



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

postmottak@bld.dep.no

Vår ref.
11/1395-6-TK

Deres ref.

Dato:
17.10.2011

HØRINGSSVAR TIL NOU 2011:14 BEDRE INTEGRERING

Det vises til Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLD) høringsbrev av 28.06.2011 vedrørende NOU 2011:14 *Bedre integrering*.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (heretter ombudet) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, my, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene.

Ombudet har også tilsynsansvar i forhold til at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnekonvensjon.

Ombudet vil berømme utvalget for en grundig gjennomgang av muligheter og utfordringer knyttet til et flerkulturelt Norge. Ombudet er også positiv til at utvalget både påpeker verdien av like muligheter (sjanselighet) og resultatlikhet. Denne tilnærmingen åpner for at integrering og inkludering sees som en toveisprosess, der både majoriteten og minoritetene har et ansvar for å sikre at alle i Norge har de samme mulighetene, rettighetene og pliktene. Ombudet er enig i at det bør stilles klare krav til nasjonale og lokale myndigheters integrerings- og inkluderingspolitikk gjennom et fokus på systematisering av resultatstyring og –måling av eksisterende tiltak og politikk knyttet til integrering og inkludering.

Samtidig vil ombudet på generelt grunnlag påpeke viktigheten av å anerkjenne at det

i noen grupper alltid vil være større utfordringer mht deltakelse på de ulike arenaer utredningen tar for seg.

Ombudet vil også benytte anledningen til å understreke betydningen av utvalgets forslag om en bedre oppfølging av sektoransvarsprinsippet. Dette prinsippet anerkjenner at utfordringer krever innsats i alle sektorer og på alle nivåer, både med hensyn til regelverk, forvaltning og tjenesteyting.

I høringsbrevet ber BLD om innspill fra høringsinstansene om hvilke områder som bør ha politisk prioritet. Ombudet forstår behovet, men ønsker samtidig å påpeke at komplekse problemstillinger som behandles i utredningen krever innsats på flere samfunnsområder samtidig for et vellykket resultat. Dette viser også utvalgets utredning på en svært god måte. Derfor er det viktig å anerkjenne overføringsverdien mellom de ulike tiltakene (på alle nivåer) knyttet til de ulike samfunnsområdene. Ombudet vil også understreke viktighetene av å innta en interseksjonell tilnærning til alle temaene behandlet i utredningen. For eksempel viser forskningen utvalget har gått gjennom, at kvinner kommer dårligere ut enn menn på de fleste områder.

Ombudet vil mht forslag om politiske prioriteringer gjøre dette under hvert tema.

Levekår i innvandrerbefolkningen

Utvalget refererer til maktutredningen som i 2003 ytret bekymring for at innvandrerbefolkningen var i ferd med å bli en ny underklasse i Norge. Gjennomgangen til utvalget bekrefter denne bekymringen: nyere tall viser at ulike grupper med minoritetsbakgrunn er overrepresentert blant den delen av befolkningen som er under fattigdomsgrensen. Innvandrere er betydelig mer utsatt for vedvarende fattigdom enn befolkningen for øvrig. Manglende lønnsinntekt er en viktig årsak til fattigdom.

Selv om økt sysselsetting og bedre arbeidsforhold blant personer med innvandrerbakgrunn er et mål i seg selv, er det også viktig å motarbeide fattigdom hos grupper som av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet. Vi vet at innvandrere i høyere grad enn majoritetsbefolkningen støtes ut av arbeidslivet og blir mottagere av offentlige ytelser. Vi vet imidlertid lite om årsakene til dette. Ombudet anbefaler derfor at man i oppfølgingen av denne utredningen og utredningen om velferd og migrasjon (NOU 2011:7), initierer tiltak for å få økt kunnskap om temaet.

Det forskes relativt mye på kvinner som kommer til Norge gjennom gjenforening med mann med samme landbakgrunn. Samtidig ser vi at antall utenlandske kvinner som gifter seg med norske menn øker. Utvalget påpeker at det er gjort lite forskning på

denne gruppen kvinner og at vi derfor vet lite om deres levekår. Ombudet anbefaler at det prioriteres å få mer kunnskap om denne gruppen innvandrerkvinner. For øvrige temaer som omhandles i kapittel 5, vises til kommentarer under kapitlene om arbeid, utdanning, deltakelse og demokrati og fellesskap.

Arbeid

Diskriminering i arbeidslivet

Utvalget påpeker at deler av arbeidsmarkedet der personer med innvandrerbakgrunn er høyt representert, også er et arbeidsliv preget sosial dumping, mye midlertidige ansettelser, uryddige arbeidsforhold, dårlig arbeidsmiljø, dårlige lønnsbetingelser, manglende overtidsbetaling og diskriminering av utenlandske arbeidstakere.

Ombudet deler bekymringen om at innvandrere er overrepresentert i bransjer og yrker med dårlige arbeidsvilkår. I tillegg mottar ombudet henvendelser fra enkeltpersoner som opplever seg usaklig forskjellsbehandlet og diskriminert av sin arbeidsgiver. Henvendelsene til ombudet omfatter alle deler av arbeidslivet, i både privat og offentlig sektor. Henvendelser til ombudet om opplevd diskriminering og usaklige forskjellsbehandling bekrefter de funnene det vises til i utvalgets utredning. Ombudet støtter utvalgets forslag om økt kunnskap og dokumentasjon om diskrimineringens art, omfang og årsaker. Ombudet vil understreke viktigheten av at forskning og annen utredning om disse temaene må ha et interseksjonelt perspektiv. Norge har et svært kjønnsdelt arbeidsmarked preget av lavere status, lavere lønn og høyere forekomst av ufrivillig deltid i de kvinnedominerte yrkene. Kvinner med minoritetsbakgrunn kan derfor oppleve utfordringer både som minoritet og som kvinne. I tillegg vil også alder og funksjonsevne ha betydning for hvilke erfaringer en gjør seg i møtet med arbeidslivet. For mer om tiltak for likestilling og mot diskriminering, se avsnittet om aktivitets- og redegjøringspliktene.

Kvinner og migrasjon

De siste tiårene har antall kvinner som migrerer fra fattige land til den rike delen av verden økt betraktelig. Det snakkes om en feminisering av migrasjon, og begrep som "det nye tjenerskapet" refererer til kvinner som jobber som hushjelper og au pairer i private husholdninger. Også i Norge benytter stadig flere seg av tjenester som husvask og pass av egne barn. Denne delen av arbeidsmarkedet preges av svært lav lønn og fravær av arbeidstakerrettigheter. Blant annet på grunn av norsk innvandringspolitikk (kvinnene får ikke arbeidstillatelse som hushjelper), bruker nordmenn au pair ordningen for å skaffe seg det som i realiteten er en hushjelp på fulltid. De fleste kvinnene som kommer hit under dekke av au pair ordningen, kommer fra Filippinene og Polen.

