For eksempel skriver de i forbindelse med Oslopolitiets strategidokument hvor det sies at anmeldelser vedrørende rasediskriminering ”skal gis høy prioritet”:

Vi ønsker å diskutere nærmere med politiet bla. hvordan denne målsetningen søkes oppnådd i og med at 42 % av de anmeldte sakene henlegges uten en gang å ha vært etterforsket (ibid.:68).

I avslutningen av kapitlet under overskriften ”Utfordringer – Veien videre” refererer de til politiet i bydelen Tottenham i London, som et eksempel til etterfølgelse, der det i forbindelse med utlendingskontroll er innført en rutine hvor man deler ut en informasjonsbrosjyre til alle som pågripes:

Denne tilnærmingen til politiets kontrollfunksjon er svært interessant å se nærmere på. Vi mener at metoden synliggjør at etaten går fra å være i en *forsvarsposisjon* til å erkjenne at det kan oppleves som problematisk å bli stoppet (...) Senteret ser mange verdier i en metode som virker konfliktdempende og vil *gå i dialog med* ansvarlige i etaten med tanke på å vurdere hvilken overføringsverdi denne tilnærmingen vil ha for norske forhold (ibid.:70) (våre uthevinger).

Et underforstått premiss i denne omtalen er at politiet i Oslo fremdeles befinner seg i en ”forsvarsposisjon”. Det er derfor Senteret nevner eksempelet, for å bevege politiet vekk fra denne holdningen. Til slutt oppsummerer de blant annet sin strategi slik:

Senteret vil i tiden fremover utvikle dialogen med politietaten for å følge opp de ulike punktene som er nevnt ovenfor (ibid.:70)

Når man i teksten sier at man vil *utvikle en dialog for å følge opp* en rekke kritikkverdige punkter, er det nærliggende å tolke dette mindre som dialog i betydningen en utveksling av synspunkter mellom likeverdige partnere med sikte på økt forståelse for begge og mer i retning av et ønske om en viss kontroll.¹³⁸

¹³⁸ Se Inge Eidsvåg (2002) for en klargjøring av hva som skal forstås med dialog, i kontrast til debatt.

6.9.3 *Oppfatninger hos politiet – ett år senere*

Hvordan ble denne måten å fremme kritikk på tatt i mot av målgruppen selv; politiet? Høsten 2000 intervjuet vi – hver for seg – to personer. Den ene arbeider ved retts- og påtaleseksjonen ved Oslo politidistrikt, den andre ved Utlendingsseksjonen. Vi skal kort gjengi deres oppfatninger av SMEDs arbeid. Deres erfaringer med Senteret er basert hovedsakelig på halvårige kontaktmøter de begge har hatt med SMED siden oppstarten, underveisrapporten, SMEDs medieaktivitet, og brev til alle politimestrene mars 2000.

De to ansatte har i store trekk felles oppfatninger av Senterets virksomhet i forhold til politiet. De legger begge stor vekt på at de var – og er – positive til at SMED ble opprettet, og de ser et helt klart behov for en slik institusjon. Særlig når det gjelder rettsutviklingen på diskrimineringsområdet sier en av dem at de er glade for å få en alliert/pådriver:

Vi kan se på de paragrafene så mye vi vil, men vi får nesten ikke gjort noe med dem, men nå har vi et utenforstående ledd som gjør mye av det samme og faktisk har de samme konklusjoner som vi har og som kanskje har et navn som slår mye bedre enn vårt og som kanskje kan gjøre noe med å endre den situasjonen på regelverksiden. Det er ikke noe vi heller vil enn å få noe som kan håndheves for det vi har nå det kan ikke det (...) Så der tror jeg de har et stort potensial (...)

En grunn til at politiet har stor tiltro til Senteret særlig på dette området, er at de ser på dem som en institusjon med høy faglig kompetanse og med en ryddig og profesjonell stil. De betegner Senteret som ”nøkterne”, ”strukturerte”, ”en seriøs og god organisasjon å samarbeide med”, ”flinke”, ”velorienterte” og ”dyktige ansatte”. Intervjupersonene sammenlikner dem eksplisitt med de etablerte frivillige organisasjonene på feltet, som – på grunn av blant annet små økonomiske midler – etter deres mening fremstår som langt mer uryddige å forholde seg til.

Når det gjelder den kritikken Senteret har fremmet overfor sider ved politiets arbeidsform, særlig i forbindelse med utlendingskontroll og klagebehandlinger, er politiet – ikke uventet – mindre positive. Intervjupersonene uttaler seg forsiktig, men etterlyser en holdning fra Senterets side hvor det legges ”litt mer vekt på objektivitet”, og at de bør ”være villig til å se litt flere sider her”. De mener at Senteret i noen tilfeller har løftet frem enkeltsaker hvor politiet på grunn av taushetsplikt ikke kan korrigere opplysningene. I andre tilfelle har de omtalt enkeltsaker på en måte hvor hele etaten føler seg stemplet.

Begge informantene synes at Senteret i for stor grad forholder seg til politiet som en motpart, og for lite som en medspiller eller samtalepartner. De viser særlig til det de mener er en uheldig *strategi for påvirkning* hvor det er *for lite reell dialog*:

På en måte er de jo ivrige etter å dokumentere sin eksistens (...) og man skal ha en opponent og en motpart, men av og til så kunne de søren meg ha hørt litt etter eller spurt litt eller latt oss komme og redegjøre. Informanten demper det deretter: Men det er mindre ting egentlig...

I mars 2000 skrev Senteret et brev til alle landets politimestere som inneholdt to hovedpunkter: Man ba om opplysninger om hva som ble gjort i hvert distrikt ”for å motarbeide forskjellsbehandling på bakgrunn av etnisitet” og Senteret ga samtidig ”konkrete forslag til tiltak for å forbedre politiets fremgangsmetoder overfor minoritetene”. Initiativet er

beskrevet i Underveisrapporten for 2000 (:77-79). Bare 32 av 54 politidistrikt svarte på henvendelsen, til tross for at de også mottok en purring.¹³⁹

En av intervjupersonene synes at:

(...) brevet er litt krasst og at man mellom linjene leser at dette er politiet i sin alminnelighet.

Deretter sier vedkommende at det fra politiets side ikke er opplagt at man svarer på et brev som er holdt i den tonen. Intervjupersonens erfaringer med Senteret generelt er at de har brukt en påvirkningsstrategi som til dels virker mot sin hensikt:

Det samarbeidet som fungerer best, det er ikke å skrive et brev hvor det står: Referer til møtereferat sånn og sånn og intet har skjedd. Det er ikke riktig måte å gjøre det på. Da hadde jeg heller tatt en telefon og referert til møtet vi hadde og spurt hva som skjer. I stedet så får man et formelt brev som sier det samme, da blir det med en gang avstand og det kommer det ikke noe godt ut av. Da steiler vi på vår side (...) vi må inn på den mer uformelle kontakten ved at det går an å ta en telefon og ringe, for vi kjenner hverandre og da er telefonen et veldig godt redskap i stedet for å bli formelle. Jeg føler at de formalitetene er mer til for å dokumentere at man har tatt det opp overfor andre og da blir det litt om det er bare for å dokumentere eller akter man å gjøre noe med det.

Informantene ønsket med andre ord at Senteret skal ta *mer uformell kontakt* for å høre politiets syn på ulike saker. Det er i tillegg interessant at representantene for politiet har et inntrykk av at Senteret til dels bruker formelle og *dokumenterbare fremgangsmåter* fordi det kan være en måte å begrunne egen eksistens overfor omverdenen på.

6.9.4 Oppfatning hos representant for dommere

Enda et år senere, høsten 2001, intervjuet vi en representant for dommerne i Oslo Byrett. Intervjupersonens erfaringer med SMED baserte seg først og fremst på kjennskap til en stor undersøkelse Senteret laget sammen med OMOD høsten 1999/våren 2000 (det er viktig å være klar over at SMED senere har holdt flere foredrag for dommere, reaksjonene nedenfor baserer seg derfor ikke på erfaringer med disse innleggene, som for en stor del er holdt etter spørreundersøkelsen vi behandler her).¹⁴⁰

Resultatene fra undersøkelsen ble publisert i rapporten "Norge – en rettsstat for alle?". Her presenteres resultater av en spørreundersøkelse hvor det ble sendt spørreskjema til 1300 advokater, hvorav ca. 250 svarte. Undersøkelsen presentere til dels sterkt kritiske oppfatninger hos advokatene når det gjaldt deres erfaringer fra domstolsbehandling av saker hvor personer med etnisk minoritetsbakgrunn var part.¹⁴¹

Intervjupersonen mente det var svært viktig med et generelt og kontinuerlig arbeid for å bevisstgjøre og lære opp dommere til både å se kritisk på sin egen rolle og sine egne holdninger i retten, og til å få økt forståelse for betydningen av kulturforskjeller og eventuell negativ forskjellsbehandling av minoriteter.

¹³⁹ Se også avsnitt 5.3.

¹⁴⁰ Se kapittel 9 for en analyse av samarbeidet mellom SMED og OMOD.

¹⁴¹ Vi diskuterer undersøkelsen også i kapittel 3, 5 og 9.

Vedkommende var imidlertid svært kritisk til Senterets undersøkelse. Informanten mente at den fremsto som provoserende for dommerstanden og var til liten nytte:

Du har en mening som du egentlig vil finne grunnlag for, du er egentlig ikke ute etter å vite hva som foregår, du er bare ute etter å ri din egen kjepphest videre og det synes jeg den undersøkelsen bar preg av (...) (en slik undersøkelse) kan være like mye til skade som til gagn, det er en form for diskriminerende holdning som Senteret holder mot domstolene: ”Vi vet nok at disse gamle dommerne er der – vi vil bare ha det bekreftet” Det er noe som Senteret kan ta innover seg, om det er en fordel å bevise at det er diskriminering, er det egentlig en litt lettvent seier, men på sikt så er det kanskje ikke noe - jeg vet ikke.

Intervjupersonen har et interessant spørsmål mot slutten av sitatet. Er det en ubetinget fordel å bevise at diskriminering forekommer? Temaet ble ikke ytterligere diskutert i intervjuet. Men det kan danne utgangspunkt for en oppsummering av intervjupersonenes oppfatninger: De reagerer alle på noe av den *formen* SMED har gitt sin kritikk.

Begge parter gir uttrykk for at det blir fremmet påstander som de delvis er avskåret fra å forsvare seg mot (politiet), og som delvis oppleves som uegnet som redskap å forbedre egen praksis (domstolene). Det er antakelig viktig at kritikken gjøres offentlig og formell og dermed i større grad bidrar til å låse etatene fast i posisjoner. Samtidig er det åpenbart at dette er mektige etater som er lite vant til omfattende og dokumentert kritikk. Dette kan muligens forklare noe av motviljen¹⁴².

Men det er på samme tid tydelig at representanter for begge etater gjerne vil ha hjelp til å endre praksis, og er åpne for en dialog. Som byrettsdommeren sier: Heller enn at man blir møtt med en rekke påstander og oppfatninger om dommerstanden, ønsker vedkommende at man hadde satt i gang en undersøkelse med et annet perspektiv: Det ville vært nyttigere å bli møtt med *et speil* som viser frem trekk ved egen praksis. En slik undersøkelse kunne i større grad brukes som et redskap som bidrar til at man som dommer lærer noe om egen atferd og egne holdninger.

6.9.5 Senteret endrer tilnærming – ”Underveis mot et bedre vern 2001”

Det sentrale spørsmålet etter å ha presentert oppfatningene ovenfor, er å se hvordan Senteret har forholdt seg til feltet videre i prøveperioden. Hvis vi går til høsten 2001, to år etter første underveisrapport og ett år etter politiintervjuene og publiseringen av undersøkelsen blant advokatene, er Senterets tilnærming betydelig endret. Vi skal bruke Underveisrapporten for 2001 som eksempel.

Rapporten er bygget over samme lest som de tidligere, når det gjelder å diskutere prinsipielle spørsmål på bakgrunn av konkrete rettshjelpssaker, men vinklingen overfor politietaten har dreid i en langt mindre konfronterende retning. For det første er selve *språkbruken* svært dempet og har preg av en svært juridisk og ”uangripelig” form. Her et eksempel fra diskusjonen omkring utlendingskontroll:

¹⁴² Det er viktig å være klar over at byrettsjustitarius/sorenskriver i Oslo, Arild Kjerschow, derimot har omtalt rapporten på en positiv måte (se Aftenposten 31.05.00 og Kjerschow i Lødrup 2002:471-482). Han trekker frem to hovedfunn: Et par hundre advokater mener at diskriminering forekommer, og de mener tolkingen i domstolene er svært mangelfull. Han bruker disse funnene i en argumentasjon for at mye må gjøres når det gjelder minoritetenes stilling i rettsvesenet. Dette står ikke i motsetning til intervjupersonene over, som først og fremst reagerer på den tilnæringsformen Senteret har valgt overfor dette feltet.

Senteret *antar* at kritikken mot politiet i noen tilfeller er utslag av frustrasjon og manglende tillit til politiet (...) politiet må selvsagt – på samme måte som overfor en etnisk norsk – ha adgang til å trekke en forklaring i tvil. På den annen side *antar* Senteret også at det i noen tilfeller er grunnlag for kritikk av politiet. Dersom personen som utsettes for en kritikkverdig behandling ikke blir trodd, øker mistilliten (ibid.:107) (våre uthevinger).

For det andre har kapitlet en tilnærming som i større grad er vinklet mot *de sosiale prosessene mellom partene*. Det innebærer at allerede overskriften viser til hvordan destruktive prosesser kan utvikle seg, uavhengig av plassering av ansvar og skyld: ”Fra avmakt til mistillit – møte med politiet, påtalemyndigheten og rettsvesenet”. Ikke minst fører denne vinklingen til at man i større grad forsøker å se på situasjonen også fra politiets side:

Politiet må imidlertid gjennomføre kontrollen, og møtes ofte med uvilje fra den som blir kontrollert. Senteret mener at det er avgjørende at kontrollen gjennomføres slik at minoritetsbefolkningens tillit til politiet ikke undergraves. Senteret er ikke kritisk til utlendingskontroll, men til hvorledes kontrollen gjennomføres (...) Senteret ser også at utlendingskontroll kan lede til at personen som kontrolleres – i frustrasjon - motsetter seg kontroll eller reagerer på en måte som resulterer i en situasjon som kommer ut av proporsjon. (ibid.:110).

Samtidig innebærer kapitlet en klar kritikk av etaten i forhold til enkeltsaker, slik de foregående rapportene også gjør. I forbindelse med den såkalte Sofienbergparksaken fremlegges kritikken på denne måten:¹⁴³

Senteret mener at det er *betenkelig* at politiet utelukkende nektet svarte mennesker adgang til Sofienbergparken (...) Senteret mener også at politiets maktbruk fremstår som *betenkelig*. Politiet *valgte* å bruke makt for å pågripe Raed, politiet *valgte* å anklage en annen person for å ha kastet fra seg hasjen, og politiet *valgte* å nekte nyankomne svarte personer adgang til parken (ibid.:108) (våre uthevinger).

Kritikken er sterk og entydig, men formen er svært nøktern. Samtidig er den gjentagne bruken av verbet ”valgte” en vektlegging av at politiet i denne konkrete situasjonen hadde åpenbare muligheter for å handle annerledes. Dermed kritiseres politiets opptreden i denne hendelsen kraftig, samtidig som man dermed også kommuniserer at hendelsen ikke brukes til å generalisere om politiets handlemåte generelt.

En tredje måte kapitlet fremstår som mindre konfronterende på, er at Senteret her i større grad enn i 1999-kapitlet kan basere seg på statistikk og en bredere dokumentasjon.

6.9.6 Foredrag for politiet

Den nyanserte og lite konfronterende tilnærmingen kommer enda tydeligere frem et halvt år senere, i et foredrag en av Senterets jurister holdt ved *Oslo politikammer* våren

¹⁴³ Under en treningsøvelse for narkotikahunder i Sofienbergparken i Oslo sa en politimann at ”alle svarte må forlate parken”. Det ble ikke gitt en begrunnelse for dette, og en person ble arrestert da han sa at han ikke visste hva galt han hadde gjort. En annen person ble beskyldt for å ha kastet fra seg hasj. Det viste seg senere at stoffet var lagt ut av politiet som en del av øvelsen.

2002.¹⁴⁴ Allerede tittelen gir signaler om at man ønsker å problematisere, ikke først og fremst kritisere: ”Minoriteter og diskriminering – opplevd diskriminering i møte mellom politiet og minoritetsbefolkningen”.

Foredragsholderen forklarer først konkret og detaljert hvordan SMED arbeider når de får henvendelser som gjelder politiet og hvordan senteret forholder seg til diskrimineringsbegrepet. Deretter fremsetter og diskuterer rettshjelperen en rekke mulige årsaker til at personer hevder at de føler seg diskriminert. Det er interessant at årsaksforklaringene formuleres på en svært empirisk, og det man kan kalle *samfunnsvitenskapelig*, måte: For det første beskrives forholdet mellom politi og minoriteter prosessuelt og det taes høyde for at vanskelige situasjoner kan være uttrykk for flere bakenforliggende faktorer, for eksempel ved at eventuell misnøye hos minoritetsbefolkningen på bakgrunn av manglende integrering i form av høy ledighet, liten deltakelse i utdanningssystemet og så videre, kan skape en misnøye som kommer til uttrykk der det er mulig å rette den, og at det ofte blir overfor politiet. For det andre støtter representanten for SMED seg på samfunnsvitenskapelig forskning og henviser både til egen statistikk og funn fra SSB. I tillegg bruker hun i stor grad en dansk undersøkelse om opplevd diskriminering når hun diskuterer minoriteters opplevelse av diskriminering i Norge.¹⁴⁵ Det gir forklaringene en ”nøytral” og ”vitenskapelig” form, og det gjør det også mulig å peke på kritikkverdige forhold ved politiets praksis på en måte som vanskelig kan oppfattes som provoserende.

Sist, men ikke minst, trekker Senteret frem forslag til en rekke konstruktive endringer. Foredragsholderen legger stor vekt på de juridiske og rettspolitiske aspektene og ulike tiltak knyttet til forbedring av utlendingskontrollen. Det sies også tydelig at SMED ønsker

(...) en konstruktiv dialog om hvorledes tjenesten utøves – og om det er forbedringsmuligheter - og ikke om en tjenestemann skal straffes.

Med andre ord: Senteret viser at de ser svært sammensatt på problemene. Når de så kritiserer, er det en kritikk som er lett å ta i mot fordi den er basert på en grunnleggende forståelse for politiets situasjon.

Vi har sett at SMED i sin tilnærming overfor politi og domstoler har høstet erfaringer som de har brukt til å endre strategi over tid. Vi skal nå diskutere et eksempel som går over et kortere tidsrom, og hvor innsatsen finner sted en stund etter at arbeidet overfor politi og rettsvesen var satt i gang.

6.10 CASE: Arbeidet med hodeplagg

SMED jobbet mest intensivt med hodeplaggsaken første halvår 2001. Senteret hadde da virket i ca. to år, og vi skal nå se at tilnærmingen til temaet er preget av SMEDs erfaringer på andre

¹⁴⁴ Innlegget ble holdt på et såkalt MOD-kurs (forkortelsen står for mangfold og dialog). Kursene holdes av Norsk folkehjelp, LNU, Utdanningsforbundet, Røde Kors og Oslo Bispedømmeråd. SMED og NF har blitt enige om at SMED skal være en støttespiller og jevnlig foredragsholder på flere av disse kursene (se avsnitt 6.12.3 nedenfor hvor vi presenterer en kort presentasjon av arbeidsfordelingen mellom SMED og NF, og kapittel 9 for en diskusjon av forholdet mellom SMED og ulike interesseorganisasjoner). Vår omtale av foredraget er basert på Senterets interne manus.

¹⁴⁵ Senteret argumenterer her – og i andre sammenhenger – for at en liknende undersøkelse om opplevd diskriminering bør gjennomføres blant etniske minoriteter i Norge.

felt. For det første arbeidet de svært målbevisst med saken fra flere parallelle innfallsvinkler. For det andre, og det er vårt poeng i dette avsnittet, nærmet de seg saken med en dialogpreget og ikke-konfronterende stil. Dette kommer frem i forholdet til motparten, Plaza hotell. Men vel så viktig er det at Senteret holder fast i en ikke-konfronterende stil også i forhold til hvordan de kommuniserte omkring temaet i offentligheten¹⁴⁶.

6.10.1 Fra motstand til aksept

I et intervju med magasinet Økonomisk rapport i oktober 1999 om integrering av etniske minoriteter i arbeidslivet, uttaler personalsjef ved Radisson SAS Plaza Hotell i Oslo:

SAS hotellet i Oslo har allerede 25 års erfaring med å få ulike kulturer til å samarbeide. -Vi har minst 30 nasjonaliteter ansatt, og jeg har ikke opplevd kultur- eller samarbeidsproblemer. Men vi har klare regler for både klesdrakt og arbeid. Det er blant annet ikke tillatt å bære slør på jobb, sier personalsjef Elisabeth Scheel Zayed.

Lederen argumenterer her for at felles regler for alle ansatte - hvor ulik påkledning i form av hodeplagg på jobb ikke er tillatt - er en av årsakene til at bedriften ikke har ”kultur- og samarbeidsproblemer”.

I juni 2001 arrangerer SMED et seminar med tittelen ”Når noen er likere enn andre. Et seminar om bruk av religiøst hodeplagg på arbeidsplassen”. Her er direktøren på Radisson SAS Plaza en av innlederne. Han forteller at ledelsen har snudd og vil endre praksis når det gjelder holdningen til bruk av hodeplagg. Hotellet vil nå designe et hodeplagg som står til uniformen.¹⁴⁷

Hva har skjedd på veien? Hvorfor har hotellet endret mening, og hva har SMEDs rolle vært i denne prosessen?

6.10.2 Parallelle roller - tre strategier.

Vi skal først gi en forholdsvis detaljert beskrivelse av en prosess som strakte seg over en periode på omtrent ett år, og hvor SMED tok i bruk ulike strategier for å håndtere og belyse ett bestemt tema: Bruken av religiøst hodeplagg.¹⁴⁸ Deretter skal vi diskutere hvordan dette eksempelet kan illustrere sentrale tema i SMEDs utvikling av strategier i påvirkningsarbeidet generelt.

Bakgrunnen for det konkrete arbeidet med hodeplagg var at SMED våren/sommeren 2000 fikk to klager fra to muslimske kvinner som begge hadde søkt jobb ved det samme hotellet, men som ikke kunne ta stillingene fordi Oslo Plaza, i følge arbeidssøkerne, sa klart fra om at de ikke ville tillate dem å bære hodeplagg på jobb. Senteret gjorde to ting: De bad først om et

¹⁴⁶ SMEDs arbeid i forbindelse med bruken av religiøst hodeplagg omtales også i kapittel 3 og 5.

¹⁴⁷ En slik utforming av eget hodeplagg har flere hoteller gjennomført tidligere.

¹⁴⁸ Fremstillingen er basert på en kombinasjon av 6 typer kilder: SMEDs to publikasjoner om hodeplagg: Rapporten *Når noen er likere enn andre... En undersøkelse om bruk av religiøst hodeplagg på arbeidsplassen* (juni 2001) og brosjyren *Religiøst hodeplagg på arbeidsplassen* (høst 2001) samt et eget kapittelet i *Underveis mot et bedre vern 2001*. I tillegg baserer vi oss på intervjuer med de ansatte på Senteret, diskusjoner på styremøter, deltakelse på konferansen, informasjon fra Likestillingsombudet og mediaklipp. – I dette kapitlet er formålet å beskrive Senterets fremgangsmåte og valg av strategier i forhold til rollen som pådriver, vi går derfor ikke inn på argumentene for og i mot bruken av religiøst hodeplagg her. Disse kan man finne i Senterets egne rapporter.

møte med ledelsen ved hotellet. Her benektet hotellet at hodeplagg var grunnen til at kvinnene ikke fikk jobbene, og var derfor heller ikke villig til å endre praksis. SMED vurderte da i etterkant om saken kunne bringes inn for domstolene. Senteret mente at dette var en sak hvor diskrimineringsgrunnlaget var klart og hvor en behandling i rettsapparatet ville være av prinsipiell betydning. Det innebærer at Senteret kan dekke kostnadene til advokatutgifter, slik mandatet åpner for. Den ene kvinnen hadde imidlertid fått ny jobb og var ikke interessert i å gå videre med saken. Den andre ville gjerne ha saken behandlet på en eller annen måte, men som SMED selv skriver: ”Etter noen tid ble det klart at (hun) ikke orket å gjennomgå en rettsak.” (Underveis 2001:7). I stedet ble saken i august *klaget inn for Likestillingsombudet* som et brudd på likestillingsloven. Ombudet kom frem til – i mars 2001- at hotellets forbud var et brudd på likestillingsloven fordi det tilsynelatende kjønnsnøytrale uniformsreglementet rammer kvinner spesielt. Hotellet klaget saken inn til neste instans - Klagenemda for likestilling - som har avgjørelsesmyndighet hvis partene ikke godtar avgjørelsen hos ombudet. Her var det SMED som - i mai - møtte som partsrepresentant og prosederte på vegne av kvinnen som mente seg diskriminert. Tidlig på høsten 2001 besluttet Klagenemda at avgjørelsen fra ombudet skulle bli stående.

Som en strategi nummer to forsøkte SMED midt i den juridiske prosessen på nytt å komme i *dialog med motparten*. Dagen etter at ombudet hadde vedtatt at dette dreide seg om brudd på loven, hadde SMED et møte med ledelsen ved hotellet. Heller ikke denne gangen førte møtet til en endring av hotellets oppfatning; de klaget tvert i mot avgjørelsen videre oppover i systemet. SMED inviterte deretter ledelsen til å holde innlegg på Senterets konferanse som skulle være i juni. Ledelsen sa ja. Rett før seminaret bad hotelledelsen om et nytt møte med SMED. På dette møtet snudde de, og godtok SMEDs argumentasjon på alle punkter. Deretter sendte hotellet ut en pressemelding hvor de annonserte sin nye oppfatning, og de fremla synet sitt på SMEDs konferanse noen dager senere.

Vi kjenner ikke alle hotellets motiver for å endre syn. Men en medvirkende årsak er uten tvil at Senteret ikke ga opp strategien med å få til en dialog med motparten. Hotelldirektør Anders Haavik sier selv i et radiointervju etter at hotellet har snudd: ”Det har for så vidt vært lang vei fram til den beslutningen, og vi har hatt dialog både med Senter mot etnisk diskriminering, og internt”¹⁴⁹.

En tredje strategi fra senterets side – som sannsynligvis har påvirket ledelsen ved Oslo Plaza – var at de både *skaffet til veie dokumentasjon* om bruken av hodeplagg generelt, og deretter *sørget for å spre denne kunnskapen til offentligheten*: Mens klagesaken lå til behandling hos Likestillingsombudet, satte de i gang en spørreundersøkelse om bruken av hodeplagg og ledelsens holdning til dette blant et utvalg på 300 bedrifter. Man valgte ut tre bransjer: hotell, dagligvare og kiosk/servering. Resultatene ble presentert i en 37 siders innbundet, glanset og illustrert rapport vel en uke før neste store markering: Seminaret om hodeplagg 18. juni. Rapporten ble senere sendt til i alt 900 bedrifter, offentlige institusjoner og frivillige organisasjoner, inkludert de 300 bedriftene i det opprinnelige utvalget og alle landets moskéer.

¹⁴⁹ NRK 1 - Norgessglasset, 13.06.01. Haavik ble her intervjuet sammen med Manuela Ramin-Osmundsen. Det er interessant at hun i intervjuet ikke selv kommenterer SMEDs rolle i forhold til hotellet, og heller ikke sier noe om Senterets rolle i prosessen. I stedet legger hun vekt på å rose ledelsen og belyse de prinsipielle sidene ved spørsmålet. Slik fremstår SMED som en aktør med en konstruktiv stil rettet inn mot praktiske løsninger, og ikke en sint kritiker. Dette kan sees som en konsekvens av at de i denne saken faktisk hadde oppnådd svært mye. I tillegg kan det sees som uttrykk for at Senteret på dette tidspunktet har utviklet en mer dialogpreget og mindre konfronterende stil generelt (jfr. diskusjon i avsnitt 6.12.2).

Seminaret utgjorde et klimaks i prosessen. Det var bygget opp rundt resultatene fra undersøkelsen. Som sagt var direktøren for Plaza en av innleiderne, sammen med blant andre Likestillingsombudet. I salen satt representanter for innvandrersorganisasjoner og myndigheter. Ikke minst er det viktig at rapporten og seminaret – godt hjulpet av Plasas egen pressemelding om sitt endrede syn – resulterte i rundt 20 medieomtaler. De landsdekkende avisene og alle de store Oslo-avisene, NRK og mange fagblader omtalte hodeplaggproblematikken. Samtidig viser en gjennomgang at dette var en sak som på landsbasis ikke nådde lokale medier: Drammens Tidende er det eneste presseorganet utenfor Osloavisene og de landsdekkende mediene som omtalte saken. Heller ikke i minoritetskanaler har vi sett omtale av saken, i hvert fall ikke knyttet til SMEDs navn.¹⁵⁰

Som en *avrunding på prosessen* publiserte SMED, etter samarbeid med Direktoratet for Arbeidstilsynet, en brosjyre: ”Religiøst hodeplagg på arbeidsplassen”. Trykksaken ble gitt ut høsten 2001, slik at Klagenemdas avgjørelse er tatt med, noe som er med på å gi ytterligere tyngde til de juridiske argumentene som blir presentert. Brosjyren gir en kort og oversiktlig presentasjon av saksfeltet, praktiske råd til både arbeidsgiver og arbeidstaker, og en henvisning til SMED, Arbeidstilsynet, Likestillingsombudet, Islamsk kvinnegruppe i Norge og MIRA-senteret dersom man trenger ytterligere informasjon eller råd.

6.10.3 Hva viser dette eksempelet?

Ut fra denne empiriske gjennomgangen kan man peke på flere interessante trekk ved SMEDs pådriverrolle. Noen trekk er spesielle for denne prosessen, noen illustrerer mer generelle strategier Senteret har utviklet i byggingen av sitt tredje bein.¹⁵¹

1. For der første illustrerer saken hvordan SMED i dette tilfellet oppnådde å *endre praksisen hos motparten*, det vil si den som diskriminerer. Senteret hadde i utgangspunktet en juridisk meget god og klar sak, ettersom hotellets praksis var nedfelt skriftlig i et eget reglement som forbød hodeplagg.¹⁵² Det er spesielt med denne saken at Senteret så tydelig brukte tre strategier parallelt: En juridisk tilnærming, en dialogpreget, og en offensiv innsamling av bakgrunnsmateriale og formidling av denne dokumentasjonen. Det har utvilsomt hatt betydning at hotelledelsen så hvordan SMED satte i gang en dokumentasjon og planla å skape blest om saken i forbindelse med lansering av rapport og avholdelsen av seminar. Man kan regne med at ledelsen etterhvert så for seg hvordan deres motstand kunne føre til ytterligere negativ medieomtale. Derfor så de seg tjent med å snu før avgjørelsen falt i Klagenemda.

¹⁵⁰ Gjennomgangen er basert på SMEDs eget klipparkiv. - Det er overraskende at minoritetskanaler ikke er representert i klipparkivet i dette tilfellet, tatt i betraktning den interesse man kan anta at saken vil ha hos minoritetskvinner. Det vil føre for langt å diskutere grunnene til dette her, men en type forklaring kan knyttes til at SMED ikke alltid får oversendt relevant omtale fra medier som ikke dekkes av klippjenesten, samt at det muligens viser trekk ved antall og fokus når det gjelder minoritetskanaler. En annen type forklaring kan knyttes til SMEDs form for kontakt med relevante minoritetsmiljø. Dette blir diskutert nærmere i kapittel 9.

¹⁵¹ Informasjons- og pådriverarbeidet kan betegnes som en tredje pilar i SMEDs virksomhet ved siden av rettshjelpen og dokumentasjonsarbeidet.

¹⁵² Likestillingsombudet opplyser at i svært få av de sakene de har hatt om bruk av religiøst hodeplagg – f.o.m. 1999 i alt 12 før SMEDs sak – har inneholdt like klare problemstillinger som denne. I mange av de andre har det vært vanskeligere å skille ut diskrimineringselementet. Kun i én tidligere sak avgjorde ombudet at den påklagde part hadde handlet i strid med likestillingsloven (i to saker endret den påklagde part praksis eller snudde før saken skulle avgjøres av ombudet).

2. For det andre viser saken – og det er hovedpoenget i vår diskusjon - *effekten av å koble rettshjelpsoppgaven med en bred pådrivervirksomhet*. Dette har i løpet av SMEDs virketid blitt en helt sentral arbeidsform og uten tvil en av de viktigste årsakene til Senterets gjennomslagskraft (i den allmenne offentlighet og hos brukere i betydningen ”de store brukerne”). Man tar utgangspunkt i konkrete saker, dokumenterer disse på en juridisk måte, bruker dem deretter som ”empiri” og bygger eventuelt ut med annen form for dokumentasjon. Det er et viktig poeng at Senteret legger stor vekt på formen dokumentasjonen presenteres i, i dette tilfellet lett tilgjengelige og illustrerte trykksaker beregnet på et bredt publikum. Når dokumentasjonen foreligger, skaper man bleset og oppmerksomhet om resultatene ved å formidle dem til pressen, eventuelt også ved å skape en begivenhet (seminar) som bidrar til pressedekning. Fremgangsmåten skaper en strek *synergieffekt*.

I denne sammenheng er det verdt å merke seg at Senteret i en viss forstand *gjorde svært mye ut av få saker*; de hadde i utgangspunktet bare to henvendelser om hodeplagg.¹⁵³ Gjennom de få sakene *løftet man frem prinsipielle spørsmål og endte med å formulere retningslinjer for fremtidig praksis på området*. Samtidig er det en viktig del av bildet at saker om hodeplagg for kvinner var et etablert saksområde hos Likestillingsombudet, på det daværende tidspunkt hadde de hatt 12 saker til behandling, hvorav bare én ble avgjort å være i strid med likestillingsloven. Frivillige organisasjoner som MIRA-senteret og Islamsk kvinnegruppe i Norge hadde arbeidet mye med problemstillingen i flere år. Man kan si at temaet *allerede var definert som et problemfelt* blant frivillige organisasjoner og antakelig i berørte minoritetsmiljø.

Men det var SMED som – ved hjelp av en svært offensiv strategi – *fikk definert temaet i en bredere offentlighet*. På seminaret sa f. eks. AP-politikeren Saera Khan at hun var glad for at Senteret endelig hadde fått sak søkelys på dette problemet. Ett år etterpå skriver Athar Akram, leder i Norges muslimske ungdom i en annen sammenheng, og uten å nevne SMED ved navn: ”Politisk sett er det mange tiltak som har blitt satt i gang som er veldig positive i forhold til integrering. Eksempler på dette er retten til å bære hodeplagg på arbeidsplassen”.¹⁵⁴ Dette er det eneste konkrete politiske tiltak han finner grunn til å nevne i forbindelse med integreringspolitikken. At han velger ut arbeidet med hodeplagg blant mange mulige eksempler, viser hvilken betydning han tillegger dette arbeidet.

Hvis man kan si at SMED bidro sterkt til å få spørsmålet ut til en bredere offentlighet, blir et naturlig oppfølgingsspørsmål hvorfor de frivillige organisasjonene ikke gjorde det, til tross for at de på dette feltet sitter inn med kjennskap til langt flere saker enn SMED. MIRA Ressurscenter for innvandrere- og flyktningekvinner opplyser at de fikk 60 henvendelser fra kvinner året før som gjaldt diskriminering i arbeidslivet på grunn av hodeplagg.¹⁵⁵ De mener selv at en hovedgrunn til at de ikke får gjort mer med sakene, at ”kvinnene ikke tør å gå

¹⁵³ Senteret hadde én tidligere erfaring fra eget rettshjelparbeid på hodeplaggområdet, i 1999 fikk de inn enn sak som Senteret selv beskriver slik: ”To kvinner fikk ikke gjennomføre praksis på hotell iført hodeplagg, og ble sendt hjem. Senteret informerte om religionsfrihet og om rettighetene som følger av likestillingsloven. Saken ble henvist videre til Likestillingsombudet.” (”Underveis mot et bedre vern” 1999:97 og ”Erfaringsarkiv” 1999:5).

¹⁵⁴ Sitatet er hentet fra en kronikk i Dagbladet 05.11.02, hvor Akram kommenterer den såkalte ”Shabana debatten”.

¹⁵⁵ Intervju i Aftenposten 12.03.01.

videre med saken fordi de er redd for å bli svartelistet”. De etterlyser derfor en lovendring på området.¹⁵⁶

I kapittel 9 diskuterer vi grundigere de frivillige organisasjonene og hvilke forutsetninger de selv mener de har for å gjøre en innsats på ulike områder. Her skal kort nevnes at åpenbare forklaringer er at de har færre ressurser i form av midler, personell og tid til å følge opp saker og eventuelt bringe dem ut i offentligheten. De har dermed også mindre mulighet for å bygge opp kompetanse og jobbe systematisk utad. I tillegg kan det i diskrimineringsaker som denne være en viktig faktor at SMED har tung juridisk kompetanse på feltet og dermed ikke bare kan håndtere saken i systemet, men kanskje i utgangspunktet har et bedre utgangspunkt for å overtale den som føler seg diskriminert til å være villig til å fremme klage, fordi klienten kan føle at hun/han fra første stund får ren juridisk hjelp (se kap. 3 og 9).

Før vi avslutter gjennomgangen av arbeidet i forbindelse med hodeplagg, er det grunn til å nevne at Likestillingsombudet ikke har hatt oppe flere saker om dette temaet etter at SMEDs sak ble avgjort i Likestillingsnemda. Dette er bemerkelsesverdig. Hos ombudet har man ikke noen klar formening om hvorfor.¹⁵⁷ Man kan tenke seg flere mulige forklaringer:

- Dette var den eneste saken som gikk så langt som til Klagenemda, den er derfor sterkere juridisk prøvet og avgjørelsen veier tyngre enn sakene avgjort hos ombudet alene. Vedtaket i Klagenemda har gjort helt klart at forbud mot hodeplagg er lovstridig.
- Denne avgjørelsen, sammen med den offentlige oppmerksomheten om problemet, har endret arbeidsgiveres praksis generelt. Potensielle diskriminerere har blitt oppmerksomme på at å nekte bruk av hodeplagg er en lovstridig praksis. I tillegg kan de ha endret syn på selve bruken av hodeplagg; de har sett at det finnes praktiske løsninger på problemet.
- Man kan også tenke seg en forklaring hvor det juridiske vedtaket og den offentlige oppmerksomheten har hatt motsatt virkning: Arbeidsgivere har funnet mer skjulte måter å hindre ansatte i å benytte hodeplagg på som er vanskeligere å oppdage.

6.10.4 Hodeplagg som ikke-konfrontasjon

Vi har sett at SMED i arbeidet med temaet hodeplagg gikk inn i en dialog med motparten. I tillegg benyttet de en ikke-konfronterende stil i presentasjonen av problemet overfor offentligheten. De gikk ikke ut og sa: Se, hvor mange som ikke aner noe om hodeplagg; se hvor mange som vil nekte sin ansatte å bruke dette, det er ille. I stedet la de vekt på å få frem at mangelen på velvilje skyldtes uvitenhet, og at dette kunne overvinnes med opplysning og tilrettelagt informasjon. Personer som var negative, kunne indirekte presses. Jussen fremstår som et ris bak speilet, men hovedbudskapet i påvirkningsarbeidet overfor målgruppene er at ”dette er til deres eget beste” og ”dere har ingenting å tape”. En åpenbar mulighet for alternativ strategi ville vært en langt tydeligere konfrontasjonslinje hvor man formidlet et

¹⁵⁶ Som vi har sett, var dette området allerede dekket av Likestillingsloven. Det lederen for MIRA-senteret antakelig sikter til når hun ber om en lovendring, er endringer i hvordan diskrimineringsaker håndteres i arbeidslivet generelt. En slik lovendring kom med endringen av arbeidsmiljølovens § 55A 1. juli 2001 hvor arbeidstaker og arbeidsgiver har delt bevisbyrde i diskrimineringsaker, i tillegg til at det ble innført et erstatningsansvar hvis loven brytes. Til sammen var dette ment å gjøre det lettere å nå frem med slike saker for den som mener seg diskriminert. I ettertid viser det seg at det er få slike saker som er blitt fremmet (se kapittel 3 for en nærmere omtale av SMEDs engasjement i denne saken).

¹⁵⁷ Opplysningen er basert på telefonsamtale med saksbehandler hos Ombudet. – I en rettspolitisk diskusjon er fraværet av nye saker spesielt interessant, sett i lys av endringene i arbeidsmiljølovens § 55 A, som nettopp tok sikte på å gjøre det lettere å fremme denne typen klager. Se kap. 3 for en nærmere diskusjon av SMEDs engasjement i rettspolitiske endringer.

budskap i retning av: Dere diskriminerer, det går ut over noen, dere har rasistiske eller tvilsomme motiver.

6.11 Oppsummering og sammenstilling av eksemplene

Senterets arbeid i forbindelse med hodeplaggsaken fremstår som en suksesshistorie. De nådde frem både juridisk, overfor motparten og overfor offentligheten. Erfaringene fra arbeidet overfor politiet og domstolene har derimot vært av mer blandet art.

Gjennomgangen av de to feltene viser imidlertid at Senteret har *lært av sine erfaringer og endret strategi*.¹⁵⁸ De tildels negative oppfatningene hos politiet og dommeren kommer frem etter erfaringer med SMEDs arbeid første halvannet til to år av Senterets prøveperiode.¹⁵⁹ Vi skal se senere hvordan flere av de frivillige organisasjonene på denne tiden også har en oppfatning av at senteret har vært for lite dialogorientert (jfr. kap.9). Hodeplaggarbeidet starter opp omtrent da intervjuene med politiet ble foretatt, og hovedinnsatsen fant sted første halvår 2001. I arbeidet med hodeplagg er dialogorienteringen blitt en grunnleggende strategi. Denne *dialogdreiningen* i Senterets tilnærming fremtrer med andre ord for fullt midtveis i Senterets prøveperiode. Som vi husker fra avsnittet om medieopptredener, er 2001 også året hvor deltakelsen i media øker kraftig¹⁶⁰. Det er dermed tydelig at Senteret på denne tiden er i ferd med å finne sin arbeidsform. Eksemplene viser i tillegg forskjellen på å operere på et etablert og et åpent felt. I hodeplaggsaken kunne Senteret i stor grad selv sette premissene og definere feltet. I forhold til politiet og domstolene har de brukt tid på å finne en fruktbar tilnærming.

På begge områder danner rettshjelpserfaringer basisen for påvirkningsarbeidet. I forhold til politiet baserer Senteret seg på et omfattende materiale, når det gjelder hodeplagg, kun et par enkeltsaker. På begge felt har Senteret satt i gang egne undersøkelser for med større tyngde å dokumentere diskriminerende praksis på feltet. Man kan si at SMED fra første stund har utviklet en strategi hvor de *eier sin egen empiri*. Dette innebærer på den ene siden at de *braker rettshjelpserfaringene* i et rettspolitisk arbeid slik kapittel 3 viser, men ikke minst at de evner å systematisere og se potensial i erfaringene og anvende dem *som grunnlagsmateriale i påvirkningsarbeid* på vidt forskjellige felt. I tillegg har Senteret *produsert og publisert sin egen dokumentasjon* der de mener rettshjelpssakene er for få til å danne grunnlag for generaliserte påstander, men hvor de på ulike måter har fått informasjon om at problemene likevel er store (se kap. 3 for en diskusjon av Senterets rettspolitiske arbeid og i hvilken grad rettshjelpen fanger opp relevant diskriminering).

Det er interessant å merke seg hvordan det å produsere og eie egen, solid dokumentasjon ikke i seg selv er nok for å nå frem overfor motparten. For det første viser eksemplene med de egeninitierte undersøkelsene at *utgangspunktet for produksjonen* er like avgjørende som

¹⁵⁸ I kapittel 8 vil vi diskutere nærmere SMEDs utvikling som organisasjon.

¹⁵⁹ Det har helt klart betydning for endringen i SMEDs tilnærming at de i andre halvdel av prøveperioden har fått gjennomslag for mange av sine argumenter i forhold til etaten, særlig i forbindelse med høringsuttalelsen de leverte i forbindelse med Justisdepartementets arbeidsgruppe høsten 2001. Senteret sa seg svært fornøyd både med forslagene i høringsutkastet og det endelige dokumentet. Selv om SMED ikke var representert i utvalget, er det åpenbart at de gjennom lengre tid i forkant av høringsutkastet har fremmet sine synspunkter, og i stor grad fått gjennomslag for dem. Dette er viktige aspekter ved Senterets arbeid hvor vi kan se noe av resultatene, men ikke har nok empiri til å gå inn og analysere de forutgående prosessene. Jfr. metodekapitlet.

¹⁶⁰ Antallet foredrag når også en topp dette året, men hovedøkningen her finner sted ett år tidligere.

formen funnene formidles i. Dokumentasjonen virket best der den ble lagt opp til å være undersøkende, ikke som en bekreftelse av forhåndsdefinerte oppfatninger av diskriminerende praksiser. Man kan si at en dialogorientering overfor motparten må være tilstede allerede når spørsmålene stilles.

Til slutt vil vi trekke frem et viktig poeng i forlengelsen av de nevnte: Når det gjelder *deltakelse i media*, har senteret i stor grad benyttet *en dialogorientert tilnærming*. Det innebærer at de har benyttet seg av *konfliktlinjer*, men ikke forsterket dem til *konfrontasjonssaker*. Uten at vi kan vise til eventuell litteratur som støtter påstanden, vil vi likevel fremme den hypotesen at media i stor grad fokuserer på ulike typer konflikter, og at dette er et kriterium for at et tema skal bli til en ”sak”. Samtidig kan det se ut til at dersom aktører ønsker gjennomslag, må de ikke bli for konfronterende eller aggressive i stilen, da kan det lett undergrave inntrykket av en seriøs aktør. SMED har i stor grad fremstått som en slik behersket aktør som peker på konfliktfylte tema i forholdet mellom minoritetsbefolkningen og institusjoner med betydelig makt.¹⁶¹

6.12 Samlet vurdering av informasjons- og pådriverarbeidet

I dette kapitlet har vi forsøkt å vise sentrale trekk ved SMEDs utvikling i prøveperioden. Utviklingen på pådriverfeltet er selvfølgelig nært knyttet opp til utviklingen av rettshjelpen og dokumentasjonsvirksomheten, slik de er beskrevet i de to foregående kapitlene. Når det gjelder pådrivervirksomheten, kan man oppsummere utviklingen i tre hovedoverskrifter:

- Fra entrepenørskap til premissleverandør
- Fra konfrontasjonsorientering til dialogorientering
- Fra juridisk fokus på diskrimineringsprosesser til juridisk og samfunnsvitenskapelig fokus på integreringsprosesser

De to første punktene har vi gått grundig gjennom. Vi vil nå utdype den siste overskriften, fordi den danner mye av grunnlaget for de to foregående, og fordi den henger nøye sammen med Senterets erfaringer på rettshjelpsområdet, slik det er beskrevet i kapittel 3. Dermed er Senterets forståelse her svært viktig som basis for hvordan dette feltet skal forstås og organiseres i fremtiden.

6.12.1 Fra diskriminering til integrering

Våren 2002 ble daglig leder kontaktet av redaktøren for Samtiden og bedt om å skrive en artikkel om integrerings – og diskrimineringsfeltet i Norge. Artikkelen *For et offensivt*

¹⁶¹ Et godt eksempel er debatten forsommeren 2002 om bruken av nynorsk i offentlige dokumenter. KRD offentliggjør at den kommende NOU'en om ny lov mot etnisk diskriminering skal publiseres på nynorsk. Norges Mållag støtter avgjørelsen. Senteret går sterkt imot, men angriper i liten grad Mållaget. De lar seg ikke fange i Mållagets argumentasjon hvor saken blir gjort til en kamp mellom bokmål og nynorsk. I stedet ”allierer” SMED seg med dem ved å argumentere for at dette vil være en bruk av nynorsk som ikke vil styrke språkets stilling. Skytset rettes i stedet mot departementet: ”Det er et paradoks at loven mot etnisk diskriminering kommer i en målform som rett og slett gir deler av minoritetsbefolkningen et handikap i forhold til dem som har bakgrunn fra norsk grunnskole”. Skal man bruke nynorsk overfor etniske minoriteter, må man sørge for at de får opplæring i språket: ”Jeg er overrasket over departementets nedlatende holdning til nynorsk.” (Innlegg av daglig leder i Dagsavisen 23.06.02).

integreringsarbeid ble publisert tidlig på høsten, og kan sees som et faglig ”testament” fra daglig leder før hun sluttet i oktober.¹⁶²

Artikkelen er viktig både fordi den oppsummerer SMEDs erfaringer gjennom nesten 4 års arbeid, og fordi den gir klare anbefalinger for hvilke problemstillinger som bør gis prioritet på feltet fremover.¹⁶³ Den gir en oversikt over sentrale trekk ved særlig myndighetenes tenkning og prioriteringer på diskriminerings- og integreringsfeltet som helhet.

I artikkelen samles overordnede perspektiv og argumenter SMED tidligere har presentert i Underveisrapportene og i mange ulike fora. Et hovedpoeng er at myndighetenes arbeid i forhold til minoritetsbefolkningen er ensidig fokusert på arbeid, språk og innvandreres eget ansvar for sin tilpasning til samfunnet og fremstår som spredt og uten en overordnet strategi. I tillegg er næringslivet passive i forhold til tiltak og majoritetsbefolkningen ekskluderende i sine praksiser. Konsekvensen er at integreringsarbeidet er katastrofalt dårlig. Dette hindrer minoritetenes reelle mulighet til å delta i samfunnet (ibid.:52). Det andre hovedpoenget, som er spesielt interessant for vår diskusjon, er at integreringsarbeid forstås som uløselig knyttet sammen med aktivt anti-diskrimineringsarbeid. I artikkelen stadfestes dette perspektivet grundig:

Integreringstiltak som sikrer utsatte grupper deltakelse i samfunnet, er det mest sentrale tiltak for å bekjempe rasisme og diskriminering. Dette fastslo FN’s verdenskonferanse mot rasisme høsten 2001 i Durban (...) Nøkkelen er å heve blikket fra de individuelle prosessene og ta fatt i utelukkelsesmekanismene som fører til at minoritetsbefolkningen kommer skjevt ut eller føler seg marginalisert. Utfordringen er å utvikle effektive verktøy som sikrer minoritetene reelle muligheter til deltakelse (ibid.:58).

