



ARBEIDS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Veileder til utredningsinstruksen

Likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter





ARBEIDS- OG
INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

Veileder til utredningsinstruksen

Likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter

Innhold

1	Formål.....	5
2	Etniske minoriteter – Definisjoner	6
3	Mål om likestilling og ikke-diskriminering for etniske minoriteter.....	7
4	I hvilke saker kan det være relevant å utrede konsekvenser for etniske minoriteter? .	8
5	Innholdet i analysene.....	10
6	Omtale av konsekvenser for etniske minoriteter.....	13
7	Prosedyrer og rutiner for samordningsfunksjon og brukervedvirkning	13
	Sjekkliste for vurdering av konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter	15



1 Formål

Formålet med denne veilederen er å sikre at statlige instanser best mulig kan utrede konsekvensene av sine forslag for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter.

Alle utredninger som foretas av statlige instanser omfattes av kravene i Utredningsinstruksen, fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005. I tilknytning til instruksen ga Moderniseringsdepartementet ut en veileder i utredningsarbeid i 2005, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Lover-og-regler/reglement/2005/utredningsinstruksen.html?id=107582> (Ansvaret er senere lagt til Fornyings- og administrasjonsdepartementet). I veilederen om utredningsarbeid punkt 11.3.8 (s. 58) fremgår det at likestillingsmessige konsekvenser og forholdet til menneskerettighetene skal utredes såfremt det er relevant. Veilederen her er et supplement til utredningsinstruksen og veilederen i utredningsarbeid, og den er ment til bruk på tvers av ulike sektors områder. Denne veilederen omfatter personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har et særskilt ansvar for å samordne politikken i forhold til disse gruppene.

Når et departement setter i gang utredningsarbeid som innebærer medvirkning fra andre forvaltningsorganer, har det samme departementet hovedansvar for at Utredningsinstruksen følges gjennom hele prosessen og at det utredes konsekvenser for det samlede arbeidet. Hvert deltakende forvaltningsorgan har imidlertid et selvstendig ansvar for at deres bidrag inneholder nødvendige konsekvensutredninger, jf. veilederen i utredningsarbeid kapittel 1.2.

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (Utredningsinstruksen)

Utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen gjelder for det utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, dvs. departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

Instruksen punkt 2 omhandler den generelle plikten til å utrede økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak.

Punkt 2.3.2 omhandler krav om å utrede andre vesentlige konsekvenser:

Konsekvensene av et forslag skal vurderes i forhold til alle overordnede eller generelle hensyn som kan ha betydning ved vurderingen av om forslaget skal iverksettes. Konsekvensutredningen skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken.

I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak.

Som eksempler på områder der det i mange tilfeller vil være aktuelt å vurdere konsekvenser nevnes blant annet:

- *Likestillingsmessige konsekvenser, blant annet sett på bakgrunn av likestillingspolitiske mål.*
- *Forholdet til menneskerettighetene. Utredere skal vurdere og, der det er relevant, redegjøre for om menneskerettskonvensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området.*

Om ansvaret for utredningsarbeidet sier instruksen:

Den instans som setter saken i gang, har ansvaret for at konsekvensutredningen blir foretatt.

Denne veilederen har hovedfokus på målet om like muligheter, likebehandling og fravær av diskriminering, uavhengig av etnisk, religiøs, kulturell eller språklig bakgrunn. Veilederen er ikke uttømmende med hensyn til samer og nasjonale minoriteter. Det vil bli vurdert å utarbeide ytterligere informasjonsmateriale vedrørende nasjonale minoriteter.

Når det gjelder samer og nasjonale minoriteter gjelder det særlige menneskerettslige forpliktelser, jf. omtale av punkt 2.3.2 i Utredningsinstruksen i boksen ovenfor.

Dette gjelder blant annet deres mulighet til å kunne utvikle sitt språk og sin kultur. Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Nasjonale minoriteter skal sikres mulighet til reell deltakelse i utredning av saker som særlig berører dem.

For samer er disse spesielle forpliktelsene nedfelt i:

- ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater
- Det europeiske charter for regional- og minoritetsspråk
- Grunnlovens § 110a
- Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)

For nasjonale minoriteter er disse forpliktelsene nedfelt i:

- Den europeiske rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter
- Det europeiske charter for regional- og minoritetsspråk

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved Same- og minoritetspolitisk avdeling gir nærmere informasjon om disse forpliktelsene. Et eksempel er Veileder for gjennomføring av konsultasjonsordningen, jf. pkt. 7 nedenfor. Veilederen finnes på http://www.regjeringen.no/upload/AID/dokumenter/sami/sami_%20veileder_for_konsultasjoner.pdf

2 Etniske minoriteter – Definisjoner

Etniske minoriteter inndeles i veilederen i tre hovedgrupper:

Personer med innvandrerbakgrunn: både personer som selv har innvandret til Norge og som har to foreldre født i utlandet (førstegenerasjonsinnvandrere) og personer som er født i Norge av to foreldre født i utlandet (etterkommere).

