

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

Vår ref.
11/1277-3-GWA

Deres ref.
201101697-/MLS

Dato:
29.09.2011

HØRING NOU 2011:7 VELFERD OG MIGRASJON

Vi viser til departementets brev av 1. juni 2011, og leverer med dette vårt hørings svar. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne og håndhever diskrimineringslovgivningen på området. LDO har også et tilsynsansvar i forhold til at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs kvinnekonvensjon (CEDAW).

Utvalget har levert en omfattende utredning som dekker flere temaområder. LDO vil derfor avgrense vårt hørings svar til generelle merknader ut fra et likestillings- og diskrimineringsperspektiv, og vi avgrenser vårt fokus til områdene velferds- og arbeidslivspolitik.

Om sammensettingen av utvalget

Når det gjelder utvalgets konkrete sammensetting, savner LDO en større faglig bredde i utvalget. På møte med utvalgets sekretariat fikk LDO for eksempel opplyst at fem av syv medlemmer i utvalget er økonomer. Vi registrerer også at ingen av utvalgets medlemmer har ikke-vestlig bakgrunn. Vi er opptatt av dette fordi vi mener ulike tilnærminger legger grunnlaget for ulike analyser, noe som i neste omgang vil ha konsekvenser for hvilke virkemidler og tiltak som foreslås og hvilken politikk som utformes.

Generelle merknader

Selv om det ikke er en del av utvalgets mandat, vil vi innledningsvis vende oppmerksomheten mot velferdsstatens grunnverdier, som vi ser som avgjørende for å sikre sosial bærekraft i et mangfoldig samfunn.

En sentral verdi for velferdsstaten er å sikre økonomisk trygghet for alle borgere når man ikke er i stand til å sørge for sitt eget livsopphold. En annen sentral verdi er å fremme utjevning av sosiale og økonomiske forskjeller basert på grunnverdiene om humanitet, solidaritet og likeverd. Vi legger til grunn at disse verdiene og målene er gjeldene for hele befolkningen, uavhengig av etnisk og nasjonal opprinnelse.

Ombudet etterlyser videre utvalgets klargjøring av hvor langt en beskjæring av trygge livsvilkår kan gå før målsettingen om sosial bærekraft på sikt undergraves. Utvalget foreslår en generell forsterket aktiveringslinje knyttet til mottak av velferdsytelser, og setter opp dette som et alternativ til en innstrammingsstrategi. Vi mener at denne grensedragningen kan bidra til å tilsløre likheten mellom de to tilnærmingene. Utvalget forslår eksempelvis kutt i ektefelletillegg i uførepensjon, samt en gjennomgang av inngangsvilkårene for de helserelevante ytelsene.

LDO oppfatter at utvalget gjennomgående legger an det vi velger å kalle et fugleperspektiv i sin utredning. Vi mener dette ikke er tilstrekkelig for å analysere samfunnsfenomener som også bør ha et nedenfra-perspektiv, det vil si fra de som ”kjenner skoen trykke” - være seg som tjenesteyter i velferdsapparatet eller som nyankommen flyktning som søker arbeid.

Vår største betenkning er imidlertid at diskriminering som en mulig barriere for integrering i arbeidslivet drøftes i liten grad i utvalgets innstilling. Utvalget foreslår heller ingen konkrete tiltak for å styrke likestillingen i arbeidslivet, noe vi mener er en betydelig mangel i utredningen.

Enkeltmerknader

Kunnskap om utstøting i arbeidslivet

I utredningens kapittel 8.5.1 gjennomgår utvalget forskning om arbeidsforhold blant innvandrere. Studiene det vises til finner at innvandrere i større grad enn andre arbeider innenfor belastende yrker. Utvalget skriver (s. 201):

”Innvandrere opplever gjennomgående dårligere psykososialt arbeidsmiljø, rapporterer høyere forekomst av mekaniske eksponeringer og oppgir en nær tre ganger større forekomst av ulykker enn hele yrkesbefolkningen.”