Når det gjelder å sikre like muligheter til deltakelse i samfunnet, sier Ramin-Osmundsen imidlertid at det ikke bare er dagens lovverk, men selve jussen som verktøy som er utilstrekkelig:

Problemet er at juristene må avgrense definisjonen av rasisme og diskriminering til det som i dag regnes som lovbrudd. Den juridiske tilnærmingen er reduksjonistisk. Det skaper forvirring blant annet fordi allmennheten setter likhetstegn mellom urett i moralsk og juridisk forstand, mens lovverket og domstolene neppe kan reparere all urett. (ibid.:56)

Dette vil av mange bli oppfattet som sterke ord fra en jurist som leder et rettshjelpskontor. Til grunn ligger nettopp Senterets konkrete erfaringer. Som vi har sett i kapittel 3, så de tidlig i sin virketid hvordan lovverket var utilstrekkelig. Derfor engasjerte de seg raskt i rettspolitisk arbeid. Da dette ble anerkjent og institusjonalisert blant annet gjennom lovutvalgets arbeid,

¹⁶² Artikkelen er publisert under daglig leders navn og tittel, og hun bruker ”jeg” - formen i teksten når hun hevder oppfatninger av hvordan myndighetene unnlater å arbeide helhetlig med integreringsfeltet, og hvordan det bør gripes fatt i problemstillinger. Når hun henviser til systematiserte erfaringer på feltet, bruker hun derimot Senteret som referanse. Artikkelen er utarbeidet i nær diskusjon med Senterets medarbeidere. Den fremstår dermed som en delvis personlig ytring fra en offentlig leder på vegne av institusjonen, slik for eksempel også Likestillingsombudet og Likestillingsdirektøren publiserer artikler i eget navn, med stillingstittel. Se kap. 8 for en diskusjon av strategier for profilering av Senteret.

¹⁶³ Daglig leder benytter imidlertid ikke anledningen til å ta opp den konkrete organiseringen av feltet videre, og hvilken plass SMED ønsker i forhold til forslaget fra lovutvalget som utredet ny lov mot etnisk diskriminering. Dette spørsmålet tar Senteret opp med full tyngde i andre fora: Konferansen de arrangerer i oktober og i det senere høringsnotatet til NOU’en i februar 2003.

rettet Senteret blikket dypere mot grunnleggende samfunnsmekanismer som kan føre til diskriminering.

6.12.2 Tilleggs kommentarer om argumentasjonsstil

Artikkelen illustrerer tema vi har behandlet tidligere i kapitlet: Senteret er blitt en sentral premissleverandør når de blir forespurt fra et ledende intellektuelt tidsskrift om å skrive en omfattende artikkel på et felt hvor mange andre aktører opererer. De har skapt seg en posisjon i et elite-miljø. I tillegg er det fremtredende i artikkelen hvordan den tøffe beskrivelsen av tingenes tilstand blir forsøkt balansert med at det skal stilles krav til innvandrere for egen integrering. Men et problem i dagens debattklima er at dette kravet har bikket over til å bli et ensidig krav om tilpasning, mens man unnlater å se på majoritetssamfunnets plikter. Ramin-Osmundsen sier:

(...) det er ikke staten som skal integrere innvandrere. Staten skal tilrettelegge, men innvandrere forutsettes å ta en aktiv del i denne prosessen (ibid.:61).

Samtidig som artikkelen i stor grad beskriver hvilke holdninger som ligger til grunn for et manglende integreringsarbeid, er fokuset rettet mot *hvordan oppnå endring*. Dette reflekterer en grunnholdning i Senterets formidling hvor det stadig rettes søkelys mot hva som konkret kan gjøres, og hvordan man kan oppnå resultater. I alle underveisrapportene har for eksempel hvert kapittel blitt oppsummert med forslag til tiltak fremover, i ”Underveis mot et bedre vern 2001” under overskriften: ”Forstå, Handle, Forandre!” I de to foregående Underveisrapportene het oppsummeringene: ”Utfordringer – veien videre”. I stedet for å nærme seg atferdsmønstre gjennom ”holdningskampanjer” (som har en sterk tradisjon i Norge), har man formidlet en oppfatning om at hvis man endrer praksis, vil dette føre til endrede erfaringer, og dermed holdningsendringer (jfr. avsnitt 6.7 om debatten med Rogstad).

Dette er et kjernepunkt i Senterets formidlingsform. Man tilstreber en balanse hvor man først anerkjenner argumenter som kritiserer trekk ved minoritetsbefolkningens handlemåter. Når man har kommet kritikken i møte, viser man frem konkrete erfaringer fra minoritetsbefolkningens side, og hvordan disse umulig kan være et resultat av egen praksis, men derimot et udiskutabelt resultat av majoritetssamfunnets prioriteringer. Særlig daglig leder har utviklet en form hvor hun fremholder at Senteret er interessert i handlinger og målbare resultater, og mindre i motiver for diskriminerende praksiser. For eksempel sier hun på en konferanse om integreringsspørsmål på Diakonhjemmet høsten 2001 at hun bryr seg lite om hva slags holdninger arbeidsgivere har, så lenge resultatet blir at de ikke ansetter folk med minoritetsbakgrunn.

Dette er en tilnæringsform som det er vanskelig å avvise eller bli provosert av, og som derfor kan sies å gjøre Senteret ”uangripelig”. Det er utvilsomt lettere for motparter å ta i mot kritikk når de kritiseres for hva de gjør – som er noe man kan få gode råd for hvordan endre – og ikke for hvordan man ”er”, som er sårbart og lett fører til forsvarsstrategier. Som vi har sett ovenfor, var det blant annet det å bli tillagt motiver man selv ikke synes man har, som fremprovoserte negative reaksjoner hos representantene for politiet og domstolene. Gjennom erfaringsbasert læring har Senteret unngått å gå inn i et mønster av to-delning og fastlåste diskusjoner som har preget store deler av innvandringsdebatten i norsk offentlighet (se Gullestad 29-38:2002). I stedet har det i løpet av sin virketid fremstått med en konstruktiv og konkret stil hvor man har fremholdt alle menneskers udiskutable rett til like muligheter. Senteret har samtidig unngått vide og ladete begreper å la ”fargerikt fellesskap” og lignende.

I denne sammenheng er det spesielt interessant at Senterets eneste markert faglige uenighet har dreid seg nettopp om hvordan håndtere betydningen av *aktørers motiv i definisjonen av diskrimineringsbegrepet*. I debatten mellom forsker Jon Rogstad ved ISF og SMED - særlig representert ved jurist Ronald Craig – har Senteret inntatt en posisjon hvor de argumenterer for at det er *resultatene av aktørers handlinger* som er avgjørende for å fastslå om diskriminering har funnet sted, ikke deres *motiver* (se 6.7 og 5.2). Vi ser altså at det er en tydelig sammenheng mellom hvordan Senteret argumenterer juridisk og hvordan det argumenterer mer generelt for å endre diskriminerende praksiser hos majoritetsbefolkningen. - Den kraftigste uenigheten mellom de to ble for øvrig formulert etter at Craig sluttet ved SMED og gikk over i en forskerstilling ved Institutt for menneskerettigheter. Dette er utvilsomt et resultat av at han da hadde mulighet til å fordype seg i problemstillingen. Men det kan også ha betydning at han argumenterte kun på vegne av seg selv, og ikke lenger på vegne av et forvaltningsorgan.

6.12.3 Kritiske bemerkninger

SMEDs påvirkningsarbeid – både med hensyn på kvantitet og kvalitet – fremstår som et imponerende bevisst og aktivt arbeid. Samtidig er det tydelig at *arbeidet i større grad har vært rettet inn mot de potensielle utøvere av diskriminering enn de potensielle ofrene for diskriminering*. Dette er i tråd med Senterets erfaringer som har ledet til et fokus på forebygging på systemnivå.

For det første er det grunn til å spørre om Senteret gjennom denne vektleggingen i en viss grad har blitt ”mainstream” i den forstand at de har rettet arbeidet inn mot arenaer hvor store grupper av minoritetsbefolkningen er i kontakt med myndighetsapparatet eller næringslivsstrukturer. Senteret har konsentrert innsatsen mot områder hvor mange mennesker vil bli berørt av endringer. En slik vinkling kan betraktes som positiv ikke bare i form av at mange mennesker vil bli berørt, men fordi innsatsen vil bidra til å gjøre problemstillingene ”mainstream” i betydningen å oppta en selvfølgelig plass blant liknende problemstillinger (slik for eksempel likestillingsfeltet har utviklet seg).¹⁶⁴ Samtidig vil SMED ved dette fokuset lettere kunne høste anerkjennelse fra institusjoner og aktører som Senteret har betraktet som ”relevante andre” det vil si etater, politiske institusjoner og enkeltindivider i posisjoner med innflytelse. Denne holdningen, og ikke bare begrensninger SMED opplever at de har i form av knappe ressurser, kan ha medvirket til at Senteret i liten grad har gått inn på felt hvor de må forholde seg til marginale, men hardt prøvede grupper av etniske minoriteter, og hvor sjansene for anerkjennelse av ”relevante andre” er langt mindre. For eksempel hadde daglig leder og de ansatte en diskusjon på det interne virksomhetsseminaret i januar 2002 hvor det ble diskutert om man skulle ta for seg etniske minoriteter i det psykiske helsevern. Diskusjonen ble kort, og man konkluderte med at det var et viktig felt, men for krevende både i forhold til kapasitet og kompetanse. Som vi skal se i kapittel 9, arbeidet SMED over langt tid sammen med ARS for å få til en undersøkelse blant utenlandske fanger på Ullersmo. Det var ulike grunner til at prosjektet ble skrinlagt. Man kan imidlertid tenke seg at en årsak til at man slapp prosjektet var at det etter hvert fremstod som et sidespor i forhold til Senterets hovedfokus.

For det andre: Når det gjelder politiet og domstolene, har Senterets dreining mot en dialogorientering utvilsomt bidratt til at Senteret selv føler at de blir hørt og får gjennomslag.

¹⁶⁴ Dette poenget har vært fremmet av en av Senterets medarbeidere i uformell diskusjon.

Samtidig er det i forlengelsen av dette naturlig å spørre om Senteret kan miste noe av sitt *kritiske potensial*. De må hele tiden balansere mellom rollen som part for klientene – som mener seg urettmessig behandlet av politi eller rettsvesen – og rollen som dialogpartner for de samme etatene.¹⁶⁵ I forbindelse med et samarbeid Senteret har med Norsk folkehjelp, hvor Senteret bidrar på de såkalte MOD-kursene, har de to instansene blitt enige om en interessant ”arbeidsdeling” seg i mellom.¹⁶⁶ Norsk folkehjelp fokuserer på rasismebegrepet, og SMED på diskriminerings- og integreringsbegrepet. I forhold til politiet, hvor Senteret har måttet legge mye arbeid i å oppnå en respektert posisjon, kan det ligge en fare i at dette kan svekke rollen som vaktbikkje. – Som vi skal se kapittel 7, er situasjonen motsatt i forhold til KRD. SMED utformer rollen som vaktbikkje overfor departementet på en svært tydelig måte. I denne relasjonen ligger det få begrensninger på vaktrollen, Senteret har tvert i mot et behov for å markere tydelige grenser i forhold til departementet for å skaffe seg legitimitet som autonom enhet.

For det tredje: Senterets vekt på betydningen av dokumentasjon og målbare resultater - både når det gjelder egen virksomhet og andres - har uten tvil vært et avgjørende middel til å skape seg synlighet og har gitt grunnlaget for den posisjonen SMED har opparbeidet seg. Samtidig har vektleggingen av det man kan kalle ”redegjørelsesstrukturer” betydning for hva slags type kunnskap som kommer i fokus, og hva som skyves til side. Senteret har som perspektiv et ønske om å kunne ”måle” forbedringer i eget og andres arbeid på feltet. Denne type perspektiv fører til fokus på prosesser som er tydelige og noenlunde lett lar seg beskrive, gjerne i form av kvantitative data. På denne måten kan slike redegjørelseskrav - selv pålagte eller ikke – føre til at mer indirekte former for påvirkningsarbeid får mindre oppmerksomhet (som representanter for politiet etterlyste). Dette er også en fare i forhold til andre typer aktører som ikke makter å dokumentere sin virksomhet i samme grad som SMED. Som vi skal se i kapittel 9, er en vesentlig forskjell mellom SMED som offentlig organ og de frivillige organisasjonene ulikhet i ressurstilgang og grad av profesjonalisering. Et beslektet problem kan være at SMED gjennom sine ønsker om målbare resultater i en viss grad favoriserer aktører som snakker samme ”språk” som dem selv. Redegjørelsesfokuset fremhever visse former for aktivitet som ”effektive” og formålsrasjonelle. Dette fokuset kan også være en fare i forhold til SMEDs ressurser internt, fordi det i deres tilfelle har vært tidkrevende og medført stort arbeidspress. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 8.¹⁶⁷

Dette er ikke en kritikk mot SMEDs prioriteringer som sådan. Senteret har vist en sterk forståelse for hvilke kriterier som fører til anerkjennelse i offentligheten og har brukt sine muligheter fullt ut. Organisasjonen har tilpasset seg grunnleggende føringer i dagens virkelighet. Momentene er heller ment som et innspill til en diskusjon av hvilke typer kunnskap og strategier som kommer i forgrunnen i det moderne ”redegjørelsessamfunnet” og hvilke som eventuelt ikke så lett lar seg representere og dokumentere.

¹⁶⁵ Senteret er seg svært bevisst denne konflikten, se kap. 3.

¹⁶⁶ Forkortelsen MOD står for ”Mangfold og dialog” (se også 6.9.6).

¹⁶⁷ Se Power (1997) for en diskusjon av hvordan det senmoderne samfunn har utviklet et sterkt kulturelt fokus på ulike former for standardisert verifisering. Dette gjelder både privat og offentlig sektor, ikke minst gjennom såkalt New Public Management. Behovet for en ytre kontroll av virksomheter fører til prosedyrer for internkontroll som også påvirker og former praksiser slik at de tilpasses dokumentasjonsbehovet. – Power diskuterer til en viss grad hvordan redegjørelseskravet fører til visse former for selv-presentasjon hvor det blir sentralt å vise at organisasjonen har en praksis som er: Economical, Efficient, Effective (de såkalte tre E’er). Selv om SMED har andre type oppgaver enn for eksempel KIM, kan antakelig en del av forskjellen i synligheten og imaget til de to statlige spesialorganene ligge i et ganske ulikt forhold til hvordan man redegjør for egen aktivitet (se Allern, Helgesen, Predelli 2001).

6.13 Oppsummering

Analysen i dette kapitlet viser at SMED gjennom prøveperioden har utviklet pådriverarbeidet til en sterk pilar i virksomheten. En gjennomgang av mandatet og føringene gitt i merknadene til mandatet, viser imidlertid at SMED har utviklet en proaktiv rolle som er tydeligere enn det ser ut til at man opprinnelig hadde tenkt seg fra departementets side. Etter våre vurderinger har ikke Senteret på noen måte gått ut over mandatet. Senteret har fullt ut brukt mulighetene som ligger i mandatet under punkt 5b om dokumentasjon og utadrettet virksomhet.

Vi har sett at Senteret tidlig i etableringsfasen satset på informasjonsarbeid for å gjøre SMED kjent, både overfor ulike etniske minoritetsmiljø, overfor den allmenne offentlighet og i forhold til målgruppen for øvrig, det vi har kalt ”de store” brukerne. Senteret har selv brukt ”bruker” i to betydninger: A: Personer som mener seg diskriminert, det vil si potensielle klienter, og B: Instanser som innehar en posisjon hvor de kan medvirke til å forebygge diskriminering. SMEDs nettsider fremstår både som lett tilgjengelige og med mye relevant informasjon for begge brukergruppene og for offentligheten mer allment.

Senteret har gjennom hele prøveperioden vært svært aktive i media, og etablerte seg raskt som en sentral premissleverandør i ulike spørsmål som gjelder etniske minoriteter. De produserte selv et stort antall artikler, og de ble samtidig etterspurt som ekspertorgan. I løpet av 2001, to år etter den offisielle åpningen, nådde Senterets aktivitet en foreløpig topp. I hovedtrekk har SMED maktet å beholde det høye aktivitetsnivået på området også første halvår 2002 (som er så langt evalueringsperioden løper). Vi har sett at Senteret har nådd ut både til landsdekkende og regionale media. Når det gjelder minoritetskanaler, har aktiviteten fra Senterets side vært langt mindre (med forbehold om at ikke all dekning er innrapportert). Senterets strategi i forhold til media har i stor grad vært å bli synlige i kanaler beregnet på den allmenne offentlighet og til dels i ulike fagblader. SMED har i stor grad forsøkt å nå potensielle klienter gjennom allmenne medier. Som vi har sett i kapittel 3, har denne strategien virket i den forstand at Senteret ofte har hatt økt pågang av klienthenvendelser i etterkant av medieoppslag.

Senteret har også inntatt en aktiv formidlings- og pådriverrolle gjennom et stort antall foredrag. På dette feltet var også 2001 året hvor Senterets aktivitet nådde en foreløpig topp og befestet sin posisjon. 2001 fremstår derfor som et slags ”gjennombruddsår”. Det innebærer at Senteret opparbeidet seg en posisjon som en sentral premissleverandør på innvandringsfeltet meget raskt, i løpet av 2 år av en prøveperiode på 5 år (i praksis 4, ettersom den offisielle åpningen ble foretatt ett år etter den første bevilgningen ble gitt).

I forbindelse med medieprofilen problematiserte vi det faktum at Senteret har vært gjenstand for lite offentlig kritikk. Det kan være flere årsaker til dette, de to mest nærliggende har å gjøre med at selve feltet, diskriminering og forskjellsbehandling av etniske minoriteter er et ”ungt” og sårbart felt i norsk offentlighet. Den andre hovedforklaringen knytter seg til SMEDs profil og arbeidsform som et statlig organ; de fremstår med en profesjonalitet og faglig tyngde som det i liten grad finnes ”moteekspertise” til. Et unntak er debatten mellom Jon Rogstad og SMED som har funnet sted i en del-offentlighet. Som vi så senere i kapitlet, fremførte Senteret etter hvert også kritikk og synspunkter i en svært balansert og konstruktiv form som var med på å gi dem ytterligere tyngde.

I den andre hoveddelen av kapitlet har vi diskutert hvilke overordnede strategier Senteret har valgt i pådriverarbeidet i ulike faser av prøveperioden. Vi har gått grundig inn i to områder: Arbeidet overfor politi og domstoler de første årene av Senterets virketid, og arbeidet i forhold til hodeplagg midtveis i Senterets virketid. Vi ser at det knytter seg helt ulike betingelser til å arbeide overfor tunge, offentlige aktører på et etablert felt, i motsetning til å tre inn på et langt mer åpent område hvor SMED i stor grad inntok en posisjon hvor de kunne "samle" og løfte frem feltet i den offentlige debatt. I forhold til politiet og dommerstanden ble det uttrykt en viss misnøye med Senterets tilnærming, som intervjupersonene på dette tidspunktet ser som for konfronterende og til dels formell, og i for stor grad fokusert mot å dokumentere egen aktivitet. Vi ser at Senteret lærer av denne kritikken, og endrer strategi. De utvikler i andre halvdel av prøveperioden en langt mer dialog- og prosessorientert tilnærming overfor etaten. I caset som beskriver arbeidet med religiøst hodeplagg, så vi at SMED på dette tidspunktet benyttet en langt mer dialogorientert tilnærming. Analysen viser også hvordan Senteret går inn i temaet fra tre ulike innfallsvinkler og bruker tre parallelle strategier - rettslig klage til Likestillingsombudet, forhandlinger og dialog med motparten, innhenting og produksjon av dokumentasjon, samt presentasjon og diskusjon omkring temaet i offentligheten - for å belyse og endre praksisen på feltet. Den sammensatte og utradisjonelle tilnærmingen skaper til sammen en sterk synergieffekt som gjør at håndteringen av temaet fremstår som svært vellykket.

Til slutt i kapitlet har vi diskutert hvorfor Senteret har sett pådriverarbeidet som så sentralt for virksomheten. Artikkelen fra Samtiden illustrerer bærebjelkene i SMEDs tenkning. Her argumenterer daglig leder for hvorfor og hvordan anti-diskrimineringsarbeid må sees i nær sammenheng med integreringsarbeid. Et annet viktig poeng er innfallsvinkelen til hvordan man skaper forandringer; ikke ved å ta utgangspunkt i holdningsendringer, men ved konkret endring av praksiser, for derigjennom å forandre holdninger. I artikkelen fremstår Senteret med en tyngde og sikkerhet basert på at de "eier sin egen empiri" og den evnen de har vist til å systematisere og bearbeide disse erfaringene for deretter å løfte dem opp på et prinsipielt nivå. Som en avrundning av kapitlet trekker vi frem enkelte kritiske bemerkninger til Senterets profileringsarbeid: SMED har i stor grad henvendt seg til "de store brukerne", målgruppen som selv besitter virkemidler til å forhindre diskriminering. Det innebærer at informasjons- og pådriverarbeid overfor den etniske minoritetsbefolkningen har blitt lavere prioritert etter at Senteret var ferdig med oppstartsfasen (og man fikk "nok" klienter til rettshjelpen, se kap. 3)

Gjennomgangen i dette kapitlet viser en organisasjon som fra oppstart har utformet en bevisst og offensiv strategi for informasjons- og pådriverarbeidet. Senteret har vist evne til å lære av sine erfaringer og endre og tilpasse strategien underveis, mot en mer dialogorientert tilnærming. SMED har benyttet til dels utradisjonelle og originale grep med et bredt spekter av virkemidler i pådriverarbeidet. Til grunn for den proaktive rollen ligger en unik modell Senteret har utviklet, hvor de til fulle har utnyttet det potensialet som ligger i SMEDs sammensatte mandat: Å yte rettshjelp og dokumentere og overvåke art og omfang av diskriminering. SMED har koblet de to feltene sterkt sammen ved en tre-trinns modell: Gjennom rettshjelpsarbeidet har de høstet erfaringer som deretter har blitt systematisert og eventuelt blitt bygget ut med annen form for dokumentasjon, og som i tredje ledd har blitt brukt for å argumentere for tiltak som kan forhindre diskriminering. Virksomheten gjennom prøveperioden viser styrken i denne sammenkoblingen. I en fremtidig organisering av diskriminerings- og integreringsfeltet vil spørsmålet om hvordan man skal knytte forbindelsen mellom konkrete erfaringer, dokumentasjonsarbeid og pådriverarbeid være av helt vesentlig betydning.

Kap 7. Forholdet mellom SMED og KRD: Håndtering av organisatoriske rammer

7.1 Innledning

Senteret ble opprettet som et såkalt *Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter*. Det innebærer at SMED er en del av staten som juridisk person. Det vil si at departementet har det overordnede politiske ansvaret for Senteret, samt ansvaret for økonomi- og personalforvaltningen, men at Senteret samtidig er *faglig fristilt* (se kap.1 og 2).

I dette kapitlet skal vi se hvordan de strukturelle rammene som denne tilknytningsformen gir, har vært fortolket og håndtert av partene. Et gjennomgangstema er spenningen mellom avhengighet og uavhengighet, avstand/nærhet, kontroll/styring og SMEDs rolle som ”vaktbikkje” overfor myndighetene. I første del går vi tilbake til utarbeidingen av mandatet og hvilke føringer dette gir for organisasjonsformen. I andre del tar vi for oss styrets arbeidsform og virkemåte, og i tredje del ser vi på forholdet mellom SMED og KRD. Her vil vi presentere et case som gir en forholdsvis detaljert og ”tykk beskrivelse” av konfliktlinjer og grenseoppganger mellom Senteret og departementet.¹⁶⁸ Til slutt gir vi en oppsummering og vurdering av i hvilken grad SMED som forvaltningsmodell kan sies å være en hensiktsmessig form for organisering – sett i forhold til målsettingene for virksomheten.

I fremstillingen av konflikten mellom SMED og KRD, gir vi en fremstilling av begge parter oppfatninger. Likevel er fremstillingen preget av at SMEDs perspektiv er mest fremtredende. Dette er en følge av at det er Senteret evalueringen tar utgangspunkt i. Vi har valgt å omtale styrets sammensetning og funksjonsmåte i dette kapitlet og i forbindelse med Senterets forhold til KRD, fordi det i stor grad er styreleder som sammen med daglig leder har stått for kontakten med KRD.

Analysen er basert på følgende datamateriale: Observasjon på styremøter, observasjon på kontaktmøter samt et ekstraordinært møte mellom SMED og KRD. Intervjuer av styreleder og ett styremedlem, ansatte i SMED og to ansatte i KRD. Av skriftlig materiale har vi benyttet bakgrunnsdokumentene for opprettelsen av Senteret, protokoller fra ulike styremøter, et skriftlige innspill fra SMED til KRD i forbindelse med arbeidet med handlingsplan samt KRDs utkast til handlingsplan, korrespondanse mellom SMED og ulike instanser i forbindelse med forsøket på å opprette en database over kompetanse på innvandringsfeltet, og mellom KRD og en av SMEDs juridiske motparter, samt et presseoppslag.

7.2 Bakgrunn: Hvorfor denne typen forvaltningsorgan/forvaltningsmodell?

Da SMED ble opprettet i 1998, hadde det over en lengre periode foregått endringer i organiseringen av tilknytningsformer mellom Staten og ulike statlige virksomheter. I en analyse av utviklingen sier Statskonsult at ”Det er et helt sentralt trekk at stadig flere

¹⁶⁸ Geertz (1993) bruker uttrykket ”thick description”. Han argumenterer for at fylldige beskrivelser av sosiale praksiser gjør det mulig å se hvordan ulike lag av mening kobles sammen og kommer til uttrykk i hendelsesforløp. I kapittel 1 gir vi en metodisk og teoretisk begrunnelse for nytten av detaljerte og rike casebeskrivelser.

virksomheter, eller oppgaver, organiseres bort fra statens kjerne til en form med friere tilknytning” (Statskonsult 1998:18, sammendrag).

Etableringen av SMED var et klart uttrykk for en slik utvikling hvor deler av statens oppgaver blir forvaltet av et organ med forholdsvis løs tilknytning til departementet. Hvor løs eller hvor fast tilknytningen i praksis har vært, vil vi senere diskutere gjennom å se på hvilke føringer som er gitt i mandatet, og hvordan disse har blitt håndtert av departementet og SMED selv.

Det er viktig å være klar over (som nevnt i kap.1) at man valgte å organisere SMED som et ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter”, og ikke en ren stiftelse, først og fremst fordi stiftelser er langt mer fristilt enn denne type forvaltningsorgan. Statskonsult klassifiserer dem som ”virksomheter med statlig tilknytning utenfor staten” (ibid.:18). Hadde man valgt stiftelsesformen, ville departementet vært avskåret fra å oppløse Senteret etter prøveperioden på 5 år. Dessuten ville departementet også hatt minimal mulighet for å styre organisasjonen.

Da SMED ble opprettet, eksisterte det 10 slike forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (samt 125 ordinære forvaltningsorgan og 7 forvaltningsbedrifter). I kontrast til dette lave antallet, hadde man 240 stiftelser. Det fantes med andre ord få sammenliknbare institusjoner KRD kunne bruke styringserfaringer fra, og ingen i tilknytning til fagavdelingen. De fleste andre institusjoner i SMEDs kategori var forskningsinstitusjoner. Uten at vi kan gå nærmere inn på det her, kan det være et poeng at grenseoppgangen mellom faglige og administrative spørsmål er forholdsvis etablert og dermed tydelig på forskningsfeltet. Som vi skal se, har uenighet om grensene mellom disse feltene senere vært et viktig tema mellom SMED og KRD.

7.3 Hva sier mandatet om forholdet mellom SMED, styret og KRD?

I mandatet sies det at Senteret skal ledes av et styre bestående av 7 medlemmer og 3 varamedlemmer. Regjeringen bestemmer styrets sammensetning:

Kongen i statsråd oppnevner leder, nestleder og de øvrige medlemmene i styret. Styremedlemmene oppnevnes for to år med adgang til gjenoppnevning en gang. Landsdekkende organisasjoner som arbeider mot diskriminering vil bli invitert til å fremme forslag til kandidater til styret. (Mandatet, pkt. 7)

Under punkt 9 ”Ansvarsfordeling” trekkes grensene mellom departement, styret og daglig leder slik:¹⁶⁹

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

Daglig leder har ansvaret for den daglige driften ved senteret, og for at virksomheten drives innenfor rammene av de føringer som gis av styret. (...) Daglig leder ansetter medarbeiderne ved senteret.

¹⁶⁹ I merknadene til mandatet betegnet som ”Forholdet til Kommunal- og regionaldepartementet”.

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

I merknadene til mandatet utdypes hvordan den faglige fristillingen fra departementet skal forstås:

Den *faglige* instruksjonsmyndighet slik den er nedfelt i mandatet, legges til Kongen i statsråd, og Kommunal- og regionaldepartementets instruksjonsmyndighet er begrenset til økonomisk og administrativ styring som skjer gjennom det årlige tildelingsbrevet. Gjennom ovennevnte begrensninger signaliserer Kommunal- og regionaldepartementet som fagdepartement at det ikke ønsker *faglig styring* av virksomheten ved senteret. (merknader til mandatet, pkt. 9, våre uthevinger).

Vi har nå sett hvilke føringer som gis i mandatet for forholdet mellom SMED og KRD, og vi har sett hvorfor regjeringen valgte å organisere Senteret etter modell av ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter”. Før vi ser nærmere på hvordan forholdet mellom Senteret og departementet har blitt håndtert, vil vi diskutere styrets rolle. Vi ser det som tjenlig å problematisere dette i tilknytning til forholdet mellom SMED og KRD (og ikke som en del av Senterets interne organisering og virkemåte, som er tema for neste kapittel) først og fremst fordi styret gjennom Senterets virketid sammen med daglig leder har vært sentral i å forvalte relasjonen til departementet. Når Senteret har hatt et behov for å markere uenighet, har styreleder fremstått som Senterets våpendrager.

7.4 Styrets virkemåte og arbeid

I dette avsnittet diskuterer vi styrets arbeid frem til tredje styreperiode i september 2002. Skifte av styre fant sted etter at vårt feltarbeid var avsluttet, og vi har derfor ikke hatt anledning til å følge prosessen rundt utvidelsen og utnevningen av det nye styret.

7.4.1 Størrelse og sammensetning

Ved Senterets etablering 11. september 1998 ble det oppnevnt et styre bestående av 7 medlemmer inkludert styreleder, og 3 vararepresentanter. I februar 2000 døde styreleder Ole Jakob Bae brått. Nestleder Rita Kumar fungerte deretter som styreleder inntil september, da varamedlemmet Berit Reiss-Andersen rykket opp som styreleder, og Kumar fortsatte som nestleder. Den ledige plassen i styret ble erstattet av et nytt medlem utenfra, og to nye vararepresentanter ble oppnevnt til erstatning for tidligere vara som ble styreformann, og en som trakk seg.

Dette nye styret virket deretter frem til neste toårsperiode utløp i september 2002. Fordi daglig leder søkte permisjon for å gå over i annen stilling f.o.m. november 2002, så både KRD og styret selv det som særlig viktig å sikre kontinuiteten ved Senteret gjennom noe kontinuitet i styret. *Mandatets pkt 7 ble derfor endret*, slik at det ble åpnet for at styremedlemmene kunne gjenoppnevnes to ganger. Dette sikret både at styreleder og ett varamedlem kunne fortsette til Senterets fremtid blir avklart i forbindelse med behandling av NOU 2002:12.

Samtidig ble det foretatt *en annen endring av pkt. 6 i mandatet*, hvor antallet faste styremedlemmer blir utvidet fra 7 til 8 (antall vara forble uendret).¹⁷⁰ Dette var en endring både styret og Senterets ansatte gikk i mot, men som likevel ble vedtatt av regjeringen. På forhånd - i forbindelse med utlysning av ny lederstilling - hadde de ansatte argumentert både overfor styret og KRD at de anså det som naturlig at de ansatte skulle få inn en representant i styret. Dette ønsket ble ikke tatt til følge.¹⁷¹

Når det gjelder *størrelsen på styret*, har man dermed hele tiden hatt et styre – målt i antall faste medlemmer - som først var større og deretter like stort som antall ansatte på senteret. Ved oppstart hadde SMED 5 ansatte inkludert daglig leder, høsten 2002 er tallet økt til 7 hele stillinger og to halve¹⁷². En åpenbar grunn til at KRD ønsket et stort styre, er at man ønsker å *sikre representasjon av mange ulike hensyn*¹⁷³. Mandatet sier at medlemmene skal ha kompetanse i forhold til følgende faktorer:

Bakgrunn og erfaring fra organisasjoner som arbeider i forhold til diskriminering og menneskerettigheter, advokatpraksis, næringslivet, politi-eller påtalemyndighet eller andre områder som anses som relevante for senterets virksomhet. Halvparten av styremedlemmene/varamedlemmene bør fortrinnsvis være personer med minoritetsbakgrunn (pkt. 6).

I tillegg er det vanlig praksis at man ved sammensetningen av denne type styre tilstreber en fordeling i forhold til kjønn, geografisk bakgrunn og i en viss grad alder. Av disse hensynene skal vi kun kommentere to av de mest sentrale for senterets faglige felt: *Juridisk kompetanse*, og *minoritetsbakgrunn*.

Begge styrelederne er/var profilerte jurister med bred erfaring fra politikk og samfunnsarbeid. I begge styrene har det også sittet en advokat i tillegg til styreleder, samt en juristutdannet fra politietaten. I det første styret (medregnet varamedlemmer) satt det fire personer med minoritetsbakgrunn, hvorav to var kommet inn på bakgrunn av organisasjonserfaring. I det andre styret (oppnevnt september 2000), økte tallet til 5, hvorav 3 kom inn fordi de hadde organisasjonstilknytning. I dette styret var det en stor grad av kontinuitet, faktisk bare én ny blant de faste medlemmene, og to nye vara.

Dersom man skulle peke på en kompetanse som er svakt representert i styret (og ikke nevnt eksplisitt i mandatet) er den samfunnsvitenskapelige lite fremtredende. Ett medlem har universitetstilknytning og bakgrunn fra psykososialt arbeid med flyktninger. Sett på bakgrunn av at faggruppene ved Senteret består av både jurister og samfunnsvitere, og særlig tatt i betraktning Senterets brede påvirkningsarbeid og igangsetting av utredningsprosjekter som krever samfunnsvitenskapelig kompetanse, kunne bakgrunn fra området bidratt til en bredere diskusjon i styret omkring disse problemstillingene.

¹⁷⁰ Disse to endringene av mandatet før tredje styreperiode er de eneste som er foretatt underveis i Senterets virketid.

¹⁷¹ Denne prosessen foregikk etter at vårt feltarbeid ble avsluttet. Vi behandler derfor ikke diskusjonen nærmere her. Det er likevel interessant som bakgrunnsinformasjon at de ansatte, i første omgang, heller ikke nådde gjennom med sitt krav da de sekundært argumenterte for å få observatørstatus i styret. Et av deres argumenter var at sammenliknbare etater, som Likestillingsrådet/ombudet, har ansattrepresentasjon i styret. Rett før evalueringsrapporten går i trykken, våren 2003, har imidlertid de ansattes ønske om observatørstatus blitt imøtekommet.

¹⁷² For å være nøyaktig: De to halve utgjøres av en ansatt på 50 % og en på 60 %. I perioder har man også hatt medarbeidere på ulike engasjement. Se kapittel 8 for en nærmere oversikt over personalsituasjonen.

¹⁷³ Som nevnt utvidet regjeringen styret med ett medlem etter at vårt feltarbeid var avsluttet. Vi har derfor ikke materiale til å diskutere bakgrunnen for utvidelsen.

7.4.2 Oppmøte og deltakelse

F.o.m. september 1998 t.o.m. september 2002 har det vært avholdt i alt 23 styremøter ved Senteret. Deltakelse på styremøtene har variert betydelig.

Hvis vi tar for oss den første styreperioden i SMED frem til september 2000, ser vi at det var et jevnlig fremmøte av alle medlemmene gjennom de 4 styremøtene i 1998. Et av varamedlemmene møtte bare på 3 av 6 styremøter i 1999, og var ikke til stede på noen av de 4 styremøtene frem til styreskiftet i 2000¹⁷⁴.

I den andre styreperioden frem til september 2002 ble det avholdt totalt 9 styremøter. Av medlemmene med fast plass var det ett som møtte kun 3 ganger, og ett som møtte 5 ganger. Ett varamedlem har aldri dukket opp. Som en følge av uteblivelse, og manglende beskjeder om dette i forkant, var det siste styremøtet i 2001 ikke beslutningsdyktig.

Både i intervju med daglig leder og styreleder og gjennom våre observasjoner på styremøtene, er det også tydelig at medlemmene viser ganske ulik grad av deltakelse og engasjement i sakene. Noen virker som om de er dårlig forberedt og bare i liten grad har satt seg inn i sakspapirene, mens andre stiller vel forberedt og også deltar langt mer aktivt i diskusjonene. Disse gir også inntrykk av å følge godt med i perioden mellom styremøtene, dersom de er forhindret fra å møte. Styret har selv tatt opp oppmøtefrekvensen. Når det gjelder medlemmet som aldri møtte, forsøkte både styreleder og nestleder gjentatte ganger å komme i kontakt med vedkommende. I tillegg ble det på innkallingene presisert at man måtte gi beskjed i god tid dersom man ikke kunne møte. På et tidspunkt forsøkte man også å flytte møtetidspunktet til annen tid på dagen. Dette tiltaket endret imidlertid ikke mønsteret. Styreleder har erfaring fra mange ulike styreverv og mente at: ”Jeg har ikke vært i noe annet forum hvor oppmøtet er et så ekstremt problem som det er her.”

Så langt vi kan vurdere, har både styret og daglig leder lagt forholdene til rette for forutsigbarhet når det gjelder møtetidspunkt og ryddighet i utsendelse av sakspapirer. Den mest nærliggende forklaringen på det varierende engasjementet ser ut til å være ulik oppfatning hos styremedlemmene om hva styrevervet krever av dem. Flere av minoritetsrepresentantene er blant dem med størst fravær. Disse er i stor grad rekruttert gjennom minoritetsorganisasjoner. Et nærliggende spørsmål er om en tradisjonell departementspraksis (som også er nedfelt i mandatet), hvor man henvender seg til organisasjoner for å be dem foreslå personer, er en for snever fremgangsmåte. I tillegg må man antakelig sjekke grundigere potensielle medlemmers personlige egnethet til slike verv¹⁷⁵.

Styrets størrelse er et poeng når det gjelder medlemmenes deltakelse (som en av dem vi intervjuet i KRD mente): Et stort styre gir mulighet for at det oppstår en ”kjerne” som

¹⁷⁴ Det manglende oppmøtet fra varamedlemmene har vært et problem av to grunner. For det første har styret i flere perioder vedtatt at varaene skal møte, med den begrunnelse at det har vært viktig at hele styret har deltatt i viktige faser av Senterets arbeid. For det andre har det nesten alltid vært behov for at ett eller flere av varamedlemmene har vært til stede som erstatning for frafall fra ett eller flere styremøter.

¹⁷⁵ Et spørsmål er også hvor mye tid og arbeid departementet setter av til denne typen arbeid. Når det gjaldt forberedelsene til utnevning av nytt styre som skulle være klart til september 2002, hadde både daglig leder og styreleder inntrykk av at dette arbeidet kom sent i gang. For eksempel ble ikke styreleder rådspurt om sine vurderinger før i midten av juni. Dette kan ha medvirket til at fremmøte på det første styremøtet for det tredje styret, 24. september, var så magert at styret ikke var beslutningsdyktig.

engasjerer seg sterkt, og en gruppe medlemmer som da lettere kan vise mindre interesse og ikke trenger å yte så mye. Styreleder mente i intervju at det ideelle styret, om man ser bort fra hensynet til ulike bakgrunner som skal være representert, ligger på 5 styremedlemmer.

7.4.3 Styrets arbeid

Til tross for manglene nevnt ovenfor, har styret fungert som et sentralt forum for prinsipielle diskusjoner om Senterets veivalg. Sentrale gjennomgangstema har dreid seg om vektleggingen av rettshjelpsarbeidet kontra dokumentasjons- og pådriverarbeidet, utformingen av rettshjelpsrollen og den finansielle beredskapen når det gjelder muligheten for å dekke advokatutgifter i saker av prinsipiell karakter. Styret har også vært opptatt av Senterets pådriverarbeid og medieprofil. Ikke minst har forholdet mellom SMED og KRD jevnlig vært tema for diskusjon.

Når det gjelder forholdet mellom styret og Senteret, har hoveddelen av kontakten vært mellom styret og daglig leder. Utenom styremøtene har kontakten for det meste gått mellom styreleder og daglig leder. Styreleder sier i intervju at hun har sett det som viktig å være tilgjengelig for daglig leder, men at det samtidig har vært et grunnleggende premiss i hennes utforming av rollen å ikke legge seg opp i den daglige driften ved Senteret. Når det gjelder arbeidsfordelingen mellom styret og daglig leder, var styret allerede før daglig leder ble ansatt, opptatt av å få en person som kunne og ville være SMEDs ansikt utad. Styrelederne har derfor ikke opptrådt i media på vegne av Senteret eller tatt på seg andre typer profileringsoppgaver i offentligheten.¹⁷⁶

I styret har daglig leder møte- og talerett og fungerer også som styrets sekretær. Dette innebærer at hun - i samarbeid med styreleder - både forbereder møtene med hensyn på dagsorden og sakspapirer, og refererer i form av protokollen, som også blir sendt til KRD. I denne forbindelse er spørsmålet om fravær av de ansatte på styremøtene relevant. Dagens praksis innebærer at enkelte av de ansatte møter på styremøtene i forbindelse med saker der de har spesiell informasjon, for eksempel etter å ha hospitert hos Diskrimineringsombudet i Sverige eller vært med på Verdenskonferansen mot rasisme og diskriminering i Durban. Styreleder og et annet medlem av styret mente at dagens ordning fungerte godt, og at de gjennom disse ”spesialopptredenene” og de årlige middagene med styret og de ansatte, hadde god nok kontakt.

Vi vil ikke ta stilling til spørsmålet om de ansattes representasjon i styret eller deltakelse i styremøter. Det vi vil påpeke, er at en form for formalisert kontakt mellom de ansatte og styret hadde kunnet åpne for at styret hadde fått tilført flere perspektiv som grunnlag for diskusjon. Dagens praksis innebærer at de fleste sakene blir presentert av daglig leder. I organisasjoner med større antall ansatte, er det vanlig med ansatterepresentasjon i styret. Begrunnelsene for dette er ut i fra et demokratisk deltakerperspektiv. Men en av *konsekvensene* av slik deltakelse vil imidlertid i tillegg være at styret får et bredere grunnlag for sine beslutninger.

Som vi skal se i neste kapittel, har daglig leder utformet lederrolle på en markant måte både innad i organisasjonen og i profileringen av Senteret. De ansatte har i intervju tidligere uttrykt at de ser en fare i at ”Senteret blir daglig leder”, som én uttrykte det. Da tillitsvalgt for de ansatte første gang fremmet ønsket i et møte med KRD (juni 2002), var argumentet ikke

¹⁷⁶ Et unntak er Ole Jakob Baes debattinnlegg i Dagbladet før daglig leder ble ansatt, se 6.7.

basert på å sikre de ansatte rettigheter som sådan, men: ”Primært et ønske om en mulighet for dialog med styret, som er frikoblet fra daglig leder eller andre representanter for styret.”¹⁷⁷

7.5 Forholdet SMED – KRD

Som vi har sett i avsnitt 7.3, skiller mandatet mellom den *faglige og politiske* styringen av Senteret, og den *økonomiske og administrative*. Dersom regjeringen ønsker å påvirke eller endre Senterets virkeområde eller faglige kurs, kan dette bare gjøres gjennom en endring av mandatet, som må skje i statsråd. Departementets styring begrenser seg til økonomisk og administrativ styring gjennom det årlige tildelingsbrevet. *Styrets rolle*, i følge mandatet, er å påse at man holder seg innenfor mandatet, som definerer hovedområdene for Senterets faglige virksomhet, og økonomisk og administrativt innenfor rammene av tildelingsbrevet.

Mandatet presiserer altså Senterets faglige fristilling. Vi skal se at spørsmålet om hva som skal defineres som faglige spørsmål og hva som skal defineres som administrative og økonomiske, har vært et viktig tema gjennom Senterets prøveperiode.

I forhold til faglige spørsmål, har Senteret først og fremst utformet en rolle som ”vaktbikkje” overfor politiske myndigheter, i praksis vil det si at fagdepartementet har fått mye av kritikken. Den har blitt fremført offentlig, i presseoppslag, på ulike konferanser og i SMEDs årlige underveisrapporter. Vi skal ikke gå inn i enkeltsaker her, men peke på at kritikken har vært særlig markert i forhold til regjeringens rapporteringer til CERD, FNs rasediskrimineringskomité. Etter at Senteret ble opprettet, har Regjeringen rapportert to ganger. Da departementet i 1999 under arbeidet med rapporten henvendte seg til Senteret med forespørsel om SMED ønsket å gi kommentarer og innspill, sa SMED nei. En av de ansatte beskriver i etterkant bakgrunnen for beslutningen slik:

KRD er jo de som rapporterer til CERD og forrige gang så hadde vi en diskusjon på det, fordi vi fikk deres uttalelser til kommentar, og fikk i oppdrag å tilføre det vi følte var nødvendig, og da satte vi uavhengighetsfoten ned og sa at nå lager vi vår egen på egne betingelser og ikke på føringer fra KRD.

Senteret laget i stedet sin egen skyggerapport til CERD, i likhet med praksis hos frivillige organisasjoner som OMOD og ARS. Våren 2002 rapporterte de igjen til CERD i form av en skyggerapport. Denne er både lagt ut på SMEDs hjemmesider og publisert som en egen innbundet rapport fra SMED.

Parallelt med rollen som ekstern, faglig kritiker, har Senteret fungert som en aktiv høringsinstans overfor ulike departement. Frem til og med juli 2002 avga Senteret til sammen 16 høringsuttalelser.¹⁷⁸ De fleste av disse er rettet direkte til KRD.

¹⁷⁷ Som nevnt, kan vi ikke gå nærmere inn på prosessen omkring lederskiftet og i den forbindelse utvidelsen av styret og avslaget overfor de ansattes krav om representasjon i styret. Men et av intervjuene i KRD ble foretatt et stykke ut i denne prosessen, og vi diskuterte da kravet som hadde kommet fra de ansatte. Vi fikk inntrykk av at styrken i kravet kom overraskende på KRD. Dette kan muligens ha sin årsak i at departementet – og kanskje styret – ikke har vært tilstrekkelig klar over de ansattes engasjement i og ”eierforhold” til organisasjonen.

¹⁷⁸ Frem til denne rapporten slutføres, i mars 2003, har Senteret produsert ytterligere 7, til sammen blir antallet høringsuttalelser så langt 23.

Vi ser altså at departementet ved et par anledninger har henvendt seg til Senteret som et slags rådgivningsorgan. Senteret avviste denne rollen når det gjaldt regjeringens internasjonale rapportering. Men i forhold til utarbeidingen av den nasjonale handlingsplanen mot rasisme- og diskriminering, har dette forholdt seg annerledes. Vi skal i et case nedenfor se hvordan Senteret våren 2002 gikk inn i en type rådgivningsrolle overfor departementet. I denne prosessen utviklet det seg en uenighet som nettopp dreide seg om grenseoppgangen mellom faglig fristilling fra KRD og administrativ og økonomisk binding til det samme departementet.

I de rollene vi har beskrevet her, har relasjonen mellom SMED og KRD vært basert på tema som begge parter har definert som rent faglige. Departementet har derfor uten innvendinger godtatt SMEDs utforming av en ekstern kritikerrolle. Det er også viktig å poengtere at SMED i sine offentlige utspill i stor grad har fremstått med solid faglig kompetanse. De har ikke opptrådt på en måte som har gjort det nødvendig for statsråden å gå ut å enten forsvare seg mot kritikk fra SMED, eller forsvare SMED overfor andre aktører.

Forholdet har derimot vist seg langt mer komplisert i to typer av situasjoner:

1. Når SMED og departementet ikke har hatt felles forståelse av når SMED opptrer i en rådgiverrolle og når de opptrer som eksterne kritikere.
2. Når det ikke har vært enighet om hvor grensene går mellom faglige og økonomiske/administrative spørsmål.

Så langt vi har kunnet observere, har styret og daglig leder gjennom hele Senterets virketid vært samstemte i sin oppfatning av SMEDs rolle i forhold til KRD. Fra første stund har både daglig leder og styreformennene vært opptatt av å verne om SMEDs integritet og markere overfor KRD hva de legger i merknadene til mandatets pkt. 9 om Senterets faglige uavhengighet (som vi gjenga under avsnitt 7.2).¹⁷⁹ Gjennom Senterets virketid har dette temaet kommet opp på styremøtene med jevnlike mellomrom. Frem til våren 2002 har grensedragningene fra SMEDs side blitt markert i flere saker, de fleste av administrativ art. Styret synes blant annet (styremøte 5/00 og 01/01) at de kan få mer igjen fra KRD for den summen de betaler departementet for å være regnskapsførere, en oppgave de er pålagt å la KRD utføre.¹⁸⁰ I det første styremøtet i 2002 kommenterte styret tildelingsbrevet fra KRD slik:

(...) Om punkt 4.3 (rapportering og kontaktmøter). Styret tolker dette punktet på en restriktiv måte. Senterets rapportering til departementet må begrenses til økonomisk rapportering. Dessuten utarbeider Senteret rapporter som gir departementet en god innsikt i virksomheten (Styremøte 1/02, protokoll).

Ved en tidligere anledning har det blant annet vært oppe en sak som dreier seg om hvordan styret skal lønnes (styremøte 1/01). Departementet vil honorere styret etter reglene for såkalt utvalgsgodtgjøring. Styret svarer at dette ikke lar seg gjøre, fordi styret i SMED er av en annen karakter enn et utvalg:

¹⁷⁹ Senterets andre styreleder har helt bevisst markert avstand til departementet ved bare å delta på kontaktmøtene med KRD når det har vært spesielle saker på dagsorden.

¹⁸⁰ Den tekniske og økonomiske kontrollen utføres av Plan- og administrasjonsavdelingen, mens bevilgningsmyndigheten ligger i Innvandringsavdelingen.

Styret er uenig i å betraktes av Departementet som et offentlig utvalg. Styret er av den oppfatning at det burde honoreres etter som et alminnelig styre (...) Normalt vil styret ha et økonomisk ansvar for utviklingen av Senterets arbeid. Senteret er et atypisk forvaltningsorgan der det er statsråden som har et overordnet ansvar for Senteret (Styremøte 1/01, protokoll).

Men det kommer også minst én sak hvor styret ser det som svært viktig å markere prinsipielt hvordan de tolker rammene for Senterets faglige uavhengighet.