Samer: urfolk i Norge med et folkerettslig krav på særlig kulturvern.

Nasjonale minoriteter: etnisk, religiøs og eller språklig minoritet med langvarig tilknytning til landet. I Norge er jøder, kvener, rom (sigøynere), romanifolket/taterne og skogfinner nasjonale minoriteter.

Selv om samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn har ulik tilknytning til Norge og ellers skiller seg fra hverandre på mange måter, er det også noe felles. Rasisme og diskriminering rammer både personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter.

Denne veilederen vil av praktiske grunner benytte begrepet *etniske minoriteter* som en samlebetegnelse for både personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter. I tilfeller hvor beskrivelsen kun gjelder forhold som berører én eller noen av gruppene, er dette spesifisert i teksten.

3 Mål om likestilling og ikke-diskriminering for etniske minoriteter

Et overordnet og felles mål i politikken for etniske minoriteter er å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og å hindre diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) § 1.

Diskriminering kan være *direkte* eller *indirekte*. Med *direkte diskriminering* menes en handling eller unnlattelse som har til formål eller virkning at personer på grunn av etnisitet, religion mv. blir behandlet dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon (diskrimineringsloven § 4 første og annet ledd).

Indirekte diskriminering innebærer at en bestemmelse, et kriterium eller en praksis som tilsynelatende er nøytral, stiller personer med en bestemt etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn *særlig ufordelaktig* sammenlignet med andre personer (diskrimineringsloven § 4 tredje ledd). I arbeidslivet er det tilstrekkelig at den tilsynelatende nøytrale bestemmelsen mv., på de samme grunnlag, stiller personer *ufordelaktig* sammenlignet med andre personer, jf. tilsvarende bestemmelse i arbeidsmiljøloven.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er utforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering (diskrimineringsloven § 4 fjerde ledd).

En utredning av konsekvenser for etniske minoriteter må relateres til mål om likestilling og ikke-diskriminering som er konkretisert i lovverk og konvensjoner som Norge er forpliktet av. Grunnloven § 110c pålegger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene. Norge er også bundet av flere internasjonale konvensjoner som inneholder bestemmelser om likestilling og ikke-diskriminering. Menneskerettsloven har som formål å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Loven inkorporerer flere sentrale menneskerettskonvensjoner i norsk rett.

For å unngå indirekte diskriminering av etniske minoriteter, vil det være særlig aktuelt å vurdere nærmere om tilsynelatende nøytrale bestemmelser og praksis får uheldige konsekvenser for enkelte grupper. Et eksempel på denne typen diskriminering er praksis ved offentlige kontorer hvor man ikke

kan avtale time, men må trekke kølapp og vente på tur. Dette gjør det vanskelig for personer som må benytte seg av tolk, fordi tolker må bestilles til et bestemt tidspunkt og for en bestemt periode. Lik behandling er ikke nødvendigvis det samme som likeverdig behandling. Det er derfor viktig å vurdere mulige konsekvenser av tiltak og bestemmelser som i utgangspunktet ser ut til å fungere likt for alle, men som kan få som konsekvens at etniske minoriteter kommer dårligere ut sammenlignet med andre grupper. I mange tilfeller vil det være behov for tilpasning, særtiltak eller kompenserende tiltak for å sikre reell likestilling.

Enkelte grupper, for eksempel kvinner, personer med nedsatt funksjonsevne og homofile som tilhører etniske minoritetsgrupper, kan være utsatt for diskriminering på flere grunnlag. Ved utredning av nye tiltak og reformer er det nødvendig å være særlig oppmerksom på konsekvenser for grupper som er utsatt for multippel diskriminering. Ved planlegging av tiltak for enkelte grupper, må man vurdere om det er behov for å tilpasse virkemidler og tiltak for å nå hele målgruppen.