Ombudet mener myndighetene må regulere denne delen av arbeidsmarkedet. Pr i dag brukes au pair ordningen til å skaffe norske hushold billig arbeidskraft fra kvinner i fattige land. Disse kvinnene eksisterer i den ytterste randsonen i norsk arbeidsmarked og er således svært sårbare for utnyttning og diskriminering.

Når det gjelder utvikling og iverksetting av tiltak rettet inn mot denne gruppen vil ombudet minne om forskningsprosjektet ved NTNU "*Kjøp*" og "*salg*" av likestilling. *Feminisert migrasjon og kjønnslikestilling i dagens Norge*. Myndighetene kan ha som utgangspunkt for dette arbeidet Europaparlamentets resolusjon om normalisering av husarbeid innenfor den uformelle sektoren¹. Ombudet mener tiltak inn mot denne gruppen kvinnelige arbeidsmigranter bør gis politisk prioritet.

Sosial dumping

Ombudet vil påpeke myndighetenes ansvar for å sikre at den generelle arbeidslivspolitikken analyseres på bakgrunn av resultater for alle grupper som er omfattet av diskrimineringsvernet.

Ombudet er positiv til at utvalget ønsker å legge større vekt på resultatlikhet, i tillegg til sjanselikhet. For at denne strategien skal lykkes er det samtidig vesentlig at resultatlikhet ikke bare måler deltakelse i arbeidslivet. For å kunne si noe om likestilling og diskriminering i arbeidslivet, må en også måle tilgang på indikatorene for det gode arbeidsliv. Dette kan defineres som økonomisk uavhengighet, trygge ansettelsesforhold og et trygt arbeidsmiljø. Den helhetlige reguleringen av arbeidslivet må derfor også ha konkrete mål om at det ikke skal være store etniske skiller i arbeidstakeres generelle rettighetssituasjon.

Når en utvikling i arbeidslivet hvor ansatte i sektorer som for eksempel renholdsbransjen presses både når det gjelder lønn, ansettelsesforhold og arbeidsmiljø og dette sammenfaller med overrepresentasjon av ansatte med innvandrerbakgrunn og kvinner er dette forhold som må defineres som manglende resultatlikhet. Vi viser også til at kvinner med innvandrerbakgrunn er i flertall i gruppen med vedvarende lavinntekt. Særskilte tiltak rettet mot de utsatte bransjene vil derfor være både nødvendig og riktig for å beskytte de ansatte mot utnyttning og for å bedre deres rettighetssituasjon i arbeidsmarkedet. Det vil også være en forutsetning for at arbeidslivet skal fungere som en integreringsarena.

LDO håndhever diskrimineringslovverket for arbeidslivet og anerkjenner at dette ikke kan løse resultatulikhet som ligger mellom bransjer eller sektorer. I en klagebasert prosess kreves det ofte at en skal sammenlikne seg med en annen i

¹ European Parliament resolution on regulating domestic help in the informal sector (2000/2021(INI))

samme eller tilsvarende situasjon for å dokumentere at en kommer dårligere ut. Hvis de dårlige arbeidsforholdene gjelder for alle i virksomheten eller i hele bransjen, vil det være vanskelig å finne en som kommer bedre ut å sammenlikne med.

Arbeidsgiveres aktivitets- og redegjørelsesplikt for likestilling er et godt virkemiddel for å forebygge diskriminering, men den gjelder kun i den enkelte virksomhet. I tillegg er de delene av arbeidslivet som preges av dårlige arbeidsvilkår, nettopp de som ikke følger opp statlige pålegg.

Som en del av offentlige myndigheters aktivitetsplikt er det derfor viktig at den statlige arbeidslivspolitikken også har konkrete mål om resultatlikhet for diskriminerte grupper og sikrer regulering og tilsyn tilpasset utfordringene som beskrevet over. Dette ansvaret ligger hos Arbeidsdepartementet som sektormyndighet og bør forankres i trepartssamarbeidet. LDO er derfor positive til målrettede tiltak mot sosial dumping, og tiltak rettet generelt inn mot den delen av arbeidsmarkedet hvor det avdekkes svak rettighetssituasjon og stor resultatulikhet. Vi mener at denne typen tiltak bør gis politisk prioritet.

Ombudet mener også det er nødvendig med et forsterket fokus på innvandrerbefolkningen i arbeidet med inkluderende arbeidsliv i IA- avtalen.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten

Utvalgets forslag til mål, strategier og tiltak mot diskriminering i arbeidslivet presentert i utredningens punkt 6.8.4. har en svakhet ved at fokuset i hovedsak er på å hindre diskriminering. Det å fremme likestilling som er hovedformålet med aktivitetsplikten, drøftes lite. I arbeidet for å hindre diskriminering vil en ha større fokus på enkelthendelser og områder der diskrimineringsfaren er kjent.

I arbeidet for å fremme likestilling kreves det et systematisk arbeid hvor en på bakgrunn av resultatlikhet mellom ulike grupper kartlegger årsaker og iverksetter tiltak. Dette vil være en kontinuerlig prosess og krever systematikk og klare ansvarsforhold.

Graverutvalget begrunner behovet for aktivitetsplikt på denne måten:

Praksis og organisasjonskultur kan ha diskriminerende virkning som arbeidsgiver ikke nødvendigvis er bevisst på, og som kan være vanskelig for arbeidstaker å identifisere og konkretisere som en diskriminerings sak i enkelttilfeller. Nettopp derfor er det av stor betydning at arbeidsgiver foretar en egenaktivitet med å kartlegge hvordan praksis og organisasjonsstruktur virker for ulike grupper ansatte. (17.2.5.1 Behovet for aktive tiltak).

Ombudet mener det er denne type systematikk som er nødvendig for å øke arbeidslivets integreringsevne og større grad av resultatlikhet. Et systematisk arbeid må drives i de prosessene som skal endres. Derfor bør arbeidsgiver være ansvarlig for at plikten følges opp i hele virksomheten. Det er samtidig behov for en direkte ansvarliggjøring av ledere for mangfoldsresultatene innenfor sitt ansvarsområde enten det gjelder rekruttering, forfremmelse, lønns- og arbeidsforhold, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering.

