

HØRING: MAKT OG DEMOKRATIUTREDNINGEN

INNLEDNING

Senter mot etnisk diskriminering viser til høringsbrev av 1. desember 2003 fra Statsministerens kontor.

Høringsbrevet ber høringsinstansene eksplisitt til å svare på tre ulike spørsmål:

- Gi en vurdering av i hvilken grad den beskrivelsen som maktutredningene gir av utvikling og situasjonen knyttet til makt og demokratiforhold i samfunnet oppfattes som faktisk riktig og fyllestgjørende.
- Gi en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til maktforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.
- Vurderer hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres.

SMED ønsker å besvare alle tre spørsmålene.

1. VURDERING AV BESKRIVELSEN I NOU 2003:19 MAKT OG DEMOKRATI-UTREDNINGENS KONKLUSJONER

SMED er stort sett enig i MDUs konklusjoner og beskrivelser av virkeligheten. Vi kommer i det følgende til å ta opp noen av konklusjonene vi føler behov for å kommentere og presisere i forhold til urfolk, nasjonale minoriteter og etniske minoriteter¹.

På tross av MDUs store omfang problematiseres fraværet av minoriteter på mange samfunnsarenaer bare i noen få delstudier. SMED stiller seg positiv til at minoritetenes muligheter til makt og deltakelse er blitt behandlet i utvalgte rapporter, men mener at man kunne ha valgt å prioritere dette temaet høyere og integrert et minoritetsperspektiv i større grad i flere delstudier.

MDU peker selv på hvordan det er behov for mer empirisk forskning på etniske minoriteters politiske deltakelse og representasjon. SMED er enig i dette synspunktet, og mener at det også er behov for mer forskning om nasjonale minoriteters muligheter til deltakelse og påvirkning. (Forhold for urfolk er omtalt i maktutredningen.)

¹ SMED følger regjeringens begrepsbruk som deler minoritetsgruppene i *urfolk* (samer), *nasjonale minoriteter* (rom, romani, kvener, skogfinner og jøder) samt *etniske minoriteter* (innvandrere). Begrepet *minoriteter* dekker alle disse gruppene.

1.1 Rettsorganene overtar politikken

Den økende rettsliggjøringen i samfunnet har noen fordeler og ulemper for minoritetene.

På vårt felt er det viktig å skille mellom 1) generell bruk av rettigheter som virkemiddel 2) minoritetsvern som fokuserer på forholdet mellom majoritets og minoritetsbefolkning og 3) diskrimineringsvern som fokuserer på individenes likeverd.

1.1.1 Generell bruk av rettigheter som virkemiddel

Selv om det offentlige tjenestetilbudet blir rettsliggjort innebærer dette ikke en vesentlig endring for brukerne. I praksis videreføres prioriteringen av knappe ressurser for stor del, fordi kommunene har stor skjønnsfrihet i faglige og rettslige vurderinger knyttet til prioriteringer. Derimot fører rettsliggjøringen til en synliggjøring av de groveste bruddene i det offentlige tjeneste tilbud ved at det settes krav til det laveste akseptable tjeneste tilbudet. Den store fordel av rettigheter er at de fungerer som et verktøy som kan brukes til å rette opp grove urimeligheter. Rettsliggjøringen fører med seg at borgerne blir forstått som brukere, eller rettere sagt, forbrukere av offentlige goder, og rettighetene er en måte å formidle til brukerne hva de kan forvente av det offentlige.

Fordi minoritetene har ofte mindre tilgang på informasjon enn majoritetsbefolkningen vil de ofte mangle informasjon om sine rettigheter, og dermed gå glipp av viktige tjenester. Derfor mener SMED at utviklingen tilsier økt satsing på språklig tilrettelegging. Vår erfaring viser at bl a sosialtjenesten og spesialisthelsetjenesten gir begrenset med språklig tilrettelagt informasjon, noe som fører til at minoritetene ikke er i stand til å gjøre krav på sine rettigheter.

SMED finner sjelden grunnlag for å si at offentlige kontorer diskriminerer direkte. Derimot finner vi at manglende tilrettelegging medfører at tjenestene kvalitativt blir dårligere enn for etnisk norske brukere.

SMED mener av veiledningsplikten blir for dårlig ivaretatt av det offentlige. Våre rettshjelpssaker har avdekket et forsømt veiledningsbehov. Den nordiske velferdsmodellen forutsetter at staten har en plikt også for de som ikke klarer å kreve sin rett. SMED stiller spørsmål om vi nå ser en utvikling vekk fra denne tanken. Mange innvandrere kommer fra stater med en mer individbasert velferdsmodell, der staten har vesentlig mindre ansvar. Derfor vil mange ikke automatisk protestere når staten ikke tar dette ansvaret.