Et inkluderende samfunn forutsetter likestilling mellom kjønnene. Målet for regjeringens inkluderingspolitikk er at alle som bor i Norge skal delta i arbeidslivet og samfunnet for øvrig og ha like muligheter. Ved utforming av nye tiltak og reformer må det tas hensyn til at mange jenter og kvinner med innvandrerbakgrunn kommer fra land hvor det er andre holdninger til likestilling mellom kjønnene enn i Norge og hvor det ikke er vanlig at kvinner deltar i yrkeslivet på linje med menn. Det må også tas høyde for at jenter og kvinner med innvandrerbakgrunn i det norske samfunnet utsettes for dobbel diskriminering, både på grunn av sin bakgrunn og på grunn av sitt kjønn. Tiltak og reformer må utformes på en slik måte at jenter og kvinner med innvandrerbakgrunn får samme mulighet til å benytte seg av tiltaket eller reformen som befolkningen for øvrig. Økonomisk selvstendighet er bærebjelken i all likestilling. Det er derfor særlig viktig at tiltak og reformer knyttet til arbeidsmarked og utdanning utformes slik at de møter ulike behov og bidrar til å øke yrkesdeltakelsen for kvinner med innvandrerbakgrunn.

4 I hvilke saker kan det være relevant å utrede konsekvenser for etniske minoriteter?

I utgangspunktet bør det i alle utredninger vurderes om reformen eller tiltaket får konsekvenser for etniske minoriteter.

Konsekvensutredninger bør ta høyde for at det blant etniske minoriteter vil kunne være andre kjønnsrollemønstre, familiemønstre og husholdningsstørrelser enn det som er mest vanlig i Norge. Familie og slektskap defineres gjerne forskjellig og tillegges ulik rolle i ulike kulturtradisjoner. Statistikken viser for eksempel at det er forskjeller i husholdningsstørrelse mellom innvandrerbefolkningen og befolkningen som helhet. Noen flere med innvandrerbakgrunn bor alene, og noen flere bor i store husholdninger, mens færre personer med innvandrerbakgrunn bor i husholdninger med to til fire medlemmer. Ulike kjønnsrollemønstre innebærer at det er behov for en kjønns sensitiv tilnærming til analysene av hvilke konsekvenser ulike tiltak kan få for etniske minoriteter. Utredning av konsekvenser for etniske minoriteter må ses i sammenheng med plikten til å utrede konsekvenser for kjønnslikestillingen. Det vises til veilederen Utredning av konsekvenser for likestilling (utgitt av daværende Barne- og familiedepartementet i mars 1999).

Nedenfor gis en gjennomgang av eksempler på saker der det kan være relevant å omtale konsekvenser for etniske minoriteter:

Tiltak og reformer på samfunnsområder hvor etniske minoriteter har dårligere levekår eller lavere grad av deltakelse

Noen samfunnsområder er av særlig stor betydning for alles levekår og muligheter for å delta i samfunnet. Det gjelder områder som barnehage, utdanning, arbeidsliv, boligmarked, helse og velferd. Andre områder vil i større grad særlig berøre de ulike gruppene av etniske minoriteter. Et eksempel vil være utlendingsfeltet, som i særlig grad berører personer med innvandrerbakgrunn og deres muligheter til opphold og familieliv i Norge. Et annet eksempel er næringsutvikling og eiendoms- og bruksrettigheter, som kan få særlige konsekvenser for samene og deres livsgrunnlag.

I en utredning av tiltak og reformer på samfunnsområder hvor etniske minoriteter kommer dårligere ut enn befolkningen totalt i forhold til levekår og deltakelse, bør konsekvensene for

minoritetsbefolkningen utredes nærmere. Det er godt dokumentert at innvandrerbefolkningen gjennomsnittlig skårer dårligere enn befolkningen totalt på de fleste levekårsvariabler. Personer med innvandrerbakgrunn har for eksempel lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet sammenlignet med befolkningen totalt. Dette bidrar igjen til at personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i lavinntektsgruppen, sammenlignet med befolkningen totalt.

Tiltak og reformer som berører tilknytning til landet

Tiltak eller reformer som stiller generelle vilkår om tilknytning til landet i form av for eksempel botid i landet, opptjeningstid, statsborgerskap eller norskkunnskaper, kan få særlige konsekvenser for innvandrere. Det må i slike tilfeller vurderes om, og i tilfelle hvordan, hensynet til innvandrere som ikke fyller vilkårene om tilknytning til landet kan ivaretas. For trygdeytelser er det for eksempel generelle krav til opptjeningstid og botid i landet. Dette kan slå særlig uheldig ut for innvandrere som kommer til landet i høy alder og har kort botid i Norge.

Et eksempel på en reform hvor en søker å kompensere for uheldige virkninger av botidskravet, er ny supplerende stønadsordning for personer som har fylt 67 år og med kort botid i Norge. Fra 2006 skal ordningen sikre blant annet eldre innvandrere med lav eller ingen alderspensjon fra folketrygden en minsteinntekt på nivå med minstepensjon.