En fordel med å tydeliggjøre arbeidsgivernes helhetlige ansvar for likestilling i alle de personalpolitiske prosessene, vil være at de i større grad vil ha en egeninteresse i å være pådrivere for inkludering av likestillings-, diskriminerings- og mangfoldskunnskap i lederopplæring og reguleringen av arbeidslivet både i lov- og avtaleverk.

I tråd med Graverutvalgets innstilling ser ombudet behov for at innholdet i plikten utdypes i forskrift og at opplæring på lik linje med HMS-opplæringen forskriftfestes.

Ombudet er på denne bakgrunn kritisk til forslaget til at oppfølging av likestillingsarbeidet skal legges inn i HMS-arbeidet. Årsaken er at aktivitetspliktens omfang er mye videre enn HMS-arbeidet. Aktivitetsplikten omfatter bl.a. rekruttering og lønns- og arbeidsvilkår som tradisjonelle avtalefestede og/eller underlagt arbeidsgiver sin styringsrett. Denne problemstillingen er ikke drøftet i innstillingen og ombudet frykter at konsekvensen kan være at ansvaret for likestilling blir uklart og mangfoldsarbeidet med rekruttering og lønnsforhandlinger blir svekket.

Ombudet støtter derfor ikke utvalgets forslag om å legge aktivitets- og rapporteringspliktene inn under HMS-arbeidet. Det betyr ikke at vi er uenige med utvalget i at diskriminering og arbeidsmiljø er nært knyttet sammen. Derfor har vi tidligere påpekt overfor Arbeidsdepartementet at opplæring om diskriminering burde inn i den lovpålagte HMS-opplæringen.

Ombudet støtter utvalgets forslag om å utvide aktivitets- og rapporteringspliktene til å gjelde alle arbeidsgivere.

Utdanning

Generelle kommentarer

Ombudet ønsker å berømme utvalget for at det gjennomgående understreker at det norske samfunnet skal ha som mål at både majoritets- og minoritetspråklige skal møtes med de samme ambisjonene med hensyn til læringsutbytte i

opplæringssystemet. En realisering av denne ambisjonen fordrer tilsvarende ambisiøse politiske tiltak, noe ombudet mener utvalgets utredning bidrar positivt til. Utvalget poengterer blant annet nødvendigheten av at det flerkulturelle perspektivet gjennomsyrrer alle aspekter ved og nivåer i opplæringsystemet.

Utvalget foreslår tiltak som skal kompensere for blant annet manglende språkbeherskelse blant noen grupper barn. Ombudet mener det både er viktig og riktig at utvalget samtidig understreker at to- og flerspråklighet i skolen må anses som en viktig ressurs både for skolen, den enkelte og for samfunnet som sådan.

Ombudet støtter videre Kaldheimutvalgets forslag om å revidere opplæringsloven (for mer: se ombudets hørings svar til NOU 2010:7 Mangfold og mestring²; heretter referert til som Østbergutvalget). Dette for å sikre at alle i Norge får realisert sine rettigheter om et likeverdig opplæringstilbud med utgangspunkt i den enkeltes behov. Ombudet støtter også at opplæringsloven vurderes opp mot både introduksjonsloven og diskrimineringsloven.

Det er et uttalt mål at skolen skal bidra til å kompensere for foreldres utdanningsnivå og sosiale bakgrunn. Både Kaldheimutvalget og Østbergutvalget har påpekt at det pr i dag er manglende kunnskap om eksisterende regelverk hos skoleeiere og skoleledere, manglende etterlevelse av regelverket og en betydelig variasjon i kvaliteten på opplæringstilbudene som gis i kommunene. Som utvalget påpeker, er situasjonen i dag at elever med innvandrerbakgrunn kan oppleve å få rettighetene og mulighetene sine redusert gjennom svakheter ved undervisning, feildiagnostisering og annen usakelig forskjellsbehandling.

Dersom utfordringene og manglene ved dagens opplæringstilbud ikke utbedres gjennom målrettede og effektive tiltak, vil dette i praksis bety at store grupper i det norske samfunnet ikke får realisert sine rettigheter etter opplæringsloven og introduksjonsloven, noe som i sin tur kan representere et brudd på diskrimineringslovens formålsparagraf, samt § 3a om myndighetenes aktivitetsplikt.

I § 3a om myndighetenes aktivitetsplikt står det at:

”Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål”.

² Ombudets hørings svar til NOU 2010:7 finner du ved å gå inn på denne lenken:

<http://www.ldo.no/no/Aktuelt/Ombudet-mener/Horingsuttalelser/Arkiv/2010/Horing--Mangfold-og-mestring-NOU-20107/>

Lovens formål er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn.

I sin treårige studie *Etnisk mangfold i skolen. Det sakkyndige blikket* (2005), om deltakelse i segregert spesialundervisning, mener Joron Phil å ha funnet at utredninger av minoritetselevens kunnskapsnivå og opplæringsbehov ikke tar hensyn til migrasjonserfaringer, at elever har et annet morsmål enn norsk og andre forhold som kan særkjenne en elev med minoritetsspråklig bakgrunn. Eksempelvis peker hun på at det i utredning av minoritetsspråklige elever benyttes kartleggingstester og -verktøy som er utviklet for etnisk norske elever.

Phil hevder at dette blant annet medfører at minoritetsspråklige elever plasseres i segregert spesialundervisning på sviktende grunnlag, noe som kan få svært negative følger for et videre utdanningsløp. Phil etterlyser blant annet en utdanning som kvalifiserer folk til å utrede disse elevenes behov med utgangspunkt i flerkulturelle situasjoner, tospråklighet og språkutvikling i en flerkulturell kontekst. I ombudets supplerende rapport til Norges obligatoriske periodiske rapport til FNs rasediskrimineringskomité (CERD)³, ba ombudet komiteen oppfordre staten til å kvalitetssikre kartleggingsverktøy som benyttes for elever med behov for tilrettelagt opplæring.

Barnehage og andre tilbud i førskolealder

Ombudet støtter utvalgets forslag om å avvikle kontantstøtten. Som utvalget påpeker, står kontantstøtten gjennomsnittelig for en høyere andel av innvandrerfamiliers samlede inntekt, enn hva som er tilfelle for befolkningen for øvrig. Fattigdom er i seg selv et hinder for likeverdig deltakelse på alle samfunnsarenaer, og fungerer sånn sett som en vesentlig barriere for økt integrering. Ombudet vil derfor understreke viktigheten av at en eventuell avvikling av kontantstøtten ikke bidrar til en ytterligere svekking av økonomien i familier som allerede befinner seg nederst i inntekstfordelingen.