På styremøte 2/00 har man oppe en sak hvor det står referert i protokollen: ”Styret reagerer på at KRD har gått inn i den klagen som er kommet fra en av Senterets motparter og (har) bedt om en nærmere redegjørelse om saken i denne forbindelse”. Saken det her dreier seg om er en konflikt mellom en kommunal arbeidsgiver og en av Senterets klienter, hvor SMED opptrer som motpart på vegne av klienten. Kommunen skriver et brev til KRD hvor de hevder at Senteret går utover sitt mandat. Styret reagerer sterkt på at departementet sender et svar til kommunen, som riktignok forklarer at Senteret er faglig fristilt og at KRD derfor ikke kan gå inn i konflikten, men hvor det samtidig bes om at kommunen oversender en utfyllende redegjørelse, som kan inngå i evalueringen av Senteret.¹⁸¹

Vi ser at SMED har markert sin faglige uavhengighet overfor KRD både ved å innta rollen som ekstern kritiker, og ved å be KRD om å la være å blande seg inn i hvordan SMED håndterer rettshjelpsarbeidet. Samtidig har de gått i en slags dialog med departementet om utviklingen av handlingsplanen (i denne sammenheng er det viktig at de ved flere tidligere anledninger, blant annet i møter med statssekretærene, og på ulike seminarer, har markert seg som både kritikere og rådgivere i forhold til departementets arbeid med planen). I flere saker av administrativ karakter er Senteret påpasselige med å markere avstand. I ett tilfelle ser de det som nødvendig å minne KRD om hva slags forvaltningsorgan SMED er, og hvordan styrets rolle skal forstås.

7.5.1 Forhandlinger om rolleforståelse

Vi har sett at forholdet mellom SMED og KRD gjennom det meste av Senterets levetid har vært preget av en stor grad av avstand og en formell kontakt som i hovedsak har dreid seg om administrative spørsmål, faglig kritikk fra SMED som et slags eksternt kompetansesenter og i liten grad en rådgivningsrolle. I løpet av våren 2002 endrer dette bildet seg kraftig. Det oppstår en konflikt mellom departementet og Senteret som dreier seg om hvor grensene for SMEDs autonomi skal gå. Konflikten berører grunnleggende spørsmål i forholdet mellom Senteret og departementet, og peker dermed også både mot vesentlige sider ved SMED som organisatorisk konstruksjon, og mot sentrale trekk ved Senterets forståelse av sine arbeidsoppgaver.

Vi skal først gjengi gangen i konflikten og gi en forholdsvis detaljert beskrivelse av hendelsene. Deretter vil vi diskutere hendelsesforløpet opp i mot de føringene som er gitt i Senterets mandat.

¹⁸¹ Vi har ikke mulighet for i denne sammenheng å diskutere forholdet mellom SMED og motparten. Etter hva vi kjenner til, er dette det eneste tilfellet hvor en motpart har henvendt seg til departementet med en klage på SMEDs fremgangsmåte.

7.5.2 Dragkampen rundt Mangfoldbasen

29. januar 2002 sender KRD et brev til SMED hvor de inviterer Senteret til å komme på et møte i departementet 1. februar. Departementet ønsker å diskutere regjeringens utkast til ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering med relevante instanser og frivillige organisasjoner.¹⁸² En skisse til kapittel 7 i handlingsplanen, kalt "Tiltak" er vedlagt invitasjonen. SMED har tidligere gitt muntlige innspill til arbeidet med planen på en nasjonal konferanse KRD avholdt i juni 2001 og som markerte at regjeringen hadde påbegynt arbeidet med handlingsplanen. De har også lagt frem ulike forslag på et møte med de aktuelle statssekretærene i november 2001. I begge sammenhenger foreslår SMED at det opprettes en database med personer med kompetanse på minoritetsspørsmål. Idéen er også lansert av SMED på to ulike KIM-konferanser¹⁸³.

På Senteret er det enighet om at planen er svært viktig og at senteret må hive seg rundt og skrive ned alle sine momenter, om det så skal arbeides nattetid for å bli ferdig. Dagen etter blir møtet avholdt og SMED leverer rundt 17 sider med kommentarer til departementets vel 18 siders kapittel (det er Senteret selv som velger å gi et arbeidskrevende, skriftlig innspill, departementet inviterte kun til en muntlig diskusjon).

Av alle planens punkter og SMEDs forslag skal vi her bare ta tak i det ene som senere ble en kilde til konflikt: Under "generelle tiltak" foreslår departementet at: "Det skal opprettes en database over ressurspersoner som tilhører minoriteter og over personer med kompetanse på minoritetspolitiske spørsmål." Hovedbegrunnelsen er av integreringsfremmende art: En slik database vil være et tiltak som kan øke minoritetspersoners *deltakelse*, gjøre *kunnskap* på området mer tilgjengelig, og dermed bidra til *økt toleranse* i samfunnet. Departementet foreslår Utleidningsdirektoratet som ansvarlig etat.

I sitt innspill sier SMED om dette punktet: "Senteret er glad for at forslaget om å opprette en slik database er tatt inn i handlingsplanen. Senteret er imidlertid skeptisk til at ansvaret for tiltaket legges til UDI." Senteret argumenterer deretter for at det må settes av *tilstrekkelig ressurser* både til opprettelse og drift av basen, den må *markedsføres og profileres* aktivt, og senteret trekker deretter sammenlikninger med *kvinnebasen*.¹⁸⁴ Så sier de:

Ansvaret for databasen bør legges til en annen instans enn UDI. Senteret har lyst til å utvikle et slikt arbeid. Senterets faglige uavhengighet vil kunne garantere en forvaltning av basen som nyter respekt i samfunnet (ibid.:13)

Senteret argumenterer altså med at deres *faglige uavhengighet* er et fortrinn som vil gi databasen den nødvendige legitimitet. Uten at det sies direkte, ligger det dermed i kortene at UDI ikke besitter den samme – etter Senterets vurdering - nødvendige formen for autonomi.

Det går omtrent en måned. Senteret foretar seg ikke noe vedrørende databasen. Så får daglig leder tilfeldigvis vite at det finnes et fond som forvaltes av Statskonsult hvor det går an å søke

¹⁸² Handlingsplanen skal gjelde for perioden 2002-06 og avløser den forrige (og første) fra 1998-2001.

¹⁸³ Vi har så vidt nevnt den såkalte Mangfoldbasen i kapittel 4, i en diskusjon om resultater av brukerundersøkelsen.

¹⁸⁴ SMED har i stor grad brukt Kvinnebasen (en landsdekkende kompetansedatabase for kvinner, driftet av Likestillings-senteret) og Kilden (et informasjons- og dokumentasjonssenter for kvinne- og kjønnsforskning i Norge innunder Norges Forskningsråd) som modeller for tenkningen omkring Mangfoldbasen. Senteret ønsket å opprett en slik database fordi de opplevde en stor etterspørsel etter ressurspersoner på innvandrings- og integreringsfeltet.

midler til kompetanseutvikling. I begynnelsen av mars sender Senteret en fyldig søknad om å få 1.2 millioner til opprettelse, drift og markedsføring av basen (uformelt har de fått vite at det er muligheter for å få 350 000). Samtidig sonderer de andre muligheter for å fullfinansiere prosjektet, og søker mot slutten av måneden NHO's arbeidsmiljøfond om en tilleggsbevilgning (som er avhengig av at de får den første). NHO gir uformell, positiv respons. SMED sender 22. mars et brev til KR D der de, på oppfordring fra departementet, informerer om sine planer. Den 11. april svarer Statskonsult i et kortfattet brev at de synes prosjektet er "svært interessant", men at de etter å ha snakket direkte med den gjeldende avdeling i KR D ikke kan støtte prosjektet "i denne omgang", fordi det er planer om å opprette en "liknende database i Utlendingsdirektoratet."

Det viser seg at Statskonsult har kontaktet KR D og forhørt seg om hva de mener om søknaden. Departementet har klart uttrykt at en slik database er planlagt lagt til UDI, og at KR D ikke ser det som ønskelig at SMED får pengene. De anser at oppgaven ligger utenfor SMEDs mandat, og mener også at Senteret vil få et budsjettproblem senere, når pengene til drift må tas fra Senterets budsjett.

Underveis i denne prosessen med databasen, skjer det noe annet som senere skal få betydning for forholdet mellom SMED og KR D. 7. mars har Dagsavisen en sak der de kort intervjuer daglig leder om Regjeringens arbeid med handlingsplanen. Kritikken fra Senteret er krass, artikkelen innledes med at "Senter mot etnisk diskriminering slakter forslagene til ny handlingsplan".¹⁸⁵ Intervjuet og kritikken kommer før handlingsplanen er offentliggjort.

Neste trinn i utviklingen er at KR D tar direkte kontakt med SMED og ber om et eget møte med daglig leder 5. april. Fra Senteret deltar daglig leder, fra departementet to representanter (vi får vite om møtet i etterkant). Møtet dreier seg kun om spørsmålet om SMEDs søknad til Statskonsult.¹⁸⁶ Departementet sier klart fra om at de oppfatter dette initiativet som å gå bak ryggen på departementet. SMED sier seg sterkt uenig. Man konkluderer med at spørsmålet om forholdet mellom SMED og KR D vil bli tatt opp til videre diskusjon på det allerede planlagte kontaktmøtet som skal være i midten av april.

Her er et av hovedtemaene det KR D i innkallingen har satt opp som "SMEDs deltakelse i departementets interne prosesser".¹⁸⁷ De sikter her til at SMED gikk ut i pressen og kritiserte departementet mens de samtidig var forespurt om å gi respons på utkast til handlingsplan. Daglig leder beklager sterkt formen oppslaget i Dagsavisen fikk, men begrunner utspillet med at Senteret ikke oppfattet dokumentet som unntatt offentlighet. Hun fremholder at det fra Senterets side tvert i mot råder en oppfatning av at de generelt ikke blir tatt med i KR Ds interne prosesser. Hun påpeker at det ikke eksisterer noen formell kanal hvor de er med, og ingen felles diskusjon av f. eks. rasisme – og diskrimineringsperspektivet.¹⁸⁸ Dette fremholder hun som en stor mangel, i og med at KR D er "adressat" for disse faglige problemstillingene.

¹⁸⁵ I Intervjuet siteres daglig leder: - Planen undergraver tilliten til myndighetene generelt og Regjeringens troverdighet mer konkret. Planen mangler helhet, er for generell og er ikke konkret forpliktende for ulike instanser, mener leder Manuela Ramin-Osmundsen (...) - Vi trenger utvikling, ikke resirkulering. En del av tiltakene som har vært lansert i fem til ti år gamle dokumenter, eller som er oppfølginger av tidligere tiltak, blir framstilt som nye i planen (...).

¹⁸⁶ Vi vet ikke om det foreligger skriftlig referat fra møtet, det har ikke vært vedlagt styrepapirene.

¹⁸⁷ Møtet ble vurdert som såpass viktig fra Senterets side at styreleder hadde planlagt å være med. Hun ble imidlertid forhindret. Evaluatørene var til stede som observatører både på kontaktmøte 15. april og møtet 17. juni.

¹⁸⁸ Daglig leder nevner KR D og UDIs nyhetsbrev om norsk flyktning - og innvandringspolitikk som eneste kanal hvor de formelt er med. Det vil si at enkelte nyheter i forbindelse med SMED omtales her.

KRD svarer på sin side at de ikke tidligere har oppfattet det som at Senteret har ønsket noen form for faglig utveksling, men at Senteret tvert i mot har vært svært påpasselig med å markere sin uavhengighet overfor KRD. Når det gjelder oppslaget i Dagsavisen, kommenterer departementet dette ved å si at når Senteret ikke har fått noen tilbakemelding på dette fra politisk ledelse i media, så innebærer det at politisk ledelse har forstått Senterets rolle – som vaktbikkje. KRD sier at de gjerne vil ha en faglig utveksling, og at de er svært oppmerksomme på grenseoppgangen i forhold til å instruere Senteret. Med andre ord: I diskusjonen åpenbares helt ulike oppfatninger både av hva partene har signalisert av forventninger til den andre underveis i Senterets virketid, og en ulik forståelse av hva som skal være partenes rolle. Man blir enige om at dette er svært viktige tema som bør drøftes på et eget møte, som blir fastsatt til midten av juni. Den opprinnelige konflikten omkring Mangfoldbasen blir altså ikke eksplisitt nevnt på dette møtet.

Den opprinnelige konflikten omtales bare så vidt på det ekstraordinære møtet i midten av juni. Men det er spørsmålene som kom opp i forbindelse med SMEDs initiativ og departementets avskjæring av finansieringskilden til databasen, som ligger til grunn for hele diskusjonen. Møtets betydning er tydelig ved at en ekstra avdelingsdirektør er med i tillegg til de vanlige deltakerne fra departementet, og fra Senteret både styreleder og daglig leder og to av de ansatte.¹⁸⁹ I forkant av møtet har departementet laget et bakgrunnsnotat for diskusjonen. Her presenterer de KRDs tanker om SMEDs rolle. Kort oppsummert er hovedpunktene fra KRDs side:

- Departementet ønsker å komme frem til en felles rolleforståelse med SMED
- Dette behovet blir særlig begrunnet i at KRD har det overordnede ansvaret for rollefordelingen og samkjøringen mellom UDI, KIM og SMED.
- Det er et spørsmål om hvor grensen går mellom å *forbygge diskriminering* (som KRD definerer som SMEDs oppgave) og *arbeidet for etnisk likestilling* (som defineres som UDIs oppgave).
- Departementet ser det som en fare at SMED tolker sitt mandat for vidt. Dette gjelder særlig punkt 5b om påvirkningsarbeidet, som gir størst rom for tolkningsmuligheter.
- Departementet foreslår at man sammen med SMED går gjennom SMEDs virksomhet en gang i året for å se om virksomheten er i tråd med mandatet, og for å vurdere om mandatet eventuelt bør justeres.
- Man er positive til SMEDs ønsker om en bedret faglig utveksling med KRD og ser det som viktig i fremtiden å avholde egne fagmøter som atskilt fra de regulære kontaktmøtene.

Styreleder innleder SMEDs syn på notatet med å si at hun ble ”forskrekket” og ”bestyrtet” da hun leste notatet.¹⁹⁰ Hun holder et meget kritisk innlegg hvor hun viser til de formelle rammene for Senterets virksomhet hvor det i punkt 9 i mandatet heter at det er *styret* som har ansvaret for at virksomheten ved Senteret drives innenfor mandatet. Hun mener at notatet fra KRD viser at departementet går inn i styrets ansvarsområde og overser styrets rolle og oppgaver slik det er gitt i mandatet. Departementets styringsredskap er å utnevne styret, ansette styreleder og sørge for at Senteret tildeles økonomiske midler gjennom tildelingsbrevet. Alt annet er å betrakte som faglig innblanding. KRD har en rolle som Styrets ”eier”, og dersom man er misfornøyd, kan man vise styret mistillit ved å kaste det. Hun

¹⁸⁹ Årsaken til at de ansatte deltar, er at man til slutt i møtet skal diskutere spørsmålet om faste stillinger ved Senteret.

¹⁹⁰ Notatet er blitt diskutert på styremøte i SMED uka før og hele styret stiller seg bak styreleders argumenter.

presiserer at mandatet bare kan endres ved Kongen i statsråd. Styreleder sier klart at ønsket om å gå gjennom virksomheten ved Senteret hvert år for å se om det er i tråd med mandatet, i seg selv er å bryte med mandatet. Når det gjelder departementets behov for å klargjøre oppgavefordelingen mellom SMED, UDI og KIM, sier hun at hun forstår behovet fra KRDS side, men at dette ikke er SMEDs ansvar. Når det gjelder den faglige utvekslingen mellom SMED og KRK, ønsker hun den velkommen, på betingelse av at departementet forstår SMEDs uavhengige stilling, som også innebærer å kunne kritisere departementet selv.

Resultatet av møtet er at departementet aksepterer kritikken og grenseoppgangen fra SMEDs side. En konklusjon er at man fremover skal legge opp til en mer systematisk, faglig kontakt mellom SMED og departementet.

7.5.3 Hva viser konflikten?

Fra departementets side er det tydelig at Senteret skaper et stort problem når de tar et initiativ som forstyrrer det KRK mener bør være oppgavefordelingen mellom de institusjonene som er satt til å arbeide på minoritetsfeltet. Bakgrunnen for at SMED tar initiativet til å opprette en base og deretter tar en konflikt med KRK, er antakelig sammensatt: For det første har Senteret vokst seg sterkt og selvbevisst, etableringsfasen er over og man har vist at SMED er en sentral premissleverandør på politikfeltet. For det andre har Senteret over lang tid vist liten tiltro til at UDI tar oppgaven med å iverksette integreringstiltak alvorlig nok. Og for det tredje har Senteret utviklet en forståelse av anti-diskrimineringsarbeidet som uløselig knyttet til integreringstiltak (jfr. kap. 3 og 6).

Konflikten illustrerer hvordan SMEDs hybride form som *både* faglig fristilt og samtidig underlagt KRK økonomisk og administrativt, gir rom for en uavklart gråsoner. Gjennom Senterets virketid har det hele tiden kommet til syne spenninger mellom KRK og styret – forholdsvis små, men jevnlig – som gjennom denne konflikten manifesterer seg tydelig. I etterkant gir både KRK og styreleder i intervjuer uttrykk for at en grundig oppklaring omkring rolleforståelsen var nødvendig, og at det var nyttig at det kom til en slik klargjøring.

7.5.4 Advarsler i forkant

I *forarbeidene til opprettelsen av Senteret* var det nettopp forholdet mellom Senteret og KRK og spørsmålet om hvordan SMED skulle sikres tilstrekkelig avstand til departementet, og dermed legitimitet i minoritetsmiljø, som var et av de viktigste punktene for diskusjon. Særlig de sentrale frivillige organisasjonene var kritiske til den foreslåtte tilknytningsformen mellom SMED og departementet. ARS, INLO, OMOD og MIRA-senteret gikk sammen og skrev i høringsuttalelsen:

Organisasjonene mener at ordningen *skal* være uavhengig av politisk og administrativ styring fra Kommunal- og regionaldepartementet og regjeringen (...) Vi forslår følgende formulering: "Ordningen og styret for ordningen rapporterer direkte til Kommunalkomiteén i Stortinget". (Resultat av høringen 1998:24)

Andre tunge høringsinstanser var også bekymret når det gjaldt tilknytningsformen til KRK: For eksempel pekte Kommunenes Sentralforbund nettopp på spenningen mellom autonomi og avhengighet:

Det fremstår som noe merkelig at en i merknadene vedgår at et forvaltningsorgan med særlige fullmakter er underlagt departementet når det gjelder organisering, finansiering og overordnet styring, samt at Statsråden vil være ansvarlig for organets handlinger, *samtidig* som man i mandatet fraskriver seg mulighetene for å instruere organet ytterligere (ibid.:25).

I ettertid er det en viss ironi i at Statskonsult, som var en av instansene som kom med de mest konkrete forslagene til hvordan denne autonomien måtte sikres, selv ble trukket inn som aktør i en type prosess de selv hadde advart mot at kunne oppstå:

Statskonsult mener at Senterets oppgaver og formål tilsier at man ved konstitueringen av rammevilkårene for senteret går så langt som mulig for å understøtte autonomien i oppgaveløsningen. Dette gjøres ved at myndigheten til å utøve styringen legges til regjeringen (Kongen) og ikke til vedkommende departement og ved å vedtektsfeste autonomien på bestemte områder (ibid.:24).

Deretter tilrår de en del forslag. De fleste av disse er tatt med i det endelige mandatet, men ikke punktet om at ”Stortinget godkjenner organisasjonsformen ved å gi bevilgning på 50-post i statsbudsjettet”.¹⁹¹ Dette er en form for bevilgning hvor organisasjonen er mer økonomisk fristilt enn hva tilfellet er nå, hvor midlene tildeles gjennom årlige bevilgninger. Når bevilgningen gis over en 50-post, garanteres det i forkant en sum hvert år; departementet kan da ikke styre gjennom for eksempel å redusere bevilgningen. I konflikten omkring Mangfoldbasen bruker KRD blant annet et økonomisk argument; det vil bli for dyrt for SMED å drive databasen.¹⁹²

7.5.5 Tilbake til eksempelet

Parallelt med forhandlingene om hvordan mandatet og SMEDs struktur skal forstås, viser caset hvordan mangelen på samhandling gir rom for feiltolkninger av den annen parts intensjoner. KRD sier at de har hatt en helt klar oppfatning om at de ikke har søkt mer faglig utveksling med SMED fordi de har ønsket å ”holde fingeren av fatet” og vært redde for at organisasjonen skulle oppfatte dette som instruksjon. Fra SMEDs side blir det formidlet en slags sårhet over det de oppfatter som manglende interesse fra KRDs side. På de to siste møtene spør de: ”Hva synes dere om arbeidet vårt? (...) Vi får ikke faglig respons (...) Vi etterlyser anerkjennelse fra dere (...) Vi blir tatt med i de interne prosessene i andre departement, det fungerer fint, men ikke her” (her siktes det antakelig til at SMED har blitt rådspurt i forbindelse med Justisdepartementets utarbeiding av nye retningslinjer for politi- og lensmannsetaten). De ansatte uttrykker en følelse av at de gjør en viktig innsats, men at Senteret får lite anerkjennelse tilbake fra KRD. En av de ansatte sier på et av SMEDs interne møter under konflikten: ”Vi er gode nok når det gjelder å komme med innspill, men ikke til å få sette dem ut i livet.” Begge parter har vært opptatt av kontrollaspektet; den ene av å ikke skulle gi inntrykk av ureglementert kontroll, den andre av å ikke bli kontrollert mer enn høyst nødvendig.

¹⁹¹ Statskonsult ber også om at man vurderer om de ansatte bør være statstjenestemenn eller ikke, med hensyn til autonomien i forhold til KRD. I dette spørsmålet anbefaler de ikke en bestemt løsning.

¹⁹² I denne forbindelse vil vi også nevne at styret et stykke ut i Senterets prøveperiode tok opp spørsmålet om Senteret kunne sikres større økonomisk uavhengighet ved å ”føre senteret på en 50-post”(protokoll, styremøte 1/01). Etter en diskusjon, vedtok man at problemstillingen skulle tas opp igjen mot slutten av Senterets prøveperiode i forbindelse med diskusjonen om SMEDs fremtid.

I denne sammenheng er også spørsmålet om Senterets faste stillinger relevant. Etter at SMED hadde fått beskjed høsten 2001 om at stillingene skulle gjøres faste, ventet daglig leder og de ansatte på at de formelle rammene for dette skulle på plass. Daglig leder og styreleder tok opp temaet flere ganger i kontaktmøter med departementet gjennom hele 2002. Fra SMEDs side førte de manglende formelle bekreftelsene til en usikkerhet blant de ansatte: Man var blant annet i tvil om departementets oppfatning og mening om virksomheten ved Senteret.

Caset viser at KRD forsøker å instruere SMED på en måte som Senteret oppfatter som en faglig instruksjon, og derfor som en inngripen som ligger utenfor mandatet. Da departementet blir gjort oppmerksom på dette, aksepterer det umiddelbart. Departementet ser samtidig ut til å godta at SMED har kritisert dem kraftig og opptrer som vaktbikkjer: Reaksjonene på kritikken i Dagsavisen går ut på at den kommer midt i en intern prosess, ikke at KRD blir kritisert som sådan. I intervju med KRD senere fremholdes det overfor evaluatørene at departementet ville reagert på samme måte om det var en av de frivillige organisasjonene som opptrådte på denne måten: Senteret brøt en uskreven spilleregulering.

Konflikten omkring Mangfoldbasen er første gang KRD har noe å tape på SMEDs autonomi. Hittil har departementet blitt kritisert for manglende tiltak på politikkfeltet, men denne gangen dreier det seg om å kunne administrere mellom oppgaveløsere. Da er KRD raske til å ta i bruk styringsredskap. Denne reaksjonen kan illustrere at organisasjonsformen ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter” representerer en tilknytningsform som gjeldende avdeling i KRD ikke har tidligere erfaring med hvordan administrere. Departementet har heller ikke kunnet hente særlig styringserfaring fra andre deler av statsapparatet, i og med at de fleste andre forvaltningsorgan av denne typen har hatt form av forskningsinstitusjoner (jfr. 7.2). Det er derfor åpenbart at KRD i en viss grad har måttet prøve seg frem i utformingen av sin rolle overfor SMED.

7.6 Hybridformens fordeler og ulemper

SMED kan betegnes som en ”hybrid” organisasjonsmodell, ettersom Senteret på samme tid er faglig fristilt og administrativt underlagt KRD. Som vi har sett, er tilknytningsformen ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter” en modell som først og fremst brukes for forskningsinstitusjoner. Til forskjell fra disse, har SMED ikke bare som oppgave å fremskaffe kunnskap, men også å yte praktisk hjelp til enkeltpersoner, og ikke minst ha en pådriverfunksjon. Kombinasjonen av binding/ikke binding til KRD og en tre-delt oppgaveprofil gjør at Senteret fremtrer som en unik konstruksjon.

I dette avsnittet vil vi ikke først og fremst diskutere hvorvidt SMEDs tilknytningsform til departementet er hensiktsmessig når det gjelder den konkrete virksomheten på de ulike faglige områdene (rettshjelp, dokumentasjon, overvåking og pådriverarbeid). Dette vil vi behandle mer overordnet i kapittel 10. Vi vil i stedet kort problematisere trekk ved modellen med ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter” og hvilke muligheter og begrensninger denne har gitt i forholdet mellom Senteret og fagdepartementet.

Ovenfor har vi sett hvordan forholdet mellom SMED og KRD i stor grad har vært preget av at KRD har satt dagsorden for SMED i form av økonomiske og administrative oppgaver, mens SMED i stor grad har forsøkt å sette dagsorden for departementet i faglige spørsmål gjennom sin rolle som vaktbikkje og pådriver.

Fra SMEDs side har tilknytningsformen til KRD ført til at Senteret har sett det som svært viktig å markere avstand til departementet. Ikke bare overfor departementet selv, men minst like mye som et signal til omverdenen, særlig i forhold til etniske minoritetsmiljø og frivillige organisasjoner som før opprettelsen av Senteret uttrykte skepsis til at forvaltningsorganet skulle underlegges KRD (se også kap. 9). Dette var et forhold departementet selv var klar over, og som har vært en viktig, medvirkende årsak til at KRD i stor grad har holdt avstand til Senteret.

Den faglige fristillingen fra KRD har gitt SMED stor frihet til å utforme sin rolle. Senteret opplevde ikke å bli begrenset av departementet før uenigheten omkring Mangfoldbasen. ”Ønsker vi å bite KRD i beinet, så gjør vi det” som en av de ansatte uttrykte det. Departementet har for eksempel ikke signalisert til Senteret at rollen som vaktbikkje eventuelt kunne være ubehagelig for KRD. Tvert i mot kan man si at SMED kanskje har utformet posisjonen som ekstern kritiker ekstra tydelig, nettopp for å gjøre skepsisen i visse miljø til skamme.

Samtidig har SMED i rollen som et forvaltningsorgan profilert seg ut i fra saklighetskrav og faglig tyngde. Dette har ført til at de har latt være å gå ut offentlig med meninger dersom de ikke har dokumentasjon eller et faglig resonnement å støtte seg på. En av de ansatte formulerte det slik: ”Vi må legge bånd på oss i forhold til hva NGO’ene kan gjøre”. På den annen side har SMEDs vektlegging av en profesjonell arbeidsform også vært en måte for Senteret å definere seg på i kontrast til de frivillige organisasjonene.

Flere av de ansatte har overfor oss fremhevet at Senterets faglige fristilling er positiv for organisasjonen ikke bare i forhold til Senterets profil utad, men også fordi denne autonomien skaper en organisasjon med stor grad av fleksibilitet. De ansatte synes de har stor personlig innvirkning på arbeidet og utformingen av Senterets strategier, noe flere av dem fremholder som en positiv motsetning til det å arbeide mer sentralt i statsforvaltningen (disse poengene diskuterer vi videre i neste kapittel).

Som vi har vist ovenfor, har de ansatte på SMED i en viss grad opplevd den faglige avstanden til KRD som et problem. Mangelen på faglig utveksling eller tilbakemeldinger, sammen med forholdet omkring stillingene som ble gjort faste, men hvor det tok lang tid før den formaliserte bekreftelsen fra departementet forelå, skapte en usikkerhet hos de ansatte. Til tross for at signaler fra Lovutvalget pekte mot en videreføring av SMEDs arbeid i en eller annen form, er det viktig å huske på at Senteret som et prøveprosjekt i hele sin virksomhetsperiode har levd med en stor grad av usikkerhet om egen framtid. Dette har antakelig bidratt til at de ansatte har vært særlig oppmerksomme på signaler fra ”relevante andre”.

SMEDs posisjon som et faglig uavhengig forvaltningsorgan har gitt dem både muligheter og begrensninger også når det gjelder deltakelse i internasjonale fora. Da Senteret deltok på FNs verdenskonferanse mot rasisme i Durban i 2001, og i de forberedende møtene i Strasbourg i 2000 og i Geneve i 2000 og 2001, søkte SMED om å bli definert som uavhengig menneskerettighetsinstitusjon, såkalt Human Rights Institution. På grunn av reglene i FN systemet, som bare tillater én slik institusjon per land, nådde ikke Senteret frem med dette ønsket (i Norge har Institutt for menneskerettigheter denne statusen). Løsningen ble at Senteret fikk plass i den offisielle, norske delegasjonen. I følge SMED selv, gir dette den fordel at Senteret får tilgang til flere fora og mer informasjon enn NGO’ene. Ulempen er at en slik plassering gjør at det lettere kan stilles spørsmål ved Senterets uavhengighet. SMEDs

ønske om å oppnå en status i FN-systemet verken som en frivillig organisasjon eller ren statlig etat, men som en tredje type institusjon, er et klart uttrykk for Senterets hybride form.

Fra KRDs ståsted har det uten tvil vært viktig at Senteret har vært et forvaltningsorgan, og dermed inngått som en del av departementets tiltak mot rasisme og diskriminering. Departementet har også fått mange faglige innspill fra Senteret, både i rollen som ekstern kritiker, rådgiver og ikke minst ved at Senteret har deltatt på en rekke seminarer og konferanser hvor de har bidratt sterkt til kunnskaps- og meningsdanningen på feltet. Samtidig blir det et problem for departementet når forvaltningsorganet viser seg så faglig uavhengig at det tar initiativ som vil påvirke oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsorganene. Antakelig har det heller ikke vært uproblematisk for KRD å utforme sin rolle overfor et helt nytt forvaltningsorgan, uten tidligere modeller å forholde seg til (jfr. 7.5). Senteret har gitt sterke signaler om autonomi, og det kom til dels overraskende på departementet da SMED i forbindelse med Mangfoldbasen sa at de ønsket nærmere, faglig kontakt. Da de ansatte litt senere fremmet krav om representasjon i styret, var styrken i argumentasjonen også uventet for departementet. Begge parter har holdt avstand til hverandre i faglige spørsmål, men avstanden på dette området kan bli en kilde til usikkerhet når de samme instansene skal forholde deg til hverandre i administrative spørsmål.

7.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss SMED som en viss type forvaltningsorgan, og særlig sett på forholdet mellom Senteret og KRD. Da SMED ble opprettet som et ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter”, var det hovedsaklig to årsaker til at denne formen ble valgt: For det første var det på denne tiden en generell utvikling i synet på oppgavefordeling i staten hvor trenden gikk i retning av at en rekke statlige oppgaver ble organisert bort fra statens kjerne. For det andre ønsket man at prøveprosjektet skulle ligge innunder KRD, en eventuell stiftelsesform ville bety at departementet ville ha få, om noen, styringsredskap, noe som ville innebære at departementet verken kunne endre mandatet eller oppløse virksomheten etter prøveperiodens utløp.

En gjennomgang av styrets mandat, sammensetning og virkemåte viser at styret har hatt en bred representasjon av ulike kvalifikasjoner. Samtidig har Senterets sterke engasjement i dokumentasjonsoppgavene og iverksetting av ulike undersøkelser gjort at større samfunnsvitenskapelig kompetanse kunne vært nyttig. En form for ansatterepresentasjon ville også kunnet tilføre styret et bredere perspektiv i faglige spørsmål. Det er også et poeng at de ansatte har uttrykt et sterkt engasjement i virksomheten og har ønsket å formalisere sin innflytelse. Når det gjelder styremedlemmenes engasjement, har dette variert betydelig mellom ulike medlemmer. Manglende interesse fra flere medlemmer har utgjort et problem for styret, ved to anledninger har det ikke vært beslutningsdyktig pga. manglende fremmøte. Det ser ut til at departementet kunne ha lagt større arbeid i rekrutteringsprosessen, eventuelt endret tilnæringsmåte i arbeidet med å finne egnede styremedlemmer.

Styret har likevel fungert som et forum hvor det har blitt lagt sterke strategiske og prinsipielle føringer for Senterets virksomhet. I denne forbindelse har Styret utformet sin rolle slik at det ikke har involvert seg i den daglige driften ved Senteret. Når det gjelder profileringen av Senteret utad, har styret fra første stund hatt den holdning at dette er daglig leders oppgave, og ikke styrelederens. Styret har lagt stor vekt på betydningen av SMEDs pådriverarbeid og synlighet i media.

Styret og daglig leder har siden oppstart av Senteret vært samstemte i sin oppfatning av forholdet til KRD. Senteret har sett det som svært viktig å markere faglig autonomi i forholdet til departementet. Frem til våren 2002 har det vært oppe flere forholdsvis små saker hvor Senteret har sett det som viktig å markere avstand og faglig uavhengighet. De fleste av sakene har vært av administrativ og/eller økonomisk karakter, men også én av mer prinsipielt faglig karakter (kommunen som klaget). SMED inntok tidlig i prøveperioden en rolle som ekstern faglig kritiker av departementet, samtidig som de når det gjaldt regjeringens arbeid med handlingsplanen, til dels fungerte i en rådgiverrolle.

Spenningsene mellom SMED og KRD kom for fullt til syne våren 2002 i konflikten omkring den såkalte Mangfoldbasen. Caset illustrerer at mandatet gir rom for en uavklart gråsoner der grensene mellom hva som skal forstås som politiske, administrative og faglige spørsmål ikke er tydelig. Det var nettopp denne typen problemer flere høringsinstanser advarte mot før Senteret ble opprettet. Konflikten oppstår sent i SMEDs prøveperiode, på et tidspunkt da Senteret har vokst seg til en selvbevisst og profilert aktør som føler seg faglig sterk og derfor utfordrer KRD på et kritisk punkt for departementet; oppgavefordelingen mellom forvaltningsorganene. I konflikten mellom partene er det tydelig at uenigheten om hvor grensene går mellom faglige og administrative spørsmål til dels sammenfaller med en ulik forståelse av hva som er å betrakte som interne og eksterne prosesser i departementets arbeid. Med andre ord: En ulik forståelse av når SMED opptrer i en rådgiverrolle eller i en rolle som faglig kritiker/vaktbikkje.

Konflikten fører til en langt tydeligere grenseoppgang mellom departementet og forvaltningsorganet når det gjelder hvordan mandatet skal forstås og forvaltes, hvor SMED markerer at KRD kan endre mandatet, men ikke har mulighet for å legge føringer for hvordan Senteret skal fortolke mandatet. Samtidig avdekker konflikten hvordan avstanden og den langvarige mangelen på faglig utveksling mellom KRD og SMED har ført til feiltolkning på begge sider av den annen parts intensjoner. KRD har villet holde avstand til SMED for å markere at de respekterer deres faglige uavhengighet. SMED har tolket KRDs avstand som et mulig uttrykk for en manglende interesse eller respekt, i hvert fall har det medført en uttrykkighet for Senteret når det gjelder å tolke KRDs posisjon.

Kap 8. Organisasjonelle trekk - internt

8.1 Innledning

I mandatet for SMED blir det utover ansvarsfordelingen mellom daglig leder, styret og KRD, ikke sagt noe om hvordan virksomheten skal organiseres og drives internt. Utgangspunkt for dette kapitlet er derfor en av målsetningene for SMED som KRD har satt opp i tildelingsbrevet fra 1999: ”Senteret skal være en velorganisert og faglig kompetent arbeidsplass”. Dette er også et tema departementet ønsker at evalueringen av SMED skal belyse (se 1.3).

I det følgende skal vi se på oppstartsperioden for Senteret, hvordan staben ble satt sammen og hvordan arbeidsplassen senere har vært organisert. Vi vil beskrive trekk ved arbeidsmiljøet og diskutere disse i forhold til SMEDs særtrekk som en organisasjon i en entreprenørposisjon. Avslutningsvis vil vi diskutere enkelte sider ved profileringen av Senteret, sett i forhold til utforming av lederrollen. Her vil vi trekke linjer til noe av materialet i kapittel 6 om informasjons- og pådriverarbeidet.

Analysen i dette kapitlet er først og fremst basert på intervju med de ansatte, samt våre observasjoner fra interne møter på Senteret.

8.2 Etablering

Som vi har sett i kap.1, ble daglig leder ansatt av styret i månedsskiftet november/desember 1998. Totalt var det 106 søkere til stillingen. Blant disse valgte styret, i samarbeid med et personalutvelgelsesfirma, ut den personen som fra juni hadde vært engasjert fra KRD som prosjektleder for å etablere de praktiske og administrative rammene for Senteret.¹⁹³ Det er i denne sammenheng et poeng at hun ikke ble oppfordret av KRD til å søke. Så vidt vi har kunnet bringe på det rene, lå det ingen føringer fra styret eller KRDs side for at prosjektlederjobben skulle føre til stillingen som daglig leder.

Da daglig leder var ansatt, gikk hun umiddelbart i gang med å utlyse stillinger. Dette ble gjort i samarbeid med det samme firmaet som var engasjert i prosessen for å finne frem til lederkandidatene. Totalt kom det inn ca. 350 søknader til fire stillinger. Det var derfor en arbeidskrevende prosess å finne frem til kandidater som skulle innkalles til intervju. Prosessen gikk imidlertid raskt, alle ansatte var på plass da Senteret markerte sin offisielle åpning 10. februar 1999.

8.3 Samlokalisering med KIM

Før vi går nærmere inn på personalsituasjonen, skal vi kort beskrive betydningen av SMEDs samlokalisering med sekretariatet i KIM - Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene.

¹⁹³ Prosjektleder ba senere KRD om midler til å engasjere en ”alt-mulig-mann” i den praktiske etableringsfasen. Denne personen arbeidet deltid ved Senteret frem til slutten av januar 1999.

SMEDs lokaler befinner seg midt i Oslo sentrum, nær Stortinget. Da Senteret fikk lokaler, ble det bestemt fra departementets side at de skulle samlokaliseres med sekretariatet i KIM, som på den tiden bestod av 4 personer.¹⁹⁴ De to institusjonene hadde hver sine kontorer langs samme korridor, og delte kjøkken, møterom og kopimaskin. En av hensiktene med samlokalisering var at man ønsket å dette skulle føre til stordriftsfordeler.

Vi skal skissere hvordan samlokaliseringen har fungert, sett fra SMEDs side. Både daglig leder og ansatte forteller i intervjuer at den daglige kontakten med KIM har vært begrenset. Foruten et innledende dialogmøte, arrangerte man i 2000 fire felles lunsjmøter med faglige innledninger. De ansatte på SMED hadde en del kontakt med sekretæren i KIM, som ofte brukte kopimaskinen. Kontakten med resten av sekretariatet var mer spredt. Alle de ansatte på SMED oppfattet den manglende omgangen mellom de to institusjonene som i hovedsak KIMs ansvar.¹⁹⁵

Etter hvert som plassbehovet økte for SMED i takt med ansettelsen av nye medarbeidere, ble det et irritasjonsmoment for SMED at KIM disponerte et rom i etasjen som de ikke brukte, og som de heller ikke var villige til å låne ut til Senteret. Daglig leder formidlet dette til KRD som et problem i flere kontaktmøter. Dette løste seg imidlertid da KIM i løpet av våren/sommeren 2001 flyttet til et annet lokale i etasjen under SMED og Senteret overtok alle KIMs kontorer.

Til tross for den tette samlokaliseringen, har altså den sosiale kontakten mellom SMED og KIM vært begrenset. Når det gjelder faglig utveksling, er bildet mer nyansert. KIM inviterte SMED til å være med i arrangementskomitéen for landskonferansen i 2001, hvor Senteret også var ansvarlig for en av workshopene. Representanter for SMED har deltatt på de øvrige landskonferansene, og også på KIMs årlige, regionale konferanser. Senteret har også fått tilgang til KIMs adresseliste over regionale innvandrersorganisasjoner. SMED har derfor hatt en viss nytte av KIM, men det er et spørsmål om denne faglige utvekslingen ville funnet sted uavhengig av om de to institusjonene var samlokalisert eller ikke. Mangelen på jevnlig kontakt er påfallende, særlig tatt i betraktning at KIM var sterkt inne i forarbeidet til opprettelsen av SMED (se kap.1 og 2). En hovedårsak ser ut til å være manglende interesse fra KIMs side. En mulig årsak til mangelen på kontakt kan også være at SMED i liten grad har betraktet KIM som en aktør med særlig relevans for dem selv, noe KIM kan ha oppfattet som et signal om avstand. KIM har for øvrig vært invitert til alle SMEDs arrangementer.

KIM på sin side har altså ikke tatt initiativ til hyppigere samarbeid og kontakt, bortsett fra invitasjonene i forbindelse med landskonferansene. Lunsjmøtene er det SMED som har bedt om. Da vi var til stede som observatører på ett av dem, da var det bare én person fra sekretariatet i KIM som møtte frem.

¹⁹⁴ Se også evalueringen av KIM (jfr. litteraturlista).

¹⁹⁵ Evaluatørene forsøkte flere ganger å få i stand intervjuavtale med representanter for sekretariatet i KIM, uten å lykkes. Av denne grunn er presentasjonen her kun basert på SMEDs erfaringer, uten at vi har kunnet diskutere dem i forhold til KIMs synspunkter.

8.4 Personale - antall og sammensetning

Da Senteret startet opp, bestod staben av 3 jurister – inkludert daglig leder, og 2 statsvitere – hvorav den ene holdt på å avslutte hovedfaget og først og fremst var ansatt i en kontorfunksjon. Vedkommende fullførte utdanningen og ble oppgradert til førstekonsulent høsten 2000.¹⁹⁶ Våren 2001 ble det ansatt en ny person i ren sekretærstilling som tok over mange av oppgavene til førstekonsulenten. Sommeren 2000 ble staben utvidet med en ny jurist. Midtveis i 2001 sluttet to av juristene ved Senteret, og samtidig varslet den tredje at vedkommende ville gå over i annen stilling i februar/mars 2002. Alle de opprinnelige juristene forsvant ut av organisasjonen i løpet av perioden fra august 2001 til mars 2002. To nye begynte annet halvår 2001, den tredje i juli 2002.

I perioder har det vært engasjert ulike personer – noen på deltid og et par på heltid – som ekstra arbeidskraft på Senteret. Noen av disse har vært samfunnsvitere under utdanning som har hjulpet til med ulike prosjekter og informasjonsarbeid, og utført en del av sekretærfunksjonene. Høst/vinter 2001/2002 ble en ekstra jurist engasjert for ett år som saksbehandler. Våren 2002 engasjerte man 2 juss-studenter i deltidsengasjement. Samtidig engasjerte man en samfunnsviter under utdanning (sosialantropolog) for hovedsakelig å arbeide med Senterets store konferanse om lovforslaget mot etnisk diskriminering i oktober 2002. Våren 2002 ble det ansatt en informasjonsmedarbeider i halv stilling. Vedkommende sluttet imidlertid etter kun 2 måneder.¹⁹⁷ Økonomiske midler til disse engasjementene har i hovedsak vært overført fra posten på budsjettet hvor man har avsatt en betydelig ”beredskapssum” hvert år for å dekke eventuelle advokatutgifter i saker av prinsipiell karakter. Når denne har vært ubrukt, har man kunnet bruke ressursene til Senterets andre oppgaver.

Sommeren 2002 hadde Senteret 7 fast ansatte, hvorav en sekretær, fire jurister medregnet daglig leder, og to statsvitere. I tillegg inkluderte staben en student i sosialantropologi og en jusstudent, begge på halv tid.¹⁹⁸ Årsaken til økningen på jurist-siden er behovet for å møte antallet klager Senteret mottar (se nærmere diskusjon i kap. 3).

Da Senteret startet opp, bestod staben av tre kvinner og to menn. Av disse 5 hadde tre personer etnisk minoritetsbakgrunn. Sommeren 2002 er dette endret. Blant de fast ansatte i full stilling - til 6 kvinner og en mann. Av disse 7 har to etnisk minoritetsbakgrunn.¹⁹⁹ I deltidsstillingene jobber én mann og én kvinne. I løpet av virketiden har med andre ord kvinneandelen blant de ansatte steget, mens den etniske minoritetsandelen har gått ned.

Denne utviklingen har ikke vært ønsket, verken fra ledelsens eller de ansattes side. I stillingsutlysningene har man spesielt oppfordret personer med minoritetsbakgrunn til å søke.

¹⁹⁶ Vedkommende ble senere ytterligere oppgradert til rådgiver. Vi vil i det videre ikke gå nærmere inn på stillingskategoriene.

¹⁹⁷ I følge informasjon fra SMED, sluttet informasjonsmedarbeideren fordi vedkommendes andre deltidsjobb falt bort, og personen var da nødt til å ha en hel stilling. Senteret tilbød en økning til 70 % arbeidsbrøk, men det var ikke tilstrekkelig til å holde vedkommende i jobben.

¹⁹⁸ For å være helt nøyaktig: Den ene er engasjert i 50 % stilling, den andre i 60 %.

¹⁹⁹ Som sagt, dette gjelder de fulltidsansatte. En ansatt i en deltidsstilling har en mindre ”synlig” etnisk og kulturell minoritetsbakgrunn fra et land utenfor Europa. Det er viktig å være klar over at vi trekker frem etnisk bakgrunn her fordi kvalifikasjonen blant annet har betydning som signaleffekt overfor omverdenen. Når det gjelder å forvalte et etnisk og kulturelt *minoritetsperspektiv*, er dette derimot noe som kan gjelde uavhengig av etnisk eller kulturell bakgrunn.

Vi har ikke gått inn i søkerlistene eller ansettelsesprosessene. Så langt vi kan bedømme ut fra intervjumaterialet, ser det imidlertid ut til at representasjonen med hensyn på kjønn og etnisk bakgrunn er et resultat av to forhold: For det første har man rangert faglige kvalifikasjoner høyest, og særlig når det gjelder juriststillingene, har det vært få jurister med minoritetsbakgrunn som har søkt. Dette skyldes antakelig at det finnes svært få jurister med en slik bakgrunn i Norge. For det andre har det til et par av stillingene vært mannlige søkere som har vært innstilt som nr.1, men som har trukket seg til fordel for tilbud om annen stilling.

Daglig leder har i intervju gitt uttrykk for at hun hadde en klar målsetting om at det første teamet ved Senteret skulle være preget av mangfold ut i fra flere kriterier. Hun valgte personer ut fra faglig kompetanse og egenskaper, og var samtidig opptatt av å få til variasjon særlig med hensyn til kjønn og minoritetsbakgrunn. Et viktig trekk ved sammensetningen av personalet var at de ansatte ikke var det man kan kalle ”etablerte personer” på innvandrings – og integreringsfeltet i Norge. Én hadde forvaltningserfaring, men ingen kom direkte fra kommunalt eller statlig byråkrati. Dette var bevisste valg fra daglig leder, hun ønsket et team uten sterke bindinger, verken i forhold til interesseorganisasjoner eller forvaltning.

Som nevnt i kapittel 3, ble en av Senterets jurister i mars 2000 oppnevnt som medlem av lovutvalget som skulle legge frem forslag til en ny lov mot etnisk diskriminering. Medlemmet var personlig oppnevnt, men valget av vedkommende innebar samtidig en sterk anerkjennelse av Senterets juridiske kompetanse og har hatt en stor betydning for SMEDs rettspolitiske arbeid. Samtidig har utvalgsarbeidet medført en stor ekstrabelastning sett i forhold til Senterets ressurser. Vedkommende gikk over i en forskerstilling i mars 2002.

8.5 Arbeidsforhold og organisasjonsstruktur

SMED er på den ene siden et forvaltningsorgan underlagt byråkratiske rutiner og rammer, hvor en del av omgivelsene utgjøres av statsapparatet (se kap.7). Innenfor disse betingelsene har Senteret i stor grad hatt trekk av å være en entrepenørorganisasjon (se kap.1).

Med bakgrunn i en klassiker innen organisasjonsteori, kan vi trekke frem noen sentrale karakteristika ved slike entrepenør-organisasjoner (Mintzberg 1989):

1. Liten organisasjon målt i antall ansatte, lite hierarkisk organisering og liten grad av formalitet. Derav stor fleksibilitet i betydningen å ta raske avgjørelser.
2. Liten spesialisering av funksjoner.
3. Et sterkt engasjement hos både leder og ansatte for organisasjonen og oppgavene (sense of mission).²⁰⁰
4. Mye makt til lederposisjonen, rolleutforming blir sterkt personavhengig (strong personalized leadership).

8.5.1 Organisasjonsstruktur

Når det gjelder punkt 1, *den interne organiseringen ved Senteret, er det formelle hierarkiet minimalt. Under daglig leder er det i hovedsak en totalt flat struktur. Det har eksistert en nestlederfunksjon som bare har vært aktivert i to typer tilfeller: Når daglig leder har vært*

²⁰⁰ Vi har bla.utelatt Mintzbergs punkter om strategiteknik og forming av ”visjoner” i denne typen organisasjoner fordi vi synes de var for lite konkrete til bruk i vår diskusjon.

fraværende på grunn av reise eller ferie, og i perioden mellom de to lederskiftene. Denne funksjonen har ikke vært brukt i det daglige arbeidet og har derfor i praksis hatt mer preg av å være en stedfortreder enn en nestleder. – Vi skal komme tilbake til dette poenget nedenfor, i diskusjonen av lederrollen og profileringen av Senteret utad.

Vi har tidligere sett at en liten organisasjon som SMED har vist fleksibilitet og tatt avgjørelser raskt og ubyråkratisk: I beskrivelsen i kapittel 7 av hendelsene rundt Mangfoldbasen så vi for eksempel at Senteret brukte en dag både på å ta avgjørelsen om å kommentere departementets utkast til handlingsplan og skrive en fyldig kommentar. Når det gjaldt utviklingen av basen, var SMED raske både til å finne og gripe mulighetene til økonomisk finansiering. Hodeplaggsaken i kapittel 6 viser også evnen til å ta utradisjonelle og originale avgjørelser. Dette er bare tre av mange eksempler som illustrerer organisasjonens evne til å ta raske beslutninger. En av medarbeiderne sa det slik: ”Det går ikke sakte i SMED, når noe skal gjøres, så tar man en beslutning og så gjør man det.”