Berører tiltaket eller reformen tilknytning gjennom statsborgerskap, er dette også forhold som kan gi utslag på innvandreres muligheter og rettigheter. Statsborgerskap er for eksempel et vilkår ved ansettelse i en del stillinger og har vært en betydelig skranke i forhold til reglene for sikkerhetsklarering. Ved revisjonen av sikkerhetsloven i 2005 ble regelverket endret, slik at det i større grad kan foretas individuelle vurderinger vedrørende avgjørelse om å gi sikkerhetsklarering for personer med utenlandsk statsborgerskap.

Tiltak og reformer som berører offentlig tjenesteyting

All offentlig virksomhet må sikre at tjenester og tilbud egner seg til å møte en befolkning preget av etnisk mangfold. Ved etablering/omorganisering av offentlige tjenester eller forvaltningsorganer er det viktig å vurdere hvordan tjenestene skal organiseres for også å nå etniske minoriteter.

Sameloven gir spesielle regler for offentlig tjenesteyting i forvaltningsområdet for samisk språk.

Fordi personer med innvandrerbakgrunn ofte har særskilte språklige og praktiske utfordringer den

første tiden etter ankomst, vil tilrettelegging på ulike måter være av vesentlig betydning. Noen innvandrere til Norge er funksjonelle analfabeter. Språklig tilrettelegging i form av for eksempel tilgang på tolk og oversettelse av informasjon, vil ofte være nødvendig for å sikre at alle kjenner sine rettigheter og plikter, og får et likeverdig tilbud. Offentlig virksomhet må derfor sikre at tidsbruk og informasjon tilpasses for at hele befolkningen skal få likeverdig tilgang til tjenestene.

Tiltak og reformer som berører forholdet mellom det offentlige og privatsfæren

Tiltak og reformer som berører forholdet mellom privatsfæren og offentlig sektor kan ha særlige konsekvenser for etniske minoriteter. Ulike utgangspunkt når det gjelder for eksempel sosio-økonomiske forhold, holdninger og verdiorientering eller kunnskap om "det norske systemet" blant minoritetsbefolkningen, kan forårsake at et tiltak får ulike virkninger for personer med minoritetsbakgrunn, sammenlignet med befolkningen ellers. Mange innvandrere møter i Norge et samfunnssystem som de ikke kjenner. Det er derfor viktig at det offentlige bruker tid og ressurser på å gi tilpasset informasjon om tiltakene eller reformene til personer med kort botid i Norge. Hva som tilhører henholdsvis privatsfæren og det offentlige oppfattes forskjellig i ulike kulturer. Dette kan for eksempel gjelde lover og tiltak som skal sikre kvinners og barns rettigheter og levekår. I slike tilfeller er det påkrevd at tiltakenes hensikt og betydning forklares og gjøres tydelige for alle som vil kunne bli berørt av dem.

Tiltak og reformer som berører religionsfrihet og religionsutøvelse

Tiltak og reformer som berører den enkeltes religionsfrihet og/eller religionsutøvelse, kan ha særlig betydning for enkelte innvandrergupper som tilhører tros- og livssynssamfunn utenfor den norske kirke eller nasjonale minoriteter, som for eksempel muslimer og jøder. Eksempler her kan være tiltak eller reformer som berører forholdet mellom stat og kirke, spørsmål vedrørende religiøse symboler og spørsmål vedrørende religionsundervisning i barnehage og i grunnsopplæringen. Ved planlegging og utforming av helsetilbud, velferdstilbud og andre offentlige tjenester, bør man vurdere om det religiøse mangfoldet i Norge krever tilrettelegging, for eksempel i form av tilpasset matservering (halal- og koshermat) eller bønnenrom tilpasset ulike religioners behov. Dette er særlig viktig i forhold til institusjoner hvor folk oppholder seg over lengre tid, slik som fengsler og sykehus.

Lov om trdomssamfunn og ymist anna er et eksempel på at slike forhold er vurdert. Loven slår fast at den som ikke hører til Den norske kirke, har rett til fri fra arbeid, skolegang, tjenesteplikt og lignende i opp til to dager hvert år i forbindelse med religiøse høytider etter egen religion. Denne bestemmelsen er også innarbeidet i forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning.



5 Innholdet i analysene

Utredningen bør omfatte en systematisk vurdering av konsekvenser av tiltaket/reformen for etniske minoriteter sett i forhold til målet om likestilling og fravær av diskriminering.

Hvem og hvor mange er berørt?