Fattigdomsbekjempelse og sosial utjevning er en forutsetning for å nå målet om likestilling og inkludering. Ombudet mener derfor at myndighetene må garantere overgangsordninger som økonomisk kompenserer kontantstøtten for familier der kontantstøtten inngår som en nødvendig del av husholdets økonomi.

³ For mer, se ombudets redegjørelse i vår supplerende rapport til CERD: http://www.ldo.no/Global/Rapporter/CERD_Rapport_PDF.pdf

Utvalget foreslår at frigitte midler på grunn av utfasing av kontantstøtten skal brukes til gratis språkstimuleringstiltak for barn i førskolealder. Ombudet mener et tilbud om gratis språkstimuleringstiltak til barn i førskolealder er så viktig at det bør vurderes uavhengig av utfasing av kontantstøtten. Manglende språkmestring utgjør en betydelig barriere for elevers læringsutbytte i grunn- og videregående opplæring, samtidig som det er en av årsakene til frafall i videregående opplæring. Forskning understreker også gjennomgående betydningen av tidlig intervensjon for å forhindre at språklige utfordringer svekker barns læringsutbytte i utdanningsløpet. Derfor mener ombudet at gratis språkstimulering for alle barn i førskolealder bør prioriteres.

Ombudet ber også myndighetene om å vurdere innføring av inntektsavhengig gratis kjernetid for familier som befinner seg nederst i inntektsfordelingen. Utvalget viser til at å innføre gratis kjernetid kun for noen barnefamilier kan ha en stigmatiserende effekt på dem ordningen omfatter. Ombudet mener allikevel dette bør vurderes. Fordelingsutvalget viste i sin utredning at førskoletiltak ikke bare er viktige, men at de også kan være kostnadseffektive. Samtidig vil gratis kjernetid for alle barn i alderen 1 – 6 år utgjøre en betydelig kostnad. Dersom kostnadene knyttet til en innføring av gratis kjernetid for alle medfører at hele ordningen settes på vent i ubestemt tid, mener ombudet det bør innføres gratis kjernetid for alle barn mellom 1 – 6 år som bor i hushold med særlig svak økonomi. Dette kan sees som en utvidelse og forlengelse av dagens ordninger med maksimalpris og inntektsgradert foreldrebetaling. Ombudet ønsker ikke at barnehage skal være en plikt. Det vil si at foreldre som vil omfattes av tilbud til gratis kjernetid, selv kan velge og de ønsker å benytte seg av tilbudet.

For øvrige kommentarer til tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehager og andre førskoletilbud vises til vårt hørings svar til NOU 2010:7.

Grunnskolen og videregående opplæring

I ombudets rapport til CERD, pekes det på noen særlige utfordringer knyttet til resultatoppgjør og frafall blant minoritetsspråklig ungdom.

Til tross for at rett til særskilt språkopplæring er nedfelt i opplæringsloven, viser undersøkelser at det er knyttet en rekke utfordringer til realiseringen av disse rettighetene. I tillegg til manglende regeletterfølgelse hos skoleeierne er det dokumentert en betydelig variasjon i kvaliteten på tilbudet om særskilt språkopplæring rundt om i landet.

I NOU 2010:7 påpekes det at det er et betydelig behov for kompetanseheving blant lærere og skoleledere, PPT og den øvrige hjelpetjenesten for å innfri minoritetsspråklige elevers rettigheter etter opplæringsloven.

Undersøkelser viser at ved siden av språk, er foreldres sosiale bakgrunn av stor betydning for elevers læringsutbytte (NOU 2010:7). Skolen har, blant annet gjennom Kunnskapsløftet, ansvar for å kompensere for sosiale forskjeller. I tillegg viser forskning at forskjellene i læringsutbytte øker utover i skoleløpet, noe som antyder at det fra politisk hold bør prioriteres å iverksette tiltak som retter seg inn mot førskolen (for barn både i og utenfor barnehager) og grunnskolen. Dette vil i sin tur ha positive konsekvenser for frafall i videregående opplæring.

Utvalget forslår et innføringstilbud for elever som innvandrer til Norge rett før, eller i løpet av, skolealder, samt en styrking av innsatsen for sent ankomne elever. Slike tiltak er svært viktige fordi de retter seg mot elevgrupper som må sies å være særlig sårbare. Samtidig ønsker ombudet å understreke at det gjennomgående for hele utdanningsløpet er av overordnet betydning at rettighetene som følger av opplæringsloven innfris for alle, og at vernet som følger av diskrimineringsloven ivaretas på alle nivåer i opplæringsssystemet. Som utvalget påpeker, fordrer det en revidering av hele opplæringsloven, samt tiltak som sikrer en bedre regelforståelse og –etterlevelse i alle kommuner og fylkeskommuner. Ombudet har også tidligere anbefalt at innholdet i aktivitets- og redegjøringspliktene for utdanningssektoren presiseres, eventuelt gjennom en forskrift⁴.

Sett i lys av tilstandsbeskrivelsen over, støtter også ombudet utvalgets forslag om å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av opplæringsloven i et integreringsperspektiv⁵.

Ombudet anbefaler også at aktivitetsskoletilbudet gjøres gratis for alle, og at gratis leksehjelp inngår som en del av ordningen i alle landets kommuner.

Voksenopplæring og grunnleggende kvalifisering av nyankomne innvandrere

Ombudet støtter utvalgets forslag om en gjennomgang av dagens opplæringstilbud for voksne med innvandrerbakgrunn. Videre støtter vi forslaget om at det utvikles opplæringstilbud som tilrettelegger for den enkeltes behov mht til læring, men som også tar hensyn til den enkeltes livssituasjon, som for eksempel omsorgsansvar.

For å sikre reelle like rettigheter, ser ombudet det som særlig viktig at det utvikles og iverksettes spesialtilpasset læringsløp for særlig sårbare grupper, så som analfabeter og andre med særskilte lærervansker uten utdanning.

⁴ For mer om dette, se SALDO 2010; <http://www.ldo.no/no/Aktuelt/publikasjoner/saldo/SaLDO-2010/>

⁵ For mer, se ombudets redegjørelse i vår supplerende rapport til CERD: http://www.ldo.no/Global/Rapporter/CERD_Rapport_PDF.pdf

Grunnleggende norskopplæring for arbeidsinnvandrere mv.

Ombudet støtter forslaget til utvalget om gratis norskopplæring for arbeidsinnvandrere og familieegjenforente til disse. Siden norskkunnskaper vektlegges som 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.