Når det gjelder utfordringer knyttet til psykososialt arbeidsmiljø og diskriminering, bekrefter ombudets klagesaker innenfor arbeidsliv funnene det her refereres til.

Selv om utvalget etter ombudets oppfatning her viser til arbeidslivets betydning i forhold til uføriserisiko, mener vi at dette i liten grad følges opp videre i utredningen når utvalget drøfter tiltak for sikre velferdsstatens bærekraft.

Utvalget synes i hovedsak å støtte seg på forskning fra Frischsenteret som dokumenterer fallende sysselsettingsrater og økende mottak av uføretrygd, attførings- og rehabiliteringspenger for særskilte grupper av innvandrere som blir boende i Norge. Rapportene fra Frischsenteret har imidlertid i liten grad sett på årsaker til denne utviklingen. Utvalget vektlegger i hovedsak to forklaringer - at innvandrere er mer utsatt for konjektursvingninger og at mange har lite å tjene økonomisk på å være i betalt arbeid.

Oppsummert mener LDO at det foreligger for lite kunnskap om årsakene til at innvandrere i høyere grad enn majoritetsbefolkningen støtes ut av arbeidslivet og blir mottagere av offentlige ytelser. Derfor mener ombudet at det er viktig at man i oppfølging av utredningen anerkjenner behovet for mer forskning på dette temaet. I tillegg er det nødvendig med et forsterket fokus på innvandrerbefolkningen i arbeidet med inkluderende arbeidsliv i IA- avtalen.

Minoriteter og velferdsproduksjon

Utvalget fikk som mandat å vurdere: «hvilken betydning økt mobilitet har for forholdet mellom velferdsproduksjon og velferdskonsum». LDO mener at utredningen i større grad burde vurdert migrasjon og innvandring som bidrag til velferdsproduksjon og tjenesteyting.

De skatteinntekter Norge har fått som en konsekvens av EØS-medlemskapet og økt arbeidsinnvandring er for eksempel ikke en del av utvalgets statistikkgrunnlag. Det er videre et faktum at innvandrere utgjør en stor del av arbeidstyrken innenfor helse- og sosialsektoren. I Oslo er for eksempel hver tredje ansatte i helse- og omsorgssektoren innvandrere, majoriteten av disse kommer fra ikke-vestlige land.¹

Vi mener dette er forhold som er viktig for å gi en helhetlig og likeverdig fremstilling, men også for å forhindre at det utvikles et holdningsklima knyttet til at innvandrere utgjør «de andre» som bruker velferdsytelsene, mens majoritetsbefolkningen utgjør «vi» som bidrar inn.

Verdier og holdninger

Utvalget fikk som mandat å vurdere: «*Hvorvidt et større etnisk og kulturelt mangfold kan antas å påvirke synet på og bruken av dagens velferdsordninger. Dette krever at utvalget vurderer nærmere forutsetningene for legitimiteten og bærekraften i ordningene, samt normer og normdannelse*»

¹ Homme, A, Høst, H, 2008: "Hvem pleier de gamle i Oslo?" Rokkansenteret

Utvalget skriver at man har liten systematisk informasjon om minoritetsgruppers holdninger til ulike velferdsordninger, og at dette i dag er et forskningsområde som er lite utviklet. Utvalget skriver videre de ikke har prioritert å samle inn egne data om dette temaet, og at de derfor avgrenser framstillingen til majoritetens holdninger. Samtidig skriver utvalget:

”Det er åpenbart at de ulike minoritetsgruppene holdninger til ulike velferdsordninger er viktige, og på sikt vil ha betydning for velferdsstatens bærekraft” (s. 304)

Utvalget konstaterer altså at det er stor mangel på kunnskap på et av områdene utvalget skal vurdere, og som utvalget også framhever betydningen av. LDO er derfor kritiske til at man flere steder i utredningen trekker fram antagelser på gruppenivå om arbeidsmoral, kjønnsroller og syn på likestilling. Vi konstaterer også at i den grad det trekkes fram forskjeller i holdninger og verdier, peker alle i retning av at innvandrere på grunn av sin etniske og kulturelle bakgrunn ikke ser det som en verdi å arbeide. Utvalget skriver eksempelvis:

”En ting er, som nevnt, at arbeid i seg selv ikke nødvendigvis oppfattes som en verdi i alle miljøer. Dette må antas særlig å gjelde arbeid som er repetitivt, fysisk slitsomt, dårlig betalt eller som har lav status, hvilket var tilfelle for mange av jobbene de første arbeidsinnvandrerne hadde” (s. 244).