For å foreta analyser av konsekvenser for etniske minoriteter kreves det informasjon om hvem etniske minoriteter er, og dagens situasjon for gruppene (levestandard mv). Analysen bør starte med en kartlegging av hvem og anslagsvis hvor mange med etnisk minoritetsbakgrunn som berøres av tiltaket eller reformen. Etniske minoriteter vil være representert i de fleste grupper som berøres av et tiltak eller en reform. Andelen som berøres, vil imidlertid variere fra sak til sak. Det er også viktig å være klar over at det er store variasjoner innad i gruppene. Tiltaket/reformen kan få særlige konsekvenser for en bestemt etnisk gruppe, eller for en del av en gruppe. Utredning bør vurdere om tiltaket/reformen vil få spesielle konsekvenser for enkelte grupper, for eksempel kvinner med innvandrerbakgrunn eller nyankomne innvandrere, og om dette krever tilpasning av tiltak eller virkemidler. For eksempel vil nyankomne innvandrere med dårlige norskkunnskaper få lite utbytte av informasjonen dersom informasjon om rettigheter eller tiltak bare tilbys i skriftlig form og på norsk.

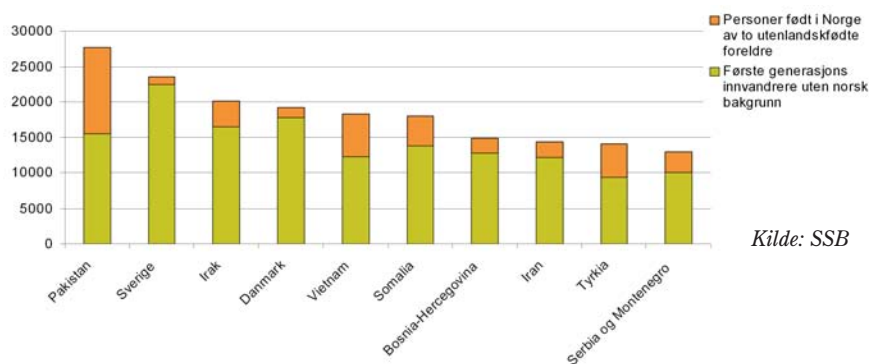
Innvandrerbefolkningen er overrepresentert blant unge voksne i aldersgruppen 20-45 år. De unge voksne med innvandrerbakgrunn er både førstegenerasjonsinnvandrere og personer som er født og oppvokst her (etterkommere av innvandrere). Det er av stor samfunnsøkonomisk betydning å nyttiggjøre seg denne arbeidskraften, og å sikre gruppen tilgang til arbeidsmarkedet. Det er derfor viktig at reformer og tiltak rettet mot skole/utdanning og arbeidslivet tar hensyn til dette.

Befolkningsstatistikk kan brukes til å forutsi utviklingen i befolkningens sammensetning. Sentrale reformer bør ta høyde for at nye grupper i løpet av noen år vil være med og prege utviklingen på ulike samfunnsområder. Det er i dag en langt mindre andel eldre over 60 år i innvandrerbefolkningen, sammenlignet med totalbefolkningen. Andelen eldre innvandrere vil imidlertid øke de nærmeste ti årene, og dette vil by på nye utfordringer blant annet i helse- og pleiesektoren.



Innvandrerbefolkningen, hvem er de?

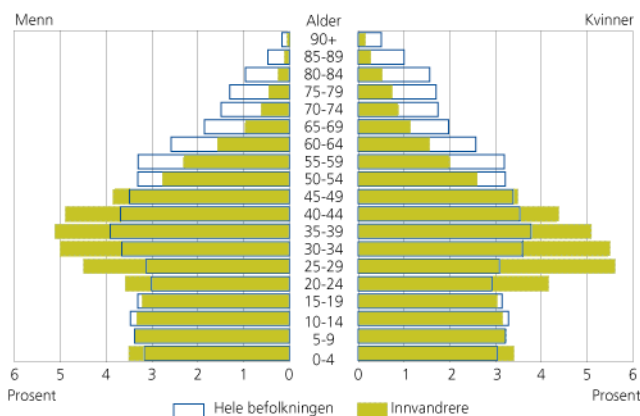
Ved inngangen til 2006 utgjorde innvandrerbefolkningen i Norge ca. 387 000 personer, svarende til 8,3 prosent av folketallet. 318 500 er førstegenerasjonsinnvandrere og 68 200 etterkommere (født i Norge av to utenlandsfødte foreldre). Innvandrerbefolkningen i Norge rommer personer fra vel 200 land. Den største gruppen etterkommere er født i Norge av pakistanske foreldre med 12 200 personer, etterfulgt av personer med vietnamesiske foreldre (6 100) og tyrkiske foreldre (4 800).