Introduksjonsprogrammet

Utvalget viser i sin utredning til forskning som avdekker at det er ulikheter i programtilbud mellom kvinner og menn, og at kvinner som deltar i programmet i mindre grad enn menn får tilbud om språkpraksis. I tillegg er det jevnt over en svakere måloppnåelse for kvinner enn for menn. Kvinner får også kun unntaksvis tilbud om ordinær arbeidspraksisplass eller AMO-kurs. På grunn av manglende relevante tiltak og store omsorgsoppgaver, mottar noen kvinner i realiteten kun et deltidsprogram til tross for at dette strider mot introduksjonsloven.

Å tilby kvinner et dårligere tilbud enn menn kan også være i strid med likestillingslovens § 6 om lik rett til utdanning, som også må sees i lys av formålsparagrafen i samme lov. I tillegg vil en slik praksis kunne være i strid med FNs kvinnekonvensjon. I denne står det at statene forplikter seg til *”å sikre lik rett for kvinner og menn til å dra nytte av alle økonomiske, sosial, kulturelle, sivile og politiske rettigheter”*.

Videre står det i artikkel 10 at konvensjonspartene skal *”treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering av kvinner, slik at de blir sikret de samme rettigheter som menn når det gjelder utdanning (..)”*.

For å bedre ivareta kvinners behov i introduksjonsprogrammet, støtter ombudet utvalgets forslag om å styrke introduksjonsordningen med permisjonsmuligheter. Videre støtter ombudet forslag om yrkesretting og statlig tilsyn, samt at ordningens personkrets utvides til å omfatte alle med permanent oppholdstillatelse i Norge. Ombudet mener dette tiltaket bør gis politisk prioritet. Ombudet mener videre at introduksjonsordningen med fordel kunne utvides som en individuell rettighet til kvalifisering og utdanning til alle med lovlig opphold, slik at personkretsen også omfatter de med midlertidig opphold. En individuell rettighetsfesting for alle med lovlig opphold vil også kunne bidra positivt til å fremme større grad av fleksibilitet og individuell tilrettelegging av tiltakene.

Bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse

Utvalget viser til at personer med innvandrerbakgrunn i større grad enn andre arbeidstakere er overkvalifisert for den jobben de har. Diskriminering i arbeidslivet

kan være en årsak til dette. Samtidig har dette også å gjøre med at arbeidsgivere i for liten grad er i stand til å nyttiggjøre seg den ressursen personer med innvandrerbakgrunn representerer. I tillegg til disse to barrierene for likestilling i arbeidslivet, er det også utfordringer knyttet til godkjenning av innvandreres medbrakte kompetanse. Ombudet støtter utvalgets anbefalinger og mener at arbeidet med en handlingsplan for vurdering og godkjenning av medbrakt utdanning, samt en utvikling av et registreringssystem for medbrakt kompetanse, bør gis politisk prioritet.

Ombudet vil også anbefale at øvrige tiltak rettet inn mot brukergruppen er gratis for alle. Dette for å sikre at alle som omfattes av de ulike tilbudene får lik tilgang til disse.

Demokrati og deltakelse. Formelle og uformelle integreringsarenaer

Om rettighetsinformasjon og deltakelse

Utvalget viser i sin utredning til at myndighetene kan tilrettelegge for og oppmuntre til deltakelse, samt forebygge barrierer for deltakelse (s. 456). De peker også på manglende informasjon som en barriere mot deltakelse på samfunnets ulike arenaer (s. 490). En forutsetning for likeverdig deltakelse er at alle i samfunnet har kunnskap om sine rettigheter. Kunnskap om rettigheter er også en forutsetning for å kunne realisere og praktisere disse rettighetene.

I forhold til retten til rettighetsinformasjon, har staten ikke bare en mulighet til, men også en plikt til å gjøre rettighetsinformasjon tilgjengelig for sine borgere. Rett til rettighetsinformasjon er blant annet forankret i internasjonal kvinne- og menneskerettighetspolitikk med særlig vekt på FNs arbeid med å styrke svake gruppers tilgang til deltakelse og ressurser i samfunnet, og er i FN sammenheng regnet som et viktig virkemiddel i fattigdomsbekjempelse. Både Kvinnekonvensjonen, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter stiller alle krav til staters rettighetsprogrammer, som i utforming og implementering skal tilfredsstillende fem krav: rettighetsinformasjon skal være tilgjengelig, forståelig, aktuell, pålitelig og adekvat.

En masteravhandling om retten til rettighetsinformasjon med fokus på minoritetskvinner⁶, konkluderer med at:

”De statlige rettighetsinformasjonstilbudene kan verken sammen eller hver for seg, sies å dekke det eksisterende rettighetsinformasjonsbehovet og det foreligger således et gap mellom standardene og det faktiske tilbudet. Dette er således ikke i

⁶ Minoritetskvinner rett til rettighetsinformasjon, Tina Storsletten Nordstrøm 2009.

tråd med prinsippet om tilgjengelig informasjon som menneskerettighetene stadfester.” (s. 128)

I 2010 arrangerte JURK, i samarbeid med LDO, en idédugnad om retten til rettighetsinformasjon for minoritetskvinner. Målet for dugnaden var både å få et bilde av situasjonen i dag, og hva som trengs av videre innsats for å sikre at retten til rettighetsinformasjon overfor minoritetskvinner realiseres. 38 personer fra ulike organisasjoner/virksomheter deltok på møtet. Rapporten⁷ som ble utarbeidet i etterkant av idédugnaden, bekrefter bildet som kom frem i Nordstrøms avhandling: deltakerne erfarte av rettighetsinformasjonen er vanskelig tilgjengelig. Det ble vist til ulike årsaker som omfattet blant annet språkbarrierer og det faktum at familiegjennforente til arbeidsinnvandrere ikke er omfattet av introduksjonsordningen, noe vi også har kommentert i dette høringssvaret under kapittel om utdanning. Alle deltakerne mente det var et stort behov for å styrke arbeidet med retten til rettighetsinformasjon for kvinner.

Disse funnene er særlig relevante med tanke på at utvalget viser til at minoritetskvinner er den mest underrepresenterte gruppen på ulike viktige samfunnsarenaer. I tillegg opplever mange minoritetskvinner å motta et dårligere tilpasset tilbud i opplæringssystemet, og er blant de mest utsatte gruppene i arbeidslivets randsone.

I informasjonsplikten ligger et krav om å ta hensyn til borgernes ulike sosiale, kulturelle og språklige forutsetninger. Ombudet mener derfor det bør prioriteres å utarbeide en helhetlig og langsiktig handlingsplan for hvordan alle borgere kan sikres tilgang til rettighetsinformasjon på en måte som realiserer deres rettigheter etter menneskerettighetskonvensjonene, og at handlingsplanen gjennomgående har et kjønns- og etnisitetsperspektiv, også i interseksjonell forstand. Videre er det av vesentlig betydning at handlingsplanen synliggjør og konkretiserer sektoransvarsprinsippet i utarbeiding av ulike nasjonale og lokale tiltak.