”Ulikhet i verdi kan også spille inn for yrkestilpasningen. Arbeid er ikke en verdi i seg selv i alle kulturer, og for enkelte vil det å få en pensjon og dermed mye fritid kunne ha høyere status enn det å jobbe lange dager i en jobb med liten prestisje” (s. 244).

Ombudet mener for det første at utvalget her kulturforklarer allmenngyldige fenomener. Vi mener at man i denne sammenhengen like gjerne kunne snu problemstillingen og spørre i hvilken grad arbeidssøkende personer med etnisk norsk bakgrunn ville ønske å jobbe i yrker med lav lønn og liten prestisje.

For det andre vil LDO påpeke at kapittelet tydeliggjør vår innledningsvise kritikk av utredningens slagside. Analyseobjektene, innvandrerbefolkningen som står utenfor arbeidslivet, og som man ønsker å sette inn inngripende tiltak overfor, prioriteres ikke som viktige og nødvendige stemmer i utredningens kunnskapsgrunnlag. Tilnærmingen bidrar på denne måten etter vår mening til å synliggjøre den maktasymmetri som allerede eksisterer mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen i Norge.

Likeverdige offentlige tjenester

LDO savner i utredningen en analyse av strukturelle barrierer innenfor velferdssystemet, og forslag til tiltak for å fremme likeverdige offentlige tjenester overfor minoritetsbefolkningen. Diskrimineringsloven har en aktivitetsplikt for offentlige myndigheter, siden kun et forbud mot diskriminering ikke er ansett som tilstrekkelig til å forhindre diskriminering og sørge for likeverdige offentlige tjenester. Offentlige myndigheter er pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling i all offentlig virksomhet, som tjenesteyter, bevilger og regelgiver. Plikten gjelder alle kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenesteytere.

Det er dokumentert ² at det eksisterer store utfordringer når det gjelder å yte likeverdige tjenester overfor minoritetsbefolkning. LDO er derfor overrasket over at det i liten grad fokuseres på dette både når det gjelder helsetjenestene og velferdsapparatet generelt.

Utvalget skriver eksempelvis at man dag ikke har spesielt tilpassede tiltak for innvandrere når det gjelder aktiviseringstiltakene innenfor de helserelaterte ytelsene, og vi mener det er en svakhet i utredningen at dette ikke følges opp ytterligere med en vurdering av tiltak.

Når det gjelder likeverdige offentlige tjenester, er det et faktum at mange ikke får den nødvendige utredning eller behandlingstilbud de trenger i Norge ³. Det gjelder særlig flyktninger med store traumer på grunn av krigshandlinger som massevoldtekt. Ombudet ser det dårlige behandlingstilbudet for flyktninger som indirekte diskriminering og har tatt spørsmålet opp spørsmålet i vår supplerende rapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD). Bekymringen for flyktningers helse deles av komiteen som 11. mars 2011 skrev følgende (Concluding observations of the 19th to 20th periodic report of Norway): *“The committee is concerned by the situation of migrants, persons from migrant background, asylum- seekers and refugees with regard to discrimination against them in terms of access to public services, housing, the labor market and health and in particular adequate physical and mental health services for traumatized refugees and asylum- seekers.”*

I tillegg til helseproblemer som en følge av krigserfaringer, vil enkelte grupper av flyktninger ha dårligere helse enn majoritetsbefolkningen som en følge av at de har vokst opp i land med dårligere levekår og helsetilbud enn Norge. Det er derfor nødvendig å sikre disse gruppene likeverdige offentlige tjenester, inkludert helsetjenester.