SMED vil trekke frem tre områder med et potensial for forbedring i det offentlige tjenestetilbudet

- manglende kompetanse i å håndtere forskjellighet blant ansatte
- manglende bevissthet i forhold til kulturelle forholds betydning for behandlingsresultatet
- språklig tilrettelegging av tjenesten

Når politikken betydning reduseres, fordi fordelingen av goder og byrder skjer i økende grad gjennom rettsliggjøring, blir politisk mobilisering vanskeligere og mindre viktig. Enkelt individet har bedre muligheter til å forbedre sin livssituasjon gjennom å skaffe informasjon om sine rettigheter, istedenfor politisk deltakelse. I tillegg er prosessene for å endre rettigheter ofte tunge å føre, og må i stor grad overlattes til profesjonelle aktører.

1.1.2 Minoritetsvern som fokuserer på forhold mellom majoritet og minoritet

Denne økende rettsliggjøringen innebærer en positiv utvikling for religiøse, etniske og nasjonale minoriteter i form av flere rettigheter. Samtidig har våre retthjelpssaker avdekket hvordan det i mange tilfeller er stor avstand mellom formelle rettigheter, bl a via Rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter, og praksis. For eksempel manglende språklig tilrettelegging i grunnskolen gir problemer for elever fra nasjonale minoriteter på lang sikt. Et annet eksempel er når nasjonale minoriteter diskrimineres av lokale myndigheter som ikke ønsker campingvogner i nærmiljøet.

1.1.3 Diskrimineringsvern som fokuserer på individenes likeverd

Økende rettsliggjøring aktualiserer ytterligere betydningen av ikke-diskrimineringslovgivning som stiller krav til hvordan ulike grupper skal behandles. Spesielt prinsippet om at ulike tilfeller skal behandles ulikt kan få økt betydning.

Internasjonaliseringen av rettssystemet har vært positivt for vernet av diskriminering. Norge har ikke vært ledende på feltet, derimot har internasjonale avtaler gjennom FN og EU-systemet blitt gjort til gjeldende lovverk i Norge.

Samtidig som rettsliggjøring har mange positive sider, må man ikke tro at det alene vil utjevne de store sosiale forskjellene som finnes mellom minoritet og majoritet.

1.2 Det nye klassesamfunnet

I maktutredningens hovedkonklusjoner står det som følger:

Klasseskillene er lavere, men de er ikke visket ut i det norske samfunnet. Materielle levekår er gjennomgående jevnere enn for noe tiår siden, men det norske samfunnet er i ferd med å bli sterkere klassesdelt på etnisk grunnlag.

Store deler av innvandrerbefolkningen deltar ikke i det norske politiske systemet og utgjør etter hvert en ny underklasse innen lavtlønnsyrker eller utenfor arbeidsmarkedet. Med eksisterende regelverk og praksis vil innvandrerbefolkningen trolig øke i akselererende tempo, og lite tyder på at sammenfallet mellom etnisitet og klasse vil bli mindre.

Minoritetene i Norge utgjør et hierarki, der samene har sterkest rettigheter som urfolk, mens innvandrergruppene er splittet i etniske grupperinger som gir dårlig grunnlag for en samordnet klassesolidaritet. Dette skiller det nye klassesamfunnet fra det gamle. En etnisk fragmentert underklasse, men stadig tilsig av nye grupper utenfra, kan vanskelig organisere seg som arbeiderbevegelse (Haugsvær 26.08.2003).

Sitatet ovenfor tydeliggjør det sosiale og politiske gapet mellom majoritet og minoritet. Nivellering av økonomiske og klassebaserte forskjeller har vært et sentralt prinsipp i oppbyggingen av den norske velferdsstaten. Det å minske gapet mellom rike og fattige har også vært en viktig faktor for politisk mobilisering i Norge. Grunnlaget for velferdstatens fellesskapsløsninger er blitt utfordret av det flerkulturelle samfunn. Velferdstaten hviler på en tanke om likhet som står i kontrast til de ulikhetene som i dag eksisterer i Norge.