8.5.2 *Kompetanse: Spesialisering og integrasjon*

I og med at den ene av SMEDs tre hovedoppgaver er å drive rettshjelp, medfører dette selvfølgelig et behov for å ha en *spesialisert og solid juridisk kompetanse*. Det er de juridiske rådgiverne som tar seg av arbeidsoppgavene knyttet til klientene og saksbehandling (se utfyllende beskrivelse om rettshjelpen i kapittel 3). Juristene har også ansvaret for utarbeidingen av erfaringsarkivet. Men som vi skal se, har i tillegg en stor del av deres arbeidsoppgaver dreid seg om pådriveroppgaver. *Statsviternes oppgaver* har vært knyttet til annen type dokumentasjon (for eksempel opplegg for ulike spørreundersøkelser) og utarbeiding av registreringsrutiner, opprettelse og drift av nettsidene, utarbeiding av diverse informasjonsmateriell og særskilt ansvar for kontakt med nasjonale minoriteter og NGO'er.

Samtidig er det et markert trekk ved organisasjonen at svært mange av oppgavene har blitt løst ved *tverrfaglig samarbeid*, gjerne parvis med én statsviter og én jurist. Det gjelder for eksempel arbeidet med utestedsdiskriminering, hodeplagg, KRL-faget og diskriminering på boligmarkedet. Senteret hatt en rekke store prosjekter som involverer alle medarbeiderne: Utarbeidingen av Underveisrapportene i 1999, 2000 og 2001, de to store skyggerapportene til CERD i 1999 og 2002, en rekke høringsuttalelser og ikke minst diskusjonene i forbindelse med lovutvalgets arbeid, som har strukket seg over flere år. – I denne sammenheng må også nevnes den såkalte ”kunnskapsoverføringen” vinteren 2001/2002. En av de juridiske rådgiverne som hadde vært ved Senteret siden etableringen samlet materiale og ga en gjennomgang av SMEDs arbeid på ulike juridiske områder før vedkommende gikk over i annet arbeid. Møtene var ment som en opplæring av de nye juristene, men fungerte også som en kunnskapsplattform for Senteret som helhet (se kap. 3)

Med andre ord: På den ene siden har SMED - som følge av et spesifisert mandat - gjennom hele sin virketid vært preget av en *viss spesialisering av arbeidsoppgaver mellom de to faggruppene*²⁰¹. Juristene fremstår som en tildels avgrenset gruppe med noen interne og lukkede diskusjoner (på grunn av taushetsplikt overfor klientene), blant annet har de jevnlig egne ”juristmøter” hvor enkeltsaker blir diskutert og hvor resten av personalet ikke deltar.²⁰²

²⁰¹ Arbeidsdeling og noe grad av spesialisering juristene i mellom blir behandlet i kapittel 3.

²⁰² De lukkede juristmøtene og saksbehandlerens taushetsplikt knyttet til klientene peker mot en diskusjon – som vi ikke kan ta her - om forvaltning av såkalt ”hemmelig kunnskap” knyttet til profesjonsutøvelse.

På den annen side fremstår Senteret etter hvert som *en organisasjon med en meget stor grad av horisontal integrasjon*.

En grunn til den utstrakte bruken av tverrfaglig samarbeid er delvis en følge av at organisasjonen er liten, noe som i seg selv har virket integrerende. På den annen side vil ikke en organisasjons størrelse automatisk medføre visse former for internt samarbeid, et lite antall medarbeidere kan tvert i mot gjøre det vanskelig å håndtere eventuelle faglige motsetninger. I SMEDs tilfelle har størrelsen, kombinert med fokuset på nødvendigheten av pådriverarbeidet, ført til en utvikling gjennom Senterets prøveperiode der utstrakt samarbeid mellom profesjonene etter hvert har utgjort mye av basisen for Senterets arbeid.

En annen viktig integrerende funksjon innad har vært at SMED som en entreprenørorganisasjon har måttet arbeide aktivt for å finne sin form og sine arbeidsmetoder. I intervju har medarbeiderne fremhevet hvordan dette har medført hyppige og intense faglige diskusjoner mellom de ansatte, både i formelle fora som de såkalte fellesmøtene og i arbeidet med rapportene, men også i stor grad på de mer uformelle arenaene, som for eksempel i lunsjpausen. Som Mintzberg fremhever: Entusiasme og personlig engasjement er et kjennetegn ved denne typen små og nye organisasjoner. De ansatte fremhever overfor oss, i den endelige diskusjonen om evalueringsrapporten, at Senteret har funnet frem til det de oppfatter som en unik modell for tverrfaglig samarbeid. En arbeidsform hvor både diskusjonene og det konkrete samarbeidet mellom fagpersonene danner grunnlaget for SMEDs pådriverarbeid. Dette er en modell som de ansatte oppfatter som en sterk kontrast til for eksempel arbeidsformer i departementene, hvor profesjonene arbeider mer atskilt fra hverandre.

Samtidig har det i løpet av Senterets prøveperiode foregått en markert dreining av forholdene innad i organisasjonen. Gjennom Senterets første 2-3 år var det tydelig at statsviterne ikke oppfattet seg som en faglig kjernegruppe på samme måte som juristene gjorde det. Dette kan ha flere årsaker: For det første er juristenes saksbehandling definert i mandatet som kjerneaktiviteten ved Senteret, det er denne dokumentasjonen og påvirkningsarbeidet i stor grad bygger på. For det andre var statsviterne to ansatte, og utgjorde ikke en gruppe, slik juristene etter hvert gjør. For det tredje var både daglig leder og styreleder selv jurister, noe som styrker den juridiske vektleggingen ytterligere. For det fjerde – og dette er ikke minst viktig – oppfattet samfunnsviterne at juristenes kunnskap til dels ble definert som mer uangripelig og gyldig kunnskap enn den samfunnsvitenskapelig kvalitative.

Dette siste er et moment statsviterne selv har tatt opp i våre intervju med dem. En av statsviterne sier for eksempel etter å ha arbeidet to og et halvt år ved Senteret:

Vi hadde en relativt tydelig uttrykt frustrasjonsperiode her, fordi vi opplevde at det bare var jussen som ble tatt alvorlig, og at våre observasjoner og synspunkter ble betraktet som *synsing*! Og det var ganske irriterende når hver av oss har mer enn bare en ren statsviter synspunkter, vi har i tillegg en del faglig bakgrunn som tilsier at vi har grunn til å mene noe om diskriminering, etnisitet, minoriteter (...) Og det tok vi opp, til slutt. (...) Men det er samtidig litt pussig for meg å være så veldig statsviter, for det er egentlig mange år siden jeg har vært *statsviter* (...) og da å skulle gå tilbake og begrunne ting ut fra rent statsvitenskapelig perspektiv...

Sitatet illustrerer jussens mer hegemoniske posisjon, ikke bare innad på Senteret, men som vitenskapelig disiplin mer allment. Statsviterne har derfor måttet mobilisere all sin faglighet – forstått som disiplinkunnskap – som motvekt. De blir med andre ord tvunget til å definere seg

svært tydelig på dette området, mens mer erfaringsbasert kunnskap fra annen jobb- og organisasjonssammenheng dermed kommer i bakgrunnen, noe intervjupersonen selv ser på som uhensiktsmessig. Samtidig uttrykker statsviterne i denne perioden at de er positivt overrasket – sammenliknet med forestillinger de hadde før de begynte ved Senteret - over å erfare hvordan jussen kan brukes som både praktisk redskap og endringsverktøy på et overordnet plan.

Et par av juristene formulerer i Senterets første år de faglige forskjellene på helt andre måter, ikke som en trussel mot deres egen faglighet, men mer som et problem for ikke-juristene:

Faglige forskjeller eksisterer klart. Jeg tror dessuten at mange har veldig problemer med å jobbe med jurister. Det tror jeg ikke bare er her. Men det er jo sånn at vi jurister er veldig resultatorienterte. Det er vi på en måte lært opp til. Andre fag er kanskje mer prosessorienterte. Det merkes mellom statsvitere og jurister her også.

Ved siden av de faglige skillelinjene er det andre skillelinjer som går på tvers av fag og som dreier seg om forskjeller mellom ansatte med og uten etnisk minoritetsbakgrunn. Særlig i Senterets første tid var dette viktig i diskusjonene omkring forståelse av diskriminering. En av de ansatte med minoritetsbakgrunn sier:

Jeg føler ikke alltid at det er en erkjennelse av at også kulturkunnskap er kunnskap, fordi det er noe jeg stiller med som er mer uformelt (...) Alt som har med statistikker å gjøre er fakta, men når man begynner å snakke om sånne sensitive spørsmål der språkbruk betyr mye (...)

Vi har sett i analysen ovenfor at SMED ved utgangen av evalueringsperioden har utviklet en tverrfaglig modell i tilnærmingen til ulike tematiske områder. Det er grunn til å fremheve at den til dels ulike graden av anerkjennelse og forståelse mellom jurister og statsvitere, slik vi her har beskrevet, er trekk ved organisasjonen som derfor har endret seg vesentlig underveis i prøveperioden. Vi skal komme tilbake til mulige årsaker i neste avsnitt.

8.5.3 Engasjement, meningsdanning og arbeidspress²⁰³

Som vi har vært inne på i avsnittet over, har arbeidsmiljøet ved SMED vært preget av et sterkt engasjement både hos ansatte og daglig leder, for Senteret som organisasjon og for sakene man har jobbet med. Dette er også noe alle de ansatte formidler i intervjuene.

Motivasjonen hos de ansatte for å arbeide med Senterets oppgaver kommer også til uttrykk ved at flere av medarbeiderne sa opp høytlønnede stillinger i det private og offentlige og gikk sterkt ned i lønn da de begynte ved Senteret. Dette gjaldt både ved Senterets oppstart og underveis ved nyrekruttering.²⁰⁴ En av juristene begrunnet hvorfor vedkommende hadde søkt stilling ved Senteret: ”Det ligger en idealisme over det hele, jeg har ikke studert juss for å flytte papir for de rike guttene.”

²⁰³ I dette avsnittet bruker vi først og fremst uttalelser fra de ansatte som representerer kontinuiteten ved Senteret, og som har opplevd endringene i Senterets virkemåte.

²⁰⁴ Villigheten til lønnsreduksjon gjelder juristene, samfunnsvitene har ikke samme tilgang på høytlønnede jobber i privat sektor.

Entusiasmen hos de ansatte kommer til uttrykk i – og bevirker – det en av medarbeiderne kaller en konstant prosess av *meningsdanning*. Særlig i etableringsfasen er dette nødvendig. En av de ansatte som har erfaring både fra privat og offentlig sektor, sier:

Det vil jeg fremheve sammenliknet med mine andre arbeidsplasser, at jeg har ikke vært noe sted der det har pågått en så systematisk – delvis i tilfeldig lunsjsamtaler – men langvarig utviklingsprosess i forhold til hva vi jobber med, hva er viktig, hva er det vi ikke får tak i (...) I den forbindelse så har også disse idéene om disse enkeltprosjektene kommet opp.

I midten av 2001 mener en annen ansatt at: ”Det er ikke så mange diskusjoner som før. Dette har noe å gjøre med at policyen er lagt nå”. Medarbeideren synes det er frustrerende, og sier selv at det i stor grad skyldes at dette er en policy vedkommende er uenig i. Andre uttrykker i senere intervjuer at diskusjonene er et permanent trekk ved Senteret, selv om intensiteten er lavere enn i etableringsfasen. Mye av forklaringen kan ligge i SMEDs omgivelser, som fortløpende produserer aktuelle tema de må forholde seg til. Lovutvalgets langvarige arbeid med ny NOU er et slikt eksempel. Men mye skyldes også de ansattes generelle samfunnsinteresse og dedikasjon til feltet. Den ene medarbeideren sitert over beskriver nettopp Mintzbergs poeng om hvordan organisasjoner i en entrepenørrolle frembringer/forutsetter et sterkt engasjement, som fører til fleksibilitet og kreativitet i løsninger.

Samtidig fremhever flere medarbeidere hvordan meningsdanningen også har vært vanskelig: ”Det har vært mange tøffe, veldig mange tøffe diskusjoner.” Noen av medarbeiderne forteller også at noen diskusjoner har vært såpass kraftige i formen – hvor de føler at deres standpunkt har blitt argumentert så hardt i mot at de oppfatter at det har mistet gyldighet - at det har bidratt, blant mange indre og ytre faktorer, til at de har mistet noe av entusiasmen og senere sluttet ved Senteret.

Det høye engasjementet har også utgjort et press i form av at alle medarbeiderne de første årene sier de føler at det kreves at de både arbeider hardt og holder seg løpende oppdatert. Det gjelder både på sitt eget fagfelt, og i forhold til samfunnsutviklingen og nyhetsbildet generelt. En av medarbeiderne sier: ”Dette er ikke en jobb, men en livsstil!”

Samtidig fremhever alle at dette presset kommer fra flere kanter, fra daglig leder, fra de andre medarbeiderne, og ikke minst fra dem selv:

Jeg tror at noe av arbeidspresset også er fordi vi er, i hvert fall tre av oss som jobber her er ganske unge, jevngamle, og at det er litt sånn (...) at man ønsker alle å være flinke og det blir litt sånn at man ønsker å være flinkeste gutt eller jente i klassen.

I intervjuene i 2000 kommer det frem en viss oppgitthet/slitasje blant medarbeiderne over arbeidspresset. Temaet er også fremtredende i intervjuene foretatt i 2001. Alle synes de jobber mye, men de føler ikke alltid at innsatsen blir nok verdsatt av lederen. Så vidt vi som følgeforskere har kunnet bringe på det rene, har ikke medarbeiderne gjort noe samlet fremstøt for å redusere arbeidspresset. Flere har imidlertid tatt opp problemet individuelt med daglig leder.

De ansattes opplevelse av store krav, både fra seg selv og omgivelsene, er et eksempel på prosesser som skapes i det moderne kunnskapsproduserende arbeidsliv. Man får glidende

overganger mellom ”selvrealisering” og ”selvutbygging” (Sørhaug 1999). Jorunn Solheim formulerer noen av årsakene til opplevd press på denne måten:

Det skaper også usynlige overganger mellom å eie og forvalte sin egen kompetanse og å bli ”eid” av organisasjonen, oppgavene, kundene og klientene – og av egne forventninger. (...) Man inngår i økende grad i arbeidslivet som ”totale personer”. (Solheim 2001: 446).

I tillegg til de opplevde forventningene innad i organisasjonen, er det opplagt at en ny og liten organisasjon som SMED har mye å bevise overfor omverdenen, noe som i seg selv kan ha bidratt til å forsterke mekanismene i ”det grådige arbeidsliv”. En av de ansatte sier for eksempel i intervju vel et år etter åpningen av Senteret at det føles som et press at SMED er et prøveprosjekt, og dette presset blir forsterket ved at man blir evaluert. Samtidig – og knyttet til dette poenget – vurderer vi som evaluatører arbeidspresset i stor grad som et resultat av at Senteret har valgt å legge såpass stor vekt på å redegjøre og vise frem egen virksomhet overfor ”relevante andre”. Som vi så i kapittel 6, har de i tillegg til å redegjøre for ”art og omfang av diskriminering” sett det som viktig å dokumentere også egen virksomhet. Valget av strategier for å ”dokumentere seg selv” har vært arbeidsintensive og peker mot det generelle paradokset mellom krav til kvalitet og tidsbruk. Solheim sier det slik:

Et av de virkelig store paradoksene i det moderne arbeidslivet er at samtidig som *behovet* for selvregulering i prinsippet er sterkt økende, skjerpes samtidig kravene til kontroll og styring – både ovenfra og utenfra. Dette gjelder ikke minst bruk av tid. (...) Dette skjer samtidig som kravet til kvalitet i alle ledd av produksjonen stadig øker – og dette er en innebygd motsetning. (Solheim 2001:445)

I løpet av sommeren 2001 slutter to av juristene ved Senteret, og i mars 2002 den tredje. Tre nye begynner (en av dem i 1-årig engasjement) høsten 2001. Denne betydelige utskiftningen i staben medfører naturlig nok store endringer internt i en liten organisasjon som SMED. Ikke minst har det betydning at de nye juristene tiltrer jobbene omtrent samtidig, noe som gir føringer for at de på viktige områder fremtrer som en samlet gruppe. Dette manifesterer seg blant annet når det gjelder forventningene til tidsbruk. De nye tar det som en selvfølge at arbeidstiden skal ha form av en tilnærmet normalarbeidsdag. I stor grad er det heretter denne holdningen som blir rådende blant de ansatte. Endringen er også et uttrykk for at de nye juristene kommer til en organisasjon som langt på vei har funnet sin form. I løpet av 2001 – før de gamle juristene sluttet – var det tydelige tegn til at de ansatte forsøkte å redusere arbeidsmengden. Senteret er over i en konsolideringsfase som ikke krever det samme intense engasjementet, og hvor de ansatte i mindre grad er villige til å utsette seg for slitasje: ”Jeg føler at folk er veldig ambisiøse her i forhold til jobben og hva de ønsker å bidra med, men det er lov å ha et liv ved siden av.”

Ut i fra intervjumaterialet, er det tydelig at de gjenværende medarbeiderne i Senteret oppfatter at endringene i den juridiske staben har ført til en større grad av samstemthet mellom faggruppene. Blant annet har flere av de nye juristene en samfunnsfaglig orientering før de kom til Senteret og fremstår dermed likere samfunnsviterne i sin faglige tilnærming. Samtidig er det klart at de nye juristene kommer til en organisasjon hvor samfunnsviterne i en viss grad har endret sin oppfatning om jussens relevans og opparbeidet en større forståelse for dette fagets endringspotensiale (jfr. forrige avsnitt). Som vi så i kapittel 6, foregikk det en betydelig dreining i SMEDs argumentasjonsform overfor ulike felt i løpet av 2001. I tid faller denne dreiningen delvis sammen med utskiftninger i staben. Samtidig er det tydelig at Senteret i dette tidsrommet, til dels uavhengig av sammensetningen av ansatte, er ferdige med

etableringsfasen og er over i en periode hvor organisasjonen har funnet sin arbeidsform. De nye juristene kommer dermed til et SMED som er ferdige med etableringsfasen og som tilbyr de nye medarbeiderne en tydeligere definert posisjon.

Når det gjelder arbeidsmiljøet, sier flere av medarbeiderne at det var viktig å få inn en sekretær med lang erfaring våren 2001. Det innebar en frigjøring av arbeidstid for de andre ansatte, men også en viss endring av tonen ved senteret der andre ting enn det faglige fikk sterkere oppmerksomhet: ”Vi merker at hun er opptatt av en del ting som ingen var opptatt av her før (...) hun er opptatt av at det skal være hyggelig her og passer på ting og er oppmerksom.”

En forsterket spesialisering av arbeidsoppgaver knyttet til kontorfunksjonene, og en medarbeider som er eldre enn den forholdsvis unge staben, har hatt en integrerende virkning på organisasjonen, i betydningen forsterket fokus på sammenbindende elementer i det daglige liv.

8.6 Utforming av lederrollen

Mintzberg peker på hvordan de organisatoriske betingelsene i entreprenørorganisasjoner skaper sterkt personifiserte lederroller. I SMED har daglig leder vært en sterk drivkraft i oppbyggingen av Senteret og i de strategiske valgene som har vært tatt underveis. Ikke minst har hun skapt en svært bevisst og til dels original form for pådriverarbeid.

I avsnittet over har vi vist hvordan lederens ambisjoner på Senterets vegne har vært en av årsakene til arbeidspresset internt. Daglig leder har selv vært klar over presset på medarbeiderne, og jevnlig formidlet til styret og KRD om ”slitasjen” på de ansatte. På de styremøtene og kontaktmøtene med KRD hvor vi har vært til stede, har dette i stor grad blitt presentert som et resultat av knappe midler. Som vi diskuterer i kapittel 3 og 5, er det et åpenbart misforhold mellom Senterets pålagte oppgaver og tilgjengelige ressurser, noe som blant annet har ført til at de ikke har oppfylt sin landsdekkende oppgave. På den annen side har det – så langt vi har kunnet observere – i mindre grad blitt tatt strategiske valg med sikte på å ikke bare å begrense, men eventuelt å redusere aktivitetsnivået. På styremøtene hvor vi har vært til stede, har styret i liten grad gått inn på disse spørsmålene. Styremedlemmene har vist at de er oppmerksomme på problemet, men har i liten grad tatt initiativ til å konkret diskutere arbeidsmengden. Samtidig er det tydelig at når Senteret blir etterspurt som ekspertorgan, etter først å ha arbeidet hardt for å etablere seg som en premissleverandør, opplever det som vanskelig å avvise forventingene fra omverdenen.

Som vi har sett, har daglig leder hatt oppgaven med å bygge opp Senteret fra grunnen av, både praktisk og strategisk. Lederrollen har derfor vært svært vid og sammensatt: Det har dreid seg om alt fra å finne egnede lokaler til Senteret, innrede dem, skaffe tilveie teknisk utstyr og ansette og sette sammen det første teamet. Senere har daglig leder foruten å ha det overordnede ansvaret for driften, vært involvert i rettshjelpsarbeidet. Hun undertegner blant annet alle typer brev som går ut fra SMED. Hun har deltatt på juristmøtene, fungert som sekretær for styret, fungert som kontaktperson overfor KRD, stått for alle ansettelsene (som har vært svært arbeidskrevende prosesser), og ikke minst drevet utstrakt kontakt- og

profileringsarbeid²⁰⁵. Ettersom Senteret vokser noe og oppgaver spesialiseres, endrer lederrollen seg. Dette skjer særlig – mener flere av de ansatte – etter at de tre nye juristene ansettes høsten 2001. Lederrollen dreier mer i retning av en ”rendyrket leder” med mindre involvering i det juridiske arbeidet, som en av de ansatte uttrykker det.

Når det gjelder daglig leders arbeidsoppgaver, har hun sett det som et stort problem at en liten organisasjon som SMED har vært pålagt de samme arbeidskrevende administrative rutiner som andre, langt større forvaltningsorgan. SMED har ikke hatt ressurser til å spesialisere disse funksjonene, og daglig leder har brukt mye av sin arbeidstid på byråkratiske rutiner som har tatt tid og oppmerksomhet fra lederoppgavene og Senterets hovedoppgaver.

8.6.1 Strategi og profileringsarbeid

I det videre vil vi først og fremst diskutere lederrollen i forhold til profileringen av Senteret utad.

Senterets formidlingsstrategier og image-bygging i det offentlige rom har jevnlig blitt diskutert internt på Senteret. Daglig leder har helt fra Senterets opprettelse argumentert for at Senterets profil utad må baseres på synlighet – i betydningen å opptre ofte, og tydelighet – i betydningen både ha klare meninger og et ansikt og et navn offentligheten vil huske.

I kapittel 6 viste vi hvordan Senteret har vært opptatt av ikke å drive holdningsskapende arbeid i form av ”kampanjer”, men at de har begynt i motsatt ende, ved å forsøke å endre praksiser. Daglig leder har hatt dette som uttalt strategi. I utformingen av den første Underveisrapporten i 1999, fremholder hun for eksempel i vårt første intervju med henne at rapporten ikke er beregnet på brukere i betydningen potensielle klienter, men på brukere i betydningen instanser som kan dra nytte av Senterets kunnskap (se også kap. 1 og 6). ”En sånn rapport må være konstruktiv, for du må ikke ved å kritisere miste dem som du skal påvirke.” Senere har daglig leder vært en forkjemper for å vise frem ”good practices”, eksempler til etterfølgelse, særlig for partene i arbeidslivet.

Denne – for et offentlig organ - utradisjonelle stilen, kan i en viss grad tilskrives en noe ”unorsk” og i positiv forstand ”respektløs” tilnærming. Vi diskuterte i et intervju dette med en av de ansatte, som var enig i vurderingen: ”Når det gjelder den påvirkningen og at det er unorsk, så tror jeg det mest skyldes at vi har en unorsk leder, (hun har) en annen innstilling til hvordan vi skal påvirke.” Samme person mente, midtveis i Senterets prøveperiode, at daglig leder hadde lagt en svært positiv strategi for arbeidet hvor hun ikke aksepterte at feltet skulle være av en fundamentalt annen karakter enn andre fagfelt:

(..) det vet jeg at (daglig leder) er veldig opptatt av, at fordi om vi jobber på et felt som mange opplever, for det tror jeg de gjør utenfra, som et felt som er litt ullent og som liksom er litt sånn lite konkret, at hun sier at ok, vi skal ha en profesjonell tilnærming til det. Og det synes jeg er veldig viktig. At det på en måte er en slags spesialisering eller profesjonalisering som det ville vært på hvilket som helst fagfelt; dette kan man jobbe med på en proff måte.

Daglig leder har siden SMEDs etablering sett det som nødvendig for Senterets synlighet at

²⁰⁵ Daglig leder har, sammen med representant for de ansatte, stått for utvelgelsen av søkere, og laget en innstilling overfor styret. Styret har vært tilsettingsmyndighet.

organisasjonen har skapt en sterkt *personifisert profil av senteret i offentligheten*. Som vi så i avsnitt 7.4.3, var dette et strategisk valg som også styret oppmuntret til. Argumentene for dette har vært flere:

Senteret var et nytt og lite forvaltningsorgan. For å bli lagt merke til, var det viktig at omgivelsene hadde et navn og et ansikt som kunne gå igjen og bli husket. Dette gjaldt både i forhold til den allmenne offentlighet og i forhold til minoritetsbefolkningen (se også kap. 9). Et tilhørende argument har vært at potensielle klienter med dårlige norsk-kunnskaper lettere ville huske et personnavn og ansikt enn en lang, offentlig betegnelse. Både daglig leder og ansatte har ment at Senterets navn har vært presist i forhold til å beskrive arbeidet de er satt til å gjøre, men problematisk av andre grunner: For det første har omgivelsene lett oppfattet dem som en frivillig organisasjon: Navnet likner på og kan lett forveksles med både Antirasistisk senter og Organisasjonen mot offentlig diskriminering. For det andre er det et navn som i rettshjelpsarbeidet har kunnet virke provoserende på klientenes motparter i innledende faser av kontakten: Motparten har i enkelte tilfeller oppfattet det som en direkte anklage om ”diskriminering” når et organ med denne betegnelsen har tatt kontakt (se kap. 3).

Et annet argument for denne måten å profilere seg på, har vært at SMED på flere områder kan sammenliknes med Likestillingsombudet og Likestillingscenteret. Disse er offentlige organer som driver utstrakt påvirkningsarbeid, og hvor lederen i stor grad fremstår som organisasjonens ansikt utad. I disse etatene publiseres for eksempel alle artikler og kronikker i lederens navn.

Når det gjelder *avisartikler og kronikker*, har SMED i stor grad fulgt samme mønster. Artiklene kan være skrevet av daglig leder, av andre medarbeidere, eller av daglig leder og en eller flere medarbeider i fellesskap. I de fleste tilfeller har de da blitt publisert under lederens navn. I enkelte tilfelle, og oftere etter Senterets to første år, har ansatte publisert under eget navn, eller det har stått begges navn. Det har vært diskusjoner internt om denne strategien. I store trekk har de ansatte støttet eller akseptert profileringen, men det har blitt uttrykt en viss misnøye fordi de i enkelte tilfeller synes de kunne fått slippe til med eget navn når de selv har skrevet det meste av innholdet.

Når det gjelder *foredrag*, har daglig leder i langt større grad oppfordret de ansatte til å holde innlegg. Alle medarbeiderne har fått kurs i presentasjonsteknikk, og alle har holdt innlegg i ulike fora (dette gjelder ikke sekretæren). Daglig leders andel av foredragene er likevel betydelig større enn de ansattes. I kapittel 6, i tabell 10 og 11, har vi presentert tilgjengelige tall for foredragsvirksomheten. I 2001 holdt daglig leder 48 av 63 foredrag, 1. halvår 2002: 29 av 33 (tallmateriale mangler for 1999 og 2000). Årsakene til fordelingen er flere: Selv om de ansatte både blir oppfordret til og ønsker å holde innlegg, har de en såpass stor mengde andre oppgaver at de ikke har ledig tid. Tidspresset gjelder også daglig leder, men hun har vurdert profileringsrollen utad som et av sine viktigste ansvarsområder. For det andre har arrangørene ofte spurt spesifikt om å få daglig leder som representant for Senteret. I følge lederen selv skyldes dette både at lederrollen har større status og gir økt prestisje til arrangørene, og at arrangørene ønsker en farget person til oppgaven:

Alle vil ha ledelsen og når de ikke får ledelsen så forstår vi ganske fort at de vil ha en som har minoritetsbakgrunn, når de tør å uttrykke det. Det gjelder alle.

Dette er en interessant erfaring som daglig leder gir uttrykk for, midtveis i 2001. Det kan se ut til at arrangørene oppfatter det som at en farget person gir større legitimitet til Senterets

presentasjoner (en alternativ tolkning kan være at å ha en minoritetsperson som taler, gir større legitimitet til arrangøren, ved at denne oppfattes som ”minoritetsvennlig”). Et nærliggende spørsmål er om organer som Likestillingscenteret og Likestillingsombudet ville bli oppfattet ulikt avhengig av om de blir representert av en mann eller kvinne, eller om arrangører ber UDI om å sende en ansatt med minoritetsbakgrunn. Antakelig ikke. Arrangørens ønske kan peke mot oppfatninger om at Senteret er et forvaltningsorgan med idealistiske målsetninger og medarbeidere. Dette reflekterer kanskje at omgivelsene – i hvert fall i de første årene av SMEDs virketid – nettopp oppfatter Senteret som en entreprenørorganisasjon, og feltet som lite etablert og definert.²⁰⁶

De ansatte på sin side støtter i stor grad den sterke personprofileringen av Senteret, men flere ser også problematiske sider. For det første får de i enkelte sammenhenger et inntrykk av at ”relevante andre” oppfatter Senteret som synonymt med daglig leder, mens deres andel av arbeidet blir lite synlig for utenverdenen (se også kap.).²⁰⁷ For det andre synes de det er et problem for organisasjonen – både utad og innad – at den kommer i en sårbar posisjon når mye gjøres avhengig av lederens rolle.

Et tredje aspekt ved lederens tenkning omkring image – og profileringsarbeidet, har vært en bevissthet om signalene *Senterets og de ansattes fysiske fremtoning* skal gi klienter og andre besøkende.

Kontorene inneholder svært få personlige effekter, og de fremstår som oversiktlige og ryddige, noe daglig leder legger vekt på. Det samme gjelder kjøkkenet, som de fleste besøkende må passere. I besøksrommet (som Senteret innredet da KIM forlot sitt kontor), er det lenestol og en dyp sofa, bibliotek, og en glassvegg som gjør at besøkende ser og blir sett. På veggene i møterommet henger innrammet kunst. Lokalene signaliserer ryddighet og profesjonalitet.

De ansattes *klesdrakt* har vært tema for diskusjoner på Senteret, både i begynnelsen av Senterets virketid og etter at de nye juristene begynte. Diskusjonene har vært initiert både av daglig leder og av de ansatte. Daglig leder har argumentert for at man for det første skal unngå klesdrakt som kan virke provoserende eller føre til oppmerksomheten på gale premisser. Det gjelder slikt som korte skjørt, dype utringninger eller gjennomsluktige stoffer. For det andre, og dette er det overordnede argumentet, skal klesdrakten bygge oppunder Senterets profil. En av de ansatte sammenfatter argumentet slik:

Vi ønsker å ha en lav terskel, men samtidig så ønsker vi å gi inntrykk av at vi er profesjonelle, når de først har kommet til oss så skal de gå herfra og ha fått den best mulig behandling de kan få. (...) Det er ganske bevisst fra (daglig leders) side at vi skal se respektable ut, for at når folk går til et sted som reklamerer med at her får de juridisk hjelp, at vi nærmest jobber som advokater for dem, så forventer folk ... vi ser

²⁰⁶ Dette er et interessant poeng også i forhold til de frivillige organisasjonene på feltet (se kap.9). En av SMEDs hvite, norske medarbeidere forteller i et intervju i 2000 hvordan hun oppfatter at de frivillige organisasjonene på feltet viser en viss skepsis til at hun arbeider i organisasjonen. Det er ikke fagligheten hennes de stiller spørsmål ved, men stilen; en forholdsvis ung, hvit kvinne uten minoritetsbakgrunn og uten erfaring fra frivillig arbeid på innvandringsfeltet, og med en ”straight” og profesjonell fremtoning. Denne motviljen – som kanskje er uttrykk for en viss forvirring hos noen av de frivillige organisasjonene - peker mot trekk som karakteriserte rasisme- og diskrimineringsfeltet da SMED ble etablert. Feltet var i liten grad profesjonalisert, og medlemmer i de frivillige organisasjonene kan ha forventet at personer som arbeidet på feltet skulle signalisere en ”NGO-stil”.

²⁰⁷ En medarbeider gjengir en episode hvor vedkommende og daglig leder i en uformell sammenheng traff på en politiker – alene - som hilste hjertelig på lederen, men overså medarbeideren.

jo helt klart at de nærmest tar på seg fintøyet for å komme hit. Da vil det være dumt hvis vi ser ut som om vi akkurat har kommet hjem fra interrail.

Senteret har med andre ord bygget seg en profil hvor de overfor klienter og besøkende ønsker å fremstå med samme profesjonalitet som et advokatkontor.

I denne bolken har vi sett hvordan daglig leder har lagt tunge premisser for vinklingen av påvirkningsarbeidet og byggingen av Senterets image. Hensikten i denne sammenheng har ikke vært å diskutere de ansattes bidrag, men å vise betydningen av lederens strategiske valg på dette feltet. Utad har lederen i stor grad personifisert Senteret. Dette har ikke vært helt uproblematisk i forhold til de ansatte, som til dels har sett en fare i at Senteret av utenverdenen kan bli oppfattet som synonymt med lederen. På den annen side har de sett nytten i personfokuseringen, og også vært glad for at daglig leder har vært villig til å ta en stor del av arbeidsbelastningen.

8.7 Oppsummering

I dette kapitlet har vi diskutert de interne organisatoriske forholdene ved Senteret. I denne sammenheng var samlokaliseringen med KIMs sekretariat frem til midtveis i 2001 en av de praktiske rammebetingelsene for Senterets daglige liv. Vi har sett at samlokaliseringen ikke førte til særlig kontakt mellom de to instansene og i begrenset grad ga faglig utbytte for SMEDs del, noe som i stor grad ser ut til å skyldes at KIM viste liten interesse for samarbeid med Senteret.

Da Senteret åpnet, bestod staben av 5 ansatte inkludert daglig leder. Ved utgangen av evalueringsperioden, er antallet vokst til 7. Kvinneandelen har økt og andelen med etnisk/kulturell minoritetsbakgrunn er noe redusert i løpet av prøveperioden, til tross for at man har forsøkt å rekruttere personer med slik bakgrunn. Årsaken ser ut til å være en kombinasjon av at de mannlige søkerne som ha vært innstilt til stillingene har trukket seg i siste fase til fordel for andre typer jobber, og at det finnes svært få jurister med etnisk minoritetsbakgrunn i Norge, og dermed få søkere i denne kategorien.

I SMEDs budsjett har det årlig blitt avsatt en betydelig sum for å kunne føre saker av prinsipiell karakter i rettsystemet. I den grad disse midlene ikke har vært brukt, har man omdisponert midlene til lønnsmidler for kortere eller lengre engasjementer. Man har i perioder engasjert jurist og/eller jusstudenter i rettshjelpsarbeidet, og studenter i samfunnsvitenskap til å avlaste med informasjonsarbeid, kontorarbeid eller bistå i forbindelse med spesielle prosjekt eller arrangementer.

Da daglig leder satte sammen det første teamet, var hun bevisst at de skulle utgjøre et ”friskt pust” på minoritetsfeltet, uten tidligere sterke bindinger til de frivillige organisasjonene eller byråkratiet. Som entrepenørorganisasjon har SMED vært preget av liten størrelse, flat formell struktur, stor fleksibilitet i betydningen å kunne ta raske avgjørelser, et sterkt engasjement hos både leder og ansatte, og en markant og personlig utformet lederrolle. Når det gjelder fagkompetanse, har de ansatte enten hatt juridisk eller statsvitenskapelig bakgrunn. SMEDs mandat innebærer en spesialisering av arbeidsoppgavene, i og med at rettshjelpen krever juridisk kompetanse. Men i en rekke av dokumentasjons- og pådriveroppgavene har tverrfaglighet og samarbeid mellom medarbeidere med ulike fagbakgrunn vært en foretrukket

arbeidsform. Det innebærer at organisasjonen samtidig med spesialisering i arbeidsoppgaver har vært preget av en stor grad av horisontal integrasjon.

De første årene av Senterets virketid var forholdet mellom statsvitere og jurister i en viss grad preget av at samfunnsviterne oppfattet at deres kunnskap i ulike sammenhenger fremstod som mindre ”selvfølgelig” og derfor også ble mindre verdsatt enn den juridiske. Dette hemmet i noen grad det tverrfaglige samarbeidet. Som sagt endret dette seg da Senteret gikk over fra å være i en oppbyggingsfase til å fremstå som en etablert aktør. Samtidig har vekten på det tverrfaglige samarbeidet vært et kjennetegn ved organisasjonen gjennom hele prøveperioden. Man kan si at denne arbeidsformen er en forutsetning for SMEDs utvikling av en tre-trinns modell i påvirkningsarbeidet slik vi så i kapittel 6: Erfaringene fra rettshjelpen danner basis for utvikling av dokumentasjonsarbeidet og innhenting av andre typer dokumentasjon, som deretter brukes som bakgrunnsmateriale i pådriverarbeidet.

I løpet av 2001 ble entreprenørtrekkene svakere, og Senteret gikk inn en fase mer preget av konsolidering. Man kan si at flere forhold trakk i denne retningen. Som vi så i kapittel 6, var dette året da SMED for fullt opparbeidet seg en posisjon som premissleverandør på diskriminerings- og integreringsfeltet. I denne perioden mottok også Senteret en sterk anerkjennelse fra omgivelsene da regjeringen annonserte at Senterets prøveperiode skulle forlenges til lovforslaget var ferdigbehandlet, og senere på året da stillingene ved Senteret ble gjort faste. Samtidig ansatte man en sekretær. Det er interessant at parallelt med at trekk ved organisasjonen pekte mot en konsolidering, ble den opprinnelige juridiske staben skiftet ut. Som vi har sett, førte turnoveren imidlertid i liten grad til at organisasjonen måtte ”begynne på nytt”. Selv om utskiftingen medførte store belastninger på organisasjonen i form av arbeid knyttet til nyrekruttering og opplæring av de nye juristene, var dette samtidig en prosess som i stor grad virket integrerende på organisasjonen fordi de nye juristene til dels representerte et noe annet syn på anti-diskrimineringsarbeidet enn flere av de tidligere ansatte. Med andre ord: Noen av de medarbeiderne som etter hvert hadde vanskelig for å identifisere seg med deler av organisasjonens tilnærming til diskrimineringsfeltet sluttet, og de nye representerte et syn på som i større grad sammenfalt med profilen som SMED på dette tidspunktet hadde etablert.

Arbeidsmiljøet har gjennom hele Senterets virketid vært preget av hyppige og intense faglige diskusjoner. Det har foregått en vedvarende meningsbrytning og danning av faglig plattform internt. Dette er et typisk trekk ved entreprenørorganisasjoner. I SMEDs tilfelle har intensiteten i engasjementet naturlig nok avtatt noe etter de første årene av virksomheten, men det er likevel et karakteristisk trekk ved organisasjonen at engasjementet fra daglig leder og de ansatte er sterkt gjennom hele evalueringsperioden. Dette har sin forklaring i flere forhold; SMED befinner seg i et felt hvor de tvinges til å forholde seg til viktige hendelser og endringer i omgivelsene. Ikke minst består staben av dedikerte personer, flere gikk betraktelig ned i lønn da de begynte ved Senteret. I og med at organisasjonen er liten, betyr det at den enkelte medarbeiders argumenter blir svært synlige.

Disse årsakene til sterkt engasjement er i stor grad også grunnlaget for at arbeidsmiljøet, særlig i de første årene, har vært preget av et stort arbeidspress. Forventningene har kommet både fra omgivelsene, daglig leder og de ansatte selv. Før SMED er etablert som en premissleverandør på diskriminerings- og integreringsfeltet, arbeider Senteret hardt for å oppnå en slik posisjon. Når det så har nådd den, blir man i stor grad etterspurt som ekspertorgan, noe som innebærer at det blir vanskelig å redusere arbeidsmengden vesentlig. Vi har imidlertid sett at konsolideringsfasen i stor grad bidro til en demping av arbeidspresset.

Lederrollen ved SMED har vært preget av ”strong personalized leadership”. Daglig leder har stått for tilretteleggingen av Senterets virksomhet som prosjektleder før hun ble ansatt som daglig leder. Hun har hatt svært brede og sammensatte lederoppgaver, noe som i stor grad er et resultat av betingelser karakteristiske for små entrepenørorganisasjoner. Daglig leder har i stor grad profilert SMED utad. Det har vært en klar prioritering fra styrets side at dette skulle være daglig leders oppgave og ikke styreleders. Samtidig har styret lagt føringer for og oppmuntret til Senterets sterke pådriverarbeid (jfr. kap.7). Daglig leder har vært en sterk drivkraft i utformingen av Senterets profesjonelle og proaktive tilnærming til diskrimineringsfeltet. Som vi så i kapittel 6, har hun, sammen med medarbeiderne, utviklet en argumentasjonsstil som har hatt stor gjennomslagskraft i ulike medier og hos ”relevante andre”.

Som et sluttpoeng kan man si at Senteret har fremstått med profesjonaliteten og effektiviteten til et advokatkontor, tyngden og fagligheten til et forvaltingsorgan, og engasjementet til en frivillig organisasjon.

Vi innledet kapitlet med å vise til tildelingsbrevet for 1999 hvor ett av Senterets fire delmål er at Senteret skal være ”En velorganisert og faglig kompetent arbeidsplass”. Dette kapitlet viser at denne målsetningen absolutt er oppfylt. Samtidig har vi pekt på trekk ved de interne forholdene ved Senteret som i deler av prøveperioden har fremstått som problematiske: Arbeidspresset og i noen grad det tverrfaglige samarbeidet. Vi har sett at betingelsene på disse områdene har endret seg over tid og at staben ved slutten av evalueringsperioden ikke opplever forholdene som problematiske. Tvert i mot trekker de ansatte frem utviklingen av de tverrfaglige samarbeidsrelasjonene som et av de mest positive trekkene ved Senterets arbeidsform.

Kap 9. SMED og de frivillige organisasjonene

Dette kapitlet skal dreie seg om forholdet mellom SMED og de frivillige organisasjonene som arbeider mot rasisme og diskriminering. Kapitlet er blant annet bygd på materiale fra intervjuer med SMEDs medarbeidere og med representanter for ulike organisasjoner på feltet, gjerne kalt innvandrersorganisasjoner. Kapitlet er bredt anlagt og stoffet berører så å si alle SMEDs virkeområder. De frivillige organisasjonene har fått en omfattende stemme i teksten, et grep som er valgt for å belyse SMEDs virkemåter og strategier fra en litt annen side. De er alle blitt spurt om å gi sin oppfatning av ulike aspekter ved SMEDs virksomhet, og representantene for de forskjellige organisasjonene har gjennomgående både positive kommentarer så vel som innvendinger mot måten Senteret arbeider på. Det har ikke vært mulig å gjengi et fullstendig bilde av samtlige organisasjoners oppfatninger. I noen tilfeller er mindre positive utsagn fra en organisasjon brukt for å få fram ulike oppfatninger av sider ved SMEDs arbeid, men dette betyr ikke at den organisasjonen som er nevnt ikke kan ha hatt et svært positivt syn på andre sider ved virksomheten. Mesteparten av empirien er innhentet i 2000 og 2001. Unntaket er de største landsdekkende organisasjonene som også er intervjuet i 2002.

I mandatet til SMED heter det blant annet at Senteret ikke skal overlape det arbeidet som allerede gjøres av de ulike landsdekkende organisasjonene, men kun være et supplement. Det står også at Senteret skal samarbeide med andre. Kapitlet vil dreie seg om samarbeid, om virksomhetene er overlappende eller om de supplerer hverandre, spørsmålet om hvem som gjør hva, og til dels også spørsmålet om hva som styrer innsatsen som gjøres fra de forskjellige organisasjonene. Vi vil også diskutere de frivillige organisasjonenes syn på SMEDs kjerneoppgaver rettshjelp og dokumentasjon. Kapitlet avsluttes med en kort diskusjon av hvorvidt SMEDs inntreden på feltet har ført til endringer for de organisasjonene som allerede var etablert.

Som et utgangspunkt vil vi kort skissere forekomsten av såkalte innvandrers- eller minoritetsorganisasjoner i Norge, først og fremst i Oslo-området.

9.1 Frivillige organisasjoner i Norge

Det finnes en rekke frivillige organisasjoner i Norge som på ulike måter arbeider med minoritetsproblemer. De mest kjente blant disse, i alle fall i Oslo-området, er Antirasistisk Senter (ARS), Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD), MIRA-Senteret og Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF). Alle disse organisasjonene er ment å være landsdekkende, men økonomi- og kapasitetsproblemer, og det faktum at Oslo og østlandsområdet har flest innbyggere med minoritetsbakgrunn, har ført til at hoveddelen av organisasjonenes innsats gjøres i området rundt landets hovedstad. Selvhjelp for innvandrere og flyktninger utgjør et unntak. SEIF har også kontorer i Ålesund, Trondheim, Tromsø og Kristiansand.

Det finnes også en annen stor landsdekkende organisasjon, nemlig Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO), som har forgreininger til flere norske byer. På nettsidene sine reklamerer INLO med at de er den eneste landsdekkende organisasjon (drevet) av innvandrere. Organisasjonen er bygd opp som en sammenslutning av

innvandrerråd/minoritetsråd/nettverk. Disse finnes i dag i fylkene Østfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Buskerud, Hedmark og Oppland. Av andre kjente organisasjoner som jobber med spørsmål som berører feltet rasisme/diskriminering og minoritetspolitikk kan nevnes Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Norsk Folkehjelp og SOS Rasisme. En stor organisasjon som Røde Kors har lokale lag, blant annet Oslo Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS), som driver mye praktisk arbeid for barn, unge og voksne med minoritetsbakgrunn. Islamsk kvinnegruppe i Norge (IKN) driver også med praktisk arbeid, spesifikt for muslimske kvinner, og har virksomhet i Oslo, Bærum, Haugesund og Bergen. Norsk Folkehjelp er en annen stor organisasjon som arbeider på mange felt, deriblant mot rasisme. I Oslo-området drives det en rekke ungdomsorganisasjoner som til dels sliter med å holde aktiviteten oppe, ikke minst på grunn av vanskelig økonomi. Disse spenner fra organisasjoner som Ungdom mot Vold og Nonfighting Generation, som jobber med spørsmål knyttet til vold/ikke-vold og med en rekke prosjekter for ungdom med både minoritetsbakgrunn og norsk bakgrunn, til studentforeninger som for eksempel Pakistansk Studentforening. En rekke engasjerte ungdommer jobber for å holde liv i organisasjoner som African Youth in Norway, Norges Tyrkiske Forening, Agenda X osv. Entusiaster, idealister og ildsjeler gjør at en del av organisasjonene blir kjent og overlever.

Oslo kommune fører også liste over såkalte innvandrersorganisasjoner. Det er mange organisasjoner på listen. På nyåret 2003 omfattet den 255 organisasjoner, som var klassifisert slik: Afrika 61, Asia øst for Iran 96, Europa, Tyrkia og Afghanistan 41, Iran og Midtøsten 27, Latin-Amerika 11 og ungdomsorganisasjoner 19. Dette dreier seg om alt fra det som nærmest kan kalles enkeltpersonsforetak og foreninger som for det meste fungerer som sosiale møtesteder, til mer politisk orienterte og aktive foreninger. Filipino Community in Norway står for eksempel bak Globale Oslo Nettverk. Nettverket har vært svært aktivt, og har blant annet arrangert større møter og konferanser, særlig med sikte på å sette søkelyset på minoritetenes situasjon på arbeidsmarkedet.

9.2 Vår kunnskapsbasis

SMED ble opprettet som et landsdekkende forvaltningsorgan, og skulle dermed dekke behovet for rettshjelp og dokumentasjon over hele landet (se også kapittel 3). Dette har vist seg å være en bortimot umulig oppgave for en arbeidsplass med få ansatte og med kontor bare i Oslo, selv om antallet ansatte har variert litt over tid (se også kapittel 8). Den sterke konsentrasjonen av frivillig innsats på minoritetsområdet i Oslo har ført til at også vi har rettet fokus mot dette området, noe opplistingen av organisasjoner i kapitlet foran indikerer.

Vi har foretatt intervjuer med representanter for 9 frivillige organisasjoner. Tre av dem er blitt intervjuet to ganger. Organisasjonene som er blitt intervjuet er ARS, OMOD, MIRA-Senteret, SEIF, African Youth in Norway, Ungdom mot Vold, Islamsk Kvinnegruppe i Norge, Viet-Nor Infosenter²⁰⁸ og Oslo Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS).

Vi har også benyttet intervjuer med SMEDs medarbeidere. Mange av intervjuene omhandler SMEDs forhold til de frivillige organisasjonene og berører blant annet spørsmålet om samarbeid. Vi har også foretatt intervjuer med sentrale ansatte i Kommunal- og regionaldepartementet og med representanter for SMEDs styre. Denne empirien, sammen med en del skriftlig materiale, danner grunnlaget for dette kapitlet.

²⁰⁸ Organisasjonen er nå lagt ned, grunnet en rekke forhold.

9.3. Intensjoner ved opprettelsen av SMED

Grunnlaget for opprettelsen av Senteret er blitt behandlet andre steder (se spesielt kapittel 2). Her skal vi først og fremst ta opp det som vedrører de frivillige organisasjonene, og vil kort skissere deres deltakelse i utredningsarbeidet og høringsrunden forut for opprettelsen av SMED.