² IMDI Rapport 7/2006: ”Offentlige tjenester for alle? ”
Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering 2009–2012

³ <https://fremtidenshelsetjeneste.regjeringen.no/tema/psykisk-helse-og-rus/enkeltsvar/7268/>

Særlig utsatte grupper i innvandrerbefolkningen

Utvalget fikk som mandat om å vurdere «... *hvorvidt de universelle velferdsordningene sammen med de spesifikke integreringsvirkemidlene støtter opp under målsettingen om høyest mulig arbeidsmarkedsintegrering*».

Om målgruppen for integreringspolitikken står det (s 117): *"Hovedtyngden av tiltakene i den norske integreringspolitikken er rettet mot personer som har fått opphold på grunnlag av behov for beskyttelse (flyktninger) eller humanitære grunner, og i enkelte tilfeller familiegjensforente til disse gruppene."*

Utvalget viser til evaluering av samarbeidet mellom ulike kommunale og statlige etater, og funn som påviser samordningsproblemer som spesielt går ut over innvandrere med særlige behov for individuell oppfølging og tilpasning, trygghet og stabile rammebetingelser. Utvalget mener likevel at effekten av introduksjonsordningen er bra.

Selv om utvalget nevner at enkelte grupper ser ut til å ha større problemer med å nyttiggjøre seg introduksjonsprogrammet, slik som kvinner med store omsorgsoppgaver, har temaet etter LDOs vurdering lite fokus i utvalgets gjennomgang. Dette er særlig bekymringsfullt når en uttalt målsetting i integreringspolitikken i Norge skal være å integrere minoritetskvinner i arbeidslivet. Ombudets bekymring retter seg derfor særlig mot de mulige indirekte diskriminerende konsekvensene av at introduksjonsprogrammet mislykkes for noen grupper minoritetskvinner. Ombudet støtter derfor forslaget om å styrke introduksjonsordningen med permisjonsmulighet (se under).

Ombudet tok dette spørsmålet opp med CERD. Komiteen sluttet seg til ombudets bekymring og uttalte i sine anbefalinger 11.Mars 2011: *"the Committee recommends that the State party monitor its implementation more closely to determine whether it is of uniform quality, is adapted to certain groups in terms of gender and origin, and that eligibility is not lost when changing residence."*

Ombudet er også opptatt av en annen gruppe som har fått lite oppmerksomhet i utredningen; nemlig flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag med dårlig helse eller nedsatt funksjonsevne. Dette er personer som kan ha en liten eller ingen restarbeidsevne når de kommer til Norge.

Utvalget skriver selv (s. 240): *"den økte forekomsten av helseplager blant innvandrere kan derfor være en delforklaring på den lavere yrkesdeltagelsen i denne gruppa"*. LDO mener at det er viktig at dette fokuset følges opp i det videre arbeidet med utredningen.

Om motiv for bruk av stønader

Utvalget skriver at målsettingen med forslagene er å oppfordre til deltakelse i utdanning og arbeid og at familiepolitiske ordninger bør kuttes for å avgrense tidsperioden hvor den enkelte er yrkespassiv.

Innvandrere utgjør ingen homogen gruppe som tilsier entydige forklaringer på handlingsvalgene. Store omsorgsoppgaver, lav utdanning, dårlig helse og mangel på nettverk gjør alternative muligheter urealistiske for mange. I tillegg har ombudet dokumentert et betydelig problem med diskriminering både i forhold til arbeidsliv og i forhold til integreringstiltak.