Kilde: SSB

Ca. 285 000 personer eller 74 prosent av innvandrerbefolkningen har ikke-vestlig bakgrunn. Om lag 68 000 av disse kommer fra Øst-Europa. Med ikke-vestlige land menes Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia.

De største forskjellene i aldersfordelingen for innvandrerbefolkningen og totalbefolkningen finnes blant unge voksne og de eldre. Andelen unge voksne er høyere blant innvandrere, og da særlig blant ikke-vestlige innvandrere. Det er videre relativt få eldre innvandrere, og spesielt få blant personer med ikke-vestlig bakgrunn. Andelen eldre med ikke-vestlig bakgrunn vil imidlertid øke i årene framover.



Kilde: SSB

Botid i landet er en viktig faktor når man vurderer grad av deltakelse og inkludering blant innvandrere i Norge. Innvandrerbefolkningen består etter hvert av nokså store grupper med ulik botid i Norge. Det er imidlertid verdt å merke seg at om lag en tredjedel av førstegenerasjonsinnvandrere har bodd i Norge i mindre enn fem år.

Ved inngangen til 2006 bodde det innvandrere i alle landets kommuner, og kun to kommuner hadde ingen ikke-vestlige innvandrere. 47 prosent av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen og 38 prosent av den vestlige innvandrerbefolkningen bor i Oslo og Akershus. De 12 kommunene i landet med flest bosatte innvandrere er Oslo, Bergen, Stavanger, Drammen, Trondheim, Bærum, Kristiansand, Skedsmo, Fredrikstad, Sandnes, Skien og Lørenskog.

Oppdatert statistikk finnes på www.ssb.no/innvandring.

Hva er konsekvensene for etniske minoriteter

Analysen bør inneholde en kartlegging av positive og negative konsekvenser for etniske minoriteter knyttet til et tiltak eller en reform. Brukerundersøkelser og medvirkning fra bruker-/målgruppen i form av innspill og forslag under utforming av reformen eller tiltaket, kan være hensiktsmessig for å avdekke mulige konsekvenser, jf. punkt 7 nedenfor. Vurderingen bør beskrive art og omfang av konsekvensene, både på kort og lang sikt. Økonomiske konsekvenser for den enkelte og samfunnet bør også beregnes så langt det er mulig.

Indirekte konsekvenser

Reformer og tiltak utformes ofte tilsynelatende nøytralt, men iverksettes i et samfunn hvor det er systematiske forskjeller i livssituasjon mellom etniske minoriteter og majoritetsbefolkningen. Det samme gjelder ved utforming av offentlige tjenester.

Dersom det ikke tas hensyn til at befolkningen er forskjellig og har ulike forutsetninger, kan dette føre til at noen får systematisk dårligere tilbud eller mindre utbytte av reformen/tiltaket. Dette blir en form for indirekte diskriminering. Ved utredninger er det derfor nødvendig å få fram hvilke konsekvenser reformen eller tiltaket får for etniske minoriteter, sett i lys av deres bakgrunn og livssituasjon.

Mulige datakilder. Hvor finner vi informasjon og kunnskap?

Statistisk Sentralbyrå (SSB) er en god kilde til informasjon om innvandrerbefolkningen i Norge (www.ssb.no/innvandring). I den grad det er behov for "harde" data, slik som informasjon om demografi (alder, bosted, kjønn, opprinnelsesland), inntekt, utdanning (fra Norge), trygd, sosialstøtte og arbeid, har man i Norge god statistikk. SSB har på disse og andre områder tilgang til registerdata, brutt ned på individnivå. All statistikk som er basert på personnummer (individnivå), kan også brytes ned på innvandrer- og ikke-innvandrerbefolkning. Dataene på mange områder er allerede brutt ned og analysert etter innvandrerbakgrunn. På store politikkområder, som videregående utdanning, arbeid, trygd og sosialstøtte, gjøres dette som et ledd i den fortløpende statistikkproduksjonen og analysen. SSB har også statistikk over antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn i og utenfor den norske kirke.

I den grad det dreier seg om "mykere" data, som holdninger, språk og sosial kontakt, er det vanskeligere å fremskaffe gode data. Slik informasjon må samles inn ved hjelp av spørreundersøkelser. SSB gjennomfører blant annet større spørreundersøkelser blant ikke-vestlige innvandrere med flere års mellomrom (levetidsundersøkelser), og man kan finne nyttig kunnskap i disse undersøkelsene.

SSB har ikke tilgang på tilsvarende data for samer og nasjonale minoriteter. Informasjon om levekårene for samer og nasjonale minoriteter krever derfor særskilte undersøkelser og bruk av alternative metoder. Sametinget og Same- og minoritetspolitisk avdeling i Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan bidra med informasjon.