Politikk

Utvalget viser til at ulike individuelle ressurser, så som utdanning og språk, har avgjørende betydning for den politiske integreringen av innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Ombudet ønsker å benytte anledningen til å belyse et annet aspekt som vi mener kan være vel så avgjørende for i hvilken grad disse gruppene velger/evner å delta i det politiske liv.

Den Europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse har i sin årlige rapport⁸ vist til at rasisme og intoleranse i politikken ikke lenger kun kan knyttes til mer eller

⁷ <http://www.jurk.no/> Rapport # 54. Rapport fra Idédugnad 18.11.2010: Retten til rettighetsinformasjon

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Annual_Reports/Annual%20Report%202010.pdf

mindre marginaliserte politiske grupper i samfunnet. De viser i så henseende til høyrepopulistiske partiers fremveks og suksess i en rekke land innen EU de siste årene. Kommisjonen slår fast at juridiske midler alene ikke kan bøte på denne utviklingen. For å motvirke det de ser som en trend i retning av offentlige debatter mellom politikere og politiske partier preget av rasisme og fremmedhat, foreslår kommisjonen at politikere og politiske partier bør følge et sett med etiske koder og slutte opp om en forpliktende ”good practice”.

Denne trenden i politisk retorikk bekreftes også av nyere europeisk forskning: media og politikere har en tendens til å fokusere på immigranter generelt, og unge immigranter spesielt, på en måte som skaper en følelse av fremmedgjorthet og eksklusjon av de som omtales⁹. Ombudet er, på linje med Den Europeiske kommisjon mot rasisme og intoleranse, bekymret for utviklingen av den politiske debatten i Norge. Ombudet har derfor de siste årene invitert de politiske partiene til å ta ansvar for at deres respektive valgkamp blir ført på en ansvarlig og inkluderende måte ved å underskrive på en erklæring om å bidra til et valg fritt for diskriminering og fremmedfrykt. Ombudet har pekt på at partienes listekandidater har et ansvar for ikke å skille ut og trakassere enkelte grupper for kortsiktig politisk gevinst, og oppfordrer partiene til å opptre bevisst og med respekt for menneskeverdet i alle sine valgkampaktiviteter. Videre har ombudet oppfordret partiene til å ta tak i stigmatiserende og diskriminerende uttalelser som rammer mennesker på grunn av etnisk eller religiøs tilhørighet, seksuell orientering, alder, funksjonsevne eller kjønn.

Ombudet har også i sin rapport til CEDAW påpekt en trend i retning av en ”othering” av kjønnslikestillingsspørsmål blant de politiske partiene (og for så vidt i samfunnet for øvrig). Denne trenden kommer blant annet til uttrykk gjennom en, etter ombudets mening, utbredt forestilling om at hindre for likestilling i det norske samfunnet, og da særlig kjønnslikestilling, kan forklares med det faktum at vi har en mer kulturelt sammensatt befolkning. Ulike former for kvinneundertrykking diskuteres etter ombudets mening, uforholdsmessig ofte i sammenheng med spørsmål om innvandring og (mer eller mindre vellykket) integrering av minoritetsbefolkningen.

For å øke den politiske deltakelsen hos personer med innvandrerbakgrunn mener ombudet, i tråd med det utvalget vektlegger, at det er viktig å iverksette tiltak som bidrar til økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. For mange grupper med innvandrerbakgrunn vil det offentlige debattklimaet påvirke deltakelse i det politiske liv. Ombudet mener derfor at muligheten for å utvikle en felles etisk plattform blant de politiske partiene av ”good practice” som beskrevet over, bør diskuteres.

⁹ ”Inclusion and exclusion of young adult migrants in Europe”. K. Fangen, K. Fossan and F A Mohn (eds). 2010.

Sivilt samfunn

Organisasjoner

Utvalget viser til at sivilsamfunnet er en viktig arena for integrering, og at deltakelse i sivilt samfunn kan bidra til styrket tilhørighet til storsamfunnet, og bidra positivt til ”den enkeltes utfoldelse, realisering og trivsel, og redusere isolasjon og passivitet” (s. 465). Utredningen henviser til en studie som viser en positiv sammenheng mellom deltakelse i innvandrersorganisasjoner og bruken av stemmeretten. Ombudet har i sin CEDAW rapport ytret bekymring for det vi ser som en svekkelse av inkludering og konsultasjon med sivilt samfunn. I rapporten skriver ombudet:

”Nr. 27 i Generell anbefaling 28 understreker statenes forpliktelse om å sørge for at frivillige kvinneorganisasjoner deltar i gjennomføringen av likestillingspolitikken. For å nå dette målet, må det settes av ressurser for å sikre at menneskerettighetsorganisasjoner og frivillige kvinneorganisasjoner er velinformert, i tilstrekkelig grad blir konsultert og generelt er i stand til å spille en aktiv rolle i den innledende og påfølgende utviklingen av politikken.”

Ombudet viser til nyere forskning som påpeker at det i løpet av de siste tjue årene har vært en utvikling bort fra statsfeminisme kjennetegnet av et dynamisk forhold mellom staten og de frivillige kvinneorganisasjonene. Grunnet manglende ressurser er dagens situasjon preget av en utvikling av likestillingspolitikken som skjer ovenfra og ned på den ene siden, og på den andre av en marginalisering av kvinnebevegelsen.¹⁰ Som utvalget viser, vil en svekkelse av sivilt samfunn også kunne svekke deltakelse på andre viktige områder, så som valgdeltakelsen i minoritetsbefolkningen.

Utvalget peker på at deltakelse i sivilsamfunnet blant annet utgjør en kanal for politisk innflytelse (s. 465). Etter ombudets mening vil derfor manglende konsultasjon med de sivile aktørene, så som minoritetskvinneorganisasjoner og andre innvandrersorganisasjoner, bidra til både dårligere integrerings- og inkluderingstiltak og en svekket oppslutning om iverksatte tiltak fra gruppene tiltakene omfatter. Ombudet mener derfor det bør være en politisk prioritering å revitalisere det sivile samfunns rolle når det gjelder å sette dagsorden for likestilling for å sikre en tilstrekkelig informert politikk basert på prosesser som skjer nedenfra og opp.