Ombudet er derfor kritisk til hvordan man i utredningen beskriver innvandreres motiv for å foretrekke passiv inntektssikring fremfor utdanning og arbeid. Beskrivelsen er etter vår oppfatning stereotyp og til dels fordomsfull. Utvalget skriver (s. 332): *”Denne politiske vektleggingen av likestilling i hjemmet og på arbeidsmarkedet er relativt ny i Norge, og kan oppleves som fremmed i mange andre kulturer. Slik det fremgår av kapittel 8, er yrkesaktiviteten langt lavere blant innvandrede kvinner i en del grupper, enn den er blant kvinner i majoritetsbefolkningen.”* Ombudet mener at minoritetskvinner blir avhengig av slike ordninger over tid, ikke kun fordi ordningene er attraktive, men også fordi alternative inntektskilder ikke er tilgjengelige.

Aktivisering i helserelevante ytelser

Utvalget foreslår å innføre en generell aktiveringslinje innenfor helserelevante ytelser. Ombudet stiller spørsmål ved om hvorfor slike endringsforslag, som vil ha stor betydning for levekårene til mange personer med nedsatt funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet, blir lagt frem i en utredning om primært omhandler migrasjon. Vi registrerer også at ingen av funksjonshemmedes interesseorganisasjoner står på høringslisten.

Når de gjelder utvalgets konkrete forslag, vil LDO bemerke at utvalget viser til at OECD allerede setter Norge på topp, sammen med Danmark, når det gjelder aktivisering innenfor de helserelevante ytelsene. Ombudet ser av den grunn ingen gode begrunnelser for å nå forsterke slike individrettede tiltak ytterligere.

LDOs erfaring i arbeidet mot stereotyper og holdninger, er at de betegnelser som brukes bidrar til å forme virkeligheten. Vi er derfor også kritiske til at man med sitatet nedenfor risikerer å bygge opp en forståelse av at personer med nedsatt funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet, gjør dette fordi de har et ønske om å ikke være i aktivitet (s. 330): *”Rett og plikt til deltakelse bør derfor kombineres med virkningsfulle sanksjonsmuligheter overfor de stønadsmottakerne som vegrer seg for å stille opp (vår understrekning), for eksempel slik en har innenfor dagpengeordningen i dag. En nødvendig konsekvens av en troverdig*

aktiviseringslinje vil være at noen vil oppleve at stønaden helt eller delvis faller bort i perioder. Uten å akseptere dette, vil det være vanskelig å lykkes med en aktiviseringslinje.”

LDO mener det er en større utfordring at det ikke jobbes aktivt, målrettet og systematisk for å fjerne diskriminerende holdninger og strukturelle barrierer som hindrer deltakelse i arbeidsmarkedet.

Arbeidslivs- og integreringspolitikk

Som påpekt ovenfor savner LDO generelt et fokus på de statlige integrerings- og arbeidsmarkedstiltakenes tilpasning til brukernes ulike behov, men også en sterkere innretning mot behovene i arbeidslivet.

Myndighetene har et ansvar for å sikre innbyggerne likeverdig tilgang på tilrettelagte tilbud som kvalifiserer for arbeid. På samme måte er det viktig å sikre grupper mot utnyttelse gjennom manglene rettigheter og mangel på statlig kontroll.

For å få dette til, er en avhengig av at de statlige integrerings- og arbeidsmarkedstiltakene fungerer - både for innvandrerne og for arbeidsgiverne. En grenseoppgang mellom arbeidsgivere og myndighetenes ansvar i integreringspolitikken er videre nødvendig for å hindre at det oppstår gråsoner og manglende samhandling mellom aktørene.

LDO støtter forslaget om å styrke introduksjonsordningen med permisjonsmulighet, yrkesretting og statlig tilsyn. Vi mener dette er skritt i riktig retning. Det er også positivt at ordningen utvides. Introduksjonsordningen kunne med fordel utvides som en individuell rettighet til kvalifisering og utdanning som alle nyankomne innvandrere kan ta ut etter egne behov. En individuell rettighetsfesting vil kunne bidra til å fremme en større grad av fleksibilitet og individuell tilrettelegging av tiltakene.

LDO støtter utvalgets mindretall i forslaget om at arbeidsinnvandrere fra Øst- Europa skal sikres rett til gratis språkopplæring. Når utvalget i så stor grad legger vekt på at norsk språk er nødvendig for deltakelse i arbeidsliv, mener vi det burde være en naturlig konsekvens at arbeidslivets krav må føre til en rettighet for dem det gjelder.