SMED mener at det er nødvendig å ha et fokus på forskjeller mellom innvandrerbefolkningen og flertallet også når disse forskjellene ikke kan knyttes til direkte diskriminering. Handlingsprogrammet fra FNs verdenskonferanse mot rasisme i 2001 oppfordret staten til å samle og bearbeide statistiske data for regelmessig evaluering av situasjonen til etniske minoriteter. Slike opplysninger skal brukes for å avklare hvorvidt tiltak har hatt en ikke-intendert diskriminerende

virkning. Vi er kjent med innvanderstatistikk fra Statistisk sentralbyrå der ikke-vestlige innvandrere skårer dårligere enn nordiske mht sysselsettingsgrad, inntekt og bolig. Forskjeller i utfall kan ha mange årsaker: betydelige forskjeller i utfall på områder som utdanning, bolig og sysselsetting behøver ikke nødvendigvis å være mål på diskriminering. Men når man har kontrollert for andre forklaringsfaktorer, som kjønn, sosio-økonomisk bakgrunn etc finnes det en rest som man ikke kan forklare. Når etniske minoriteter har dårligere utfall på mange levekårsmål over lang tid har det alvorlig samfunnsmessige konsekvenser som bør føre til politisk handling. Det nye klassesamfunnet er et uttrykk for at strukturell diskriminering eksisterer i Norge i dag. I NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* ble det etterlyst større muligheter for å håndtere strukturell diskriminering.

En strukturell diskriminering kan slå ut i både direkte og indirekte konkrete diskriminerende handlinger overfor enkeltpersoner eller grupper av personer. Men selv om det ikke kan påvises slike konkrete handlinger, kan det ligge en diskriminering innebygget i systemet, ved at grupper av personer i noen relasjoner ikke har samme rettigheter og muligheter som andre uten at dette nødvendigvis gir seg utslag i konkrete diskriminerende vedtak eller handlinger. Personer som tilhører slike grupper vil ikke nødvendigvis sette frem noe krav eller i det hele tatt sette seg selv i en situasjon hvor det blir aktuelt å treffe noe slikt konkret vedtak eller foreta noen slik konkret handling. Den strukturelle diskrimineringen er likevel til stede og har betydning for de aktuelle gruppenes posisjon og muligheter i samfunnet (NOU 2002:12 s.35)

I et makt og demokrati perspektiv er det viktig å redusere den strukturelle diskrimineringen minoritetene møter.

1.3 Den nye uoversiktligheten

Det kommunale selvstyre har mistet mye av sitt innhold gjennom kombinasjonen av rettighetslover, statlige pålegg og budsjettknapphet. Dette resulterer i makt uten ansvar og ansvar uten makt. Uoversiktlig styring på mange nivåer gjør at det er uklart hvem som har ansvaret for vedtak og hvor de kommer fra. (Haugsvær 26.08.2003)

Valgdeltakelsen i lokalvalg er synkende både for majoritets og minoritetspopulasjonen. Hvis det kommunale selvstyre er så uoversiktig som NOU 2003:19 hevder, må man stille spørsmålet om deltakelse i lokaldemokratiet kan bidra til å skolere innvandrere til meningsfull politisk deltakelse.

1.4 Folkestyrets forvitring

Maktutredningen konkluderer med at

Det er skjedd to grunnleggende endringer i den politiske deltakelsen de siste tiårene. Det ene er at kvinner - utenom innvandrergруппene - nå deltar like aktivt som menn. Det er særlig yngre kvinner med høy utdanning som har blitt mer aktive. Det andre er at valgdeltakelsen har gått særlig sterkt ned blant menn med lav utdanning og inntekt. Arbeidere er nå underrepresentert i alle former for politisk deltakelse. De store innvandrergруппene i Norge står, med unntak av noen få enkeltpersoner, utenfor det demokratiske systemet. (NOU 2003:19 s.17)

MDU gir her et bilde innvandrerkvinnene generelt som særskilt dårlig stilte. SMED mener det er grunn til å nyansere det tradisjonelle bildet av innvandrerkvinnene som ressurssvake og lite synlige.

Før det første, kvinnene med innvandrerbakgrunn har lyktes å få innpass før mennene med innvandrerbakgrunn i mange formelt viktige posisjoner som for eksempel stortingsrepresentant for Høyre, sentralstyremedlem i Arbeiderpartiet samt noen symbolsk viktige posisjoner (for eksempel direktør for likestillingscenteret, redaktøren for NRKs kulturavdeling eller leder for 17. mai komiteen i Oslo).

For det andre så synes det som om kvinner med innvandrerbakgrunn deltar politisk. Spesielt har de fått adgang til politisk makt gjennom uformelle kanaler i saker som gjelder tvangsekteskap og kjønnlemlestelse (hvor kvinnene fremstår som ofre), men i mindre grad i saker som berører hele samfunnet som bolig og skattepolitikk (Predelli 2003).

For det tredje, SSBs undersøkelse om lokalvalget i september 2003 viser flere trekk som avviker fra Maktutredningens konklusjon i forhold til kvinnenes deltakelse: i lokalvalget 2003 var det veldig liten forskjell mellom kjønnene i deres valgdeltakelse.