I 1997 satte Kommunal- og regionaldepartementet ned en arbeidsgruppe som skulle utrede en prøveordning for juridisk bistand og overvåking av situasjonen når det gjelder art og omfang av diskriminering med en prøveperiode på fem år (se også kapittel 2). I mandatet for arbeidsgruppen het det blant annet at «Opprettelsen vil skje i samråd med de landsdekkende organisasjonene som arbeider mot rasisme og diskriminering». Både OMOD, ARS og INLO var representert i arbeidsgruppen. Dessuten hadde Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) og Non Fighting Generation hver sin representant.²⁰⁹ Arbeidsgruppen konkluderte, som vi har sett, med at det skulle opprettes en prøveordning hvis satsningsområde først og fremst skulle være diskriminering på arbeidsmarkedet og i rettsapparatet. Både overvåking og juridisk bistand skulle være sentrale virkemidler for prøveordningen, men det ble understreket at et styrket vern mot diskriminering først og fremst kunne oppnås gjennom «profesjonell juridisk veiledning til enkeltpersoner(....)» (*Prøveordning for juridisk bistand til enkeltpersoner som blir utsatt for diskriminering på grunnlag av hudfarge, opprinnelse mv.- en utredning:29*).²¹⁰

Arbeidsgruppen var blant annet opptatt av at en måtte komme fram til en god ansvarsdeling mellom ordningens «rapporteringer», virksomheten til Utlendingsdirektoratet (UDI) og det arbeidet som ble gjort av de frivillige organisasjonene (*Utredning av prøveordning:32*). Siktemålet med en slik ansvarsdeling var ikke minst å unngå for mye overlappende virksomhet. En var også opptatt av at det skulle etableres gode samarbeidsrutiner med ulike instanser. De instansene som ble spesielt nevnt var politiet, påtalemyndigheten og de frivillige organisasjonene på feltet. I utredningen heter det blant annet:

De frivillige organisasjonene vil spille en viktig rolle når det gjelder å informere om ordningen, og ved å gi folk informasjon om gjeldende lov- og regelverk og hvilke rettigheter personer som utsettes for diskriminering har. Et nært samarbeid mellom ordningen og de frivillige organisasjonene vil derfor være av stor betydning for kunnskaps- og informasjonsutveksling – og vil ikke minst være en mulighet for organisasjonene til å få meldt inn saker til ordningen (s. 33).

Disse anbefalingene ble stort sett videreført da Kommunal og regionaldepartementet skrev SMEDs mandat. I mandatets punkt 10 heter det følgende om arbeidsdelingen: «Senteret skal ikke erstatte oppgaver eller funksjoner som ligger til andre offentlige instanser eller ordninger som grenser opp til senterets ansvarsområde, men fungere som et supplement til disse» (Mandat for Senter mot etnisk diskriminering med merknader:7). I merknadene til punktet utdypes forholdet til arbeidet i de frivillige organisasjonene ytterligere. Der skriver Kommunal- og regionaldepartementet følgende: «Senteret skal fungere som et supplement til

²⁰⁹ I tillegg var Pakistansk Studentsamfunn representert, men denne studentorganisasjonen kan neppe kalles en frivillig organisasjon på linje med de andre vi har nevnt.

²¹⁰ Denne utredningen vil heretter kalles Utredning av prøveordning. Se også Stortingsmelding nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*.

det arbeidet interesseorganisasjonene som arbeider mot diskriminering gjør på dette feltet» (s.st.). Vi vil snart komme inn på hva det å supplere et allerede eksisterende arbeid kan bety, både teoretisk og praktisk.

Spørsmålet om samarbeid med andre blir omtalt nærmere i mandatets punkt 5, som tar for seg SMEDs virkemidler. Under punkt b, som omhandler dokumentasjon og utadrettet virksomhet står det blant annet at Senteret skal «ha kontakt med andre parter for å forebygge og forhindre diskriminering» (Mandat med merknader:5). Dette utdypes i merknadene, hvor det står at «Senteret forutsettes å inngå samarbeid med interesseorganisasjonene som arbeider mot diskriminering, og andre som arbeider på dette feltet» (s.st.). Samarbeid forutsettes altså å være et viktig virkemiddel for å sikre vernet mot diskriminering, men det legges ikke føringer på hvordan samarbeidet skal foregå.

9.3.1 De frivillige organisasjonene og opprettelsen av SMED²¹¹

De frivillige organisasjonene synes negative eller i alle fall ambivalente til spørsmålet om opprettelsen av SMED. Enkelte av de organisasjonene vi intervjuet uttrykte ganske klart at det nok egentlig ikke var noen som ønsket dette forvaltningsorganet. Det rådet snarere en stemning for å styrke de organisasjonene som fantes på feltet.²¹² Den organisasjonen som klarest uttrykte dette «offentlig» var nok SEIF, som i sin høringsuttalelse blant annet skrev følgende relatert til SMEDs rettshjelpsvirksomhet:

hele dette avsnittet (*om rettshjelpen, vår kommentar*) er kort og godt et blåkopi av det arbeidet SEIF, og sikkert andre frivillige organisasjoner, har utført i alle år. (.....)
Vi anbefaler departementet her til å benytte seg av allerede opparbeidet ekspertise i de forskjellige frivillige organisasjonene, og bidra med ressurser slik at dette arbeidet kan styrkes (SEIFs høringsuttalelse av 19.06.1998).

SEIFs høringsuttalelse var noe mer positiv når det gjaldt den delen av SMEDs arbeid som omfatter dokumentasjon og utadrettet virksomhet, og mente at dette var et godt initiativ. Organisasjonen var imidlertid skeptisk til SMEDs organisasjonsmessige tilknytning, og lot ikke til å la seg berolige av at Senteret skulle være et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, hvis faglige virksomhet ikke kunne styres av Kommunal- og regionaldepartementet. SEIF så totalt sett på opprettelsen av SMED som en lite gjennomtenkt bruk av ressurser, og bekymret seg for Senterets mulighet til å skaffe seg legitimitet i minoritetsmiljøene i Norge. Organisasjonen har også uttrykt dette i mange sammenhenger senere.

Heller ikke ARS, INLO, MIRA-senteret eller OMOD var udelt positive til opprettelsen av Senteret. I en felles kommentar fra disse organisasjonene,²¹³ heter det at man gjerne vil ha en instans som kan bidra til et sterkere rettsvern for personer som utsettes for diskriminering og rasisme. I motsetning til SEIF mener i alle fall ARS at organisasjonene verken har kompetanse

²¹¹ Se også kapittel 2.

²¹² Dersom organisasjonene ikke så seg tjent med en prøveordning som SMED er det relevant å spørre hvorfor de «spilte på lag» med myndighetene gjennom deltakelse i arbeidsgruppen. Et tenkelig svar på dette er at det til syvende og sist er bedre å være innenfor med muligheten til å påvirke utformingen av et senter enn stå utenfor prosessen. Samtidig mister en også noe av det kritiske potensialet det å stå utenfor fører med seg. Imidlertid kan dette være et felt det er vanskelig å drive for sterk kritikk av (se spesielt kap. 5), og valget kan derfor ha vært «enkelt».

²¹³ Linløkken, Mari K.: «Juridisk bistand mot etnisk diskriminering – med uheldige begrensninger».
www.antirasistisk-senter.no/Infobank/Arbeidmotrasisme

eller kapasitet til å yte rettslig bistand. Organisasjonene var imidlertid bekymret over den endelige utformingen av mandatet for SMED, og Mari Linløkken, som forfattet kommentaren, hevder at viktige prinsipper man kjempet for under utredningen er forsvunnet eller tonet ned i regjeringens endelige forslag for ordningen. Organisasjonene mente at den juridiske bistand burde løftes enda mer, og blant annet innebære at Senteret selv kunne føre saker for retten. Argumentet for dette var at kunnskapen knyttet til diskrimineringsjus burde samles på ett sted, i stedet for å ligge hos enkeltstående advokater som engasjerer seg i slike spørsmål. Organisasjonen har formodentlig reagert på mandatets sidestilling av oppgavene rettshjelp og dokumentasjon. ARS, MIRA-senteret, INLO og OMOD ga likevel sin støtte til opprettelsen av ordningen, men understreket at Senteret måtte fungere som et supplement til arbeidet i de frivillige organisasjonene. Også disse organisasjonene var, i likhet med SEIF, opptatt av Senterets legitimitet overfor minoritetsgruppene. Vi siterer følgende fra organisasjonenes felles høringsuttalelse.²¹⁴

Organisasjonene mener at det vil være viktig for ordningens legitimitet at det blir et handlingsrettet organ og ikke framstår som departementets eller regjeringens alibi overfor befolkningen eller omverden. Spørsmålet om dens uavhengighet i forhold til departementet eller regjeringen vil derfor stå sentralt. Mandatet skal utformes slik at ordningens virkeområde blir avgrenset til sin primærrolle; juridisk bistand mot rasediskriminering samt opparbeidelse av kompetanse på området (*Mandat for Senter mot etnisk diskriminering. Resultat av høringen og Kommunal- og regionaldepartementets merknader*:4).

Det var åpenbart viktig for NGO'ene at et senter mot diskriminering skulle ha troverdighet i minoritetsbefolkningen. Ordet statlig klinger ikke godt i ørene til mange av dem som har søkt tilflukt i Norge. Organisasjonene har sikkert også visst eller ant det SMEDs arbeid i ettertid har avdekket, nemlig at personer med minoritetsbakgrunn møter minst like mange barrierer i det offentlige som i det private. Det ble derfor oppfattet som nødvendig at ordningen faktisk skulle kunne fungere som et korrektiv til, og ikke som en legitimering av, stat og regjering.

Vi ser imidlertid også at organisasjonene understreker sin oppfatning av at rettshjelpen bør være hovedoppgaven. I motsetning til SEIF, som mente at NGO'ene selv kunne ta seg av rådgivnings- og rettshjelpsarbeidet overfor enkeltpersoner og at det offentlige heller kunne satse på å dokumentere art og omfang av diskriminering samt pådriverarbeid, var ARS, INLO, MIRA-Senteret og OMOD åpenbart mer interessert i å «beholde» denne delen av feltet for seg selv. Selv om Mira-Senteret, og til dels både OMOD og ARS, også driver rettshjelp, innser de likevel sine begrensninger på dette området. Det er interessant å merke seg denne forskjellen mellom sentrale NGO'er, og spesielt at SEIF mener at organisasjonen selv kan ta seg av rettshjelpen, til tross for en åpenbar mangel på profesjonell juridisk ekspertise.²¹⁵ SMED har selv ved flere anledninger grepet fatt i NGO'enes behandling av juridiske spørsmål, og hevdet at disse organisasjonene ikke har lov til å drive rettshjelp. Det er flere problemer knyttet til et slikt standpunkt: For det første kan spørsmålet om hva NGO'ene har lov til å drive med, være et spørsmål om hva slags kompetanse medarbeiderne eller representantene deres har. For det annet er det et spørsmål om definisjonen av rettshjelp og hva som er forbudt når de som yter rettshjelpen ikke har de nødvendige autorisasjoner (advokatbevilling m.v.). Mye av den rådgivning som NGO'ene gir, går ikke inn under

²¹⁴ Disse organisasjonene avga en felles høringsuttalelse, og i tillegg ga ARS, INLO og MIRA-Senteret egne høringsuttalelser. Andre interesseorganisasjoner som avga høringsuttalelser var Romanifolkets Landsforening og Internasjonal Romani Union.

²¹⁵ Til tross for dette er både SEIF og MIRA-Senteret oppført som private rettshjelpstiltak i Juss-Buss' rapport *Retts hjelp 2001* (Broch Graver, Skaug, Strålberg og Tangen 2002). Se videre diskusjon.

advokatenes monopoliserte rettshjelp, og det blir ofte et definisjonsspørsmål om det er rettshjelp eller andre former for bistand man snakker om når det gis råd og veiledning på saksområder som også krever andre former for kompetanse enn den juridiske. For det tredje er det et krav at rettshjelpen ytes ”erhvervsmessig eller stadig” (tvistemålsloven § 218) for at det skal falle inn under advokatenes rettshjelpsmonopol. En for streng tolking av rettshjelpsbegrepet ville kunne føre til den slutning at mye av den rådgivning og veiledning som frivillige organisasjoner gir, er i strid med rettshjelpsmonopolet. En slik tolking ville knapt være i noens interesse. Utviklingen synes forøvrig å gå i retning av at advokatenes rettshjelpsmonopol vil bli opphevet.

9.3.2. Et senter for rettshjelp til minoritetene

Under samtlige intervjuer med representanter for organisasjonene er den juridiske bistanden blitt beskrevet som viktig og positiv for feltet. Det finnes imidlertid også innvendinger mot måten rettshjelpen drives på, men disse skal vi komme tilbake til lenger ut i kapitlet.

Som nevnt over, vurderer de fleste organisasjonene det slik at de selv ikke har nok kompetanse til å gi juridisk bistand i diskriminerings spørsmål (eller i andre juridiske spørsmål for den del), og SMEDs arbeid på det juridiske området er derfor velkomment. Det er også grunn til å anta at rettshjelpen er den delen av SMEDs virksomhet som likner minst på, og i minst grad oppfattes som en trussel mot, det arbeidet som de største og mest kjente organisasjonene (OMOD, ARS, MIRA) gjør. OMOD var for øvrig allerede tidlig på 1990-tallet opptatt av at vi burde få et minoritetsombud i Norge. I 1996 skrev Atta Ansari og Naushad Ali Qureshi et notat for OMOD om dette spørsmålet²¹⁶. Det var ment å være et grunnlag for å diskutere spørsmålet om hvorvidt man i Norge trengte et minoritetsombud med juridisk kompetanse som kunne fungere som en klageinstans for personer utsatt for etnisk diskriminering, og samtidig være med på å bekjempe etnisk diskriminering gjennom pådriverarbeid på alle nivåer i samfunnet (se også kapittel 2). OMOD ser det derfor slik at organisasjonen bør ha en stor del av æren for at man i det hele tatt fikk en juridisk bistandsordning for personer med minoritetsbakgrunn i Norge. Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM) vil imidlertid gjerne dele æren med OMOD. Under den siste evalueringen av KIM ble opprettelsen av SMED brukt som et eksempel på synergieffekten av ulike organisasjoners arbeid. KIM hevder selv å ha formalisert spørsmålet fra OMOD om et minoritetsombud for minoritetene, og på den måten fungert som en slags motor i opprettelsen av SMED (se Haugsgjerd Allern m.fl. 2001:62). I et intervju vi hadde med Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2002 gikk det imidlertid fram at man synes det er vanskelig å vurdere NGO'enes²¹⁷ innsats i denne saken. Departementet hevdet at det var svært mange aktører inne i en nokså lang prosess som startet på begynnelsen av 1990-tallet, blant annet som en følge av internasjonale konvensjoner. Departementet ser altså ikke på organisasjonenes arbeid som utslagsgivende for opprettelsen av SMED. Blant annet anføres det at det hadde vært diskusjoner om en ombudsordning for minoritetene internt i departementet helt fra 1992. Spørsmålet ble tatt opp i en intern utredning fra 1994, og i 1997 kom utredningen i en litt mer offisiell form med en gjennomgang av lovverk og overvåkningsmekanismer i andre land samt en oversikt over eksisterende ombudsordninger i Norge. Departementet mener likevel at NGO'ene bidro med drahjelp, og som pådrivere. En av NGO'ene var på sett og vis også konkret inne i prosessen: Det ble blant annet diskutert å legge en rettshjelpsordning til ARS. Tidligere politisk rådgiver Roger Ingebrigtsen hadde et møte

²¹⁶ Notatet het *Minoritetsombud. Likestilling i minoritetsperspektiv*.

²¹⁷ Det må i denne sammenheng understrekes at KIM ikke er en NGO, men et offentlig organ.

med organisasjonen om dette, og ARS var svært positivt innstilt til dette forslaget. I ettertid gikk forvaltningen (og Stortinget) bort fra dette og bestemte at et slikt tilbud skulle legges til et offentlig organ. Departementet opplevde da at ARS var ambivalente til et ombud eller en offentlig ordning, noe som for så vidt stemmer med utsagnene fra organisasjonen(e) selv. Dette er forståelig blant annet ut fra den kampen om ressursene som organisasjonene har opplevd i mange år. En ting er å være idealist når det gjelder å bekjempe rasisme og diskriminering, en annen ting er at anerkjennelse av innsats ofte kommer i form av økonomiske ressurser, og det er heller ikke til å komme forbi at dette arbeidet til dels har vært levebrød for noen av idealistene. Vi konstaterer at det er mange som ønsker å bli kreditert for opprettelsen av SMED, og ser det som rimelig å gå ut fra at Senterets tilblivelse skyldes press fra mange kanter, også fra de frivillige organisasjonene.

9.4 Supplement og samarbeid – visjoner og realiteter

SMEDs mandat (punkt 5) legger opp til at Senteret skal arbeide for et styrket vern mot etnisk diskriminering gjennom samarbeid med andre. Målet er åpenbart at man på denne måten skal styrke og løfte innsatsen på feltet, slik at Norge kan bedre sitt rykte når det gjelder minoritetsarbeidet. I det følgende skal vi se litt på hvordan Senteret har forsøkt å oppfylle denne delen av mandatet. Vi vil også kort diskutere hva som fremmer eller hindrer samarbeid.

Når SMED blir bedt om å supplere virksomheten til andre organisasjoner som arbeider med rasisme og diskriminering blir organet i realiteten bedt om å «fullstendiggjøre» arbeidet på feltet eller «erstatte det som mangler».²¹⁸ Skal en legge mange av de frivillige organisasjonenes oppfatning til grunn ville supplere, som vi har sett, bety at Senteret bare skulle drive med rettshjelp, eller etter SEIFs oppfatning, bare med dokumentasjon og påvirkning av ulike aktører. Det kunne også bety at Senteret måtte finne helt nye, og uutforskede områder å arbeide på, noe som kanskje ikke ville vært en umulig oppgave, men som i den strengeste forståelsen av ovennevnte definisjon måtte innebære en diskusjon av hva som «mangler» eller hva som gjør arbeidet på feltet «fullstendig». Som vi skal se er det lite trolig at departementet har tenkt over spørsmålet om supplerende virksomhet på den måten overhodet.

9.4.1 Forventninger til relasjonen mellom SMED og de frivillige organisasjonene

Til tross for teksten i mandatets punkt 10: Kommunal- og regionaldepartementet innså helt fra starten av at det ville forekomme overlapping mellom SMEDs oppgaver og NGO'enes oppgaver. Departementet så imidlertid ikke på dette som noe stort problem. Selv om både SMED og de frivillige organisasjonene ville gjøre en del av de samme tingene, regnet en med at tilnæringsmåtene og perspektivene kunne bli forskjellige. Departementet vurderte det slik at en uansett vil ha bruk for organisasjoner i tillegg til de offentlige organene, og det ble sett som et mindre problem med overlappende virksomhet mellom SMED og NGO'ene enn dersom det skulle bli overlapping mellom to forvaltningsorganer (se også kapittel 7). Det som imidlertid var viktig for departementet, var at det ble lagt opp til samarbeid, og til henvisning av klienter. Det var forventninger om at SMED skulle finne fram til «samarbeidsformer med instanser innenfor offentlig og privat sektor som kan bidra til å oppfylle dokumentasjons- og overvåkningsfunksjonen» (Mandat med merknader, punkt 5:5).

²¹⁸ Det er slik ordet «supplere» defineres i Fremmedordboken (Kunnskapsforlaget 1986).

Senter mot etnisk diskriminering hadde imidlertid mandatets punkt om at virksomheten deres skulle være et supplement som et tydelig utgangspunkt. I årsrapporten for 1999 uttrykker SMED det slik: «Senteret er seg bevisst at vi ikke skal gjøre det samme som eksisterende organisasjoner, men supplere dem» (s. 10). Spørsmålet er imidlertid hvorvidt det lar seg gjøre å oppfylle dette punktet i mandatet uten de prinsipielle diskusjonene som vi antydte over. Et annet aspekt ved supplerende/ikke overlappende virksomhet er at det ville være helt nødvendig å ha svært god kunnskap om de andre organisasjonenes arbeid. Lederen for SMED påpekte dette allerede i sin tale ved åpningen av Senteret 11. februar 1999. Det fordrer en temmelig tett kontakt, og ville antakelig kreve ressurser SMED ikke har hatt mulighet til å avse. NGO'ene ville også vært nødt til å ha svært god oversikt over SMEDs arbeid, for på den måten å kunne fungere som et korrektiv til Senterets arbeid. Ingen av de frivillige organisasjonene har hatt ressurser til å følge opp dette, og i praksis ser det heller ikke ut til å ha vært viktig for dem. I realiteten, med noen få unntak, deriblant noen enkeltstående prosjekter som vi skal komme tilbake til, har NGO'ene og SMED for det meste fulgt hverandre relativt perifert gjennom oppslag og deltakelse i mediene, og til en viss grad gjennom uformell, personlig kontakt mellom medarbeiderne i de ulike organisasjonene.

Det er derfor nærliggende å spørre om hvor gjennomtenkt utformingen av mandatet er på dette punktet. Det kan tenkes at formuleringen er ment en utstrakt hånd til de frivillige organisasjonene som fantes på feltet før opprettelsen av SMED – en slags anerkjennelse av deres arbeid og et forsøk på å understreke, slik Kommunal- og regionaldepartementet gjorde overfor oss høsten 2002, at det ikke var meningen å opprette en ordning som ville gjøre de frivillige organisasjonene overflødige.

9.4.2. Ulik tilnærming – også supplement?

Kan en så si at den manglende formelle kontakten mellom SMED og NGO'ene har ført til at organisasjonene har overlappet hverandres virksomhet i stedet for å supplere hverandre? Først og fremst kan vi vel slå fast at SMEDs rettshjelp, gitt av jurister, har stått i en særstilling. Til tross for at flere av organisasjonene har fortsatt å behandle saker med rettslig tilsnitt,²¹⁹ vet vi at både ARS, OMOD og SEIF har henvist mange slike saker til SMED. For øvrig vet vi at SMED og NGO'ene til dels har hatt fokus på noen av de samme problemområdene, men de har jobbet med problemstillingene på forskjellig måte. Både SMED, ARS og OMOD har eksempelvis arbeidet for å redusere forekomsten av utestedsdiskriminering, som har vært nevnt som et satsningsområde helt fra utredningen av SMED (*Utredning av prøveordning*:34).

Vi skal i det følgende behandle satsningsområdet *utestedsdiskriminering* relativt inngående. Siktemålet med dette er å vise ulike aspekter ved den innsatsen som er gjort på feltet. Utestedsdiskriminering er et problem som har vært kjent i mange år. Aftenposten laget flere oppslag om dette sent på 1980-tallet og som vi skal se har flere organisasjoner vært opptatt av dette problemet i tiden etterpå. Også SMED satte tidlig i virksomheten søkelys på utestedsdiskrimineringen. Senterets arbeid på dette området startet med en kontakt mellom

²¹⁹ Dette har blant annet vært tatt opp av tidligere daglig leder ved noen anledninger. I intervjuer og møter med KRD har hun påpekt at NGO'ene har drevet en rettshjelp de ikke er kvalifisert til, og som de heller ikke har anledning til å drive i følge domstolsloven. Det andre momentet som har vært viktig for henne har vært at organisasjonenes manglende kunnskap om prosesser og frister i rettsarbeid har gjort at saker, som omsider er henvist fra for eksempel ARS og OMOD, ofte er kommet alt for sent til at SMED har kunnet gjøre noe med dem.

ARS og SMED. Senteret fikk blant annet anledning til å gå gjennom alt det materialet ARS hadde samlet på dette feltet.

SMED tok først tak i feltet da de 20. september 1999 lanserte Ali Baba-kampanjen. ARS og Ungdom mot Vold ble invitert til, og deltok på, pressekonferansen som ble holdt i forbindelse med lanseringen. Kampanjen var en postkortkampanje: Gratis postkort ble lagt ut på offentlige steder, deriblant på universiteter og høyskoler, puber og kafeer i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Tromsø og Kristiansand. Kortene var tilgjengelige i to uker i 1999 (uke 38 og 39). På baksiden av kortet, som kunne sendes ufrankert til SMED, var det noen få spørsmål som kunne besvares. Spørsmålene dreide seg blant annet om hvorvidt en hadde opplevd å bli avvist på utesteder og om hvordan en hadde reagert på dette.²²⁰ Kampanjen hadde tre ulike målsetninger. En ville samle dokumentasjon, sette fokus på utestedsdiskriminering som problem og få oppmerksomhet omkring SMED. Det kom relativt lite ut av kampanjen når det gjaldt dokumentasjonen. Senteret hadde håpet å få inn nok informasjon til å lage et seminar eller en rapport om utestedsdiskrimineringen, men responsen var meget liten – bare 54 av 13500 postkort som var blitt plukket opp ble returnert til SMED. De 54 svarene kom imidlertid i løpet av 14 dager, altså relativt mange svar på kort tid. Dataene ble brukt til en presentasjon i Senterets Underveisrapport for 2000 (s.112-115). Selv om kampanjen ikke fikk stor betydning når det gjaldt å skaffe informasjon om opplevd utestedsdiskriminering kan vi regne med at den har bidratt til å gjøre Senteret kjent. Av de 13 500 kortene som ble lagt ut, ble 87, 6 prosent plukket opp.²²¹

Senterets videre innsats på dette området har vært preget av en kombinasjon av lobbyvirksomhet, pådriverarbeid og rettspolitisk innsats. I 2000 foreslo SMED en endring i alkoholloven som skulle medføre at utesteders skjenkebevilling kunne «inndras dersom personer gjentatte ganger blir nektet adgang eller servering på grunn av hudfarge, religion eller nasjonal eller etnisk opprinnelse» (*Underveis 2000*:118). Senteret tok problemstillingen opp med daværende sosialminister Guri Ingebrigtsen ved flere anledninger, men fikk ikke gehør for forslaget.²²² Imidlertid kom det Senteret for øret at daværende stortingsrepresentant for Venstre, Odd Einar Dørum, ville legge inn et privat Dok8-forslag i stortinget som støttet Senterets syn (se også kapittel 3). Som en følge av dette hadde SMED flere møter med Dørum. Dørums forslag ble lagt fram i februar 2001, og ble behandlet av sosialkomiteen i slutten av mars samme år. Stortinget ba deretter Regjeringen vurdere behovet for lovendringer. 22. august 2001 kom et rundskriv fra Sosial- og helsedepartementet, Justis- og politidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Her gjennomgås de mulighetene for å sanksjonere etnisk diskriminering som finnes innefor gjeldende regelverk, og rundskrivet gir en intern instruks om å benytte gjeldende regelverk. 7. august, noen uker før regjeringens utspill, nektet byråd for næring og byutvikling i Oslo utestedet Sparks fornyelse av skjenkebevillingen. Begrunnelsen for dette var at stedet drev diskriminerende praksis.

SMED har her gjort et stykke rettspolitisk arbeid som ser ut til å ha fått ringvirkninger. Det er imidlertid flere andre faktorer som må trekkes inn i denne sammenheng. Tidlig på 1990-tallet arbeidet ARS sammen med representanter for Hotell- og restaurantarbeiderforbundet og Norsk Hotell- og restaurantforbund i en Utestedsdiskrimineringskommisjon for å kartlegge

²²⁰ Kortene hadde en morsom tegning av en kø foran et utested. Over døren til utestedet står det med store bokstaver: «Whites only». En ung svart mann står foran dørvakten som peker på skiltet og sier: «Kan du ikke lese?! Det står 23 års aldersgrense!!!».

²²¹ I følge en rapport fra firmaet Kort Sagt i oktober 1999 lå Senteret på andre plass blant dem som hadde brukt annonsepостkort i de to kampanjeukene når det gjaldt hvor mange forbrukere som hadde plukket opp kortene.

²²² På et av møtene med sosialministeren hadde også OMOD to representanter.

problemene med utestedsdiskrimineringen (se Lunde 1997 og Gotaas 1996). Også OMOD har engasjert seg sterkt på dette området. Begge de frivillige organisasjonene har argumentert for at straffelovens §349 a burde komme sterkere til anvendelse. SMED betraktet det derimot som uheldig at en storsatsning mot utestedsdiskriminering skulle komme i forhold til §349 A. Dette er i tråd med Senteret oppfatning om at strafferettslige bestemmelser generelt er et dårligere verktøy for bekjempelse av diskriminering enn sivilrettslige bestemmelser.²²³ I følge Senteret har imidlertid både ARS og OMOD også vært åpne for andre tilnærminger til problemet enn den strafferettslige. OMODs engasjement har ført til at organisasjonen i flere år har drevet pådrivervirksomhet overfor politiet i Oslo. OMODs prosjekt har vært å få politiet til stille opp utenfor utestedene i Oslo slik at de med egne øyne kunne være vitne til den praksis som foregår. Et av argumentene organisasjonen har brukt, har vært at det å bekjempe utestedsdiskriminering er noe mer enn å gjøre livet bedre for enkeltpersoner som er farget: Det er faktisk også å forebygge vold.²²⁴ OMOD har stadig henstilt til politiet om å være synlig på og rundt utestedene. Organisasjonen har erfart at så lenge de som driver slike steder føler seg overvåket av politiet, så slipper de fleste inn. Etter hvert er situasjonen blitt tatt mer alvorlig. Politiet i Oslo er oftere på pletten enn tidligere,²²⁵ og OMOD hevder også at de kan få kontrollgrupper fra politiet til steder dersom de ringer og ber om det.

Det var blant annet politiets innsats rundt utestedet Sparks som førte til at det var mulig å nekte utestedet ny skjenkebevilling. Det er altså ikke nok å endre regelverket eller anvendelsen av det, noen må også følge opp i praksis. Det er dette som har vært OMODs poeng. Organisasjonen har brukt mange år på det de kaller «mas, avisartikler og politiske strategier» før de endelig nå har begynt å se resultater. ARS og OMOD har vært med på å berede grunnen, og OMOD har hatt en mer eller mindre kontinuerlig innsats på feltet. ARS på sin side la prosjektet til side på slutten av 1990-tallet til fordel for andre oppgaver. Som vi har sett bidro organisasjonen imidlertid med sine erfaringer og sitt materiale, og uttrykte i følge SMED takknemlighet over at Senteret ville følge opp problemstillingen.

Vi ser her at innsatsen til SMED og NGO'ene utfyller hverandre uten at man på forhånd har avtalt noe formelt samarbeid. En trekker veksler på hverandres erfaringer og kunnskaper der det er nødvendig, og ulik og mangeartet innsats, både samtidig og til dels på ulike tidspunkter, gir til slutt oppmuntrende resultater.

Et annet eksempel på at en kan oppnå resultater med påtrykk fra mange kanter, er ordningen med kvittering ved utlendingskontroll. Vi skal bare kort nevne denne saken, som på mange måter likner saken med utestedsdiskrimineringen. Siden midten av 1990-tallet har OMOD arbeidet for at utlendinger som blir stoppet av politiet for intern utlendingskontroll/legitimering skal få en kvittering. En slik kvitteringsordning har vært praktisert med positive resultater i England. Organisasjonen har imidlertid ikke fått gjennomslag for forslaget. I november 2001 sendte Justisdepartementets arbeidsgruppe «Forebygging av rasisme og diskriminering i politi- og lensmannsetaten» en rekke forslag til

²²³ I et av intervjuene med en av juristene i SMED uttrykte vedkommende stor skuffelse over at ARS var så fastlåst i tankegangen om bruk av straffeloven. Utestedsdiskrimineringkommisjonen gikk ikke inn for en endring av alkoholloven, og ARS satte sitt navn på det dokumentet. En tanke medarbeideren var inne på, var at det kanskje kunne være lettere å engasjere politiet i saken så lenge en holdt på straffeloven.

²²⁴ Erfaringene viser nemlig at mange dørvakter blir banket opp og truet av personer som er blitt nektet adgang. Ved å fremkalle angst for ny vold får personer dermed adgang til utestedene. Når en dørvakt slutter blir den neste banket opp eller truet. Organisasjonen beklager sterkt at slike strategier brukes og at de faktisk i en forstand er vellykkete.

²²⁵ Under våre intervjuer med Utlendingsseksjonen i Oslo Politikammer ble vi fortalt at politiet har hatt prosjekter hvor de har fulgt opp utesteder over tid.

tiltak på høring. SMED fulgte opp med en rekke forslag til arbeidsgruppen, deriblant et forslag om å vurdere kvitteringsordning ved intern utlendingskontroll. 19. juni 2002 ba Stortinget regjeringen sette fram forslag om kvitteringsordning for politiet som sikrer at personer som visiteres får en kvittering på stedet hvor type kontroll, dato for kontrollen, tid, sted og tjenestenummer til den som kontrollerer fremgår. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal fremme et forslag om dette. Innstillingen, som er ganske omfattende, ble ferdigstilt i februar 2003, og er nå sendt ut på høring. For den som ikke er kjent med virksomheten på feltet kan det lett oppfattes som om forslaget er SMEDs og at det er Senterets fortjeneste at denne saken er kommet så langt. Det er imidlertid liten tvil om at det først og fremst er OMOD som har vært pådriver i dette arbeidet (se også OMODs hjemmeside). Dette fremgår derimot ikke i SMEDs Underveistrapport fra 2001 der problemstillingen er nøye beskrevet.

9.4.2. SMED og dialogmøter med frivillige organisasjoner

11. september 1998 ble Senter mot etnisk diskriminering opprettet av Kongen i statsråd. Driften av kontoret kom imidlertid ikke i gang før i februar 1999, da medarbeiderne var på plass, og Senteret var offisielt åpnet (se kapittel 2).

Allerede i mars 1999 var Senteret i gang med det de kalte «dialogmøter». De inviterte en lang rekke forskjellige instanser og organisasjoner, deriblant Likestillingscenteret, Arbeidstilsynet, nasjonale minoriteter som kvener, romani og roma og ulike frivillige og ideelle organisasjoner. Dette var små, uformelle møter som Senteret tok initiativet til, og de ble for det meste holdt i SMEDs egne lokaler i Prinsens gate. Møtene ga Senteret en mulighet til å treffe ulike instanser og organisasjoner i et lite forum hvor det var lett å snakke sammen. Partene fikk presentere seg og sitt arbeidsfelt, og hadde dermed karakter av informasjonsarbeid. Formen på møtene gjorde dessuten at det var lettere, som Senteret selv sier «å fange opp problematiske temaer eller områder der vi deler interesse og kan innlede samarbeid» (SMEDs årsrapport 1999:12). Møteplanen var lagt opp med en presentasjon av den gjestende organisasjonen der denne ble bedt om å redegjøre for arbeidsformer og innsatsområder for 1999. Senteret presenterte deretter seg selv, blant annet gjennom en presentasjon av virksomhetsplanen for 1999-2001. SMED redegjorde så for hvordan arbeidet skulle igangsettes og organiseres. Avslutningsvis ble samarbeid diskutert. Senteret ønsket å få kjennskap til de forventninger organisasjonene hadde til SMED, finne ut hvilke berøringspunkter en hadde og diskutere eventuelle samarbeidsformer. I en oversikt SMED laget for oppfølging av dialogmøtene heter det at hensikten med møtene var å «finne en formell arena for å definere Senterets rolle» og å «konkretisere samarbeidsformen med andre etater/organisasjoner». Siktemålet med møtene var altså å bli kjent med mange forskjellige aktører, og ikke minst gjøre seg selv kjent, synliggjøre kompetanse og problemområder og diskutere muligheter for samarbeid. Formuleringen «finne en formell arena for å definere Senterets rolle» tyder også på at Senteret var opptatt av grenseoppgangen mellom eget arbeidsområde og arbeidsområdet for de ulike aktørene de hadde møter med, frivillige organisasjoner så vel som offentlige instanser. De frivillige organisasjonene var blant de første som ble invitert.²²⁶ Fra mars 1999 og fram til utgangen av året, hadde SMED møter med ARS, OMOD, SEIF, MIRA-Senteret, Islamsk kvinnegruppe i Norge (IKN) og INLO. NOAS²²⁷ og ungdomsorganisasjonen Ungdom mot Vold var også blant de inviterte. I løpet av

²²⁶ Senteret hadde også dialogmøter med en rekke andre instanser, men i dette kapitlet konsenterer vi oss om de frivillige organisasjonene.

²²⁷ NOAS blir av SMED karakterisert som en innvandrersorganisasjon. NOAS befatter seg imidlertid lite med diskrimineringsproblemer og det forklarer at den relativt beskjedne kontakten som har vært mellom de to organisasjonene.

1999 hadde SMED dialogmøter med noe i overkant av 40²²⁸ organisasjoner/instanser. Av disse kan omtrent 19 kalles NGO'er.²²⁹

OMOD og SMED møttes 28. april 1999. De to organisasjonene ble blant annet enige om henvisning av saker. Ikke minst ønsket OMOD å henvise personer med behov for rettshjelp til SMED. Referatet sier ingen ting om gjensidig henvisning. I SMEDs årsrapport står det imidlertid generelt at gjensidig henvisning er avtalt for å sørge for at saker havner hos den organisasjonen eller etaten som er best egnet til å ta seg av dem (s. 13). OMOD uttrykte en forventning om at Senteret ville bli et «serviceorgan, redskap og alliansepartner» (ref. fra møtet mellom OMOD og SMED). OMOD ønsket også en konkret oppfølging av møtet. Organisasjonen hadde to bestemte saksforhold hvor den kunne tenke seg samarbeid med SMED. Det ene dreide seg om en undersøkelse om advokatens oppfatning av rettssikkerheten i saker der personer med minoritets- eller innvandrerbakgrunn var tiltalt, og den andre om en kartlegging av henleggelse av anmeldte saker vedrørende brudd på straffelovens paragrafer 135a og 349a. Undersøkelsen av advokatens oppfatning av rettssikkerheten ble satt i gang i 2000, og munnet ut i rapporten *Norge – en rettsstat for alle?*. Dette samarbeidet vil bli nærmere beskrevet lenger ut i kapitlet. Den andre undersøkelsen er (etter det vi vet) ikke blitt gjennomført.

ARS og SMED hadde møte 26. april 1999. En var blant annet enige om at de to partene hadde en felles utfordring i arbeidet med å forhindre rasisme og diskriminering. Begge parter understreket at dette ikke måtte føre til at de to instansene gjorde de samme tingene. SMED har sin styrke særlig på det juridiske området, og også her ble det enighet om at ARS skulle henvise personer som oppsøkte dem med saker med juridisk tilsnitt. ARS har mange års erfaring med arbeid mot rasisme og diskriminering, og har drevet mye med informasjonsvirksomhet og medieovervåking. ARS mente også å ha en god del dokumentasjon. På bakgrunn av SMEDs pålagte dokumentasjonsoppgave var det enighet om at de to sentrene måtte kunne dra nytte av hverandres kunnskap og informasjonsgrunnlag. Det ble imidlertid ikke konkretisert hvordan dette skulle foregå i praksis. SMED og ARS var også enige om at det kunne være aktuelt å fronte enkelte saker sammen, og det var åpenhet for å ha felles møter med målgruppen (Referat fra dialogmøtet mellom ARS og SMED). Så vidt vi kan forstå vil «målgruppen» både for ARS og SMED variere fra sak til sak. Det kan dreie seg om personer med minoritetsbakgrunn så vel som offentlige instanser. Ingen av partene ønsket imidlertid å gjøre samarbeid på dette grunnlaget til noen regel. En ønsket snarere å tenke strategisk i forhold til den enkelte sak og det enkelte tema, og å variere samarbeidsformen deretter. Dette gjaldt for øvrig også de andre frivillige organisasjonene. Det ble ikke gjort noen konkret samarbeidsavtale mellom ARS og SMED på dette tidspunktet.²³⁰ I SMEDs egen oppsummering av dialogmøtene står det at ARS og SMED vil foreta gjensidig henvisning av saker, både juridiske og ikke-juridiske, samt bruke hverandres mediaovervåking i dokumentasjonsøyemed.

Møtet mellom SMED og *MIRA-senteret* 28. april, endte uten avtaler om henvisning av saker. Det har ikke vært mulig å finne referatet fra dette møtet, men i følge SMED ble det ikke skrevet referater fra alle møtene, og det er antakeligvis tilfellet her. Etter det vi har forstått på

²²⁸ Det er litt vanskelig å få eksakte tall på dette, da SMEDs oversikt i årsrapporten for 1999 inneholder kategorier som «Organisasjoner i Stavanger og Bergen» og uttrykket ”m.m”.

²²⁹ Dette tallet er også litt omtrentlig, jfr. note over. NGO'er er her forstått som organisasjoner som ikke er offentlige.

²³⁰ SMED og ARS har siden samarbeidet noe i forbindelse med SMEDs kampanje mot utestedsdiskriminering og om en utsendelse av 1400 brosjyrer til alle grunnskoler i forbindelse med FN's verdenskonferanse.

både SMED og MIRA-Senteret, har ikke klimaet for samarbeid vært særlig godt mellom de to instansene. SMED har beklaget dette, ikke minst fordi MIRA-Senteret hører til de få organisasjonene som har en bred kontakt med minoritetskvinner og nyter anerkjennelse på feltet. SMED skriver i oppfølgingsnotatet at MIRA-Senteret ønsket å selge sine tjenester til SMED. Dette gjaldt for eksempel rådgivning, ulike utredningsarbeider osv. MIRA-senterets argument for dette var at de ikke har mye penger, og at flere jobber deltid. Den tiden de jobber ville de bruke på kvinnene som kontakter MIRA. Dersom de skulle samarbeide med SMED og bruke sin kompetanse, syntes MIRA det ville være riktig at et statlig organ som SMED betalte for disse tjenestene. SMED tok spørsmålet opp til vurdering, men avslo senere denne typen samarbeid. Den eneste avtalen som ble gjort på møtet, var at man skulle utveksle advokatkontakter. Vi kjenner ikke til hvorvidt dette faktisk ble fulgt opp i praksis, men SMED har utformet en liste over advokater, og MIRA-senterets kontakter kan muligens være på denne. MIRA-senteret sier selv at de brukte møtet med SMED til å legge fram en rekke problemstillinger, men at de ikke har fått noen tilbakemelding fra SMED i etterkant. MIRA-senteret var ikke minst opptatt av den kvinnekriminerende tre-årsregelen,²³¹ som de ønsket at SMED skulle se på. MIRA-senteret mente at SMED ikke gjorde noe med disse spørsmålene ut fra et juridisk perspektiv, og sommeren 2000 stilte MIRA-Senteret spørsmålet om hva SMED gjør som ikke MIRA-senteret gjør like bra. Vårt intervju med MIRA-senteret og samtaler med medarbeiderne i SMED etterlater et inntrykk av at det har vært problemer med kommunikasjonen mellom de to instansene. Har for eksempel MIRA-senteret tydeliggjort at en ønsket tilbakemelding vedrørende spørsmålene som ble tatt opp på dialogmøtet? Er det manglende tydelighet eller SMEDs manglende interesse for å følge opp, samt kommunisering av dette, som har ført til inntrykket MIRA-senteret sitter igjen med? Det er tenkelig at ulikheter i organisasjonskultur gir seg utslag i «misforståelser». Dette er et spørsmål vi kommer tilbake til senere. Begge sentrene beklager utviklingen i forholdet mellom dem, men uten at det har ført til ytterligere forsøk på å rydde opp i situasjonen. SMED har imidlertid henvist personer til MIRA-senteret, og det har vært noe telefonisk kontakt om ulike problemstillinger.

Kontaktmøtene med *INLO* (oktober 1999) og *SEIF* (17. september 1999) er ikke beskrevet i SMEDs materiale. Det vi vet fra samtaler med SEIF er at det ble gjort avtale om henvisning av brukere. Det samme gjelder trolig for *INLO*. Det er imidlertid verdt å merke seg, at Senteret også senere tok initiativet til å invitere SEIF til et møte om situasjonen spesielt for kvinner og barn. Møtet fant sted hos SMED 8. februar 2001. Det var kun daglig leder som møtte fra SEIF, mens Senteret stilte med alle som var på jobb den dagen, seks medarbeidere. Deltakerne på møtet tok opp flere problemstillinger, blant annet ba SEIF innstendig om at Senteret skulle ta tak i en rekke uheldig forhold som var rapportert fra SEIFs regionskontor i Kristiansand. I følge lederen for SEIF var tilstanden i Agderfylkene ikke bra når det gjaldt diskriminering og tilløp til trakassering av mennesker på etnisk grunnlag. Det ble blant annet avgjort på møtet at SMED skulle reise til Kristiansand for å se på forholdene. Generelt kan vi si at kontakten med SEIF har variert en del. Det samme gjelder for *INLO*. SMED hadde blant annet en god del kontakt med organisasjonen i forbindelse med arbeidet frem mot FN's verdenskonferanse i Durban.

Islamsk kvinnegruppe i Norge (IKN) er en landsdekkende organisasjon for, og med, muslimske kvinner. IKN og SMED ble enige om henvisning for juridisk bistand, og for øvrig

²³¹ Denne regelen innebærer at utenlandske borgere som gifter seg med norske, eller som har fått familiejenforening, kan kastes ut av Norge dersom det blir brudd i samlivet innen tre år etter at de kom til landet. Regelen har stadig vært diskusjonstema i Stortinget. MIRA-Senteret har spesielt vært opptatt av hvordan denne regelen rammer kvinner. Se også Ljoså 2001.

ble det gjort avtale om et samarbeid rundt KRL-faget i skolen, som SMED ganske tidlig fattet interesse for. IKN skulle bidra med innsamling av konkrete historier og eksempler på hvordan muslimske kvinner oppfatter gjennomføringen av dette faget.²³² I perioden 1999 til 2001 hadde SMED og IKN også jevnlig kontakt omkring spørsmål knyttet til hodeplagg og arbeidsliv. Senteret har også hatt kontakt med IKN's regionskontorer. IKN, og delvis SMED, skulle også bidra med informasjon om SMED til enkeltpersoner og grupper som IKN er i kontakt med

Ungdom mot Vold (UmV) og SMED diskuterte blant annet et potensielt samarbeide om en innsats når det gjaldt utestedsdiskriminering. Som vi har sett, har SMED engasjert seg i temaet på flere måter. Så vidt vi vet begrenset samarbeidet seg til UmV' deltakelse på pressekonferansen ved lanseringen av Ali Baba-kampanjen (se ovenfor). Det ble også diskutert et samarbeid om ungdom og arbeidsliv, og om å få til et mottak på UmV's aktivitetshus i Oslo sentrum. Det er litt uklart hva som ligger i ordet mottak. Vi vet at SMED har besøkt aktivitetshuset, men ordbruken i referatet kan tyde på at man planla et rettshjelpsmottak utenfor SMEDs lokaler. Etter hva vi vet har noe slikt aldri kommet i stand, men initiativet er interessant ikke minst når det gjelder å få ungdom i tale.²³³

Ingen av møtene med de frivillige organisasjonene munnet ut i noen fremdriftsplan for samarbeidet. Her ser vi en forskjell fra møter med enkelte andre aktører. Møtet SMED hadde med Arbeidstilsynet i slutten av mars 1999 endte med en tidsplan for oppfølging av de samarbeidsområder som var blitt diskutert. Forslagene inkluderer blant annet innsyn i Arbeidstilsynets erfaringsarkiver (i anonymisert form), utveksling av informasjonsmateriell og videre diskusjoner om SMEDs deltakelse på internopplæringskurs osv. Forslagene til samarbeid fra møtet mellom SMED og ulike aktører på boligmarkedet, deriblant NBBL, USBL og OBOS inkluderes også i en tilsvarende fremdriftsplan. Det ser altså ut til at SMED, i alle fall på papiret, har håndtert fremtidig samarbeid/forpliktelser noe forskjellig avhengig av hvem den andre parten har vært.²³⁴ Det kan selvsagt også tenkes at det ikke har vært noe ønske om å lage slike tidsplaner fra NGO'enes side. Vi ser at «samarbeidsformen» som er valgt mellom SMED og NGO'ene har flere likhetstrekk med den formen for samarbeid som de frivillige organisasjonene allerede driver. Disse organisasjonene har i alle år samarbeidet ad hoc: Noen tar et initiativ som andre i blant inviteres med på. Det kan for eksempel dreie seg om en kampanje eller et utspill i mediene. Enighet om at situasjoner er uholdbare har gjerne ført til felles opprop, uenighet har vært «dysset» ned, og ser ut til å forbli interne spørsmål. Det er lite formalitet mellom organisasjonene, noe som kanskje kan skyldes at mange av aktivistene har vært med i mange år, og det er gjerne personlige bånd mellom dem, uavhengig av hvilken organisasjon de tilhører. Noen av organisasjonene har ytret at det kanskje kunne vært en fordel om de kunne hatt flere formaliserte møtepunkter enn det som er tilfellet nå. De store organisasjonene kunne møttes 3-4 ganger i året for å diskutere samarbeid og felles strategi. Når dette ikke er blitt noe av, skyldes det i følge organisasjonene først og fremst kapasitetsproblemer. Det har for øvrig også vært sagt at bevilgningene til den enkelte organisasjon er avhengig av aktivitetsnivå. Dette forklarer antakeligvis noe av grunnen til at

²³² Rapporten *Når noen er likere enn andre.... Et hefte om religion og livssyn i skolen*, var imidlertid SMEDs produkt, og ble laget som en rapport fra seminaret med samme navn

²³³ De riktige unge kan ofte være vanskelige å komme i kontakt med. Ungdom vil antakeligvis også relativt sjelden oppsøke en rettshjelpsinstans på eget initiativ. Det betyr imidlertid ikke at ikke ungdom også opplever diskriminering (se også del 9.5.1).

²³⁴ Arbeid og bolig er svært viktige områder både når det gjelder integrering og diskriminering, og har hele tiden vært blant kjerneområdene i SMEDs virksomhet. Arbeidstilsynet er en landsdekkende etat med 50 kontorer over hele Norge. SMED så blant annet muligheten for å samarbeide med dette nettverket når det gjaldt Senterets egen landsdekkende funksjon.

den begrensede kapasiteten ikke blir brukt til samarbeid med andre, men snarere til å promotere den enkelte organisasjon. Etablering av samarbeid krever tid og organisering, og kan på mange måter ses som et overskuddsfenomen. På den annen side kan det gi svært gode resultater dersom en klarer å få det til. Et eksempel på dette er nettopp den felles kampen for å skaffe midler. Organisasjonene har for eksempel gått sammen om å drive lobbyvirksomhet. Siste gang de gjorde dette, i 2000, økte den totale potten til de landsdekkende organisasjonene med vel 2 millioner.

9.4.3 *Dialog – og hva så?*

SMED har flere ganger i evalueringsperioden hevdet at de har følt et sterkt krav fra Kommunal- og regionaldepartementet om å samarbeide med NGO'ene. Dialogmøtene viser tydelig at Senteret tok dette kravet innover seg, og hadde vilje til å følge det opp. Dialogmøtene inngår også i strategien for å unngå overlappende virksomhet. SMED hadde for øvrig en betydelig egeninteresse i å starte dialogen tidligst mulig: En rettshjelpsinstans må ha klienter, og NGO'ene har hele tiden, også i utredningen av Senteret som prøveordning, vært betraktet som en viktig kanal for informasjon til potensielle klienter. Ikke alle minoritetspersoner i Norge er like flittige brukere av mediene, og noen av de mest veletablerte organisasjonene framsto sikkert som gode referanser. Et annet spørsmål, som ikke skal følges her og nå, er hvorvidt NGO'enes nedslagsfelt er så stort som mange kanskje umiddelbart antar.