Utvalget utfordrer i liten grad arbeidsgiverne som ansvarlige for hvordan de rekrutterer og sikrer like muligheter i arbeidslivet. Når utvalgets mandat er å vurdere hvilke utfordringer migrasjon påfører velferdssystemet, bør det inngå som en hovedvurdering hvordan man reduserer usaklig forskjellsbehandling og diskriminering i arbeidslivet. Det er interessant i denne sammenheng at utvalget drøfter aktivitetsplikt for mottakere av velferdsytelser, men ikke drøfter hvordan

arbeidslivets integreringsevne kan økes gjennom større fokus på krav til aktive tiltak fra arbeidsgivernes side.

LDO er positive til at utvalget forslår å utvikle tilrettelagte løp i arbeidslivet som kombinerer arbeid og utdanning. Samtidig mener vi det er avgjørende at traineestillinger ikke skal være billig arbeidskraft men være en inngang til fullverdige kvalifiseringsløp. I forholdet til den danske trappemodellen, vil det avgjørende punktet igjen være om løpet ender i faste ansettelser og at det ikke blir brukt i bransjer og yrker hvor det skyver ut innvandrere som arbeider på vanlige vilkår.

Ombudet er på lik linje med utvalget bekymret for at innvandrere er overrepresentert i bransjer og yrker med dårlige vilkår. Det er derfor viktig at statlig tilsyn og tiltak settes inn for å sikre verdige lønns- og arbeidsforhold i de utsatte bransjene. LDO tar ikke stilling til om en styrking av almenngjøringsbestemmelsen eller innføring av minstelønn er riktig virkemiddel, men det er i et diskrimineringsperspektiv svært problematisk når store grupper ikke er sikret et vanlig norsk lønnsnivå på grunn av sin posisjon på arbeidsmarkedet.

LDO støtter videre utvalget i forslaget om ikke å svekke stillingsvernet. Det er godt dokumentert at innvandrere er overrepresentert i bransjer og stillingen som kommer negativt ut på de fleste indikatorer, for eksempel når det gjelder midlertidige ansettelser. Et viktig integreringspolitisk mål må være å sikre innvandrere tilgang på hele arbeidsmarkedet. Midlertidige stillinger vil også kunne skape en avhengighet til arbeidsgiver som gjør at det er vanskelig å ta opp opplevd diskriminering i arbeidsforholdet.

Særskilt om diskriminering og aktivitets- og rapporteringspliktene som virkemiddel

LDO anser aktivitets- og rapporteringsplikten i diskrimineringsloven som et avgjørende virkemiddel for å fremme et strukturert likestillingsarbeid i arbeidslivet. I aktivitetsplikten ligger det en forpliktelse til at arbeidsgivere skal jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering.

Utvalget peker i utredningen på FAFOs rapport «Mangfold og likestilling i arbeidslivet», og trekker frem funn som viser at troen på aktivitetsplikten er lavest blant arbeidsgivere i innvandrerdominerte bransjer, mens det er størst i statlige virksomheter selv om det er der mangfoldet er minst.

LDO vil påpeke at høy innvandrerandel ikke i seg selv sier noe om fravær av diskriminering eller likestillingssituasjonen. Det store flertallet av innvandrere er i arbeid og de er overrepresentert i bransjer som kommer dårlig ut på både når det

gjelder arbeidsmiljø, arbeidspress, lønn og arbeidsbetingelser. At innvandrерandelen er høy i en virksomhet, betyr ikke at de ikke har behov for systematisk likestillingsarbeid.

Ombudet mener som tidligere påpekt at det er en mangel ved utredningen at diskriminering som en mulig barriere for integrering i arbeidslivet i liten grad drøftes. Utvalget foreslår heller ingen konkrete tiltak for å styrke likestillingen i arbeidslivet. At utvalget ikke har sett nødvendigheten av tiltak som tar tak i de strukturelle hindringer for innvandrere og deres etterkommers deltakelse på arbeidsmarkedet, er bekymringsfullt.