Kommentarer knyttet til tilskuddsordninger og forvaltningen av disse:

Ombudet er jevnlig i konsultasjon med minoritetsorganisasjonene. Vi har i den anledning mottatt bekymring om hvorvidt minoritetsorganisasjonene sikres økonomisk på en måte som gjør at de kan bidra som uavhengige faglige

¹⁰ Hege Skjeie, Beatrice Halsaa, Anja Bredal. “Utvikling av likestillingspolitikk”. 2010.

premissleverandører for forvaltningens forebyggende arbeid (for eksempel mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse).

Det er reist spørsmål ved om direktoratets tildelingspraksis utgjør en form for indirekte diskriminering, ved at samarbeidsavtaler og økonomiske forutsetninger primært bidrar til å styrke de store majoritetsorganisasjoner med svak minoritetsforankring, på bekostning av de små organisasjonene med sterk minoritetsforankring.

Ombudet har ikke tatt stilling til om dette innebærer en form for diskriminering, men ser at det kan være en effekt at minoritetsorganisasjoner reduseres til kunnskaps- og serviceleverandør til offentlige myndigheter, uten at de samtidig kan være med å definere premissene for det forebyggende arbeidet knyttet til ulike minoritetsgrupper.

Gjennom tilskuddsordninger kan myndighetene påvirke deltakelse i sivil samfunn. På den måten kan også myndighetene legge premissene for hvem som blir legitime representanter for de ulike gruppene i samfunnet. Minoritetsorganisasjoner fungerer som en kanal for politisk innflytelse. For å fremme økt deltakelse fra personer med innvandrerbakgrunn og sikre minoritetsbefolkningens "eierskap" til egne erfaringer og behov, vil ombudet understreke viktigheten av at støtte til og konsultasjon med sivil samfunn rent faktisk gir rom for politisk innflytelse. Det er også av stor betydning å forhindre at forvaltningen gjennom økonomiske og faglige føringer i realiteten undergraver sivil samfunns reelle innflytelse på den inkluderings- og integreringspolitikken som utformes.

Ombudet støtter utvalgets forslag om å etablere en statlig finansiert ordning med gratis "deltakelseskort" for barn og unge fra fattige familier. Ombudet mener tiltaket bør gis politisk prioritet.

Fagbevegelse

Ombudet er bekymret for den lave organisasjonsgraden i de delene av arbeidsmarkedet som også i stor grad preges av relativt sett dårlige arbeids- og lønnsbetingelser. I tillegg til varehandel og hotell- og restaurantdrift, gjelder dette også for renholdsbransjen. Som utvalget har vist til i kapittel om arbeidsliv, er det i denne delen av arbeidslivet vi også finner en overvekt av kvinner og personer med innvandrerbakgrunn (se også våre kommentarer om sosial dumping).

Utvalget peker blant annet på viktigheten av å øke rekrutteringen av innvandrere til arbeidslivets organisasjoner. Ombudet vil i den sammenheng også understreke betydningen av at arbeidslivets parter styrker sin innsats for å bekjempe sosial dumping og hindre ytterligere svekking av stillingsvernet (se eget om sosial dumping

under), med påfølgende fattigdom og eksklusjon av gruppene som utsettes for dette. Ombudet mener videre at sentrale myndigheter har et særskilt ansvar for å stoppe og reversere utviklingen av en underklasse som følger etniske og kjønne skillelinjer.

Ombudet vil også minne om at arbeidslivets organisasjoner omfattes av en aktivitets- og rapporteringsplikt som arbeidsgivere. Ved siden av generelt rekrutteringsarbeid, vil derfor ombudet understreke viktigheten av at fagorganisasjoner også arbeider med mangfold og likestilling på en måte som er i tråd med aktivitets- og redegjøringspliktene i likestillingsloven § 1a, diskrimineringsloven § 3a og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3.

Idrett

I en rapport om likestilling og mangfold i idretten¹¹, peker ombudet på at både jenter og kvinner, personer med ikke-vestlig bakgrunn, og da særlig jenter og kvinner, og personer med nedsatt funksjonsevne er underrepresentert i norsk idrett. Dette gjelder både som utøvere, trenere, ledere og dommere. Begrepet likestilling i denne sammenhengen viser til individets rett til likeverdig behandling tilpasset den enkeltes situasjon og behov, uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, alder, funksjonsevne eller seksuell orientering.

Skal man lykkes med likestillings- og mangfoldsarbeid i idretten, er det viktig at arbeidet forankres i alle ledd for å unngå at arbeidet gjøres avhengig av ildsjeler. I tillegg fordrer det en parallel innsats på følgende områder: integrering, rekruttering, tilrettelegging, samt forebygging og håndtering av hets og trakassering. Ombudet er derfor positive til utvalgets forslag som omhandler disse områdene, og mener at tiltak som adresserer grupper som er særlig underrepresentert gis prioritet. I den anledning vil ombudet igjen minne om betydningen av å se på interseksjonell diskriminering (her viser tall at både kjønn, etnisitet og nedsatt funksjonsevne både hver for seg og i kombinasjon spiller inn mht deltakelse) i valg av tiltak og metodisk tilnærming.

Media

Utvalget refererer til undersøkelser som viser at innvandring og integrering får stor plass i media, og at omtale av muslimer og islam dominerer. Det meste av denne dekingen (over 70 %) har en problemorientering.

I ombudets rapport til CEDAW omtales blant annet medieskaptet kjønnsstereotypier, og betydningen disse kan ha for den enkeltes oppfatning av seg selv og av sine omgivelser. En mediefremstilling av innvandrerbefolkningen preges til tider av en

¹¹ For hele rapporten, klikke deg inn på lenken under:
<http://www.ldo.no/Global/Rapporter/idrettsrapport%202008%20for%20web.pdf>

form for demonisering av minoritetsmenn, en offerliggjøring av minoritetskvinner og en inndeling av borgerne i grupper definert som "oss" og "de andre". Dette kan vanskelig tenkes å bidra positivt til innvandrerbefolkningens integrering i og tilhørighet til det norske storsamfunnet. I tillegg vil ulike debattarenaer som i stor grad preges av hets og trakassering av ulike minoritetsgrupper, kunne bidra til ytterligere marginalisering og ekskludering av de som rammes. Dette kan i sin tur svekke deltakelse og forringe den reelle ytringsfriheten til utsatte grupper i samfunnet.