I årsrapporten for 1999 sier SMED seg svært fornøyd med dialogformen og møtene med det Senteret kaller «brukere»²³⁵ (Årsrapporten:12). En rekke aktører på feltet, som blant annet kan fungere som mellomledd mellom SMED og personer som har behov for juridisk bistand, har møtt Senterets medarbeidere, og er gjort kjent med hva SMED kan tilby. Senteret så et potensiale «for å videreutvikle samarbeidet med diverse aktører i året som kommer» (Årsrapporten:13). I protokollen for SMEDs andre styremøte i 1999, av 6. mai 1999, blir dialogmøtene beskrevet som en faktor når det gjelder å strukturere Senterets arbeid og skape samspill mellom organisasjonens medarbeidere. Daglig leder har siden uttrykt viktigheten av å ha konkrete samarbeidsprosjekter. Slik SMED ser det, er det den eneste muligheten en har til å synliggjøre at en ikke konkurrerer, men arbeider sammen for felles mål. I det følgende skal vi se på to ulike prosjekter der SMED har samarbeidet med frivillige organisasjoner. Formålet med gjennomgangen av «cases» er å vise hvordan SMED arbeidet/arbeider i forhold til de frivillige organisasjonene, og samtidig synliggjøre ulike betingelser for samarbeid.

*Case 1: Samarbeidet med OMOD om rapporten Norge – en rettsstat for alle?*²³⁶

Møtet mellom SMED og OMOD i april munnet som tidligere nevnt ut i et forslag om å undersøke rettssikkerheten for personer med minoritetsbakgrunn under domstolsbehandling (se også kapittel 6). Problemstillingen var ikke ny, og ble blant annet aktualisert i rapporten fra arbeidsgruppen som utredet SMED. Advokatene John Christian Elden, Pål Haugland og Berit Reiss-Andersen, som ble styreleder i SMED i september 2000, møtte arbeidsgruppen under utredningsarbeidet, og alle tre «la vekt på at personer med innvandrerbakgrunn er en

²³⁵ SMED bruker betegnelsen «bruker» på minst to måter. For det første benyttes den om klienter og andre som kan tenkes å ha behov for rettshjelp (potensielle brukere). For det andre henspiller den på instanser som for eksempel frivillige organisasjoner, bedrifter, offentlige etater etc. Disse kan ha behov for Senteret kompetanse, men ikke fordi de har behov for rettshjelp.

²³⁶ Fremstillingen baserer seg på følgende kilder: Intervjuer med medarbeidere i SMED og OMOD, brev til Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg, protokoller fra styremøter i SMED sommer og høst 1999 og telefonsamtale med OMOD i februar 2003.

gruppe som stiller svakere i det norske rettsapparatet» (*Utredning av prøveordning:25*). Advokatene hevdet også at rettens medlemmer ikke lett identifiserer seg med personer med annen hudfarge og bakgrunn, og språkproblemer og manglende kunnskap om det norske systemet og samfunnet kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem. Dette er senere bekreftet i rapporten *Kommunikasjon og rettssikkerhet* (Andenæs et. al 2000) som ble skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. En av advokatene kritiserte også holdningene i både politiet og domstolene. I protokollen fra styremøte 4/99, 16. august 1999, er det referert at Senteret, sammen med OMOD, skulle foreta en undersøkelse blant advokater. Undersøkelsen ville bli utført ved hjelp av et spørreskjema som skulle sendes til et utvalg advokater i løpet av høsten 1999. Spørreskjemaet ble utformet i diskusjon med flere, blant andre advokat Jon Rud i Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg og professorene Nils Christie og Kristian Andenæs ved Universitetet i Oslo.²³⁷ SMED søkte Advokatforeningen om tillatelse til å bruke deres adresselister, og da dette ble godkjent, sendte Senteret ut spørreskjema til ca. 1300 advokater over hele landet. Svarprosenten var lav. Under 20 prosent av de som fikk skjemaet, 248 advokater, sendte det tilbake i utfylt stand.²³⁸ Enkelte av advokatene hadde også unnlatt å svare på en del spørsmål, noe som innebærer at svarprosenten for noen problemstillinger er enda lavere. Vi skal ikke gå nærmere inn på selve undersøkelsen, men i stedet se litt på samarbeidet mellom de to instansene. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at den frivillige organisasjonen OMOD får en relativt sterkt stemme i denne fremstillingen.

Initiativet til undersøkelsen kom altså fra OMOD, men det ser ut som om styringen, særlig i oppstarten av prosjektet, i stor grad ble overtatt av SMED. Senteret sier selv at de har vært «tøffe» i relasjonen til OMOD. Etter at SMED hadde informert styret om undersøkelsen på årets fjerde styremøte i august 1999, inngikk Senteret et samarbeid om spørreskjemaet, og søkte Advokatforeningen om tilgang til lister over advokater. Alle data, dvs. svarene fra advokatene ble sendt til SMED og det var SMED som sendte ut purrebrev og sørget for å få dataene inn før utgangen av 1999. Fra nyåret 2000 kom OMOD sterkere inn i bildet i analyseringen av dataene og utskrivningen av materialet. En av OMODs medarbeidere, som ikke hadde vært involvert i oppstarten, sto for hele den praktiske gjennomføringen fra OMODs side, og deltok aktivt i skrivearbeidet. Manuskriptet til rapporten gikk frem og tilbake mellom de to instansene. Samarbeidet forløp imidlertid ikke helt uten gnisninger: Blant annet var det en del kommunikasjonsproblemer, og begge parter var til tider misfornøyd med samarbeidet, men av helt ulike grunner. For OMOD dreide det seg hovedsakelig om tidsplanen som organisasjonen opplevde som noe stram. Organisasjonen hevder selv at de var mest opptatt av kvaliteten på innholdet i rapporten, og mindre opptatt av tidspunktet for utgivelse. For SMED handlet det imidlertid om *både* kvalitet og tid, men som vi skal se senere er ikke nødvendigvis kvalitetsaspektet det mest fremtredende.²³⁹ Flere ganger i prøveperioden har Senterets medarbeidere gitt uttrykk for at å ha følt et (uuttalt) press om å vise til noe, om å prestere (for mer om dette, se kapittel 8). Senteret hadde dessuten flere prosjekter under arbeid (bl.a. et samarbeid med ARS) og hadde derfor et behov for å arbeide

²³⁷ Dette var før vi hadde fått oppdraget med evalueringen av SMED.

²³⁸ De fleste forskere ville neppe ha slått seg til ro med en så lav svarprosent. I forskningsprosjekter der en benytter kvantitative metoder i form av spørreskjemaer er det også vanlig å sende ut et par puringer, litt avhengig av hvem undersøkelsen retter seg mot (eks. hvor «ressurssterke» en regner personene i utvalget for å være). SMED sendte kun en puring.

²³⁹ En kan naturligvis diskutere hva kvalitet betyr. SMED har hele tiden vært opptatt av et faglig godt arbeid, med det vil sikkert også være uenighet om hva som er faglig godt arbeid. Kriteriene for dette varierer, antakelig også hos SMED, og vil for eksempel være avhengig av hva man velger å kalle det man gjør (forskning el.lign.). Senteret har ofte valgt å kalle sine arbeider for en kartlegging. Det er dessuten et spørsmål om hvor mye ressurser man har "råd til" å legge i rapportene.

mest mulig effektivt. SMED ønsket antakeligvis også raskt å sette spørsmålet på den offentlige dagsorden for på denne måten å profilere seg på feltet. Ønsket om raske resultater var nok derfor langt større for SMED enn for OMOD. Det var noe uenighet om innholdet i rapporten. SMED satte i stor grad rammer og grenser for hva rapporten skulle inneholde og for saklighetsnivået, men også OMOD var opptatt av at rapporten skulle være et saklig bidrag i debatten. Dessuten hevdet OMODs representant at han var opptatt av et høyt presisjonsnivå i formuleringene. OMOD ønsket imidlertid å benytte noen saker som eksempler, men i følge SMED holdt ikke disse sakene mål, noe OMOD i ettertid har sagt seg enig i. SMED fikk altså det siste ordet. Daglig leder sa det på denne måten: «Noen av de forslagene de (*OMOD, vår kommentar*) har kommet med, gikk mye lenger enn det vi foreslo, så det har vi ikke ønsket å ta med».

Dette synliggjør hvordan OMODs lange erfaring med arbeid innenfor diskrimineringsfeltet likevel mangler «autoritet» stilt overfor SMEDs profesjonelle tilnærming og solide faglige ekspertise når det gjelder jussen. SMED var også opptatt av at svarprosenten var lav (jfr. over), og at det derfor var god grunn til å være nyansert, men begge instansene forholdt seg til at studien var et pilotprosjekt som i det minste kunne tegne et bilde det ville være verdt å studere videre. Den faglige uenigheten var tydeligvis ikke så stor, men illustrerer antakeligvis noe av forskjellen i måten de to instansene arbeider på. OMOD har tradisjon for å bruke enkeltsaker i større grad enn SMED, og kjører dem så langt det er mulig. SMED, derimot, betrakter sakene gjennom sine «juridiske briller», noe som skaper begrensninger fordi forskjellsbehandling ikke er lett å bevise med det juridiske verktøyet. Enkeltsaker hos SMED kan være et godt utgangspunkt for prinsipielle debatter, men bruken av sakene har vært mer forsiktig enn den har vært hos OMOD. Enkeltsakene benyttes mest i Senterets Underveisrapporter, men derimot ikke i mediene, med mindre klienten selv går ut med saken (se også kapittel 6). Daglig leder beskriver denne forskjellen slik: «De jobber på en annen måte opp mot mediene, de bruker enkeltsaker, mens vi mener at vi kan bruke det stoffet som vi har»²⁴⁰ OMOD har uttalt at de var uenig i strategiene for å markedsføre rapporten, som blant annet innebar å bruke et reklamebyrå for å innkalle til pressekonferanse, men innrømmet at det hadde mest å gjøre med at organisasjonen ikke selv ville vært i stand til å betale for en slik tjeneste. Senteret var derimot opptatt av pressedekningen og måten den foregikk på. Dette er også en del av SMEDs profileringsvirksomhet. OMOD hevdet at de var lite tilfredse med måten rapporten ble lansert på. Etter deres mening kunne samarbeidet definitivt vært bedre. Tidspunktet for lanseringen ble etter OMODs utsagn flyttet på kort varsel, og i en tidsperiode hvor bemanningen på OMODs kontor var svært begrenset. Dette førte ganske riktig til at SMED ikke fikk kontakt med noen av OMODs medarbeidere, og pressemeldingen og rapporten ble dermed sendt ut uten OMODs medvirkning. SMED stilte dessuten på Dagrevyen for å snakke om rapporten uten at OMOD var til stede. Resultatet ble at OMOD i etterkant foretok sin egen «lansering» gjennom et større oppslag i Dagsavisen. SMED på sin side opplevde OMOD som lite forutsigbare, noe som var et stort frustrasjonsmoment for dem. I tillegg mente Senteret at det var uheldig for OMOD at man fikk et litt for nært innblikk i måten OMOD drev kontoret sitt på, fordi det strengt tatt ikke var noe SMED skulle mene noe om. Når de var samarbeidspartnere var det imidlertid visse behov Senteret mente burde være dekket, for eksempel det å vite når den andre parten har kontortid. SMED benytter her en ganske formell stil. En av grunnene til at en ikke fikk tak i noen på OMODs kontor, var blant annet at organisasjonen deltok på en konferanse. Det ville sikkert vært mulig å finne andre måter å komme i kontakt med organisasjonen på dersom SMED hadde satt mye inn på det.

²⁴⁰ Vi oppfatter henne slik at SMED har nok dokumentasjon, slik at de ikke trenger enkelte saker.

OMODs hovedinntrykk av samarbeidet var imidlertid at SMED tok mer hensyn til andre aktører eller partnere i prosjektet enn de tok til OMOD.²⁴¹

Rapporten ble sendt til trykkeriet 10. april 2000, og lanseringen var planlagt å finne sted i uke 19 (8.-15. mai). I følge OMOD ble tidspunktet for lanseringen flyttet fra 10. mai til etter 22. mai eller til første uke i juni. Lanseringen av rapporten fant imidlertid sted 14. mai, bare en halv uke etter den opprinnelige datoen. Det er mye som tyder på at kommunikasjonen mellom de to organisasjonene ikke har vært god nok, men i følge SMED skyldes lanseringen uten OMOD først og fremst at det ikke var mulig å få kontakt med organisasjonen. Det er imidlertid et spørsmål om SMEDs fremgangsmåte ville ha vært den samme dersom samarbeidspartneren hadde vært et offentlig organ eller en aktør innenfor næringslivet. Umiddelbart finner vi dette lite trolig, men vi ser også muligheten for at en slik samarbeidspartner stort sett er mer tilgjengelig enn det OMOD var. Det spørs om det ikke likevel er en iboende skjevhet i relasjonen mellom SMED og OMOD. Her opplever vi aktører på ulikt nivå, der den ene parten så å si har makt, eller posisjon, til å ta avgjørelser over hodet på den andre. I dette caset ser vi også at SMED fremstår som en instans som opptre mer formelt, og ønsker å bli vurdert som en seriøs aktør, noe som kontrasteres av OMODs mer uformelle, og kanskje mer aktivistpregede, stil. I løpet av evalueringstiden har vi av og til erfart at SMED blir blandet sammen med NGO'ene.²⁴² Det eksempelvis skjedd etter at Senteret, på en som oftest svært saklig måte, har talt «the establishment» midt imot, for eksempel i mediene, eller som da de støttet Committee on Elimination of Racial Discrimination (CERD) i den sterke kritikken av Norges arbeid på antidiskrimineringsfeltet i 2000.²⁴³ Noe av forklaringen kan være at selv om senteret fremstår som ryddig og profesjonelt i sin måte å argumentere og handle på, så ivaretar de samtidig godt sin rolle som «vaktbikkje», noe flere av NGO'ene sier seg enig i. Senteret fremstår også som lite «statlig» i sin ubyråkratiske og fleksible handlemåte (se kapittel 6), noe som muligens influerer folk til å tro at de ikke er statlige. Det er imidlertid verdt å merke seg at SMED langt fra fremstår som en NGO i samarbeidet med OMOD. Selv om personene i samarbeidet ikke ser på hverandre som ulikeverdige, er det mye som tyder på at instansene som sådan ikke er likeverdige i samarbeidet.

Til tross for den litt uheldig avslutningen på et flere måneder langt samarbeid, har OMOD sagt seg fornøyd med rapporten. Organisasjonen har benyttet rapporten i flere sammenhenger, blant annet i møter med Dommerforeningen, Advokatforeningen og med dommere i Oslo tingrett.²⁴⁴ SMED og OMOD hadde dessuten et felles møte med Høyesterettsjustitiarius. Både SMED og OMOD er enige om at rapporten har vært svært brukbar i flere sammenhenger, og SMED har brukt rapporten til å komme med flere anbefalinger, blant annet når det gjelder etterutdanning av dommere. OMOD mener dessuten generelt at samarbeid er viktig, og at det ideelt sett burde satses på å gjennomføre flere prosjekter. Organisasjonen fremhever ofte betydningen av å stå samlet om viktige og vanskelige problemstillinger, men innrømmer samtidig at samarbeid ofte er et kapasitetsspørsmål. Dette med kapasitetsspørsmålet tas opp senere i kapitlet.

²⁴¹ Institutt for retts sosiologi (Andenæs), reklamebyrået, mediene.

²⁴² Blant annet har frivillige organisasjoner hevdet at SMED er blitt invitert til konferanser der det ikke er naturlig å invitere statlige organer, og at det ikke har gått klart fram at SMED er et statlig organ.

²⁴³ En dommer i Oslo tingrett karakteriserte også SMED som en «interesseorganisasjon».

²⁴⁴ I et intervju med en dommer i Oslo tingrett ble det rettet kritikk mot rapporten, jfr. kapittel 6.

*Case 2: Ullersmoprojektet – et samarbeid mellom ARS og SMED*²⁴⁵

Selv om det første møtet mellom ARS og SMED ikke endte med noe konkret forslag til samarbeidsprosjekt, skulle det ikke gå lang tid før et prosjekt var under planlegging. Allerede høsten 1999 tok SMED kontakt med ARS for å lodde stemningen for deltakelse i et lite forskningsprosjekt ved Ullersmo landsfengsel (nå Ullersmo fengsel). Prosjektet var foranlediget av et besøk SMED foretok i fengslet sammen med fengselsgruppa til Juss-Buss i august 1999. Her møtte SMED mange av de utenlandske fangene som sonet på Ullersmo, og fikk et lite innblikk i noen av de problemene de møter i sonings situasjonen. En av fangene ønsket selv å foreta en undersøkelse av forholdene for fanger med utenlandsk bakgrunn. SMED tente på denne ideen og skisserte et opplegg som ble sendt til fengslet i midten av september. Det var meningen at fangen selv skulle stå for gjennomføringen av undersøkelsen, men dette opplegget fikk ikke gehør hos fengselsledelsen. Innvendinger til dette første prosjektutkastet kom også fra Justisdepartementet. SMED tok dette til etterretning, og utformet et nytt forslag til prosjektbeskrivelse som ble sendt Ullersmo 29. november og Justisdepartementet dagen etter.

Den nye prosjektbeskrivelsen hadde følgende overordnede problemstilling: *Møter innsatte med minoritetsbakgrunn forskjellsbehandling på grunn av sin etniske opprinnelse på Ullersmo landsfengsel?* Planen var å intervju tre kategorier fanger i fengslet i den hensikt å prøve å få et bilde av om forholdene for utenlandske fanger skilte seg fra forholdene til de norske fangene. SMED ville derfor intervju utenlandske fanger uten tilknytning til Norge, fanger med flyktning- eller innvandringsbakgrunn og fanger som var etnisk norske. I tillegg ønsket en å intervju en del ansatte. Senteret hadde allerede drøftet problemstillingene med ARS, og i brevet til Ullersmo anførte SMED blant annet erfaringene til de frivillige organisasjonene som grunnlag for undersøkelsen. Valget av ARS som samarbeidspartner i prosjektet synes nærliggende, tatt i betraktning at en av ARS' medarbeidere gjennom mange år er sosiolog. Ingen av medarbeiderne hos SMED vurderte sin fagbakgrunn som relevant, og de manglet erfaring med forskningsintervjuer. Dessuten regnet SMED fengsels sosiologien som et spesielt område. Sosiologen hos ARS har kriminologi i sin fagkrets, og har lang erfaring med arbeidet mot diskriminering og rasisme. ARS hadde også kontakt med flere fanger med minoritetsbakgrunn, noe en regnet kunne være en «brekkstang» for å skaffe informanter blant fangene. ARS på sin side hadde stor interesse av å få gjennomført en slik undersøkelse. Organisasjonen visste fra sin kontakt med fanger med minoritetsbakgrunn og/eller utenlandsk statsborgerskap, at mange opplevde problemer i fengsel som de relaterte til sin utenlandske opprinnelse. Sosiologen så på samarbeidet med SMED som en unik mulighet til få studere forholdene i et fengsel som det ikke har vært lett å få innpass i, en faglig svært interessant utfordring. Samarbeidet ble etablert tidlig høsten 1999, og det ble skrevet en detaljert samarbeidsavtale mellom de to instansene. Avtalen inneholdt blant annet formuleringer om hvilket ansvar de to instansene hadde når det gjaldt gjennomføringen av prosjektet.

Prosjektskissen som ble sendt Ullersmo i november 1999 var diskusjonsgrunnlag for et planlagt møte mellom SMED, ARS og Ullersmo landsfengsel i midten av desember samme år. Resultatet av møtet var meget positivt. Direktøren på Ullersmo mente prosjektet var viktig, og ønsket Ullersmo innlemmet som part i samarbeidet, slik at det hele fremsto som et prosjekt i regi av SMED, ARS og Ullersmo fengsel. Direktøren foreslo selv at sosiologen skulle ha en observasjonsperiode i fengslet for å gjøre seg kjent med forholdene. Resultatene av

²⁴⁵ Fremstillingen er basert på følgende kilder: Intervjuer med medarbeidere i SMED og ARS, Senterets brev til henholdsvis Ullersmo fengsel og Justisdepartementet, SMEDs utkast til prosjektskisse fra høsten 1999, styreprotokoller, notat til styret i desember 2001 og oppklarende telefonsamtaler med SMED.

observasjonene skulle danne grunnlaget for intervjuene med fangene, for den videre fremdriftsplanen og for eventuelle endringer i prosjektskissen. Observasjonene ble planlagt gjennomført i uke 8 og 9 i 2000. Fremdriftsplanene for undersøkelsen hadde 15. juni 2000 som dato for overlevering av rapporten til trykkeriet. Slik skulle det imidlertid ikke gå. Hovedgrunnen til dette var at SMED sendte sin prosjektskisse til Justisdepartementet for godkjenning. Senteret har i samtaler med oss beskrevet det som «strategisk riktig av dem» å spille på lag med departementet på denne måten. Vi har etter hvert fått vite at det var direktøren ved Ullersmo fengsel som fortalte SMED at prosjektskissen måtte godkjennes av Justisdepartementet. SMED sendte søknaden og prosjektbeskrivelsen først til Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste og siden til Justisdepartementet. Saksbehandlingen ble svært langvarig, og stadig nye dokumenter og tilleggsopplysninger ble etterspurt. Til tross for at undersøkelsen ikke var konsesjonspliktig, innhentet Justisdepartementet en uttalelse fra Rådet for taushetsplikt og forskning.²⁴⁶

3. mai 2001 fikk SMED endelig tillatelse fra Justisdepartementet. Senteret opprettet umiddelbart kontakt med Ullersmo, og fengslet var innstilt på å legge til rette for intervjuene. Sosiologen fra ARS hadde i mellomtiden foretatt den foreslåtte observasjonsperioden i fengslet: I oktober 2000 var han en uke i fengslet. Han fikk god kontakt med de ansatte, og ble møtt med stor velvilje. SMED fikk hans referat som ble brukt til å bearbeide prosjektskissen med tanke på intervjuene.

Avtalen med Ullersmo var at intervjuundersøkelsen skulle settes i gang allerede i juni. Alle de involverte, også ARS, deltok i et møte på Ullersmo i midten av juni, der det ble lagt en plan for intervjuene og levert ut et skriv om undersøkelsen som skulle gå til fangene og de ansatte i fengslet. Følgende uke, nærmere bestemt 20. juni skulle det være møte i referansegruppen som besto av personer fra Institutt for kriminologi og Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS). Like før møtet sendte ARS beskjed om at sosiologen ikke ville greie å gjennomføre intervjuene i juni fordi han skulle ut i permisjon i september. Avgjørelsen var tatt av styret i ARS, men sosiologen har selv fortalt oss at det var svært mange oppgaver han måtte gjøre ferdig før permisjonstiden begynte. Han var i lang tid blitt frigjort fra større oppgaver, noe som innebar at han ikke gikk inn i langvarige prosjekter i ARS. Forutsetningen for dette var en regnet med at prosjektet på Ullersmo skulle i gang så fort som mulig. Til slutt bestemte ARS likevel at han måtte steppe inn i større prosjekter, og det var dette som førte til den store arbeidsmengden rett før han gikk i permisjon. Usikkerheten om når tillatelsen fra Justisdepartementet ville komme gjorde også at det ikke hadde vært mulig å legge inn noen «åpninger» i den siste tiden før permisjonsperioden. Dette viser sårbarheten i en liten (og frivillig) organisasjon og viktigheten av at arbeidsmengden er noenlunde forutsigbar. Avgjørelsen til ARS ble tatt på bakgrunn av at SMED ville gjøre unna intervjuene og rapportskrivningen på seks til syv uker fra og med juni 2001. Dette var både for lang og for kort tid for ARS. En kunne vanskelig binde opp sosiologens tid så lenge, og organisasjonen vurderte de seks til syv ukene som altfor kort tid for å fullføre intervjuer, analysere og skrive en ordentlig rapport. Denne siste vurderingen var ikke minst sosiologens, som vurderte den knappe tidsrammen som faglig uforsvarlig. SMED tilbød da at noen andre kunne skrive ut

²⁴⁶ En kan stille minst to spørsmål i denne sammenheng. For det første: Hvorfor forlangte direktøren på Ullersmo at Senteret kontaktet Justisdepartementet? Dette burde ikke ha vært nødvendig, med mindre det finnes grunner vi ikke kjenner til som knytter seg til at SMED er et forvaltningsorgan. For det andre: Hvorfor satte Justisdepartementet i gang en slik «papirmølle» før de ga klarsignal? Mye tyder på at departementet ikke har kunnskaper om hva som kreves for å godkjenne et forskningsprosjekt basert på intervjuer med mennesker som selv kan gi sin tillatelse (konsesjon). Ullersmo kunne dessuten ha godkjent prosjektet uten å blande Justisdepartementet inn i saken. SMED ønsket antakeligvis et godt forhold til Justisdepartementet, men her virker det som om Senteret har manglet både kunnskap og gode rådgivere.

resultatene slik at sosiologen fra ARS bare kunne foreta intervjuene, et arbeid som man mente kunne gjennomføres på en uke. Dette ble ikke god tatt av ARS. Sosiologen var ikke villig til bare å gjøre grunnarbeidet. Et premiss for å være med i prosjektet var ikke minst muligheten til å arbeide faglig med analysering og utskrivning, så vel som med innsamling, av dataene. SMED opplevde at dette var en meget vanskelig situasjon, og har selv anført at de var usikre på hvor lang tid det ville ta før ARS realistisk sett kunne være i stand til å delta i prosjektet igjen. Senteret regnet med at det ville ta minst ett år, og vurderte det til å være for langt frem i tid. SMED ville gjerne gjennomføre prosjektet mens alt lå til rette: Ullersmos ledelse og ansatte var klare til å ta imot ARS og SMED, referansegruppen var på plass og undersøkelsen var faglig forberedt. Senteret valgte derfor å avvikle samarbeidet med ARS, og lette i stedet etter andre løsninger. KRUS var en mulig samarbeidspartner, men Forsknings- og utdanningsavdelingen på KRUS kom relativt fort med en negativ tilbakemelding. SMEDs inntrykk er at avslaget dels skyldtes for stort arbeidspress og dels politisk motstand innad i KRUS.

ARS mottok meldingen om det avbrutte samarbeidet med frustrasjon og til dels sterk irritasjon.²⁴⁷ Sosiologen opplevde også at han ble «vraket» eller «sparket» som prosjektmedarbeider til tross for at han regnet samarbeidet som et samarbeid mellom to likeverdige parter, noe som skulle tilsi at ARS burde hatt et ord med i laget når det gjaldt utviklingen i saken. Vi har ikke sett brevet fra SMED der samarbeidsavtalen ble sagt opp, men ARS har fortalt at de likte ordlyden i dette brevet dårlig. SMED på sin side var sterkt kritisk til at avgjørelsen fra ARS om å takke nei til deltakelse sommeren 2001 kom så sent, og sågar etter at det var avholdt et planleggingsmøte på Ullersmo der sosiologen var til stede. ARS' medarbeider tar selvkritikk for at han ikke på dette møtet reservert seg når det gjaldt hva resten av hans organisasjon kunne komme til å mene om den praktiske gjennomføringen. I et notat til styret av 4. desember 2001 argumenterte SMED med at en nå var kommet til et punkt der det å la Ullersmoprojektet trekke enda lenger ut i tid virket som ufornuftig bruk av Senterets personalressurser. Senteret anførte også at det har vært lagt uforholdsmessig mye arbeid i dette prosjektet tatt i betraktning at det bare skulle være en mindre kartlegging. SMED beklager at prosjektet fikk et slikt endelikt ikke minst fordi man anser prosjektet for viktig. De har også fått en rekke tilbakemeldinger, både fra ARS, OMOD, SEIF og Islamsk råd, som tyder på at forholdene for utenlandske innsatte bør følges opp fra et diskrimineringsperspektiv (se også notat til styret av 4.12.01:2). Dette er et område der en mangler kunnskap. Forholdene for denne gruppen er heller ikke behandlet av Lovutvalget for lov mot etnisk diskriminering (se NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*). Senteret har derfor besluttet å formidle problemstillingene til forskningsmiljøer som kan være interessert.²⁴⁸ SMEDs argumenter for å avslutte prosjektet er gode, men kan like gjerne sies å gjelde ARS. Også ARS hadde lagt ned en god del ressurser i prosjektet, blant annet ved å frigjøre sin medarbeider fra andre oppgaver. Det var vanskelig for organisasjonen å forstå hvorfor et prosjekt som allerede hadde trukket så langt ut i tid ikke kunne utsettes et halvt år til. Etter hva vi kan bedømme har både SMED og ARS opplevd stor frustrasjon hver på sin

²⁴⁷ Organisasjonen har imidlertid ikke gitt noen skriftlig tilbakemelding til SMED, som derfor har fått vite om frustrasjonen muntlig ved uformelle møter.

²⁴⁸ Imidlertid må en spørre om hvor lett det vil være for en forskningsinstitusjon å få innpass med et tilsvarende prosjekt når et statlig forvaltningsorgan har brukt bortimot to år på å få tillatelse til prosjektet. Det er lite trolig at en ny forskergruppe vil få innpass uten å gå nye runder med Ullersmo fengsel. Dette handler ikke minst om personlige relasjoner og fengslens behov for kontroll med virksomhet som foregår på fengselsområdet. En av oss har egen erfaring med Ullersmo fengsel som kort er nevnt i et arbeid om fengselsbetjenter (se Grøvdal 2001:11).

kant. Det synes likevel åpenbart at ingen av organisasjonene har gjort noe ordentlig forsøk på å få ”ryddet” opp i interessekonflikten.

Det er også interessant at styret i SMED ikke stilte spørsmål til skrinleggingen av Ullersmoprosjektet, men godtok det som «fait accompli». En kan vel ikke si at det er styrets rolle å styre bruken av medarbeidernes tid, og SMED betegner videreføringen av prosjektet som «ufornuftig bruk av personalressurser». Det er imidlertid fullt mulig å snu argumentet på hodet og si at prosjektet burde gjennomføres nettopp fordi det man hadde lagt så mye ressurser i det. Det kan ha spilt inn at saken, slik vi ser det, ble presentert som «ferdig», noe som kan ha vanskeliggjort ytterligere diskusjoner om temaet fra styremedlemmenes side. Det kan også være at styret ikke fant saken interessant nok. Vi har imidlertid allerede sett at den nåværende styrelederen har vært opptatt av behandlingen av minoritetene i rettsapparatet, og det kunne derfor vært naturlig å følge opp *Norge – en rettsstat for alle?* med en undersøkelse om personer som var idømt fengselsstraff.²⁴⁹ SMED selv angitt det som en viktig grunn til å gjennomføre prosjektet.

Senterets avgjørelse i Ullersmosaken fremstår som velbegrunnet, men en kunne tenkt seg muligheten av at man hadde bedt om at styret diskuterte avgjørelsen (se også kap. 7). Styrets rolle er å være en støttespiller for Senteret, men ikke minst å komme med innspill og argumenter i ulike sammenhenger. Styreleder for SMED problematiserte dette i et intervju: Hennes spørsmål var om en lett lar seg imponere av den kompetente staben i Senteret og derfor er mindre aktive i styringen enn et styre burde være.

9.4.4. Samarbeidets gleder og sorger

Det er gått bortimot fire år siden disse samarbeidsavtalene ble inngått mellom SMED og OMOD/ARS. Utfallet av samarbeidet ble som vi har sett, svært forskjellig for de to frivillige organisasjonene. OMOD har fått sin rapport, og har anvendt den i ulike sammenheng. Organisasjonen har uttrykt at den er positiv til samarbeid, og gjerne kunne tenke seg flere samarbeidsprosjekter. ARS har ikke noe å vise til, og det er skuffelse over at det gikk som det gikk. Det var første gang organisasjonen hadde opplevd en slik slutt på et prosjekt. ARS er ikke imponert over prosjektstyringen til SMED. ARS har også sagt ting som tyder på at en følte seg mindre likestilt i dette prosjektet enn i andre prosjekter organisasjonen har deltatt i. Utfallet av Ullersmoprosjektet gjør det heller ikke fristende å gå inn i et nytt samarbeid med SMED. Vi kan registrere at flere av de «trekkene» SMED foretar seg i samarbeidet med frivillige organisasjoner oppfattes som mindre positive. Skjevheten i relasjonen mellom det «tunge» forvaltningsorganet og NGO'ene kommer fram, om enn på forskjellig måte. OMOD blir faglig underlegen SMEDs tunge juridiske kompetanse, mens ARS ikke stiller dårligere faglig når det gjelder Ullersmoprosjektet. Begge organisasjonene behandles imidlertid som «lettvektere» i deler av samarbeidet: OMOD «fortrenges» under lanseringen av rapporten – i følge SMED fordi organisasjonen ikke er mulig å få kontakt med. ARS får ikke fullføre prosjektet fordi organisasjonen ikke ser seg i stand til å følge opp SMEDs tidsplan.

ARS mener at forutsetningen for å samarbeide er at man får noe igjen. Organisasjonen sammenlikner samarbeidet med SMED med møter med departementet hvor en er blitt bedt om å komme med innspill. Også i KRD møtes man på ulik måte fra sak til sak. ARS hevder i

²⁴⁹ SMED har også gjort fremstøt for å få til en undersøkelse av eventuelle forskjeller i utmålt straff i saker som ellers er tilnærmet like (for eksempel narkotikasaker, der en blant annet kunne se på variabler som kvantum stoff og eventuelle tidligere dommer).

imidlertid at åpenhet og positiv interesse gjør det mer fristende å gjøre en god jobb. Dersom en blir møtt med negativitet eller likegyldighet fremmer det ikke akkurat samarbeidsviljen. SMED fremstår her som noe egenrådige. For ARS' del blir dette beskrevet som en barriere for videre samarbeid. Vårt inntrykk er, som sagt, at det kunne vært gjort mer fra begge organisasjonenes side når det gjelder kommunikasjon. En samtale mellom de opprinnelige partene kunne kanskje avklart situasjonen. SMED har gitt uttrykk for at de ikke vet hvordan ARS har reagert på utfallet saken fikk, men har heller ikke gjort noe for å finne ut av dette. Kommunikasjonen med OMOD synes heller ikke å ha vært spesielt god. Når det gjelder OMOD ser vi imidlertid at det å få et, i ordets rette forstand, brukbart resultat likevel blir et godt «plaster på såret». Samarbeidsprosjektene synliggjør forskjellene i organisasjonskultur mellom SMED og NGO'ene godt. Samarbeidspartnerne ville sannsynligvis tjent på å starte prosessen med en forventningsanalyse. I stedet synes det som om en har forutsett likheter i rammebetingelser og organisasjon som ikke er til stede.

SMED har ikke inngått avtaler om konkrete samarbeidsprosjekter med disse eller andre NGO'er etter disse to prosjektene²⁵⁰. I 2001 samarbeidet imidlertid SMED og ARS om utsendelsen av brosjyrer til alle landet grunnskoler i forbindelse med FN's dag mot rasisme. Vi har allerede sett noen av argumentene de frivillige organisasjonene brukte for å forklare hvorfor de ikke samarbeider mer enn de gjør. Kapasitetsproblemer, ikke minst på grunn av behovet for å holde et høyt aktivitetsnivå i egen organisasjon for å få penger, var kanskje det viktigste argumentet. Kapasitetsproblemer er sikkert også et relevant argument for Senteret. SMED har hele tiden hatt få ansatte, og har tatt på seg et bredt spekter av oppgaver. Dette har til tider ført til en svært stor arbeidsbelastning på de ansatte (se også kapittel 8). Også for SMED har det vært viktig å fremheve seg selv, ikke for å få midler, men for å rettferdiggjøre sin eksistens i prøvetiden. En kan heller ikke se bort fra at et visst konkurransemoment har gjort seg gjeldende. Som tungt statlig forvaltningsorgan skulle en kanskje ikke forvente at SMED ville se på noen frivillige organisasjoner som konkurrenter, men en kan ikke se bort fra at det har vært viktig å være «først på banen» i enkelte saker, og at det har ført til at Senteret har holdt «enkelte kort tett inn til brystet».

Dette er vår tolkning: SMED selv gir mer uttrykk for at de tror det er de frivillige organisasjonene som føler at de har fått en konkurrent. Senteret har også uttrykt at de synes det har vært vanskelig å forholde seg til de frivillige organisasjonenes manglende struktur, selv om oppfatningen av NGO'enes innsats ser ut til å ha endret seg under prøveperioden. Senteret har for eksempel gitt uttrykk for en viss forståelse for de frivillige organisasjonenes stil og arbeidsmåter. Både når det gjelder konkret samarbeid, og også ellers, ser vi imidlertid at SMEDs mer profesjonelle, strømlinjeformede stil og høye arbeidstempo ofte kolliderer med NGO'enes stil, som nok kan være arbeidssom, men som likevel fremstår som noe mer «laid back». NGO'ene på sin side kan heller ikke sies å ha oppmuntret til samarbeid, selv om OMOD, som vi så, uttalte at de var interessert, også etter rapporten *Norge – en rettsstat for alle?*

De frivillige organisasjonene har vært litt utydelige når det gjelder spørsmålet om konkurranse, noe som er forståelig. Det er ikke lett å bli konfrontert med dette når alle jobber mot det samme målet, nemlig minst mulig rasisme og diskriminering av minoritetspersoner. Presumptivt burde alle være glade for all den innsatsen og hjelpen som ytes på feltet.

²⁵⁰ I 2001 hadde SMED et samarbeid med filosofen Andreas Føllesdal om religion og livssyn i skolen, men Norsk Folkehjelp er den eneste andre organisasjonen Senteret har samarbeidet med. Dette samarbeide fremstår også mer som en arbeidsdeling, der Norsk Folkehjelp holder MOD-kurs for politiet, mens SMED holder foredrag for dem om relasjoner mellom politiet og minoritetene.

Prestisje, posisjon og kamp om midler er imidlertid realiteter en må forholde seg til, også på dette feltet. Konklusjonen blir at samarbeid kanskje er det ideelle, men at det ikke nødvendigvis alltid er slik. Noen ganger kan parallell eller overlappende innsats på samme område være like virkningsfullt. Formalisert samarbeid krever dessuten forutsetninger og ressurser som ikke bestandig finnes.

9.5. NGO'enes syn på jussen og SMEDs rettshjelp

I dette underkapitlet skal vi ta for oss de frivillige organisasjonenes forhold til ulike sider ved SMEDs rettshjelp. Vi skal se kort på henvisningspraksisen til de frivillige organisasjonene, og forutsetninger for at folk oppsøker SMED. Vi skal også se litt på noen av organisasjonenes forhold til bruk av rettsregler og hvordan dette forholder seg til SMEDs egen strategi.

9.5.1 Henvisning av saker og betingelsene for det

Som vi har sett i forarbeidene til SMED er de frivillige organisasjonene hele tiden blitt oppfattet som meget viktige samarbeidspartnere når det gjelder å henvise personer med minoritetsbakgrunn til SMEDs rettshjelp. Vi har også sett at SMED har hatt møter med de største organisasjonene og gjort avtaler om henvisning av klienter. OMOD er kanskje den organisasjonen som har brukt SMED mest i rettshjelpsspørsmål, men også ARS har henvist saker til SMED. SEIF, som i utgangspunktet var svært negativ til at Senteret skulle drive rettshjelp, har henvist klienter/brukere til SMED ved flere anledninger. Disse har stort sett vært fornøyd med SMEDs innsats, og SEIFs leder har rost Senterets innsats ved flere anledninger. Kritikken har imidlertid ikke vært bare positiv. I det siste intervjuet med SEIF høsten 2002 fortalte daglig leder der at de har henvist noen store, og etter deres mening vanskelige, saker som de mener SMED kunne ha gjort mer med. I begge intervjuene, både sommeren 2000 og høsten 2002 slår SEIF fast at de vil fortsette å anbefale SMED til sine brukere. Organisasjonen har imidlertid ikke mer enn 10-20 tilfeller pr. år der brukeren selv definerer saken som diskriminering. SEIF regner med at de fleste personene som henvender seg til organisasjonen trenger hjelp til å oppnå like rettigheter, uten at det betyr at de har opplevd seg diskriminert. Islamsk kvinnegruppe i Norge (IKN) har henvist noen få saker, men hevdet, høsten 2000, at de sjelden fikk melding om diskriminering fra de kvinnene de hadde kontakt med. Imidlertid har noen av sakene om hodeplagg kommet gjennom IKN, som også til dels fungerte som referanse da SMED jobbet med rapporten og seminaret om hodeplagg. MIRA-Senteret har derimot knapt henvist en sak.²⁵¹ Viet-Nor, som ble intervjuet høsten 2000, fortalte at heller ikke de henviste saker til SMED, til tross for at de kjente til rettshjelpstilbudet. Hovedargumentet for dette var at diskrimineringssaker er vanskelige og involverer både følelser og fakta, men at SMED legger til side følelsene til fordel for de juridiske fakta i saken. Representanten mente at dette er riktig nok, men at det samtidig er slik at følelsene er såpass viktige at en ikke kan avfeie dem. I så fall syntes han at SMED burde skifte navn til «kontoret for juridisk hjelp eller noe sånt». Erfaringen fra møtet med SMEDs rettshjelp hadde ført til at organisasjonen vegret seg for å henvise andre til den samme opplevelsen. Uttalelsene tydeliggjør at dette er sårbare temaer, men det kan også hende at tiltroen til SMED er mindre i denne organisasjonen som er mer «perifer» enn i de mer kjente organisasjonene, som også har flere tilknytningst punkter til Senteret (jfr. 7.4.1). Opplevelsen likner på den som ble beskrevet av en representant for African Youth som hadde overtalt noen

²⁵¹ Vi har fått vite om en sak.

ungdommer til å bli med på et rettshjelpsmøte med SMED. Ungdommenes sak gjaldt et nokså ublidt møte med politiet: De hevdet blant annet å ha blitt slått, og holdt slik at de mistet pusten. Møtet hos SMED var ikke spesielt vellykket for ungdommenes del. De ble blant annet møtt med at deres argumenter var tull og ikke holdt juridisk, og de opplevde at de ikke fikk fortalt hele historien. Det var særlig den ene av juristene de hadde kontakt med som de mente skapte en veldig avstand til ungdommene. Representanten for AYiN måtte flere ganger «oversette» det som ble sagt fordi ungdommene ikke fikk tak i det juridiske språket. African Youth in Norway var kritiske til SMEDs håndtering av denne situasjonen. Det er likhetstrekk mellom denne historien og historien fra Viet-Nor. Juristenes jobb er først og fremst å finne et godt juridisk grunnlag i fortellingene, noe som i følge SMED ikke alltid er så lett. Ungdommene opplevde i følge AYiN at følelsene som knyttet seg til opplevelsene ble skjøvet til side som irrelevante. SMEDs jurister er oppmerksomme på dette dilemmaet, og flere av dem har fortalt at det kan være vanskelig å skyve både egne og andres følelser til side (se bl. a. kapitlene 3 og 4), men i tilfellet Viet-Nor og AYiN har i alle fall klientene hatt problemer med måten de er blitt møtt på.

Når vi tar med historien om ungdommene fra AYiN er det ikke spesielt fordi den dreier seg om ungdom, men fordi vi mener at den kaster lys over noen problemstillinger for rettshjelpere. Vi tror blant annet at det kan være likhetstrekk mellom minoritetsungdoms (eller ungdom generelt) manglende forståelse av hva som hender på et rettshjelpskontor (eksempelvis problemer med å forstå terminologien) og minoritetspersoner som er marginaliserte i det norske samfunnet eller har dårlige norskkunnskaper. Det kan med andre ord finnes flere som trenger ”oversettere”.

Noen av dem vi har intervjuet har fortalt at mange med minoritetsbakgrunn er skeptiske til å oppsøke SMED når de får høre at det er et statlig forvaltningsorgan. Representanten for ORKIS, som ble intervjuet i januar 2001, fortalte blant annet om en kvinne som hadde en klage hun gjerne ville ha fremført. ORKIS anbefalte henne å gå til SMED, men kvinnen ville ikke fordi hun mente det ikke gikk an å stole på en privat organisasjon. Hun ble da fortalt at SMED ikke var privat, men statlig. Dette bedret ikke situasjonen for kvinnen, hvis klage var rettet mot staten. Den tidligere lederen for SMED er også i mange sammenhenger blitt koplet til UDI. Representanten for ORKIS sa det slik : «.....og Manuela,²⁵² (..) er blitt ansiktet til Senteret, og det jeg hørte først, var at hun fra UDI hadde begynt å jobbe i SMED». Denne koplingen var ikke uproblematisk. UDI er staten og SMED er staten. En del mennesker har problemer med å skille, og mange har allerede dårlig erfaring med UDI. ORKIS påpekte at det ville være spesielt viktig for SMEDs legitimitet at de kunne synliggjøre at de også tok tak i, og kritiserte, statlige feiltrinn og avgjørelser. Slik ORKIS så det, kunne nettopp et engasjement i saker fra UDI være viktig for å bygge tillit i minoritetsbefolkningen. Organisasjonen fikk ofte henvendelser fra personer som hadde klager på UDIs vedtak eller saksbehandling. Imidlertid begrenser mandat SMED sterkt når det gjelder saker vedrørende forvaltningen av utlendingsloven.

9.5.2 *Rettskeptisisme kontra rettsoptimisme?*

OMOD er formodentlig den organisasjonen som har brukt SMED mest. I utgangspunktet skapte dette «samarbeidet» en del frustrasjoner. SMED var bekymret over at sakene kom så

²⁵² Det ble sagt at de fleste omtaler Manuela Ramin-Osmundsen ved fornavn. Det er interessant at Ramin-Osmundsen omtales på en så personlig måte. Det er åpenbart ganske mange som kjenner til henne fra tiden da hun arbeidet i UDI. Da hun ansatte staben i SMED la hun imidlertid vekt på å finne dyktige medarbeidere som ikke var profilert på feltet fra før av (for mer om dette, se kapittel 8).

sent at frister for å klage på vedtak for lengst var overskredet eller ville utløpe innen kort tid. SMED tok sågar opp problemstillingen på kontaktmøtene med KR. OMOD, på sin side, var frustrert over at det de anså som grundig dokumentasjon og forarbeid i sakene som oftest ble avfeid av SMED. Dette ble tatt opp i intervjuene vi hadde med dem sommeren 2000. I det øyeblikket Senteret overtok en sak, gikk de i gang med å innhente opplysninger selv. Dette er en forståelig strategi for en rettshjelpsinstans som vil gjøre en grundig og profesjonell jobb, men OMOD oppfattet det, hvis vi har forstått dem rett, som en nedvurdering av forarbeidet og som bortkastet tidsbruk for SMED, som til tider har gitt uttrykk for å være i en presset situasjon når det gjelder rettshjelpen.

Som vi har sett tidligere, ønsket mange av organisasjonene at SMED først og fremst skulle drive rettshjelp. Ønsket sprang ut fra troen på at jussen, dersom den blir brukt, og brukt riktig, kan bidra med løsningen på en del av de problemene minoritetsbefolkningen sliter med. Skuffelsen over at SMED har tatt så få saker til rettsapparatet, er derfor relativt stor hos en del NGO'er, og særlig hos OMOD. Da det var ett år igjen av prøvetiden, i desember 2001, hadde Senteret brukt penger²⁵³ på å føre fire saker for retten. To av disse vant man, i de to andre ble det tap. Slik OMOD ser det, burde Senteret ha overøst rettsapparatet med saker. Organisasjonen har fremført dette argumentet ved flere anledninger, og det kom særlig sterkt fram i det siste intervjuet fra april 2002. OMOD hevder at uten en slik offensiv strategi kan en ikke få prøvd nytten av det lovverket man har. Vi forstår dem slik at SMED burde teste ut rettsapparatets grenser i større grad, og heller ikke gå med på «rettsapparatets premisser». Organisasjonen mener også at Senteret skulle ha vært mer i dialog med dommerstanden og advokatstanden og presset på for mer forskning, også om diskriminering innenfor rettsapparatet. OMODs ankepunkt er at SMED har «spredd seg for tynt». Med dette mener de at Senteret har brukt for mye tid og krefter på pådrivervirksomheten. Det betyr imidlertid ikke at OMOD har noe å utsette på det arbeidet SMED har gjort på den fronten. Det handler snarere om at denne organisasjonen, mer enn noen av de andre, er tydelig på at rettshjelp og rettsapparatet som sådan burde vært Senterets største, om ikke eneste, satsningsområde.

Oppfatningen om at SMED ikke har vært i dialog med aktørene innenfor rettsapparatet er muligens ikke helt kvalifisert. En mulig forklaring på det kan være den manglende innbyrdes oppfølgingen vi skrev om tidligere. SMED *har* hatt kontakt med dommer- og advokatstanden, og Senteret har forsøkt, blant annet gjennom foredragsvirksomheten sin, å påvirke aktørene innenfor rettsapparatet. En kan godt være enig med OMOD om at det kunne vært gjort i enda større grad, men med i og med at Senteret har hatt få ansatte, ville en større satsning på dette området måtte gjøres på bekostning av andre ting. Imidlertid har påvirkningsarbeid overfor politiet hele tiden vært et satsningsområde for Senteret, og undersøkelsen de to organisasjonene utførte sammen er ett eksempel på en tilnærming til advokater. SMED har også tatt initiativet til å få i gang forskning om forskjeller i straffeutmåling mellom etniske minoriteter og etnisk norske i samme sak. Siden Senteret ikke driver forskning i ordet rette forstand, har de vært avhengig av å få andre til å utføre et slikt prosjekt. Det har for øvrig vist seg vanskelig å skaffe midler til å foreta undersøkelser om domstolspraksis overfor minoriteter spesielt²⁵⁴ (se også case 2). Ut fra forutsetningene kan vi heller si at SMED har gjort mye. På den annen side er det ikke til å komme fra at aktivistene i OMOD og andre organisasjoner skiller seg fra juristene i SMED når det gjelder hvilke handlingsalternativer de mener er relevante. For SMED er det å følge spilleregler en del av det å være profesjonell

²⁵³ Som kjent har Senteret ikke selv anledning til å føre saker for retten.

²⁵⁴ Institutt for rettssosiologi sendte høsten 2001 en søknad om midler til et prosjekt som dreide seg om en sammenlikning av domspraksis i narkotikasaker der etniske minoriteter var involvert med saker med etnisk norske. En fikk noe midler til å starte et forprosjekt, men ikke midler til å gjennomføre det.

jurist. Vi har tidligere vært inne på at Senteret er blitt oppfattet som en NGO, blant annet i påvirkningssammenheng. Her står vi imidlertid overfor et tilfelle der SMED ikler seg den profesjonelle juristrollen i snarere enn aktivistrollen, eller i det minste oppfattes slik av andre. Senteret har også vurdert de personlige omkostningene det vil kunne medføre for klienten dersom en trekker en sak det er liten mulighet til å vinne for retten. Mange klienter ønsker heller ikke retts sak. OMOD har muligens ikke reflektert over disse hensynene eller har valgt å sette dem til side. Organisasjonens argument om ikke å godta rettsapparatets premisser er på et vis viktig. Det er vanskelig å få til endring dersom en hele tiden «spiller på lag» med etablert praksis.