I tillegg til SSB finnes det en rekke andre informasjons-, data- og kunnskapskilder. De fleste departement, direktorater og andre underliggende etater innhenter og/eller utarbeider statistikk og kunnskap om etniske minoriteter på eget felt. Både universitet, høyskoler og andre forskningsinstitusjoner har publisert rapporter som gir relevant kunnskap.

Utredning av alternative løsninger

Hvis konsekvensutredningen viser at et tiltak eller reform kan bidra til å forverre situasjonen for etniske minoriteter i absolutt forstand, eller til å øke økonomiske, sosiale eller helsemessige forskjeller mellom etniske grupper, bør andre løsninger vurderes. Negative konsekvenser for etniske minoriteter bør vurderes i forhold til andre konsekvenser av tiltaket/reformen.

Behov for å vurdere kompenserende tiltak og særskilte informasjonstiltak

Dersom reformer eller tiltak som vil ha negative konsekvenser for etniske minoriteter, likevel skal iverksettes, bør en vurdere kompenserende tiltak. Videre bør det vurderes om det er behov for særlig, tilrettelagt informasjon om reformen/tiltaket rettet mot disse gruppene. Oversettelse til andre språk enn norsk er i mange tilfeller nødvendig. En språklig tilrettelegging på norsk vil være nyttig for mange som ikke har norsk som morsmål, og vil ha en gunstig virkning for leseforståelsen også for andre store grupper.

6 Omtale av konsekvenser for etniske minoriteter

Dersom utreder konkluderer med at reformen eller tiltaket ikke har særskilte konsekvenser for etniske minoriteter, bør dette nevnes i utredningen. En konklusjon om å ikke utrede konsekvenser for etniske minoriteter fordi det ikke anses relevant for saken bør være basert på en aktiv vurdering. Dersom en sak har konsekvenser for etniske minoriteter, skal konsekvensene omtales i utredningen. Omtalen kan enten inngå fortløpende som en integrert del, eller under et eget punkt i utredningen. Eventuelt kan også begge former for omtale inngå. Valg av form vil variere med hvilken sak eller type utredning det er snakk om, og med omfang og type konsekvenser.

Følgende bør belyses i omtalen:

- En samlet vurdering av sakens konsekvenser for ulike etniske minoriteter. Om mulig bør det vurderes om saken har ulike konsekvenser for kvinner og menn som tilhører etniske minoriteter.
- Dersom forslagene i saken vurderes å ha negative konsekvenser for etniske minoriteter, bør det gå klart fram hvorfor man likevel ønsker å gjennomføre forslagene.
- Tiltak som kan bidra til å redusere eventuelle negative konsekvenser for etniske minoriteter, bør vurderes og beskrives.

7 Prosedyrer og rutiner for samordningsfunksjon og brukervedvirkning

I Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) er det Integrerings- og mangfoldsavdelingen og Same- og minoritetspolitisk avdeling som samordner spørsmål knyttet til etniske minoriteter. På direktoratsnivå er det Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som samordner spørsmål knyttet til innvandrerbefolkningen.

I større prosesser på departementsnivå er det hensiktsmessig at AID trekkes inn i utredningen utover den vanlige departementsforeleggelsen. Når det gjelder innvandrerbefolkningen, bør IMDi trekkes inn i store prosesser på direktoratsnivå.

Skulle det oppstå tvil om saken kan ha konsekvenser for etniske minoriteter, er det også naturlig at ansvarlig departement eller etat kontakter AID eller IMDi. En slik kontakt bør skje tidlig, slik at man kan avklare hvordan spørsmålet kan ivaretas best mulig i prosessen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet håndhever diskrimineringsloven. Ombudet kan gi veiledning ved utredning av mulige likestillingsmessige konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter.

Samordningsutvalg

AID leder et Samordningsutvalg for samiske spørsmål og et Samordningsutvalg for nasjonale minoriteter. Utvalgene har medlemmer fra de mest berørte departement og møtes ved behov. I spørsmål som berører samer eller nasjonale minoriteter, kan det være naturlig å benytte samordningsutvalgene. Same- og minoritetspolitisk avdeling er sekretariat for utvalgene.

Forum for integrering og mangfold

IMDi leder et Forum for integrering og mangfold med relevante fagdirektorater og instanser. Forumet skal sikre god koordinering av og et systematisk arbeid med integrering og mangfold. I spørsmål som berører personer med innvandrerbakgrunn, kan det være hensiktsmessig å benytte forumet.