Når det gjelder den juridiske avgrensningen av diskrimineringsbegrepet, mener LDO at utvalget legger til grunn en manglende forståelse av dette. Utvalget skriver (s 208-209): «*Det meste av den forskningen som er gjort på dette feltet er basert på utvalgsundersøkelser og intervjuer av innvandrere. Disse undersøkelsene sier noe om innvandreres subjektive oppfatning av urettmessig behandling (...) men kan i liten grad si noe om hvorvidt den subjektive oppfatningen skyldes diskriminering eller andre bevisste forhold hos arbeidsgiver*».

Ombudet vil imidlertid understreke at det ikke stilles krav til hensikt for å ha overtrådt forbudet mot diskriminering. Det må altså ikke bevises at arbeidsgiver hadde til hensikt å diskriminere. Indirekte diskriminering oppstår dessuten ofte som følge av praksiser som har helt andre formål enn å diskriminere. For eksempel har ikke et uniformsreglement eller forbud mot bruk av hodeplagg ved utførelse av arbeidet til hensikt å diskriminere personer som bærer religiøse hodeplagg som hijab og turban. Selv om slike forbud er nøytrale virker de rent faktisk slik at personer som bærer religiøse hodeplagg stilles dårligere enn andre.

Ombudet mener også at diskrimineringsloven § 4 definerer hva som er å anse som diskriminering. Gjennom ombudets og Likestillings- og diskrimineringsnemndas praksis, samt rettspraksis, trekkes grensene for hva som er å anse som etnisk diskriminering opp.

Utvalget viser til at det er mangel på empiri omkring omfanget av etnisk diskriminering og årsakene til slik diskriminering. Som lovhåndhever og pådriver for økt likestilling mottar ombudet jevnlig henvendelser med spørsmål om diskriminering på grunn av etnisitet, religion, språk mv. i arbeidslivet. En del av henvendelsene ender opp som klagesaker. Problemstillinger som reises i disse henvendelsene er at personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk ikke blir innkalt til intervju, at kompetansen deres blir underrapportert, at de ikke blir innstilt eller ansatt i stillingen. Videre ser vi jevnlig stillingsannonser med strengere språkkrav enn nødvendig for å utføre arbeidet. Andre saker gjelder bruk av religiøse hodeplagg og

trakassering på grunn av etnisitet. Den største andelen av saken gjelder spørsmål om diskriminering i forbindelse med rekruttering.

Både tidligere lovutvalg, så vel som offentlige myndigheter legger til grunn at diskriminering skjer. Ombudet vil i denne sammenhenge påpeke begrunnelsen for at aktivitets- og rapporteringsplikten er lovfestet, jf. Ot.prp. nr 44 (2007-2008). Et forbud mot diskriminering er ikke tilstrekkelig for å hindre diskriminering og fremme likestilling. I proposisjonen side 207 står det: *”Studier både i Norge og internasjonalt viser at innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne opplever diskriminering på en rekke områder. Når arbeidsledigheten blant innvandrere er tre ganger høyere enn for personer med norsk bakgrunn og under halvparten av personene som selv anser at de har en funksjonsnedsettelse er i jobb, er det nærliggende å forklare noe av misforholdet med diskriminering. Denne situasjonen har vært stabil over flere år, selv i tider med høykonjunktur. Dette viser at det er nødvendig med offensive tiltak.»*

LDO vil avslutningsvis understreke at det fortsatt er et stort behov for effektive tiltak som tar tak i de strukturelle hindringer for innvandrere og deres etterkommeres deltakelse på arbeidsmarkedet. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om utvalgets analyser og hovedgrep i forhold til tiltak er tilstrekkelige for å fremme likeverd og likestilling i befolkningen, og forhindre utvikling av fattigdom blant etnisk minoriteter.

Med vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

Gro Wærstad
Rådgiver