SMED, på sin side, har valgt å forholde seg til premissene for vanlig juridisk praksis og heller jobbe rettspolitisk for å få et alternativt lovverk. Dersom Senteret skulle fulgt OMODs anbefalinger er det trolig at de ville tapt anseelse hos det vi kan kalle ”relevante andre”. Dessuten har Senteret, som vi har sett, gjennom sin praksis og erfaring delvis endret syn på lovverkets relevans som verktøy for å bekjempe diskriminering og forskjellsbehandling. Den tidligere lederen i SMED, Manuela Ramin-Osmundsen, har påpekt dette ved flere anledninger, blant annet i en artikkel i *Samtiden* nr. 3, 2002, hvor hun skriver at lovverket og domstolene neppe kan reparere all urett (se også kapittel 6). Det er minst to grunner til dette. En grunn er det Ramin-Osmundsen refererer til som jussens reduksjonistiske karakter: Saker barberes for alt som ikke er juridisk relevant, og det som handler om moral og samfunnsforhold generelt er nærmest skrelt bort. En annen grunn er jussens krav til bevis. Særlig dersom en skal straffe er det vesentlig at skyld bevises utover enhver rimelig tvil. Tilbake står de juridisk relevante «fakta», og saken dreier seg om hvorvidt disse er tilstrekkelig bevis for at det har foregått diskriminering. For allmennheten, og som vi har sett, også for OMOD, er dette ikke akseptabelt. Folk flest setter i følge Ramin-Osmundsen ofte likhetstegn mellom «urett i moralsk og juridisk forstand» (ibid.:56). Imidlertid vet vi at det er svært vanskelig å bevise at det har forekommet diskriminering. Den urett og forskjellsbehandling særlig fargete mennesker helt åpenbart opplever kan i liten grad «oversettes» til juridiske begreper. Retts sosiologen Reza Banakar hevder for øvrig at rettsapparatet også forneker diskriminerende praksis. I boken *The Doorkeepers of the Law* (Banakar 1998) gir han et eksempel på dette fra en retts sak i den svenske byen Skövde. Tre unge menn, alle på militærtjeneste, var parter i en retts sak om «oppfordring til rasehat». Den ene av dem, en ung jøde, var stadig blitt utsatt for hatefulle utsagn fra de to andre (hvite, etnisk svenske), som åpent erklærte seg som Nazisympatisører og innrømmet å ha rasistiske ideer. De hadde også skrevet rasistiske slagord på skapet til den unge jøden. Til tross for at de tiltalte aksepterte anklagene om rasehat, avgjorde retten at det dreide seg om «plaging». Banakar hevder at domstolen, gjennom å omdefinere det som ble presentert som åpenbare rasistiske ytringer til plaging istedenfor oppfordring til rasehat, er med på å bevare enhet og solidaritet i det han kaller «inngruppen».²⁵⁵ Om dette sier Banakar:

The legal system is very much aware of the important normative, cultural, political and social position that it occupies in a modern society. It therefore tries not to «rock the boat» unnecessarily by accusing the members of the majority culture – whose cultural values the court often represents and reproduces – of racism (ibid.:109-110).

²⁵⁵ Vi kan se noen av de samme trekkene i sakene etter drapet på Arve Beheim Karlsen.

Banakar er opptatt av at rettsapparatet slett ikke alltid kan løse konflikter.²⁵⁶ Svært ofte benyttes unngåelses- eller omgåelsesstrategier. Et av Banakars hovedpoeng er at jussen fungerer best når den kan styrke allerede eksisterende atferdsmønstre i samfunnet. Ut fra dette perspektivet, vil det ikke være effektivt å bruke lov og rett mot diskriminering før det er allmenn enighet om at minoritetsbefolkningen forskjellsbehandles, enten denne behandlingen skyldes intensjoner eller mer ubevisste mekanismer i samfunnet. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at det økte presset mot rettsapparatet som OMOD ønsker seg, vil føre til et større samsvar mellom jussen og det som oppfattes som moralsk opprørende. Vi må muligens erkjenne at forbud og påbud ikke er veien å gå, selv om det er fristende å håpe på at lov og rett kan bli et effektivt og nyttig redskap i kampen mot diskrimineringen.

Som vi har sett, går kritikken av SMEDs rettshjelp i minst to ulike retninger. Viet-Nor og AYiN har gitt uttrykk for at fokuset på det juridiske er for stort. På den annen side har vi OMOD som mener at SMED ikke bruker jussen i tilstrekkelig grad. Paradoksalt nok faller kritikkene på sett og vis likevel sammen: Det er til syvende og sist fokuset på det strengt juridiske som også har ført til at så få saker er kommet til rettsapparatet.

9.6 NGO'ene og SMED - dokumentasjon og kunnskapsinnhenting

SMEDs mandat pålegger Senteret å dokumentere art og omfang av rasisme. Som statlig organ er Senteret imidlertid ikke alene om denne oppgaven, som også skal ivaretas av UDI (se også kapittel 5). Som vi har sett hadde de frivillige organisasjonene ulikt syn på at SMED skulle drive med dokumentasjon. I det følgende skal vi kort se på hvordan oppfatningene av dokumentasjonsvirksomheten har utviklet seg. Vi skal også formidle litt av synet på SMED som kunnskapssamlere.

9.6.1. Behovet for dokumentasjon

I dagens samfunn skal det meste dokumenteres. I kapittel 6 diskuterer vi aspekter ved vårt samfunn som redegjørelsessamfunn. Som vi så i kapittel 5, har SMED lagt ned mye tid og energi i dokumentasjonsvirksomheten de fire-fem årene organisasjonen har eksistert. Argumentet for å dokumentere er blant annet at det er viktig for myndighetene å vite hva som er situasjonen for minoritetene i Norge. Som vi skal se finnes det imidlertid dem som mener at vi vet nok.²⁵⁷ Dette synspunktet deles på mange måter av både SMED og de frivillige organisasjonene. Manuela Ramin-Osmundsen skriver følgende i den tidligere siterte artikkelen i *Samtiden* nr. 3, 2002 (sitatet er så fortettet at vi har valgt å gjengi det i sin helhet):

Mangelen på en statlig helhetlig satsning i minoritetsspørsmål, gir inntrykk av at vi har lite kunnskap. I realiteten har Staten over flere år finansiert en rekke forskningsanalyser på minoritetsfeltet. Forskningsindustrien lever godt, ifølge Marianne Gullestad. Det finnes mengder av forskningsrapporter om minoritetenes situasjon på arbeidsmarkedet, i utdanningsystemet, om morsmålsopplæring, om

²⁵⁶ Det finnes mange eksempler på at rettsapparatet ikke løser konflikter eller håndterer dem på en fruktbar måte for partene. Et område hvor problemene synliggjøres er i saker med mishandling i parforhold (se bl.a. Skjørten 2002).

²⁵⁷ Situasjonen på dette området minner om situasjonen når det gjelder forurensning. I flere år har forskere og byråkrater diskutert, med hverandre eller innbyrdes i sine grupper, hvorvidt vi har nok kunnskap til å gjøre noe med de ulike forurensningsproblemene. En rekke forskere har ment at vi slett ikke vet nok. Andre mener at det kan være bra å få mer kunnskap, men at vi likevel vet mer enn nok til å handle.

tvangsekteskap, om flerkulturelle bomiljøer, om kvaliteten på tolketjenesten og om situasjonen for enslige mindreårige. Rapportenes anbefalinger forutsetter ofte et tett samarbeid og iblant en omorganisering av tjenestene på tvers av sektorene. Denne kunnskapen burde ha gitt et grunnlag til å føre et mer ambisiøst integreringsarbeid. Men det tar tid å foreta strukturelle endringer, sier myndighetene, og skylder på at vi ennå ikke vet alt. Mens forskningsrapporter ligger på departementets pulter og det settes i gang nye forskningsstudier for å tette kunnskapshullene, får samfunnet innsikt i relevante minoritetsspørsmål gjennom krisefokuserte medieutspill og like krisefokuserte politiske svar. Folk flest leser ikke forskningsrapporter. Men folket forventer å få raske svar som kan løse «innvandrerproblemene». Stortinget jobber på spreng og blir fort folkets ekko. Det produseres Dokument 8-forslag på løpende bånd. Det tar relativt kort tid å stable på beina strakstiltak som fanger opp toppen av isfjellet. Den hverdagen som Alimataan, Janna, Ali, Saehra eller Carlo møter, er ikke sensasjonell nok til å komme på toppen av myndighetenes prioriteringsliste (Samtiden nr. 3, 2002).

Dette er et av SMEDs synspunkter på behovet for dokumentasjon. Organisasjonen har i flere år fulgt myndighetens ønske om mer kunnskap. De har også selv vært opptatt av å dokumentere, og har flittig benyttet sin rettshjelptjeneste som underlag for statistikk om hvilke problemer minoritetene møter på. Erfaringene Senteret har høstet har gjort dem til ivrige forkjempere for «monitoring», en overvåkning eller kartlegging som først og fremst tar sikte på å kunne fortelle oss om det norske samfunnet tar sin del av ansvaret for å innlemme flere i fellesskapet (se mer om dette i kapittel 5). Samtidig har Senteret foreslått undersøkelser om opplevd diskriminering og en samling av all tilgjengelig dokumentasjon (kapittel 5).

De frivillige organisasjonene deler først og fremst synspunktet om at vi vet nok om situasjonen for minoritetene. ARS har også gitt ut to rapporter som «dokumenterer og analyserer positive og negative utviklingstrekk i det flerkulturelle Norge» (Rikets tilstand 1999:5). Vi har sett at SEIF utgjør et unntak. Denne organisasjonen mente også at NGO'ene har vært for lite systematiske når det gjelder dokumentasjonen. OMOD på sin side har hevdet at en ikke har bruk for mer dokumentasjon. Daglig møter organisasjonen mennesker som har en historie å fortelle. Vi vet imidlertid at det ikke er nok å kjenne disse hverdagshistoriene. Ramin-Osmundsen har rett når hun hevder at minoritetspersoners hverdagsopplevelser ikke kommer på myndighetenes prioriteringslister. De vil i alle fall ikke gjøre det dersom de ikke systematiseres. De frivillige organisasjonenes problem er at de har dokumentasjon, men den er fragmentert og usystematisk. Årsaken til det er først og fremst dårlig økonomi og kapasitetsproblemer. De frivillige organisasjonene kan godt ha tall på hvor mange som har henvendt seg over et år, men de kan blant annet ikke vise en fordeling av sakene på ulike samfunnsområder, slik SMED gjør. En god del av henvendelsene til NGO'ene er nå sannsynligvis også samlet i SMEDs rapporter, der kunnskapen er systematisert.²⁵⁸ Mange av SMEDs klienter har vært innom en eller flere av de frivillige organisasjonene før de endte på Senteret. Senteret har sett viktigheten av å redegjøre, og har forholdt seg til det. De frivillige organisasjonene opplever på sin side, at SMED bare snakker om, og dokumenterer, ting de har visst, snakket og skrevet om i årevis. Dette skal vi se litt nærmere på i neste avsnitt.

9.6.2 SMED og kunnskapsinnhenting

Da SMED holdt dialogmøter med de ulike frivillige organisasjonene ble det laget en oversikt over hva organisasjonene hadde å bidra med for Senteret. Det er ikke så mye i vårt materiale

²⁵⁸ Mange av de frivillige organisasjonene hevder imidlertid at rapportene er for store til at folk orker å lese dem i sin helhet. Dessuten er det ikke rapporter som i særlig grad leses av de potensielle rettshjelpsklientene.

som tyder på at listen over organisasjonenes kvalifikasjoner er blitt brukt siden. SMED fikk ganske fort en markant plass i debatten om rasisme og diskriminering, og har snakket og skrevet med stor autoritet. Vi har også sett hvordan Senteret har hatt en balansert, men likevel slagkraftig, tilnærming til en rekke spørsmål, og dermed har fremstått som nærmest uangripelige i den offentlige debatten (se spesielt kapittel 6). Ingen av de frivillige organisasjonene har gått offentlig ut med kritikk. Det betyr imidlertid ikke, som vi har sett, at disse ikke har vært kritiske til sider ved SMEDs virksomhet og fremgangsmåter. Mange nølte imidlertid med å gi uttrykk for negative oppfatninger, også til oss. Gjennom intervjuvirksomheten fikk vi vite at man generelt er forsiktig med å gå ut med kritikk. Dette kan ha noe å gjøre med at minoritetspolitikk er et sårbart felt, der kritikk lett kan brukes negativt, for eksempel av grupper som er motstandere av innvandring.

Hvorfor er SMED så raskt blitt en aktør man regner med? Hvor kommer Senterets kunnskap fra? Dette er store spørsmål som vi ikke skal gi noe endelig svar på. Noe av forklaringen er kanskje Senterets fokus på redegjørelse og strategiene de har benyttet i pådriverarbeidet (se kapittel 6). Her vil vi imidlertid svært kort gjengi noen av synspunktene som er kommet fra NGO-hold.

Som vist ovenfor mente flere organisasjoner at SMED bare har presentert gammel kunnskap. Dersom man legger dette argumentet til grunn, kan det være at gjennomslagskraften Senteret har hatt på mange arenaer blant annet skyldes måten de former kunnskapen på gjennom sin systematisering og videre presentasjon. Noen av de frivillige organisasjonene har tolket SMEDs «suksess» som et tegn på at tiden så å si har vært moden for problemstillingene. Det er godt mulig at det er tilfellet. Imidlertid kan denne slutningen like gjerne dreie seg om organisasjonenes selvpresentasjon (se bl.a Goffman 1959): Dersom det skulle en organisasjon som SMED til for å få satt skikkelig søkelys på situasjonen for minoritetsbefolkningen i Norge, kunne det for eksempel bety at arbeidet NGO'ene tidligere har gjort, ikke har vært godt nok. Det er vanskelig å trekke noen endelig konklusjon. På feltet generelt, som på de enkelte satsningsområdene vi har vært litt inne på tidligere, er det mange faktorer som spiller inn. Senteret har også først og fremst rettet blikket utover og oppover. Organisasjonene er i tvil om hvorvidt SMEDs strategier har gjort dem godt kjent blant potensielle brukere.²⁵⁹ Det er generell enighet om at bare et fåtall i denne målgruppen leser kronikker og avisartikler. Mange av dem har heller ikke tilgang til Internett, og informasjonsvirksomheten der treffer derfor ikke det brede lag av minoritetsbefolkningen. De fleste av de frivillige organisasjonene mener at de har et tettere forhold til sine brukere enn det SMED har. Flere driver prosjekter der personer med minoritetsbakgrunn er direkte involvert. AYiN har for eksempel leksehjelp og turer med ungdommen, ARS har også turer og andre samlende aktiviteter. Det kan naturligvis føre til at man har tettere kontakt med enkelte, men betyr det at man "fanger opp" mange flere av SMEDs potensielle brukere enn det Senteret gjør selv? Sannsynligvis finnes det store grupper av minoritetsbefolkningen som ikke kjenner til noen av organisasjonene, og som i alle fall ikke går så langt som til å oppsøke dem.

Har så SMED noe å lære av disse organisasjonene? Går de til NGO'ene for å skaffe seg kunnskap? Vårt inntrykk er at det i liten grad er tilfelle. En skal selvfølgelig ikke se bort fra at den personlige kontakten vi har omtalt før bidrar til en uformell kunnskapsutveksling, men formelt har det vært lite av dette. ARS fortalte at de ble bedt om å stille opp på pressekonferansen i forbindelse med lanseringen av Ali Baba-kampanjen (se også ovenfor). Vi vet lite om hvilken rolle ARS spilte under lanseringen, men det er nærliggende å tro at de

²⁵⁹ Det samme spørsmålet ble stilt av en av de ansatte i Kommunal- og regionaldepartementet.

ble invitert på grunn av sitt tidligere engasjement for, og kunnskaper om, utestedsdiskriminering. SMED deltok også tidlig i sin levetid på et par konferanser/seminarer i regi av henholdsvis OMOD og ARS. Noen av organisasjonene har uttrykt tydelig at de savner å bli utnyttet som ”kunnskapsbank”. Høsten 2000 var AYiN opptatt at SMEDs blick i større grad var rettet oppover enn mot ”grasrota”, og kommenterer det faktum at deres kunnskap i liten grad er blitt utnyttet av Senteret:

Der SMED er forstått og der folk vet noe om dem, der er ikke ungdommene, for det er veldig voksent og veldig formelt og det er veldig langt borte fra der ungdom ferdes. (.....). (...) og jeg tror jeg skjønner at mye av ressursene deres går oppover i systemet, og det er det som er målet, men jeg mener at de (SMED, vår anmerkning) har et ansvar for å bygge broer nedover, og fordi vi gjerne vil at ungdommene skal vite om hva de gjør og vite om arbeidet til SMED, men da må vi også få litt.....enten bli bedt om noe konkret eller gå inn i et samarbeid eller bli tatt med på råd om enkelte saker, for det vet vi mye om. Så det synes jeg nok burde skje mer.

AYiN etterlyser altså muligheten til å bli brukt som en ressurs. Det er for så vidt også tilfellet for OMOD når de, som vi så, klager over at SMED ikke er fornøyd med saksforarbeidet deres. Det ser ut som det er et behov for å bli synliggjort, og for å få anerkjennelse for kompetanse. Når SMED presenterer seg selv i rapporter (først og fremst i Underveis-rapportene) og seminarer er det uten særlig henvisning til andre som tidligere har jobbet på feltet. Ett unntak er presentasjonen av ARS’ rapport ”Rikets tilstand”. ARS’ rapport Blind på høyre øye”, som ble utgitt i samarbeid med tidsskriftet Monitor i juni 2001 er et annet. Samarbeidsprosjekter blir naturligvis også presentert som det. SMED gir imidlertid i liten grad anerkjennelse til NGO’ene, noe som blir tydelig i omtalen av saker der en har fått gjennomslag på politisk nivå. Både i saken om utestedsdiskriminering og når det gjaldt kvitteringsordningen unnlater Senteret å omtale innsatsen fra NGO’enes side (se disse temaene i Underveis mot et bedre vern 2000 og Underveis mot et bedre vern 2001). Som tidligere vist var NGO’ene opptatt av å skaffe seg mest mulig anerkjennelse fra bevilgende myndigheter. Det handlet om å sørge for å skaffe seg best mulig økonomiske rammebetingelser. SMEDs problem har ikke vært de økonomiske rammebetingelsene.²⁶⁰ I Senterets tilfelle handler selvpresentasjonen åpenbart mer om å vise at prøveprosjektet har livets rett.

9.7 Forholdene for NGO'ene etter SMED

Et spørsmål som har opptatt oss i alle intervjuene, er om SMEDs opprettelse har ført til endringer i forholdene på feltet, enten for NGO'ene enkeltvis, i forholdet dem i mellom eller i deres forhold til myndighetene og andre aktører. Vi har bragt på det rene at det kanskje har eksistert en liten frykt for at SMED på sikt kan komme til å gjøre de frivillige organisasjonene overflødige. På den annen side er det flere som mener at det er plass til alle på dette feltet, og mange av organisasjonene innser at SMED ikke ble opprettet for å fortrenge NGO'ene, men først og fremst fordi den norske staten hadde behov for å vise at man tok kritikken fra utenverdenen alvorlig. Det var også en viktig grunn å opprette Senteret som et statlig forvaltningsorgan: Man ønsket å vise at staten var seg sitt ansvar bevisst (se også kapittel 2). SMED er altså, slik en del av organisasjonene ser det, opprettet som følge av en kritikk mot norske myndigheter for måten de har håndtert diskrimineringsprosjektet på. NGO'ene stiller

²⁶⁰ Det eneste unntaket er kanskje ønsket om å ha råd til flere medarbeidere.

seg, kanskje ikke så overraskende, bak denne kritikken, og føler tilsynelatende ikke noe ansvar for at situasjonen ikke er bedre enn den er, snarere tvert om.

Organisasjonenes økonomiske situasjon har ikke forverret seg etter at SMED ble opprettet. Dette er det nokså stor enighet om blant de organisasjonene vi har snakket med. De føler heller ikke at de konkurrerer med SMED om brukere. Dette er gjennomgående også i de organisasjonene som er intervjuet to ganger. Det er heller slik at de har mer enn nok saker og mennesker å ta seg av.

Forholdet til offentlige myndigheter er heller ikke mye endret. Kontakten med departementene varierer fra departement til departement, men enkelte mener at de fleste av dem oftere har invitert NGO'ene til å komme med innspill de siste årene, enn det som var tilfellet tidligere.

Det er bare en av organisasjonene som snakker om endringer i forholdet til mediene. De mener at det er blitt noe vanskeligere å få plass i mediene nå. De begrunner det delvis med at Norge er et lite land, og at mediene er glad i å få inn nye ansikter. De mener ellers at også SMED, som de fleste av organisasjonene, har takket nei til en del av det de kaller meget spesielle TV-debatter.²⁶¹ Seminarer og konferanser har NGO'ene generelt holdt lite av, først og fremst fordi det koster mye penger, så på det området har SMED hatt liten innflytelse. NGO'ene har derimot deltatt på en god del av de seminarer og konferanser som SMED har holdt.²⁶²

Vi ser altså at flere forhold er uendret, eller endret til noe mer positivt. Dette kan kanskje forklares med, slik NGO'ene delvis var inne på når det gjaldt SMEDs suksess på feltet, at det har vært et større fokus på feltet i årene etter opprettelsen av Senteret. Det er ikke mulig å vite om dette skyldes Senterets arbeid eller en generelt økende interesse og et økt fokus fra myndighetenes side. Sannsynligvis skyldes det begge deler, og det er liten tvil om at SMED har bidratt til økt fokus på en del problemstillinger personer med minoritetsbakgrunn møter, ikke minst innen arbeidslivet.

9.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi tatt for oss enkelte aspekter ved SMEDs forhold til de frivillige organisasjonene. Det er særlig de store, landsdekkende organisasjonene som er representert i kapitlet. Mandatet pålegger SMED å sørge for å etablere samarbeid med instanser på feltet med tanke på å unngå overlappende innsats, og for å bidra til et styrket vern mot diskriminering. De frivillige organisasjonene ble helt fra begynnelsen sett som viktige samarbeidspartnere, både for henvisning av klienter og for en generell utvikling av innsatsen på feltet.

Vi har sett at Senteret meget tidlig satset på dialog med mange ulike aktører, deriblant de godt etablerte organisasjonene som ARS, OMOD, MIRA-Senteret, SEIF og INLO. Dialogmøtene hadde åpenbart betydning som informasjonskilde, både for SMED og for NGO'ene, men førte ikke umiddelbart til konkret samarbeid. Ett unntak var samarbeidet med OMOD om rapporten

²⁶¹ De refererer her til debatter hvor man blant annet knapt får fullført et godt sammenhengende argument.

²⁶² I tiden etter at vi avsluttet feltarbeidet har NGO'ene også blitt invitert til å holde innlegg på konferanser i regi av SMED.

Norge – en rettsstat for alle? Kapitlet viser at samarbeid i seg selv er krevende, og at det krever ressurser som ikke nødvendigvis har vært tilgjengelige verken hos SMED eller hos NGO'ene. Samarbeid er en praktisk utfordring, men som vi har sett, utfordrer det også den faglige forståelsen hos samarbeidspartnerne. De samarbeidsprosjektene vi har gjennomgått som case viser også klart at god kommunikasjon er viktig, men ikke alltid selvsagt. Det kan se ut som om begge samarbeidsprosjektene har lidd under misforståelser og delvis manglende kommunikasjon, noe som kunne vært rettet på dersom organisasjonene hadde tatt seg tid til å gjøre en forventningsanalyse i forkant.

Vår gjennomgang viser at det har vært relativt lite formalisert samarbeid mellom SMED og NGO'ene. I den grad en har samarbeidet har det vært fra sak til sak, slik NGO'ene har beskrevet *sin* måte å samarbeide med hverandre på.²⁶³ På mange måter kan det imidlertid se ut som om parallell innsats, eller innsats som dels overlapper eller følger etter hverandre i tid, har vært et svært godt virkemiddel for å oppnå endringer. Denne vurderingen er gitt ut fra den empirien vi har å forholde oss til. Det er naturligvis mulig at massiv, felles innsats på en del av feltet ville ha ført til endringer raskere, men vedvarende innsats og ulik tilnærming, slik vi har beskrevet det i dette kapitlet, er muligens like overbevisende for omverdenen. Dessuten gir det tid og mulighet til å utvikle nye perspektiver og strategier som skaper mer forståelse for problemstillingen hos de ulike aktørene (politiet, politikere etc.).

SMEDs rettshjelp har vært meget viktig for organisasjonene. De fleste erkjenner at de mangler kompetanse, og som vi har sett, har de aller fleste av dem henvist sine brukere til Senteret. Ikke minst SEIF, som i utgangspunktet var sterkt kritisk til rettshjelpen, har brukt SMED. SEIF har rost Senteret for innsatsen på dette området, selv om organisasjonen også har vært kritisk til måten enkelte saker har vært behandlet på. OMOD har hele tiden ment at SMED burde gjort mer på det rettslige området. Etter OMODs mening burde Senteret konsentrert mesteparten av sine krefter om dette området. Andre organisasjoner etterspør en bredere tilnærming til diskriminerings spørsmål hos juristene i SMED. Alt i alt har Senteret på godt og vondt opptrådt i tråd med god juridisk skikk, og har derfor kunnet bli betraktet som en seriøs juridisk aktør.

I begynnelsen av Senterets virkeperiode ble det lagt opp til et samarbeid med enkelte organisasjoner om dokumentasjon og medieovervåking. Etter det vi kan bedømme har dette i liten grad blitt fulgt opp. SMED har i stor grad samlet egen dokumentasjon gjennom rettshjelpen og pådriverarbeidet (se kapitlene 3, 5 og 6). Samtalene med NGO'ene gir inntrykk av at de i liten grad lar seg imponere av Senterets dokumentasjon og rapporteringer. Det er kanskje på dette området at NGO'ene sterkest opplever at deres egen innsats over mange år er blitt oversett eller betraktet som utilstrekkelig. Det eksisterer etter alt å dømme en gjennomgående oppfatning hos de frivillige organisasjonene av at det ikke er dokumentasjon og kunnskap, men snarere handling, det skorter på. Også SMED etterlyser konkret handling, men bruker, som vist, sin dokumentasjon til å spisse og underbygge sine argumenter. SMED eier en egen, håndfast empiri, som antakeligvis gir argumentene deres den nødvendige tyngden i det offentlige rom.

Selv om organisasjonene er kritiske til deler av SMEDs virksomhet, eller til hvordan Senteret benytter sine ressurser, er det vårt inntrykk at Senterets opprettelse og virksomhet i stor grad oppfattes som positive for feltet som helhet. Slik vi tolker NGO'enes utsagn har det ikke fått

²⁶³ Det har generelt ikke vært mange saker en har samarbeidet om. Etter at lovutvalget kom med sin innstilling har det imidlertid vært en del samarbeid mellom SMED og NGO'ene, men det har foregått etter avslutningen av vårt feltarbeid, og er derfor ikke nevnt i kapitlet ellers.

negative følger for organisasjonene som sådan, snarere tvert om. SMED har også hatt et bevisst forhold til pålegget om samarbeidet som finnes i mandatet. Senteret har kanskje i mindre grad vært bevisst de barrierer som ulike organisasjonskultur og ulike rammebetingelser utgjør, men det ser ut som om forståelsen for NGO'enes økonomiske og personalmessige situasjon har økt underveis i prøvetiden. Spørsmålet om samarbeidets fordeler og ulemper er viktig i den fremtidige innsatsen på feltet. Samarbeid er interessant, utfordrende og kan gi gode faglige resultater, men det er svært tidkrevende og fordrer meget god og åpen kommunikasjon. Organisasjonene kan med fordel jobbe med å utvikle god kommunikasjon seg i mellom, men det er ikke sikkert at konkret, formalisert samarbeid om saker er en god bruk av ressurser totalt sett.

Kap 10. Hva nå, SMED?

10.1 Oppsummeringer og anbefalinger

I dette kapittelet oppsummerer vi hovedinnholdet i evalueringen og utformer noen anbefalinger eller konklusjoner på grunnlag av evalueringsarbeidet. Arbeidet vårt har dels gjort oss kjent med virksomheten i SMED, men også med SMEDs omgivelser. I tråd med oppdraget vårt fra KRD har arbeidet gitt oss grunnlag for å ha oppfatninger om hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra på diskrimineringsområdet.

10.2 Oppsummering av utredningens innhold

I *kapittel 1* har vi gitt en oversikt over bakgrunnen for evalueringsprosjektet og en beskrivelse av hvordan prosjektet ble gjennomført. Evaluering kan gjennomføres på ulike måter, og evalueringsforskningen er svært mangetydig. Man kan snakke om to hovedtradisjoner, resultatevaluering og prosessevaluering. Resultatevaluering er, naturlig nok, primært opptatt av resultatene som oppnås, mens prosessevaluering er primært opptatt av å studere iverksetting og gjennomføring av tiltaket. Dette prosjektet er i hovedsak gjennomført som en prosessevaluering, men også i noen utstrekning som en resultatevaluering, og SMEDs virksomhet er fulgt over en lang periode.

Hovedproblemstillingen i evalueringen er: *Hvordan har SMED operasjonalisert de overordnede målsetningene for virksomheten?*

Dette spørsmålet blir diskutert gjennom en belysing av følgende del-problemstillinger, som gjengis her, blant annet fordi de i noen grad går på tvers av hvordan framstillingen er ordnet i kapitler:

- Hvordan har Senteret utformet og drevet rettshjelpsarbeidet og i hvilken grad kan de sies å nå frem til målgruppene?
- Hvordan har Senteret håndtert forholdet mellom å yte rettshjelp og drive rettspolitisk arbeid?
- Hvordan har Senteret løst dokumentasjons - og kartleggingsoppgaven?
- Hvordan har Senteret skapt seg en profil? Dette gjelder hvilke strategier de har både i forhold til potensielle klienter, brukere i betydningen instanser og den allmenne offentlighet.
- Hvordan har Senteret utarbeidet sin rolle i forhold til andre instanser, i hvilke sammenhenger har de møtt velvilje/motstand og hvorfor har de lyktes/ikke lyktes i å få gjennomslag for sine synspunkter?
- Hvordan har forholdet til interesseorganisasjoner og etablerte juridiske hjelpeordninger blitt håndtert?
- Hvilke betingelser har Senterets organisering og kompetanseprofil gitt for å skape en velfungerende arbeidsplass?
- I hvilken grad oppfyller Senteret målsetningen om å være landsdekkende?

Metodene som er brukt, er i hovedsak studier av skriftlig materiale, intervjuer og observasjon. En egen brukerundersøkelse ble gjennomført i prosjektets siste fase. Det har vært en styrke for

prosjektet at medarbeiderne har hatt både juridisk og ulike former for samfunnsvitenskapelig kompetanse. Dette har muliggjort ulike faglige tilnærminger, tverrfaglighet og et bredere grunnlag for studiet av SMED enn hva en enkelt disiplin hadde vært i stand til.

Gjennomføringen av prosjektet bød på mange utfordringer og problemer, og først i prosjektets slutfase ble det utviklet relasjoner mellom forskerne og de utforskete som ga oss den nødvendige nærhet til SMED, slik at vi kunne gjennomføre prosjektet slik det var forutsatt, som dialogbasert følgeforskning.

I *kapittel 2* har vi gitt en oversikt over bakgrunnen for opprettelsen av SMED og tiltakets mandat. Det var flere sentrale grunner til at SMED ble opprettet. Internasjonal kritikk mot manglende dokumentering og håndtering av diskriminering gikk hånd i hånd med langvarig intern kritikk i Norge mot deler av offentlige myndigheters behandling av andre sider av utlendingspolitikken, for eksempel saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet. SMEDs hovedformål skulle være å sikre vernet mot diskriminering, og virkemidlene skulle være rettshjelpsvirksomhet og annen rådgivning, dokumentasjon og utadrettet virksomhet.

I *kapittel 3* beskrives rettshjelpsvirksomheten i SMED. I tråd med Senterets mandat kan dette sies å ha vært selve ryggraden i SMEDs arbeid, idet det både har utgjort en vesentlig del av aktiviteten og har gitt et sentralt datagrunnlag for SMEDs øvrige virksomhet. Rettshjelpen har, ved siden av å ha vært en konkret hjelp til enkeltpersoner, gitt SMED et viktig datamateriale til bruk i dokumentasjons- og pådriverarbeidet. SMED har hatt et jevnt høyt nivå over sakstilgangen i undersøkelsesperioden, og behandlet 627 saker i løpet av de 2 år og 7 månedene som ble undersøkt. Saker fra arbeidslivet har vært den største gruppen, og har ligget på ca. 30 % av den totale saksmengden. Saker vedrørende sosiale og helsemessige spørsmål har vist en synkende tendens og lå på ca. 15 % i 2001. Politisaker er også sunket, og lå på 11 % i 2001. Saker i forbindelse med utlendingsloven har ligget på 12 til 14 %.

I forhold til målsettingen om å være landsdekkende, er det en meget skjev geografisk fordeling av klientene. Mer enn 80 % kommer fra Oslo eller Østlandsområdet. Det er mer enn dobbelt så høy andel menn som kvinner som henvender seg til Senteret.

Rettshjelpsarbeidet viser at i en stor andel av sakene er det bare informasjon om rettstilstanden Senteret kan gi. Denne situasjonen kan også tolkes som at rettshjelp har sine klare begrensninger i forhold til et lovverk som er utilstrekkelig, og rettshjelpen kan derfor i dagens situasjon sies å ha et sterkere rettspolitisk potensiale enn et rettsendringspotensiale for den enkelte klient. Med dette mener vi at mange av sakene på en overbevisende måte har illustrert behovet for en forbedring av rettstilstanden, men gitt lite grunnlag for forbedringer i den enkelte sak.

Klientgruppens behov for rettshjelp fortøner seg som svært stort. Dette stiller Senteret overfor noen dilemmaer og valgsituasjoner. Skal man primært vurdere sakenes betydning ut fra den enkelte klients behov, eller skal man også se hen til sakenes prinsipielle betydning og deres rettspolitiske potensiale? Det er liten tvil om at erfaringsmaterialet fra rettshjelpsvirksomheten er den sentrale bærebjelken i Senterets virksomhet. Overfor et utilstrekkelig lovverk og andre barrierer blir en rettspolitisk argumentasjon sentral i Senterets pådrivervirksomhet.

I *kapittel 4* har vi tatt for oss prosjektets brukerundersøkelse, som var rettet mot et utvalg av de som hadde fått rettshjelp i SMED. Det var en del av mandatet for vår undersøkelse at vi skulle undersøke brukernes erfaringer med Senteret. Det ble gjennomført intervjuer med 13

personer som hadde søkt bistand hos SMED, to kvinner og 11 menn. Flesteparten av informantene hadde bodd lenge i Norge, gjennomsnittet lå på 16 år. De fleste er svært positive til den hjelpen de har fått ved Senteret. Noe av kritikken som kommer fram, bunnert antakelig i urealistiske forventninger om hva Senteret skulle kunne bidra med, og i urealistiske forestillinger om muligheten for å konvertere klientens oppfatninger om sine egne rettigheter til sluttresultatet i en prosess som også involverer andre parter med andre oppfatninger. Man ser også at de problemene som klientene kom til SMED med, gjerne var deler av en større helhet, og at SMED ofte ikke var det eneste ”middel” som ble tatt i bruk for å løse problemene. Det å oppsøke SMED kunne framstå som ett element i en større helhet, gjerne i tilknytning til kompliserte problemer i forbindelse med mislykkete integrasjonsprosesser.

I *kapittel 5* har vi i samsvar med vårt mandat sett på dokumentasjonsvirksomheten. Dokumentasjonsarbeidet bygger i hovedsak på to kilder. For det første har man på en effektiv måte utnyttet materialet som er innkommet i forbindelse med rettshjelpsvirksomheten. For det annet er det gjennomført prosjekter for å få dypere innsikt i spesielle problemområder, som utestedsdiskriminering, hodeplagg m.v., for deretter å utnytte dette materialet i offentlige påvirkningsprosesser. I denne sammenheng er det også gjennomført en systematisk medieovervåking. Dessuten er det utnyttet materiale som er kommet fra andre organisasjoner og etater samt fra andre som har rapportert om diskriminering til Senteret.

I *kapittel 6* gjennomgås SMEDs pådriverarbeid. SMED har utviklet en meget aktiv rolle på dette feltet, og fullt ut fulgt opp føringene som ligger i Senterets mandat på dette området. I etableringsfasen la SMED stor vekt på å gjøre seg kjent blant brukerne, som omfattet både de som følte seg diskriminert og institusjoner som kunne medvirke til å forebygge eller forhindre diskriminering. Senteret har også vært svært aktive i media og holdt et stort antall foredrag. I forhold til Senterets arbeidsområde kan det synes noe overraskende at SMED har vært utsatt for lite offentlig kritikk i forbindelse med sin utadrettede virksomhet. En årsak til dette kan være at SMED som offentlig organ har framstått med en profesjonalitet og faglig tyngde som har gjort det vanskelig å ta til motmæle.

To områder brukes til å belyse senterets strategier og utvikling. Når det gjelder forholdet til rettsvesenet, ikke minst politiet, ble SMED i den første fasen kritisert for å ha vært for konfronterende, men utviklet senere en langt mer dialog- og prosessorientert tilnærming til feltet. I saken med hodeplagg var det utviklet en mer dialogpreget tilnærming. Ulike strategier i samme sak bidro til en sterk synergieffekt som ga et svært vellykket resultat i denne saken. Senteret har utviklet en meget fruktbar tretrinns modell: Rettshjelp har vært utgangspunktet for å avdekke problemene, erfaringene fra rettshjelpen er videreført i en mer generell dokumentasjon og eventuelt videre undersøkelser, og som tredje trinn har det vært gjennomført pådrivervirksomhet.

I *kapittel 7* har vi diskutert SMED som ”forvaltningsorgan med særskilte fullmakter”. Ifølge mandatet skulle SMED i det daglige ha faglig autonomi, men være administrativt underlagt KRD. Kongen, dvs. Kongen i statsråd, har ifølge mandatet instruksjonsmyndighet. Senteret har vært påpasselig med å markere denne autonomien. Praktisk har dette gitt seg utslag i at SMED har hatt en dobbeltrolle; Senteret har både vært en rådgiver i diskrimineringsspørsmål og en kritiker av KRDs og regjeringens virksomhet. En konflikt mellom Senteret og KRD om den såkalte ”Mangfoldbasen” bidro til en avklaring av autonomiens grenser og avdekket svakheter i samarbeidet mellom Senteret og departementet. I noen grad skyldtes svakhetene misforståelser på grunn av mangelfull kommunikasjon, og i noen grad en uavklart gråsoner mellom Senterets autonomi og departementets styringsmuligheter.

Også styrets rolle blir diskutert i dette kapittelet. Styret har hatt bred representasjon av ulike kvalifikasjoner, men en større samfunnsvitenskapelig kompetanse kunne ha vært nyttig. Styremedlemmenes engasjement har variert betydelig, men samlet har styret hatt en viktig rolle i å legge prinsipielle og strategiske føringer for Senterets virksomhet. Styret har bevisst overlatt profileringen av Senteret utad til daglig leder og de øvrige medarbeiderne.

I *kapittel 8* har vi beskrevet de interne organisatoriske forholdene i SMED. I oppstarten var det fem ansatte, og antallet har i løpet av perioden økt til syv. Blant de ansatte er det en betydelig overvekt av kvinner, noen med kulturell og etnisk minoritetsbakgrunn og en overvekt av jurister. I tillegg til jurister har det hele tiden vært to samfunnsvitere med statsvitenskapelig bakgrunn. Den dominerende posisjonen som juristene har hatt, er en naturlig følge av satsingen på rettshjelp. Samfunnsvitene har særlig bidratt i dokumentasjons- og pådriverarbeidet, men også juristene har deltatt i dette. I løpet av de årene som er gått er det utviklet et bedre samarbeid mellom jurister og samfunnsvitere; dette kan både ha sammenheng med at slikt samarbeid er noe som må ”gå seg til” og at SMED etter en oppbyggingsfase fant frem til en større balanse mellom samfunnsfaglige og juridiske problemdefinisjoner. Ettersom mye av dokumentasjons- og pådriverarbeidet har bygget på rettshjelpsaktiviteten, har det vært en nødvendighet å utvikle et godt samarbeid mellom juristene og samfunnsvitene. Organisasjonen har vært preget av flat struktur og stor grad av horisontal integrasjon.

Arbeidsmiljøet har gjennomgått en utvikling fra et intenst entreprenørmiljø de første årene til et mer konsolidert arbeidsmiljø. Den første tiden kunne arbeidspresset og den tid som ble nedlagt i arbeidet være i meste laget for medarbeiderne. Etterhvert har Senteret utviklet seg slik at medarbeiderne føler at de har mer kontroll over sin egen situasjon. Det har åpenbart hatt en positiv effekt på arbeidsmiljøet at Senterets stillinger i slutten av vår undersøkelsesperiode ble gjort permanente.

Engasjementet har vært meget sterkt hele tiden. Lederrollen har vært preget av ”strong personalized leadership”, og det er i stor utstrekning daglig leder selv som har profilert Senteret utad. Det er utviklet en argumentasjonsstil som har hatt stor gjennomslagskraft i mediene og i forhold til offentligheten for øvrig. Kort oppsummert kan man si at Senteret har framstått med effektiviteten og profesjonaliteten til et advokatkontor, tyngden og fagligheten til et forvaltningsorgan og engasjementet til en frivillig organisasjon.

I *kapittel 9* har vi behandlet SMEDs forhold til frivillige organisasjoner på diskrimineringsområdet. Ifølge mandatet skulle SMED samarbeide med andre organisasjoner og institusjoner på feltet og koordinere sin innsats i forhold til dem. Det var en uttalt målsetting at SMED ikke skulle overlape innsatsen til de frivillige organisasjonene. SMED hadde fra starten dialogmøter med de frivillige organisasjonene, uten at det resulterte i noe særlig konkret samarbeid. Et unntak var samarbeidet med OMOD om rapporten ”Norge – en rettsstat for alle?”.

Gjennom evalueringssperioden har det vært relativt lite formalisert samarbeid mellom SMED og de frivillige organisasjonene. Men det har vært samarbeid fra sak til sak, og det kan virke som om parallell innsats har vært et godt virkemiddel for å oppnå endringer.

SMEDs rettshjelpsvirksomhet har vært viktig for organisasjonene, som selv mangler kvalifisert arbeidskraft til å yte profesjonell rettshjelp. De har derfor i relativt stort omfang kunnet henvise klienter til Senteret.

Samarbeidet mellom SMED og organisasjonene har kanskje blitt mindre enn det man forestilte seg da SMED ble etablert. Men etableringen av SMED er generelt blitt oppfattet som positiv for feltet som helhet, og har så langt vi har kunnet vurdere det ikke fått negative følger for de frivillige organisasjonene.

10.3 SMED eller ikke SMED?

Vår rapport inneholder mye materiale om hva som fungerer eller ikke fungerer innenfor SMED's nedslagsfelt, og vi har også en del kunnskap om hvordan ulike typer tiltak fungerer på diskrimineringsområdet og andre områder som det kan hentes erfaringer fra. Vi vil derfor, i tråd med mandatet for evalueringen, fremme ulike synspunkter på hva vi mener er viktig å ta hensyn til i det videre arbeidet mot diskriminering.

Uten å gå nærmere inn på det i det følgende, forutsetter vi at det også i framtiden vil være betydelig plass for de frivillige organisasjonene på dette området. Foruten den profesjonelle rettshjelpen, var SMED forutsatt å *supplere* de frivillige organisasjonene, ikke å komme i stedet for dem. Uansett hvor godt man organiserer et offentlig tilbud på dette området, vil det av mange grunner være behov for privat organiserte supplementer og korrektiver, der blant annet medvirkning fra de berørte gruppene kan og bør være et viktig element. På dette som på mange andre områder er *egenorganisering* et viktig element i kampen for å arbeide seg ut av problemene.

Det er også andre grunnlag for å vurdere oppgaver og organisering på feltet. Ett grunnlag ligger i de forslagene som er framsatt i utkastet til lov mot etnisk diskriminering (NOU 2002:12) og et annet i det arbeidet som utføres av arbeidsgruppen som utreder spørsmålet om blant annet sammenslåing av Likestillingscenteret og et organ for etnisk diskriminering. Andre grunnlag er også mulige. I dette kapitlet vil vi imidlertid først og fremst vurdere disse spørsmålene på grunnlag av vårt eget evalueringsarbeid. Mye av utgangspunktet for drøftelsen vil dermed ligge i våre vurderinger av de oppgaver SMED har utført siden oppstarten i 1999 og hvordan vi ser disse oppgavene løst på en hensiktsmessig måte i framtiden.

I det følgende vil vi særlig se på ulike måter å organisere innsatsen mot diskriminering i framtiden. Vi kommer også inn på spørsmål om kompetanse, målsettingen om å være et landsdekkende tilbud, hvilke grupper som bør omfattes av denne innsatsen, samt spørsmålet om stasjonær eller oppsøkende virksomhet.

10.4 En modell for framtiden

En lov mot etnisk diskriminering (NOU 2002:12) må selvsagt ha et håndhevingsapparat, og i lovutkastet er det foreslått et tilsyn og et eget klageorgan. Et tilsyn vil kunne utføre noen av de samme oppgavene som SMED har hatt, men vil være ute av stand til å utføre andre. Et tilsyn som har som hovedoppgave å håndheve en lov, vil måtte opptre nøytralt overfor involverte

parter, mens det ut fra mandatet til SMED har vært sentralt å kunne opptre som partsrepresentant for enkeltpersoner og for gruppeinteresser.

Det er også en viktig side ved vurderingen av SMEDs framtidige rolle i forhold til en diskrimineringslov at loven er foreslått med et mer begrenset ansvarsområde enn det SMED har. Loven skal ifølge utkastet bare dekke etnisk diskriminering, mens SMED i følge mandatet har ansvar for diskriminering på grunn av trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse. Diskriminering på grunn av trosbekjennelse ligger i hvert fall utenfor lovens tiltenkte ansvarsområde, så lenge det ikke også har tilknytning til etnisk diskriminering.

Et ombud vil ha noe av samme typen funksjoner som et tilsyn; det er i alminnelighet et krav at også ombud skal innta en nøytral holdning i forhold til partene. Et ombud vil imidlertid kunne gå ut over den rollen som må kreves av et tilsyn ved at ombudet vil ha som en av sine naturlige oppgaver å følge opp og eventuelt kritisere et tilsyns håndheving av lovgivningen. Ombudet vil med andre ord ha en friere stilling enn et tilsyn, men vil også være i en mer uforpliktende rolle. I motsetning til et tilsyn vil ikke et ombud kunne tillegges håndhevingsfunksjoner, da snakker vi i tilfelle ikke lenger om ombud slik vi vanligvis forstår begrepet. Det virker noe overraskende at lovutvalget ikke har problematisert disse forskjellene i sin diskusjon om den framtidige organiseringen av diskrimineringsfeltet.

Tilsyn og ombud har håndhevings- og kontrollfunksjoner. Vi har mange eksempler på at slike funksjoner kombineres med hjelpefunksjoner overfor de gruppene ordningen omfatter, blant annet i form av rådgivning og veiledning om hvordan hjelp kan søkes eller problemer løses. Men det er ulike oppfatninger om hvor hensiktsmessig det er å samle kontroll- og hjelpefunksjoner på en hånd. Et organ som håndhever en lov kan selvsagt ikke samtidig yte klienter en partsorientert bistand, men må i prinsippet holde seg like nøytral i rådgiverrollen som i håndheverrollen. Et ombud, som ikke kan treffe bindende vedtak, men avgir rådgivende uttalelser, kan stå noe friere med hensyn til en mer partsorientert bistand, men risikerer raskt å bli utsatt for kritikk og miste legitimitet ved slik adferd. Ut fra våre erfaringer vil det være lite heldig å samle ulike former for håndhevings-, kontroll- og hjelpefunksjoner i én institusjon. Etter våre oppfatninger vil hjelpefunksjonene lett bli skadelidende med en slik organisering. Dette er det tallrike eksempler på innen for eksempel helse- og sosialsektoren.

SMED har med de oppgaver de har utført vært et kompetansesenter med rettshjelp som et eget definert område, og med hjelpe- og servicefunksjoner overfor enkeltpersoner som en prioritert oppgave. Såfremt Norge også i framtiden både vil være sikker på å oppfylle sine internasjonale forpliktelser og ha som målsetting å ha et godt tilbud til personer og grupper som føler seg diskriminert, er det etter vår mening åpenbart at vi også fremover må ha et frittstående organ som supplerer de begrensede oppgaver og de begrensede muligheter som et tilsyn har, og som også supplerer de bidrag som med rimelighet kan forventes av de frivillige organisasjonene. Med den gradvis økte betydningen lovgivning har fått på dette området, og med et stadig mer komplisert rettskildelbilde nasjonalt og internasjonalt, er det etter vår oppfatning åpenbart at rettshjelp må inngå i de framtidige oppgavene for et slikt kompetansesenter.

Som grunnlag for våre konklusjoner skal vi i det følgende se litt nærmere på hovedoppgavene som SMED har utført, overvåking og dokumentasjon av diskriminering, informasjon og utadrettet virksomhet, herunder pådriverrollen som SMED har inntatt, og rettshjelpen.

10.4.1 Dokumentasjon

Hvis vi har mandatets skissering av Senterets dokumentasjonsvirksomhet i mente, så har Senteret i evalueringsperioden gjort en stor innsats. Senteret har samlet sitt materiale om diskriminerings situasjonen i Norge i tre innholdsrike *Underveis mot et bedre vern*-rapporter. Presentasjon av statistikk og analyse holder høy standard og kan leses av alle uavhengig av fagbakgrunn.

Senteret dokumentasjonsarbeid er stort sett basert på egenproduserte data. Det at Senteret bruker rettshjelpssakene som dokumentasjon gir argumentene deres en særlig tyngde. Senterets dokumentasjon får med dette en autentisitetsgrad som gir den sterk tyngde (se tilsvarende dokumentasjon kap. 4, som beskriver brukerundersøkelsen).

Men Senterets store faglige styrke og suksess sammenliknet med andre organisasjoner som har jobbet på feltet bygger også, og muligens i enda sterkere grad på den empirisk underbygde analysen og presentasjonen av dette *helhetlige* datamaterialet. Det blir mulig for Senteret både å beskrive diskriminering i sine forskjellige former og på forskjellige samfunnsområder hvor det forekommer. Med dette avtegner det seg et diskrimineringsbilde der ulike problemområder blir avtegnet.