Mulige måter å trekke inn AID og/eller IMDi som samordnende instans på

I mange tilfeller kan det være fornuftig å diskutere med AID eller IMDi, eventuelt med Likestillings- og diskrimineringsombudet, hvordan hensynet til

etnisk minoritetsbakgrunn best kan utredes, tidlig i prosessen. I store prosesser kan det være ønskelig å trekke AID/IMDi inn i arbeidet gjennom en referanse-/arbeids-/styringsgruppe. Det kan også holdes separate møter med AID/IMDi om spørsmålene. En annen mulighet er å forhåndsforelegge en utredning for AID/IMDi.

Medvirkning fra berørte grupper

I tilfeller hvor man antar at etniske minoriteter vil bli direkte berørt, vil det være aktuelt å konsultere berørte miljøer direkte, for å sikre enkelte gruppers rett til å bli konsultert, og/eller for å få innspill tidlig i prosessen. Det er spesielt viktig å konsultere berørte miljøer i saker som gjelder samers og nasjonale minoriteters kulturelle bevaring og utvikling. En bør sikre at ulike perspektiver kommer fram og være særlig oppmerksom på kvinners og barns interesser.

Staten har særlige forpliktelser overfor samer og nasjonale minoriteter, jf. pkt. 1 ovenfor. I henhold til disse forpliktelsene har samene som urfolk rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Nasjonale minoriteter skal i henhold til disse forpliktelsene sikres mulighet til reell deltakelse i utredning av saker som særlig berører dem. Dette følger av ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater og Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter, som Norge er forpliktet av. Samer og nasjonale minoriteter bør derfor involveres i utredningen der konsekvensanalysen viser at gruppene berøres.

Når det gjelder samene, må det vurderes om Sametinget skal trekkes inn, og i så fall om saken er av en slik karakter at *Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget* kommer til anvendelse. AID har utarbeidet en egen veileder om dette. Når det gjelder nasjonale minoriteter, bør det vurderes om Kontaktforum for nasjonale minoriteter og myndighetene eller de enkelte nasjonale minoriteters organisasjoner skal trekkes inn. Same- og minoritetspolitisk avdeling i AID vil kunne bistå i disse vurderingene. Det er også mulig å ta et slikt spørsmål opp enten i Samordningsutvalget for samiske saker eller i Samordningsutvalget for nasjonale minoriteter.

Innvandrerbefolkningen er ingen enhetlig gruppe og har intet folkerettslig krav på å bli hørt på samme måte som nasjonale minoriteter og samer. Det kan imidlertid i mange tilfeller være gunstig for belysningen av saken å trekke innvanderrepresentanter eller -organisasjoner inn tidlig i prosessen. Det finnes en stor variasjon av miljøer og organisasjoner på ulike nivåer som kan være aktuelle å konsultere. Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) er en naturlig aktør, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn en annen. Andre organisasjoner er de landsdekkende innvandrersorganisasjonene som får statsstøtte. AID eller IMDi vil kunne gi råd om hvordan og med hvem dette bør foregå.

Sjekkliste for vurdering av konsekvenser for personer med innvandrerbakgrunn, samer og nasjonale minoriteter

- Blir ulike etniske minoriteter berørt av tiltaket eller reformen? Dersom ja, hvordan?
- Vil tiltaket/reformen ha andre konsekvenser for etniske minoriteter enn for befolkningen for øvrig? Dersom ja, hvilke konsekvenser?
- Innebærer tiltaket/reformen tilsiktet forskjellsbehandling, for eksempel av utenlandske statsborgere? Hvis ja, kan det gis en saklig begrunnelse for forskjellsbehandlingen?
- Vil tiltaket ha særlige konsekvenser for kvinner som tilhører etniske minoriteter? Dersom ja, hvilke konsekvenser?
- Berører tiltaket/reformen områder hvor etniske minoriteter er over- eller underrepresentert i forhold til befolkningen for øvrig? Dersom ja, hvilke konsekvenser innebærer tiltaket/reformen for dette forholdet?
- Fyller etniske minoriteter de vilkår som er knyttet til tiltaket/reformen i samme grad som befolkningen for øvrig?
- Vil tiltaket/reformen påvirke mulighetene for etniske minoriteter til å delta på sentrale samfunnsarenaer som arbeidsliv, utdanning, boligmarked eller organisasjonsliv? Dersom ja, hvordan, sammenlignet med befolkningen for øvrig?
- Er det behov for kompenserende tiltak for etniske minoriteter? Hvis ja, hvilke tiltak er aktuelle?
- Er det behov for særskilte informasjonstiltak overfor etniske minoriteter? Hvis ja, hvilke tiltak er aktuelle?
- Er det behov for kontakt med Arbeids- og inkluderingsdepartementet eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratet som samordnende instans og/eller relevante grupper som berøres av tiltaket/reformen?