"Vær varsom" plakaten er en viktig etisk rettesnor for pressen. Ombudet støtter derfor utvalgets forslag til strategi om at medienes redaksjoner bør gå gjennom redaktørplakater og "Vær varsom" plakaten med tanke på inkludering og mangfold. Ombudet foreslår i den sammenheng at pressen legger til en formulering i eksisterende "Vær varsom" plakat. En mulig formulering kan være:

"Unngå å fremstille personer og saksforhold på måter som bygger opp under stereotypiske oppfatninger som er uriktige, unøyaktige eller irrelevante i sammenhengen."

Dette kunne med hell kombineres med utvalgets forslag om en bevisstgjøring i mediesektoren når det gjelder omtale av innvandrerbefolkningen gjennom kurstilbud, foredrag, journalistutdanningen etc. Ombudet støtter derfor dette forslaget og mener det bør gis politisk prioritet.

Utvalget foreslår som strategi en inkluderende ansettelsespolitikk i alle deler av mediesektoren. Ombudet støtter utvalget i dette, og vil minne om at også medieindustrien har en plikt til å fremme likestilling og hindre diskriminering etter likestillingsloven § 1a, diskrimineringsloven § 3a og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 3. Et bedre tilsyn med mediesektorens ivaretagelse av pliktene nedfelt i eksisterende diskrimineringslovgivning, kan bidra til å realisere det uttalte politiske målet om og *"øke deltakelsen og å ha aktive utøvere med innvandrerbakgrunn innenfor mediesektoren"*. (s. 508).

Ombudet støtter derfor utvalgets forslag om å koble økonomiske tilskudd til krav om integreringstiltak og rapportering.

Fellesskap: Verdier og konfliktløsning

Ombudet er positive til at utvalget har som utgangspunkt at samfunnets felles verdier skal være forankret i de universelle menneskerettighetene.

Med hensyn til verdier, ønsker ombudet å presisere betydningen av å skille mellom personers og gruppers uttalte verdier og praksiser. Med tanke på likestilling og integrering, kan det lett oppstå en diskrepans mellom uttalte idealer og faktiske praksiser. Hvis diskrepansen er omfattende og får stå uimotsagt, kan dette i sin tur bidra til å svekke oppslutningen om disse verdiene. Her har majoritetssamfunnet etter ombudets oppfatning et særlig ansvar. Det er hos majoritetsbefolkningen, om enn i varierende grad, definisjonsmakten ligger. Det være seg makt til å definere egen tilhørighet, men også makt til å definere andres tilhørighet. Dette medfører tilsvarende avmakt hos individer og grupper som ikke besitter samme type definisjonsmakt. Som vist over, kan denne ubalansen resultere i at minoritetsgrupper opplever seg diskriminert og marginalisert som igjen bidrar til svekket deltakelse på ulike samfunnsområder.

Ombudet støtter utvalgets forslag om en styrking av innsatsen for felles møteplasser og dialog. Disse kan bidra til å gi stemme til grupper som av ulike grunner i liten grad deltar med sine erfaringer og meninger i de offentlige debattene.

Utvalget foreslår som tiltak å få bedre kunnskap om innvandreres holdninger til felles verdier. Ombudet støtter tiltaket. Samtidig er det viktig å anerkjenne at majoritetsbefolkningen sitter med langt større grad av sosial og kulturell kapital sammenliknet med minoritetsbefolkningen, og er sånn sett også i større grad premissleverandører. Ombudet anbefaler derfor at det settes av tilsvarende ressurser for å få mer kunnskap om majoritetssamfunnets kjennskap til de universelle menneskerettighetene, og majoritetssamfunnets holdninger til at det norske samfunnets felles verdier skal være forankret i disse.

Ombudet støtter utvalgets flertall som ønsker en videreføring av dagens ordning med krav om gjennomført norskopplæring og samfunnskunnskap.

Likeverdige offentlige tjenester¹²

Offentlige myndigheter er pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling i all offentlig virksomhet, som tjenesteyter, bevilger og regelgiver. Aktivitetsplikten er gitt fordi kun et forbud mot diskriminering ikke er ansett tilstrekkelig til å forhindre diskriminering og sørge for likeverdige offentlige tjenester. Også dette er et grunnlag for kravet om likeverdige offentlige tjenester.

Likeverdige tjenester forutsetter blant annet en ledelse som jobber aktivt, målrettet og planmessig for å sikre tilpassede tjenester av like god kvalitet for alle. Det fordrer

¹² Ombudet kommer i slutten av oktober 2011 ut med veileder om likeverdig tjenesteyting.

videre at virksomheter har aktiviteter og resultatmål for likeverdige tjenester i sine planer og budsjetter og en personalpolitikk og rutiner som sikrer likeverdige tjenester.

I 2007 fikk ombudet i oppdrag fra daværende arbeids- og inkluderingsminister å gå gjennom redegjørelser fra departementer og underliggende etater om deres arbeid for å bekjempe etnisk diskriminering innen sitt virke. I alt deltok 16 departementer og 152 underliggende etater. Sett under ett ga redegjørelsene inntrykk av at arbeidet manglet helhet og systematikk til tross for mange tiltak, en relativt utbredt mangel på kunnskap om diskriminering og manglende lederforankring av arbeidet mot diskriminering. Svært få rapporterte om tiltak av typen serviceerklæring som anerkjente mangfoldet blant brukerne¹³.

Ombudet har også gitt uttrykk for bekymring for manglende likeverdig tjenesteyting i vår rapport til FNs rasediskrimineringskomité. Blant annet påpeker ombudet at vi anser det dårlige behandlingstilbudet til flyktninger som indirekte diskriminering. Bekymringen deles av komiteen som skrev følgende: *"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 (...)"*¹⁴.

Ombudet støtter derfor utvalgets anbefaling om en systematisk gjennomgang av offentlige tjenester for å sikre at det tilbys likeverdige tjenester. Ombudet mener tiltaket bør gis politisk prioritet.

For øvrige anbefalinger vises det til foregående kapitler.

Konsentrasjon av innvandrere i bydeler

Ombudet har ingen kommentarer til utvalgets forslag til tiltak, men vil påpeke at diskriminering også forekommer på boligmarkedet. At personer med innvandrerbakgrunn, og da særlig personer som er synlige minoriteter, opplever å bli diskriminert på boligmarkedet, kan bidra til at personer med innvandrerbakgrunn velger seg områder der det allerede bor andre med samme landbakgrunn

Med vennlig hilsen

¹³ Les mer om rapporten og forslag til tiltak her:

<http://www.ldo.no/no/Aktuelt/publikasjoner/rapporter/Statens-arbeid-mot-etnisk-diskriminering1/>

¹⁴ Concluding observations of the 19th to 20th periodic report of Norway.

Sunniva Ørstavik
likestillings- og diskrimineringsombud

Taran Knudstad
seniorrådgiver