Denne egenproduserte innsikten forsterkes ved Senterets strategi med å gjøre mer eller mindre omfattende og metodisk avanserte innhogg for å fordype og systematisere innsikten om de forskjellige problemområdene i diskriminerings sammenheng. Senteret klarer dermed å produsere en innsikt om feltet som rettshjelpen alene ikke kunne bidra til på grunn av manglende eller for lite saksmateriale innen det enkelte problemområde.

At Senteret ikke kan presentere et landsdekkende bilde av diskrimineringsstatus, er vi inne på senere i kapitlet. For å bøte på manglene når det gjelder hvem de selv har kommet i kontakt med, har en mer landsdekkende medieanalyse blitt anvendt som et supplement.

Senteret ble også raskt oppmerksom på at dokumentasjon ikke bare er viktig i seg selv, men at den også kan brukes i forhold til påvirkningsarbeidet. Dersom Senterets dokumentasjon for eksempel viser, som den gjør, at trakassering forekommer hyppigere i offentlig enn i privat virksomhet, er dette et godt empirisk grunnlag for å argumentere mot offentlige institusjoner. Og dersom dokumentasjonen på den andre siden viser at manglende utbetaling av lønn eller ulovlig oppsigelse i større grad er et problem i privat virksomhet, så gir dette et uunnværlig empirisk datagrunnlag for å kunne argumentere mot private firmaer og arbeidsgiverorganisasjoner.

10.4.2 Informasjon og utadrettet virksomhet

I kap. 6 har vi forsøkt å vise sentrale trekk ved SMEDs utvikling i prøveperioden. Utviklingen på pådriverfeltet er nært knyttet opp til utviklingen av rettshjelpen og dokumentasjonsvirksomheten. Når det gjelder pådrivervirksomheten, kan man oppsummere utviklingen i forhold til tre hovedlinjer. For det første har Senteret utviklet seg fra entreprenørskap til å bli premissleverandør. For det annet har Senteret, eksemplifisert ved deres forhold til politiet, foretatt en dreining fra konfrontasjonsorientering til dialogorientering. For det tredje har en juridisk fokusering på diskriminering blitt utvidet til en juridisk og samfunnsvitenskapelig fokus på både diskriminerings- og integreringsprosesser.

Daglig leder i SMED publiserte høsten 2002 artikkelen *For et offensivt integreringsarbeid* i tidsskriftet "Samtiden". Artikkelen oppsummerer SMEDs erfaringer gjennom nesten fire års arbeid, og den gir klare anbefalinger for hvilke problemstillinger som bør gis prioritet på feltet framover. Den gir en oversikt over sentrale trekk ved særlig myndighetenes tenkning og prioriteringer på diskriminerings- og integreringsfeltet som helhet.

I artikkelen samles overordnede perspektiv og argumenter SMED tidligere har presentert i Underveisrapportene og i mange ulike fora. Et hovedpoeng er at myndighetenes arbeid i forhold til minoritetsbefolkningen er ensidig fokusert på arbeid, språk og innvandreres eget ansvar for sin tilpasning til samfunnet og fremstår som spredt og uten en overordnet strategi. I tillegg er næringslivet passivt i forhold til tiltak og majoritetsbefolkningen ekskluderende i sine praksiser. Det andre hovedpoenget, som er spesielt interessant for vår diskusjon, er at integreringsarbeid forstås som uløselig knyttet sammen med aktivt anti-diskrimineringsarbeid.

Det heter i artikkelen at ikke bare dagens rettsregler, men jussen generelt er utilstrekkelig som redskap til å forandre samfunnet:

Problemet er at juristene må avgrense definisjonen av rasisme og diskriminering til det som i dag regnes som lovbrudd. Den juridiske tilnærmingen er reduksjonistisk. Det skaper forvirring blant annet fordi allmennheten setter likhetstegn mellom urett i moralsk og juridisk forstand, mens lovverket og domstolene neppe kan reparere all urett.

Som vi har sett i kapittel 3, så de ansatte i SMED tidlig i sin virketid hvordan lovverket var utilstrekkelig. Derfor engasjerte de seg raskt i rettspolitisk arbeid. I kap. 6 har vi redegjort for tretrinnsmodellen som har ligget til grunn for mye av arbeidet, se også kap. 10.2. Det er også et sentralt trekk ved arbeidet at det i stor utstrekning har vært drevet med utgangspunkt i Senterets egen empiri.

Det er tydelig at SMEDs arbeid i større grad har vært rettet inn mot de potensielle utøvere av diskriminering enn de potensielle ofrene for diskriminering. Dette samsvarer med Senterets strategi, med fokus på forebygging på systemnivå.

Det kan på denne bakgrunn være grunn til å spørre om Senteret har blitt "mainstream" i den forstand at de har rettet arbeidet inn mot arenaer hvor store grupper av minoritetsbefolkningen er i kontakt med myndighetsapparatet eller næringslivsstrukturer. Med dette fokuset vil SMED lettere kunne høste anerkjennelse fra etater, politiske institusjoner og enkeltindivider i posisjoner med innflytelse. Denne holdningen kan være en årsak til at Senteret i liten grad har gått inn på felt hvor de må forholde seg til tunge problemer som gjelder mindre grupper blant minoritetene.

Senterets dreining mot en dialogorientering i forhold til politi og domstoler har utvilsomt bidratt til at Senteret selv føler at de blir hørt og får gjennomslag. Men det kan også stilles spørsmål ved om Senteret kan ha mistet noe av sitt kritiske potensiale. Utviklingen har ført til at de har måttet balansere mellom å være partsrepresentant for klientene, som kommer til SMED fordi de føler seg dårlig behandlet av politi og rettsvesen, og rollen som partner i en dialog med de samme etatene.

Senterets har lagt stor vekt på dokumentasjon og målbare resultater, både når det gjelder egen virksomhet og andres. Dette har uten tvil vært et viktig grunnlag for å gjøre seg synlig og for å

legge grunnlaget for den posisjonen SMED har opparbeidet seg. Senteret har vært opptatt av å kunne ”måle” forbedringer i eget og andres arbeid på feltet. Denne type perspektiv fører til fokus på prosesser som er tydelige og enkelt lar seg beskrive, gjerne i form av kvantitative data, men tilnærmingen kan føre til at mer indirekte former for påvirkningsarbeid får mindre oppmerksomhet

Senteret har vært dyktig til å tilpasse seg grunnleggende spilleregler i dagens virkelighet. Prioriteringen bør imidlertid lede til en diskusjon om hvordan man bør forsøke å få i forgrunnen kunnskap som ikke så lett lar seg dokumentere og kvantifisere.

10.4.3 Rettshjelp

Rettshjelpen har utgjort den tyngste delen av SMEDs virksomhet og har også hatt en sentral betydning for hvordan SMEDs øvrige oppgaver er blitt utført. Uten erfaringer og materiale fra rettshjelpsvirksomheten, og den personlige kontakten med personer som mener seg diskriminert, hadde også dokumentasjons-, informasjons- og pådriverarbeidet hatt et helt annet og magrere innhold. I kap. 3 har vi gått grundig inn på rettshjelpsvirksomheten. Vi skal her ta for oss noen argumenter for og mot rettshjelpsvirksomhet og hvordan denne virksomheten kan innpasses i en framtidig organisering av diskrimineringsfeltet (ikke alle argumentene er like gode eller sentrale). Noen av argumentene er hentet fra NOU 2002:12.

Argumenter mot at rettshjelp er integrert i et nytt kompetansesenter

- Man kan tenke seg at det ikke vil være det samme behovet for rettshjelp dersom det etableres en egen tilsynsmyndighet.
- Et diskrimineringsstilsyn vil ha kompetanse til å treffe rettslige avgjørelser, og utvikle egen forvaltningspraksis. Det kan forventes at saksinntaket til tilsynet vil ligge på minst det samme nivå som det SMED har i dag.
- Det kan imidlertid tenkes at det fortsatt vil være et visst behov for rettshjelp i saker om etnisk diskriminering som dekkes av andre lover, som for eksempel arbeidsmiljøloven eller straffeloven. I slike saker kan behovet for rettshjelp tenkes dekket opp av andre rettshjelpstilbud, som for eksempel den generelle ordningen med fri rettshjelp, studentenes rettshjelpstiltak og andre særskilte rettshjelpskontorer.
- Forholdet mellom ”ekte” diskriminerings saker i Senterets saksportefølje og saker hvor det ”bare” foreligger et generelt rettshjelpsbehov, synes nokså skjevt i disfavør av førstnevnte sakskategori. Dette gjelder også i forhold til rettsliggjøringspotensialet i Senterets saker.
- Diskrimineringspotensialet i konfliktmaterialet er uttømt.
- Det kan spørres om minoritetsbefolkningen bør ha et bedre rettshjelptilbud enn andre grupper i befolkningen.

Argumenter for at rettshjelpen integreres i et nytt kompetansesenter

- Det må regnes med at tilstrømmingen av personer med minoritetsbakgrunn vil fortsette. Det kan forventes at det vil dukke opp nye problemer som kan og må rettsliggjøres, eller som må heves opp på et rettspolitisk makronivå som ikke vil falle under ny lov mot etnisk diskriminering.
- Det kan regnes med at en mer oppsøkende profil for rettshjelpsarbeidet på diskrimineringssektoren vil kunne medføre at det blir avdekket flere rettshjelpssaker og muligens også med en annen profil på sakene. Blant annet ville man ha muligheten

til å nå mer vanskeligstilte innvandreres rettshjelpbehov på diskrimineringsfeltet. Dette ville ikke kunne ivaretas av et diskrimineringstilsyn.

- Innvandrerkvinnenes behov for rettshjelp i diskrimineringstilfeller er i mye mindre grad ivaretatt av Senteret enn menns. Som vist i kapittel 3 kreves det her en mye mer oppsøkende profil enn når det gjelder mannlige innvandrere.
- Vi har sett at Senterets arbeid i realiteten ikke er landsdekkende. Det må med en konsentrert innsats – i hvert fall punktvis – avklares om for eksempel diskrimineringsbildet i Utkant-Norge er likt det generelle diskrimineringsbildet for Norge, eller om det fortøner seg annerledes. Denne oppgaven vil neppe kunne ivaretas på en tilfredsstillende måte av et Diskrimineringstilsyn.
- Senteret har opparbeidet seg en unik kompetanse når det gjelder å heve et saks- eller konfliktmateriale fra et mikronivå til et – rettspolitisk – makronivå. På dette opphøyede nivå kan det opprinnelige konfliktmaterialet benyttes i rettspolitiske aksjoner for å få endret den utilfredsstillende utgangssituasjonen. Denne kompetansen forutsetter en stor nok tilgang på diskrimineringsaker og en stor nok kompetanse og erfaring til å kunne identifisere dette rettspolitiske makropotensialet. Vi kan ikke se at SMEDs funksjon vil kunne erstattes av et diskrimineringstilsyn eller andre rettshjelpsaktører på feltet.
- En partsrepresentant kan være mindre objektiv og mer offensiv enn et diskrimineringstilsyn. Et diskrimineringstilsyn ville bidra til å høyne tersklene for minoritetsbefolkningens og innvandreres rettshjelp.
- Som partsrepresentant har Senteret et dialogisk forhold til klienten som gir helt annen informasjon om hva personer med minoritetsbakgrunn opplever som problemer i møtet med samfunnet. Denne korrektivfunksjonen på vegne av minoritetene vil et tilsynsorgan ikke kunne oppfylle. Her kan det dessuten også regnes med mindre deltakelse fra minoritetsbefolkningen.
- Man ville miste spisskompetanse og den tyngden som er nødvendig i forhandlingene med motpartene.
- Utenfor dekningsområdet til den nye loven mot etnisk diskriminering vil det fortsatt være nødvendig å observere feltet i forhold til andre regler ut over lov mot etnisk diskriminering og for å se om problembildet endrer seg.

Vår konklusjon

På bakgrunn av det foregående er vår konklusjon at det er viktig at rettshjelpstilbudet blir ivaretatt på en betryggende måte i det videre anti-diskrimineringsarbeidet, også i forhold til de aktuelle lovene utenom en lov mot etnisk diskriminering. De argumentene som ovenfor er anført mot en videreføring av rettshjelpen, er etter vår oppfatning generelt dårlige argumenter. Vi kan ikke se at disse oppgavene kan ivaretas godt nok av et nytt diskrimineringstilsyn eller av andre rettshjelpere, fordi de vil mangle den nødvendige spisskompetansen. Vi antar også at tersklene for å oppsøke et diskrimineringstilsyn vil være høyere enn tersklene for å oppsøke Senteret (og vi ønsker en ytterligere nedjustering at disse tersklene i et framtidig kompetansesenter, se også kap. 10.6).

Det vil være en kvalitativt dårlig løsning å si at rettshjelpsbehovet kan ivaretas gjennom den ordinære fri rettshjelpsordningen. I likhet med en rekke andre spesielle rettsområder og problemene til mange utsatte grupper, finner man liten eller ingen kompetanse for denne typen spørsmål i advokatstanden. Å kople framtidig rettshjelpsbestand opp mot de frivillige organisasjonene er en mulighet, men som vi kommer tilbake til, ser vi det ikke som hensiktsmessig å skille oppgavene til et kompetansesenter fra rettshjelpsvirksomheten.

10.5 Dekningsområde, kompetansebehov m.v.

10.5.1 Saklig dekningsområde

Med det nåværende mandatet har SMED et svært omfattende dekningsområde. Et svært omfattende og komplisert problemområde i form av diskriminering rettet mot utlendinger, innvandrere, ulike nasjonale minoriteter samt trosretninger er samlet hos SMED, og gir seg ulike utslag. En del av diskrimineringen har vært mye påaktet i de senere år, mens det har vært lite oppmerksomhet rettet mot andre former for diskriminering. Lovutkastet har et snevrere dekningsområde enn SMEDs mandat. Lovutkastet retter seg mot ”etnisk diskriminering”, mens SMEDs mandat dekker diskriminering på grunnlag av ”trobekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse”. Det er åpenbart at diskriminering på grunnlag av trobekjennelse som ikke er koplet sammen med etnisitet, faller utenfor lovutkastet, men innenfor SMEDs mandat. Lovutvalget har drøftet denne innskrenkningen i forhold til lovutkastet, men det synes ikke å være problematisert at dette feltet også synes å falle utenfor området for det eller de organer som måtte etterfølge SMED. Noen stor praktisk betydning synes ikke dette å ha, i praksis kan det synes som om også SMED og/eller SMEDs brukere har vist liten interesse for denne typen saker.

I praksis har mye av innsatsen vært fokusert på etnisk diskriminering av personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land. Det kan stilles spørsmål ved om det i større grad skal fokuseres på andre minoritetsgruppers problemer, som for eksempel nasjonal urbefolkning og nasjonale minoriteter. Vi kommer tilbake til dette i kap. 10.5.3

10.5.2 Kompetansebehov

SMED har i sin virketid først og fremst hatt juridisk og samfunnsvitenskapelig kompetanse, og den samfunnsvitenskapelige har først og fremst vært statsvitenskapelig. Med de oppgaver SMED har hatt mener vi at det er hensiktsmessig med en blanding av juridisk og samfunnsvitenskapelig kompetanse, men det kan kanskje problematiseres at den samfunnsvitenskapelige kompetansen har vært konsentrert om statsvitenskap. Det er imidlertid ikke tvil om at statsvitenskapelig kompetanse er nyttig i forhold til samarbeidspartnere eller motparter i offentlige institusjoner. I en eventuell videreføring av SMED er det viktig at det legges en strategi for kompetansebehov ut fra de oppgaver den framtidige ordningen blir tillagt.

De som er blitt ansatt i SMED har i noen tilfeller hatt erfaringer fra saksområdet på forhånd, mens andre har vært uten slike erfaringer. Til enhver tid har noen av medarbeiderne selv hatt minoritetsbakgrunn.

Foruten en hensiktsmessig sammensetning av den faglige kompetansen, er det viktig med god saklig kompetanse innen saksfeltet. Denne kompetansen er i stor grad blitt utviklet med bakgrunn i de praktiske erfaringene som medarbeiderne har høstet, og dermed i stor utstrekning blitt dannet på grunnlag av de saker og de problemstillinger som Senteret faktisk har vært engasjert i. Dette kan ha bidratt til mindre fokusering på, og svakere kompetanse når det gjelder, problemer som ikke er bragt inn til Senteret. Vi skal i kap. 10.5.4 se nærmere på forholdet mellom oppsøkende virksomhet og det å være passiv mottaker av saker, noe som har en viss sammenheng med denne problemstillingen. Det er sentralt at det er utviklet en

unik kompetanse som det er viktig å ta vare på og som vil være viktig i den videre utviklingen av feltet.

10.5.3 Landsdekkende

Virksomheten som skal dekkes må fortsatt ha som målsetting å være landsdekkende, selv om dette er svært vanskelig å få til på en tilfredsstillende måte med ett sentralt kontor i Oslo. Også denne problemstillingen har sammenheng med oppsøkende virksomhet, se kap. 10.5.4.

Med utgangspunkt i at en stor del av SMEDs saker kommer fra Oslo- og Østlandsområdet, og i stor utstrekning dreier seg om diskriminering av personer med ikke-vestlig bakgrunn, kan det stilles spørsmål ved om det bør satses mer aktivt på å få etablert mer kontakt med andre personer og grupper som holder til andre steder i Norge. Vi tenker særlig på nasjonal urbefolkning og nasjonale minoriteter. Disse gruppene, eller personer med slik bakgrunn, har i liten grad henvendt seg til SMED, og det kan synes som om SMED ikke har vært veldig aktiv for å oppnå en mer omfattende kontakt.

En annen sak er at det kan tenkes at det er hensiktsmessig at SMED konsentrerer seg om ikke-vestlige grupper, men dette er i tilfelle noe som bør være gjennomtenkt. Det er mulig at for eksempel samenes problemer like hensiktsmessig løses via andre kanaler; blant annet gjennom Sametinget og administrasjonen som er bygget opp i tilknytning til Sametinget. I det samiske kjerneområdet er det også et eget rettshjelpstilbud, Rettshjelpskontoret for Indre Finnmark. De nye samiske institusjonene har gitt samene nye muligheter til å påvirke storsamfunnet. Men andre grupper, som kvæner og rom, mangler i stor grad kanaler inn i det norske samfunnet. Disse gruppene vil i en del tilfeller kunne ha stor nytte av den hjelpen SMED kan gi.

10.5.4 Oppsøkende virksomhet

SMED har vært svært synlig og har hatt omfattende kontakt med omverdenen. Kontakten med klienter og sakene som senteret har arbeidet med på grunnlag av enkelthenvendelser, synes imidlertid fortrinnsvis å ha oppstått ved at klienter har oppsøkt senteret på dets hovedkontor. Klientene som deltok i brukerundersøkelsen (kap. 4) hadde en gjennomsnittlig botid i Norge på 16 år, noe som tyder på at Senteret i stor utstrekning har tiltrukket seg klienter som har hatt muligheten til å bli godt integrert og godt kjent med norske forhold. Det er god grunn til å anta at disse klientene har hatt temmelig god forståelse av sine rettigheter og hvilke krav de kan stille overfor både offentlige og private aktører. Det er også tydelig at det er minoritetsgrupper som i liten grad har henvendt seg til Senteret, blant annet minoritetsgrupper med tilhold i den nordlige delen av Norge. Det er for eksempel liten grunn til å anta at kvæner og samer mangler saker som ville egnet seg til å bli behandlet av SMED, og det er konsentrasjoner av ikke-vestlige minoriteter bosatt langt fra det sentrale Østlandsområdet som vi må anta kunne ha nytte av SMEDs bistand.

Interessante erfaringer fra oppsøkende virksomhet kan for eksempel hentes fra studentrettshjelpen og rettshjelpsforskningen. Juss-Buss' virksomhet har for eksempel vært en pendling mellom stasjonær og oppsøkende virksomhet. Kjernevirksomheten overfor de tradisjonelle klientgruppene har vært drevet stasjonært, mens det har vært en rekke prosjekter med oppsøkende virksomhet for å nå fram til nye klientgrupper og nye problemstillinger. For mange er det et stort løft selv å ta initiativ, eller det er andre grunner til at tersklene er for høye til at de selv oppsøker et hjelpetilbud. Eksempler på slike prosjekter fra den senere tid er

innvandrerkvinner og psykiatriske pasienter, mens oppsøkende virksomhet overfor fanger har vært et satsingsområde gjennom mange år.

Oppsøkende virksomhet kan for eksempel organiseres i forhold til avgrensede grupper, avgrensede problemstillinger og geografisk avgrensede områder. I Oslo kan man tenke seg ambulerende virksomhet i områder med høy minoritetsandel. I noen grad kan denne typen virksomhet organiseres som et lavterskeltilbud sammenliknet med den profesjonaliserte rettshjelpen SMED har gitt, og med større vekt på kunnskap om minoriteter og problemløsning enn høy juridisk kunnskap. Et lavterskeltilbud må også ha spisskompetanse, men i mange tilfeller kan det diskuteres om det er kunnskap om saksfeltet eller kunnskap om rettsreglene som er viktigst for å yte god hjelp. Erfaringer fra rettshjelpsforskningen viser at en kombinasjon av lavterskeltilbud, med vekt på saklig kunnskap og høyterskeltilbud med avansert juridisk kompetanse totalt sett dekker behovene på en best mulig måte.

På dette området bør det kunne legges opp til et større mangfold og fantasien bør i større grad tas i bruk for å nå nye grupper og nye problemer, også i forhold til personer med minoritetsbakgrunn.

10.6 Kompetansesenter med rettshjelp

Vi har argumentert for at det er viktige oppgaver som et tilsyn ikke vil kunne håndtere på en tilfredsstillende måte. Vi mener også at et kompetansesenter uten et rettshjelpstilbud, vil bli et halvhjertet tilbud som vil gå glipp av mye verdifullt erfaringsmateriale som grunnlag for sin virksomhet. Vi mener at argumentasjonen i NOU 2002:12, utkastet til lov om rettslig vern mot etnisk diskriminering, er noe overflatisk og ufullstendig når det gjelder disse spørsmålene. Vi mener både at lovutvalget har overvurdert hvilke oppgaver et tilsyn vil kunne fylle på en tilfredsstillende måte og at de har undervurdert betydningen av at et kompetansesenter har rettshjelp i ”porteføljen” på dette området.

I sin høringsuttalelse til lovutkastet har SMED argumentert for at partsrepresentasjon er uforenlig med de oppgavene som skal ligge til et kompetansesenter. Om det bør opprettes et særskilt rettshjelpskontor, mener de må utredes nærmere. På dette punktet er vi uenige med SMED. Vi mener at koplingen mellom håndhevingsorgan og kompetansesenter er uheldig, men at kompetansesenter og rettshjelp er en god kombinasjon. Etter vår oppfatning er SMEDs egen virksomhet, med kombinasjon av disse oppgavene, en god illustrasjon på dette.

Et kompetansesenter som også yter rettshjelp til sine klienter vil ha et godt grunnlag for å utføre flere av de sentrale oppgavene på diskrimineringsfeltet. Med rettshjelp i ”porteføljen” vil det være grunnlag for såvel systemtilnærming som individtilnærming til problemene. Videre vil man være sikret erfaringsmateriale som gir særlig godt grunnlag for å følge med på hvordan lovgivningen og de organer som skal håndtere lovgivningen fungerer. Man vil også være sikret tilgang på et bredt og sammensatt erfaringsmateriale, som når det blir akkumulert, i mange tilfeller er særlig godt egnet som grunnlag for rettspolitisk virksomhet og pådriverarbeid.

Vi antar at et kompetansesenter uten rettshjelpstilbud vil ha betydelig større problemer med å få klienter og saker, og at grunnlagsmaterialet for et slikt senteres virksomhet i stor utstrekning må hentes utenfra. Uten klienter og saker vil et kompetansesenter ha et betydelig svakere materielt grunnlag for virksomheten, og det vil i større grad kunne bero på tilfeldigheter hva

slags saker som blir tatt opp. Man risikerer også at et slikt senter vil ha problemer med å ta opp de sakene som gir et adekvat uttrykk for de berørte gruppenes problemer. Vi er av den oppfatning at erfaringer fra andre områder, blant annet likestillingsområdet, styrker et slikt syn. Et kompetansesenter uten rettshjelp vil også måtte avvise eller henvise mange klienter videre til andre instanser eller institusjoner, fordi problemene deres helt eller delvis vil være av rettslig karakter. Vi tror kort sagt at et kompetansesenter uten rettshjelp vil bli et mindre effektivt og levende kraftsentrum for antidiskrimineringsarbeidet enn et senter med rettshjelp i porteføljen.

Rettshjelpen bør, i tråd med synspunktene ovenfor, videreutvikles, med blant annet egne prosjekter innrettet mot spesielle problemstillinger og spesielle grupper av potensielle klienter.

Det bør også utenfor rettshjelpsarbeidet arbeides videre med sikte på å oppnå bedre kontakt med grupper som hittil i liten grad er blitt integrert i Senterets virksomhet. I likhet med mange andre tiltak, har SMED et "hovedstadsproblem" i form av at svært mye av erfaringsmaterialet skrives fra Oslo og det sentrale Østlandsområdet. Dette fører til at både tilgangen på problemer og de grupper som henvender seg til Senteret blir noe begrenset. Vi tror at det vil kunne høstes nye og interessante erfaringer med en mer oppsøkende tilnærming fra Senterets side, både saklig og geografisk, men oppsøkende virksomhet uten rettshjelp vil vanskelig bli et tilbud som samsvarer med de aktuelle gruppenes behov.

English summary

The Centre for Combating Ethnic Discrimination (henceforth SMED or *the Centre*) was formally established on September 11, 1998 for a trial period of five years, and was officially opened on February 10, 1999. The purpose of the Centre was to "secure the protection against discrimination" (Mandate, point 3). Discrimination in this context is to be understood as "negative different treatment on the grounds of religious belief, race, colour and national or ethnic background" (Mandate point 1). The Centre was established as a body in the national administration with full autonomy in questions of professional character. The report demonstrates how this has put the Centre in sort of a double role. On one hand it has been an adviser to the Ministry of Local Government and Regional Development in questions regarding ethnic discrimination and on the other it has been a critic of the very same ministry in questions of policy in this field.

The Centre was the result of a long process that had taken place within the Ministry of Local Government and Regional Development, combined with pressure from Non-Governmental Organizations focusing on the problems of racism and discrimination of ethnic and religious minorities. Norway's practices in this field had also been criticised internationally. Ethnic minorities in Norway often experience discrimination on the labour market and the housing market as well as in restaurants and other public places. The relations between ethnic minorities and the police and prosecuting authorities have long been regarded as a special problem.

The Ministry of Local Government and Regional Development decided that the trial period should be followed by a process evaluation. A group of researchers from the Institute of the Sociology of Law (from 2002 Institute of Criminology and Sociology of Law) at the University of Oslo and the Norwegian Institute for Urban and Regional Research respectively was assigned the evaluation of the Centre. The group began its fieldwork in February 2000 and followed the Centre until July 2002.

The Centre was assigned two main tasks: One was to give legal aid to persons subject to discrimination on the grounds stated above and the other to supervise and document the situation regarding the amount and type of discrimination of ethnic and religious minorities, both on a national basis. The Centre's mandate contained several means for the reduction of discrimination, many of which were a direct result of the suggestions made by the committee that elucidated the Centre.

Among the means to reduce the discrimination of ethnic and religious minorities the mandate specifies:

Legal aid, consisting of

- giving legal advice and guidance to people who experience discrimination
- representing the client in negotiations with the second party
- forwarding inquiries to the right addressee

Documentation, consisting of

- the registration of inquiries, how they are handled and what they result in
- gathering documentation on discrimination
- preparing yearly reports on the types and extent of discrimination
- keeping in touch with other parties in order to prevent discrimination
- proposing measures that may prevent discrimination

The main task of the researchers was to study how SMED made its main goals operational. The answer to this question was sought by studying the following points:

- How has the Centre formed and realized the legal aid, and to what extent has it reached the groups in need of such aid?
- What has been the relationship between the legal aid and the legal policy work?
- How has the Centre resolved the task of documentation and surveillance of discrimination?
- Which strategies have been used by the Centre to make itself known to and acknowledged among potential clients, private and public organizations and the general public?
- In what circumstances has the Centre encountered goodwill, respectively resistance, and what are the reasons why it has succeeded, or respectively failed, in getting support for its views and opinions?
- How has the Centre handled its relations with the Non Governmental Organizations and the already existing legal aid agents or measures?
- To what extent has the organizing of the Centre and the competence of employees provided a good working environment?
- To what extent does the Centre provide services on a national basis?

The evaluation is based on written documentation and on material collected mainly through the use of qualitative methods. Observations in the field, including observations of meetings at the Centre as well as board meetings, interviews with the leader and employees of SMED as well as with private and public organizations form the basis of the evaluation. A number of clients have also been interviewed.

The evaluation period has presented a number of problems for the researchers. The Centre had been opposed to the idea of this type of evaluation, and had been in negotiations with the Ministry of Local Government and Regional Development about this question. We understood that some of the staff of SMED regarded the evaluation with considerable scepticism and they were somewhat reluctant to involve the researchers in their activities. There were of course individual approaches to the situation, but on the whole it represented a problem that required much time and consideration on the part of the researchers and obviously influenced the final results of the evaluation. We still believe that the report gives a fairly accurate picture of the Centre and its activities during the trial period. This is not least due to the fact that the cooperation between the Centre and the research group became very satisfactory in the final stages of the evaluation period.

As we have seen, the two main tasks of the Centre were the legal aid and the documentation work. However, the Centre was also supposed to be in contact with different parts of society in order to influence thinking and action that could improve the conditions for ethnic minorities²⁶⁴ in Norway. The evaluation clearly shows that various types of contact with external parties have become a third pillar of SMED's work. Looking at the Mandate we may see that SMED has developed a more proactive role than what seemed the intention of the Ministry of Local Government and Regional Affairs. The legal aid is a reactive measure, responding to what is seen by the client (and the Centre) as discriminatory behaviour by for instance employers or the police. In addition the Centre has put its experiences from this field widely into use by proposing new measures for integration. There has also been a development towards a clearer focus on integration and equality of status for the minority

²⁶⁴ This also includes the national indigenous peoples, the Lapp population, and national minorities like the descendants of the Finnish population in the northern areas of Norway, called *kvener*, a people called *skogfinner* and Jews as well as the Rom and Romany people.

groups instead of a focus on discrimination. This development is a consequence of the experiences made by SMED: As we will see, many immigrants and refugees, especially the ones that are coloured, have trouble being integrated in the Norwegian society. The Centre has chosen a constructive approach suggesting several measures for a better integration of these groups. It has also become clear that such a strategy has worked better than assertions of discrimination in relations with both public and private enterprises. In our opinion The Centre has in no way exceeded the frames set by the Mandate, but has rather made full use of its possibilities. Through meetings with different services, like the National Labour Market Service (Aetat) and other public services like the police as well as private enterprises, the Centre has been able to put important questions regarding ethnic equality on the agenda. SMED has frequently been invited to give lectures at different congresses and seminars and has become recognized as an adviser for private and public companies. The Centre has also made use of the media in different ways. The former director and some of the employees have written several feature articles and the Centre has generally succeeded in creating an interest for its work in the press, and in radio and television. In the year 2001, after the Centre had been in practical function for two years it already held a strong public position in questions on the discrimination of ethnic minorities.

The former director has emphasized that instead of campaigning to make people change their attitudes it is preferable to make practical changes. The Centre holds the view that altered practices will in turn lead to the change of attitudes. This may explain why SMED has given preference to contacts with the larger organizations and other instances that possess means to make such changes and thereby prevent discrimination. One example is the case of the “hijab” and other religious head dresses that is presented in this report (see chapter 6). It shows how the Centre was able to make a large hotel in Oslo change the rules that prevented Moslem women from getting jobs if wearing a religious shawl. This was accomplished through the use of three parallel strategies; a small published survey on the topic, dialogue with the parties involved and use of the legal system, in this case the Gender Equality Ombud.

Through the trial period, the Centre has moved from a sometimes rather confronting strategy to one of more dialogue. This has clearly been beneficial to the influence of the Centre in different forums.

SMED has generally emphasized the need to collect empirical data in the field of discrimination in Norway. The legal aid has provided both cases and other data appropriate for discussions on a principal level. These data have been systematized and adapted for such use. SMED has presented a unique model of work that has coupled the empirical data and the experience from the legal work with extended documentation through small surveys that has subsequently been put into use to argue changes that may reduce discrimination.

As a consequence of the focus on the larger and more potent actors in public life the Centre has spent less effort making itself known among the minority groups. There are obviously many people who do not know about the Centre and the assistance that it offers. These people are almost certainly among the least resourceful both socially and economically, and many of them are likely to live isolated lives and scarcely feel like they are part of the Norwegian society. Accordingly, these people probably struggle with a range of problems in their daily lives. Research shows that when it comes to legal aid, the groups most in need of help are the ones least likely to seek it on their own. The evaluation therefore suggests the need for a more flexible and ambulant legal aid service in order to make the services more available to these groups.

On the other hand quite a number of people have actually contacted the Centre for legal advice and aid. In the period from 1999 through the end of 2001 the Centre handled 679 cases. During the 11 months that the Centre was in operation in 1999 there were a total of 179 new cases. The numbers for 2000 and 2001 are 247 and 253 new cases respectively. Most of the clients come from Oslo and the counties closest to the capital. When it comes to legal aid the Centre hardly complies with the intention of giving aid on a national basis. The legal aid has been a time consuming activity for the Centre. Even considering the fact that the number of legal advisers was increased from two to three in May 2000, the work pressure has been considerable. Together with the Centre's focus on central actors in public life mentioned above, this pressure provide some of the explanation as to why SMED has been reluctant to attract more attention within the minority groups. Many of the cases have been quite complex and have required months of attention.

A large percentage of the cases have had to do with different aspects of work or working environment. An average for the period from 1999 to 2001 shows that these cases make up about 30% of all the cases during these years. Cases regarding health and social services have made up the second largest category and cases involving the police have constituted the third largest category. Far from all cases have been clear instances of discrimination from a judicial point of view. Through repeated internal discussions the legal advisers of the Centre have progressively become more selective in their approach to the cases presented to them. However, the general attitude has been an open one, mainly because it may be impossible to brush aside the argument of discrimination without a closer consideration of the facts of the case. Most of the people who have contacted SMED have received legal advice and further legal assistance. This was the outcome for 408 of 677 cases. The clients are in considerable need for information about their rights. This may however also reflect the fact that even though there may be question of discriminatory practices there are no specific and clear rules or regulations which might help set the problems right. As a consequence, the Centre has spent much time arguing for a law against ethnic discrimination and it has also participated in the "Law commission for a law against ethnic discrimination" that was appointed in December 1999. The committee presented its proposal for a new law in the summer of 2002.

The Centre started out with a very optimistic view on the use of law in the field of ethnic discrimination. The experiences made during the first years of its existence have contributed to a gradual change of opinion, and the use of rules and regulations are now regarded somewhat less favourably than in the beginning. Law is characterized by reductionism – all that is not legally relevant is cut away in order to isolate the legal "facts" of the case. Social and moral aspects of the case are literally peeled away. Cases of discrimination are also quite difficult to prove. The unjust and discriminatory treatment experienced by ethnic minorities is difficult to "translate" into a judicial language. The legal system can hardly resolve all conflicts and SMED is very much aware of this fact.

Part of the evaluation (chapter 4) consists of interviews with a number of the clients who have contacted the Centre for legal aid. These interviews clearly show how the problems presented to the legal advisers of SMED tend to be only parts of a larger picture. Most of the persons interviewed in this context had lived in Norway for several years and they all seemed to be fairly resourceful. Many had made use of several means to solve their problems. Yet we clearly see that there are mechanisms in society that prevent good solutions and a successful integration for many of those who belong to the minority groups.

The mandate emphasizes the fact that SMED should supplement rather than replace the Non Governmental Organizations working against ethnic discrimination in Norway. This was an important signal to the NGOs, and there is no doubt that we need more than one organization working in this field. The mandate also presupposes the cooperation between SMED and the already existing NGOs. The evaluation shows that the establishment of the Centre has been beneficial to the NGOs in many ways, but it can hardly be said that the Centre's actions have been purely supplemental to those of the NGOs. We clearly see parallel or similar actions in many questions, but this seems to have strengthened rather than weakened the impact on different problem areas and can thus be said to have had a positive effect. There has been some extent of cooperation between SMED and some of the NGOs with varying results. It may be concluded that cooperation requires more resources than the actual organisations have possessed.

As mentioned earlier there has been a constant development of SMED's relations to the different private and public organisations. The Centre has moved from placing allegations of discriminatory practices to an open-minded dialogue where the equal treatment of employees and customers has been stressed. One example is the contact with the police: The communication with the police was rather bad during the first year, when SMED for instance distributed a letter to all police districts stating the need for better practices in the police force in the treatment of ethnic minorities. Many police districts regarded this as a provocation and quite a few did not reply. This experience made the Centre change strategies and the contact with the police, as well as others, has later become one of dialogue and discussion rather than one of confrontation.

The Centre has also had to balance its role as an official body in the state apparatus with the role of being a "watchdog". In fact, the Centre has been one of the keenest critics of state practices towards ethnic minorities. Accordingly the Centre has been less of a resource centre to the Ministry, at least when it comes to more informal discussions about policy in the field of ethnic equality. The Ministry of Local Government and Regional Development has been careful not to make SMED too much of a "partner" in the recognition that this might weaken its role as a "watchdog".

The Centre has been a small and therefore quite vulnerable workplace. The former director started out with four employees in 1999. Two of these had their background from the social sciences (political science) and the other two had studied law. In the year 2000 the Centre engaged a secretary and a third legal adviser. Two of the employees have stayed on with SMED through the whole trial period, whereas three, all legal advisers, have left their jobs. Two of these quit during the summer of 2001 and the third one left the Centre early in 2002. The engagement of new legal advisers was time consuming, but the Centre never had any problems finding highly competent persons for the jobs. From time to time SMED has also engaged student of political science and law to relieve pressure on the employees in periods of heavy work-load.

The legalistic perspectives seemed quite dominant in the Centre during the first years of the trial period. This has gradually changed and in the last part of the period there seems to have been more room for different perspectives on the situation for ethnic minorities. The change in perspective is most certainly coupled with the change of focus from a discourse of discrimination to one of integration. The Centre has been characterised by what we might call a "strong and personalized leadership". The former director also held a strong position in the media, and she was also quite frequently portrayed in magazines and newspapers.

The evaluation concludes that SMED had been able to put questions of discrimination of ethnic minorities and the work for a better integration higher on the public agenda. The researchers regard the legal aid as a vital part of the Centre's tasks and suggest the need for a continued legal aid service in the future organisation of SMED. The legal aid is not only important in itself, but also as a means of collecting data and gathering experience to be used in the "watchdog" role.

Litteraturliste:

- Abrechtsen, Erling (1974): "Kritikk av den rene juss II: Jurister og kapitalinteresser", s. 87
flg. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Allern, Elin Haugsgjerd, Marit Helgesen og Line Nyhagen Predelli (2001): *Mellom konflikt og integrasjon: evaluering av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene*
Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR prosjektrapport 2001:11)
- Ananthakrishnan, S. (1999): "Et senter uten kjerne? Replik i *Dagbladet* 21.02.99
- Andenæs, Kristian, Nora Gotaas, Anne Birgitta Nilsen og Knut Papendorf (2000):
Kommunikasjon og rettssikkerhet: utlendingers og språklige minoriteters møte med politi og domstoler. Oslo: Unipub forlag
- Ansari, Atta og Naushad Ali Qureshi (1996): *Minoritetsombud, Likestilling i et minoritetsperspektiv*. OSLO: Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering – OMOD
- Art og omfang av rasisme og diskriminering i Norge 1999-2000*. Oslo: Utlendingsdirektoratet 2000, UDI
- Bae, Ole Jacob (1999): "Slett lune, Waage?". I: *Dagbladet* 16.02.99
- Baklien, Bergljot (1993): Evalueringsforskning i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*
årgang 34: 261-274
- Baklien, Bergljot og Anne Solberg (1997): *Dialogen og bevegelsen*. Prosessevaluering av utviklingsprosjektet VEPS. Oslo (Prosjektrapport 117:30, NIBR)
- Baklien, Franzen og Predell (2002): *Utväring av Stiftelsen framtidens kultur*. Stiftelsen framtidens kultur. Centrum för kulturpolitisk forskning. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Banakar, Reza (1998): *The Doorkeepers of the Law. A Socio-Legal Study of Ethnic Discrimination in Sweden*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company
- Berger, Peter A (2002): "Soziale Unterschiede auf hohem Niveau. Jenseits von Schichten und Klassen? Alte und neue Ungleichheiten in einer wohlhabenden Gesellschaft". I: 19.11.2002, s. 24 *FR Forum Humanwissenschaften*
- Clausen, Christian og Børge Lorentzen (1992): "Fra aksjon til dialog". I: Christian Clausen, Børge Lorentzen og Lauge B. Rasmussen (red.): *Deltakelse i teknologisk utvikling. Eksempel på forskning og utvikling i samarbejde med arbeidsplasser, organisationer og lokalsamfund*. København: Fremad A/S
- Craig, Ronald (2002): *Diskriminering: Spiller intensjon noen rolle?*, "Når målet er mangfold", konferanse arr. av SMED. Oslo: Senter mot etnisk diskriminering
- Cronberg, Tarja (1992): "Skraldespand og kompas – nye roller i dialogforskningen". I: Christian Clausen, Børge Lorentzen og Lauge B. Rasmussen (red.): *Deltakelse i*

- teknologisk utvikling. Eksempel på forskning og utvikling i samarbejde med arbeidsplasser, organisationer og lokalsamfund.* København: Fremad A/S
- Eidheim, Frøydis (2001): *BRO-Teamet. En prosessevaluering av barne- og ungdomspsykiatrisk ressursteam.* Oslo (NIBR- prosjektrapport 2001:21)
- Eidsvåg, Inge (2002): Dialog eller debatt? I *Samtiden* 4-2002. Oslo: Aschehoug
- Eskeland, Ståle og Just Finne (1973): *Retts hjelp.* Oslo: Pax
- Fakta, former og fristilling: Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer.* Statskonsult. Rapport 1998:18
- Galtung, Johan (1988): *Methodology and Development.* København: Chr. Ejlers Forlag
- Geertz, Clifford (1973): *The Interpretations of Cultures.* New York: Basic Books
- Goffman, Erving (1959): *The presentation of self in everyday life.* New York: Anchor books.
- Gotaas, Nora (1996): *Farger i natten. Sosial kategorisering og stereotypisering i møtet mellom afrikanere og nordmenn på utesteder i Oslo.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR Prosjektrapport 1996:19)
- Graver, Ane Broch, Vegard Skaug, Rannveig Strålberg og Bente Tangen (2002): *Retts hjelp 2001. Behovet for retts hjelp i Oslos befolkning – deriblant et utvalg innvandrerkvinner.* Juss-Buss stensilserie nr. 85. Oslo: Juss-Buss og Unipub
- Grøvdal, Yngvil (2001): *Sånn er det bare! En kvalitativ studie av fengselsbetjentes arbeid.* Skriftserie nr. 67. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, UiO
- Gullestad, Marianne(2002): *Det norske sett med nye øyne. Kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt.* Oslo: Universitetsforlaget
- Hansen, Jesper, Åshild Schmidt og Kristian Rose Tronstad (2000): *Norge - en rettsstat for alle? : en rapport om holdninger til minoriteter i det norske rettsvesen.* Oslo : Senter mot etnisk diskriminering og OMOD
- Habermas, Jürgen (1971): *Borgerlig offentlighet.* Oslo: Gyldendal
- Høgmo, Asle (1995): *Om den skjulte rasisme i en norsk småby.* Bodø
- Johnsen, Jon T (1997): *Samisk retts hjelp : en analyse av Retts hjelpskontoret Indre Finnmark.* Oslo : Tano-Aschehoug
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk – en innføring.* Oslo: TANO
- Kjerschow, Arild (2000): ”Diskriminering i domstolene”. *Aftenposten* 31.05.2000

- Kjerschow, Arild (2002): "Minoriteter i et 'hvitt' rettsvesen. Flerkulturelle utfordringer for Domstolene". I: Peter Lødrup [et al.] (red.): *Rettsteori og rettsliv: Festskrift til Carsten Smith til 70-årsdagen 13.juli 2002*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kvale, Steinar (1984): "Om tolkning av kvalitative forskningsintervjuer". *Tidsskrift för Nordisk Förening för Pedagogisk Forskning* nr. 3-4/1984
- Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Kaarhus, Randi (1999): «Intervjuer i samfunnsvitenskapene. Bidrag til en videre metodologisk diskurs». I: *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 1-1999, s. 33-61. Oslo: Universitetsforlaget
- Lie, Benedicte (2002): *Innvandring og innvandrere 2002*. Oslo og Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå
- Linløkken, Mari K (1998): *Juridisk bistand mot etnisk diskriminering – med uheldige begrensninger*. URL://www.antirasistisk-senter.no/infobank/Arbeidmotrasisme/
- Ljoså, Tone (2001): *Utlendingsforskriften § 37, 6. ledd (tidligere 5. ledd). Oppholdstillatelse for utenlandske kvinner etter samlivsbrudd*. JUSS-BUSS Stensilserie nr :83. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, UiO
- Lunde, Henrik (1996): «Utenpå smiler jeg, men inni så brenner det», I: Ottar Brox (red.): *«De liker oss ikke». Den norske rasismens ytringsformer*. Oslo: TANO
- Mandatet for Senter mot etnisk diskriminering*. Resultat av høringen og Kommunal- og regionaldepartementets vurderinger. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet 1998
- Mathiesen, Thomas (1982): *Makt og motmakt*. Oslo: Pax Forlag
- Mathiesen, Thomas (2001): *Retten i samfunnet*. Oslo: Pax Forlag
- Mintzberg, Henry (1989): *Mintzberg on Management: inside our strange world of Organizations*. New York: The Free Press
- Nielsen, Finn Sivert (1996): *Nærmere kommer du ikke. Håndbok i antropologisk feltarbeid*. Oslo: Fagbokforlaget
- Når målet er mangfold. Strategier for et styrket vern*: Innlegg fra SMEDs konferanse om etnisk diskriminering. Oslo: Senter mot etnisk diskriminering 2003
- Nyhetsbrev om norsk flyktning – og innvandringspolitikk*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet. 2002, nr 30 årgang 9
- Offe, Claus (1975): Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, i: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/Main (3.opplag)
- Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet. Stortingsmelding nr. 17 (1996-97)

- Papendorf, Knut (1985): *Gesellschaft ohne Gitter : Eine Absage an die traditionelle Kriminalpolitik*. München: AG Spak
- Papendorf, Knut (1998): *Bistand i forbindelse med diskriminering – Kartlegging av problemet og forslag til tiltak*. Oslo: Institutt for retts sosiologi, Universitetet i Oslo
- Powdermaker, Hortense (1966): *Stranger and Friend. The Way of an Anthropologist*. New York: W.W. Norton
- Power, Michael (2002): *The Audit Society. Rituals of Verification*- New York: Oxford University Press 1997
- Ramin-Osmundsen, Manuela, Ella Ghosh og Astrid Flesland (2001): *Når noen er likere enn andre- : en undersøkelse om bruk av religiøst hodeplagg på arbeidsplassen*. – Oslo: Senter mot etnisk diskriminering
- Ramin-Osmundsen, Manuela (2001): ”God etikk og god butikk”. Kronikk i *Dagens Næringsliv*
- Ramin-Osmundsen, Manuela (2002): «For et offensivt integreringsarbeid». I: *Samtiden Tidsskrift for politikk, litteratur og samfunnsspørsmål*, Nr. 3, 2002. Oslo: Aschehoug
- Reitan, Marit: ”Nyttig forskning – til hvilken nytte?” Kronikk i *Aftenposten* 21.09.93
- Rettslig vern mot diskriminering*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, 2002 (NOU 2002:12)
- Rogstad, Jon (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller : synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. (Rapport / Institutt for samfunnsforskning ; 17:2000).
- Rogstad, Jo (2002a): ”Diskriminering og ulikhet – forklaring og metode”. I: *Sosiologisk tidsskrift*, årgang 10, Nr. 1-2002, Oslo: Universitetsforlaget
- Rogstad, Jon (2002b): *Diskriminering – mot en ny forståelse.*, ”Når målet er mangfold”, konferanse arr. av SMED, oktober 2002 Oslo: Upublisert foredrag, lagt ut på SMEDs nettsider)
- Senter mot etnisk diskriminering (SMED) høringsuttalelse til NOU 2002:12: Rettslig vern mot diskriminering*. Oslo: Senter mot etnisk diskriminering
- Skjørten, Kristin (2001): *Lov og rett mot familievold* . Oslo: Pax forlag.
- Solberg, Anne (1985): "Metodekapitlenes blanke sider". I: Britt Dale, Michael Jones og Willy Martinussen (red.): *Metode på tvers: samfunnsvitenskapelige forskningsstrategier som kombinerer metoder og analysenivåer*. Trondheim: Tapir
- Solheim, Jorunn (2001): Kunnskap som kapital – en organisatorisk utfordring. I: *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr 3/2001, Årgang 42. Oslo: Universitetsforlaget

- Sørhaug, Tian (1999): *Fra omstilling til utvikling: Et organisatorisk perspektiv*. Oslo: Senter for teknologi, innovasjon og kultur
- Thomas, William Isaac og Dorothy Swaine Thomas (1928): *The child in America : behavior problems and programs*. New York: A. A. Knopf
- Underveis mot et bedre vern*: Rapport. Senter mot etnisk diskriminering. Oslo: Tøyen Trykk 1999
- Underveis mot et bedre vern*: Rapport. Senter mot etnisk diskriminering. Oslo: Tøyen Trykk 2000
- Underveis mot et bedre vern*: Rapport. Senter mot etnisk diskriminering. Oslo: Tøyen Trykk 2001
- Waage, Peter Normann (1999): "Norges statsbarn". I: *Dagbladet* 07.02.99
- Wadel, Cato (1991): *Feltarbeid i egen kultur. en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: Seek A/S
- Wallraff, Günther (1966): *Industriereportagen. Als Arbeiter in deutschen Grossbetrieben*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag
- Winsløw, Jacob Hilden (1991): *Videnskapelig hverdag – en sociologisk undersøgelse af forholdet mellom praksis og selvforståelse i empiriske videnskaber*. Holte: SOCPOL
- Whyte, William F. (1984): *Learning from the Field. A guide from experience*. Newbury Park: Sage Publications
- Årsrapport* (1999): Senter mot etnisk diskriminering. Oslo, februar 2000
- Årsrapport* (2000): Senter mot etnisk diskriminering. Oslo, ingen dato
- Årsrapport* (2001): Senter mot etnisk diskriminering. Oslo, ingen dato