Hos norske statsborgere med innvandrerbakgrunn er det ingen forskjell på valgdeltakelse når det gjelder kjønn. Dette er en endring, ved de siste valgene har kvinner med innvandrerbakgrunn hatt omtrent 5 prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn menn. Dette har trolig sammenheng med at det er i ferd med å bli mindre skiller i botid mellom kjønnene. Hovedskillet her, som tidligere, er skillet mellom vestlig og ikke-vestlig landbakgrunn.

Det er en mindre forskjell i valgdeltakelse og kjønn for utenlandske statsborgere. Dette er også et nytt trekk ved valget. Tidligere har det vært slik at kvinner deltar betydelig mer enn menn ved lokalvalg. Skillet vestlig/ikke-vestlig er sentralt på kjønnsdimensjonen også hos utenlandske statsborgere (SSB 24.03.2004).

Med andre ord, i 2003 deltar innvandrerkvinnene like mye som mennene i lokalvalg, selv om det er store forskjeller fra gruppe til gruppe. Innvandrerkvinnene har klart å få adgang til maktens korridorer i noen saker som gjelder dem spesielt. De har også besatt både formelle og symbolsk viktige uformelle posisjoner før mennene. Dermed er det kanskje mer grunn for å bekymre seg for underrepresentasjonen av menn med innvandrerbakgrunn i det offentlige rom.

2. VURDERINGER AV INNVANDRERNES, URFOLKENES OG NASJONALE MINORITETERS SITUASJON I NORGE

Høringsbrevet ber om en vurdering av i hvilken grad utviklingen og situasjonen knyttet til maktforhold er positiv eller negativ ut fra et overordnet mål om et bedre samfunn.

2.1 Positive endringer

SMED mener at forslag til **ny lov** mot etnisk diskriminering og et nytt **håndhevingsorgan** som både skal jobbe mot diskriminering og for likestilling for etniske og religiøse minoriteter er et meget positivt skritt fremover.

På det institusjonelle plan har **samenes situasjon blitt styrket** via etableringen av sametinget; ILO-konvensjonen 169 om urfolk har spilt en positiv rolle i forhold til samepolitikken. Samiske interesser er integrert i forvaltningen i Oslo og i nord; Indre Finnmark tingrett og Kompetansesenteret for urfolks rettigheter er opprettet; selv om det fortsatt er mange utfordringer har samene oppnådd mye i forhold til språklige og kulturelle rettigheter inntil nå, sammenlignet med andre minoriteter. Det må også tas forbehold mht et forhold: Lovutkastet til Finnmarksloven gir ikke samene den rett på land og vann som folkeretten tillegger dem².

² En uavhengig folkerettslig vurdering av lovutkastet bestilt av Stortingets Justiskomite og gjort av professor Hans Petter Graver og direktør Geir Ulfstein (Senter for menneskerettigheter) peker på brudd av ILO konvensjon nr. 169 artikkel 14.

Nasjonale minoriteter har fått bedre beskyttelse via den Europeiske rammekonvensjonen for nasjonale minoriteter, men de berørte gruppene står svakere enn for eksempel samene mht språklige og kulturelle rettigheter.

Endringer i boliglovgivningen og i bl.a. arbeidsmiljøloven gir et bedre diskrimineringsvern for utsatte minoriteter.

2.2 Negative endringer:

Det offentlige ordskiftet har endret seg de siste årene i forhold til etniske minoriteter og innvandrere. For noen år tilbake, etter de rasistiske drapene av Benjamin Hermansen og Arve Beheim-Karlsen var fokus på tiltak som fører til integrering og inkludering. Etter høsten 9. september 2001 år har fokuset flyttet seg til ulike former for kontrolltiltak.

Politiske målsetninger og festtaler legger fortsatt vekt på integrering, dvs. gjensidig tilpasning, mens flere og flere tiltak i forhold til etniske minoriteter har preg av assimilering, dvs ensidig tilpasning. Dette på tross av at ”Regjeringen har i senere tid tatt avstand fra fornorskningspolitikken som de nasjonale minoritetene over lang tid ble utsatt for fra norske myndigheters side, og bedt om unnskyldning for måten minoritetene er behandlet på” (*Handlingsplan mot rasisme og diskriminering 2002 s.10*).

2.3 Problematiske forhold

2.3.1 Arbeidsliv

MDU peker på problemer minoriteter opplever i boken *Makt og demokrati i arbeidslivet*:

Gjennomsnittlige timelønninger for innvandrere fra land utenfor OECD-området ligger på rundt halvparten av nivået for befolkningen generelt. Samtidig er arbeidsledigheten blant innvandrere omtrent dobbelt så høyt som (SSB 2003), og ledigheten mer følsom for svingninger i arbeidsmarkedet, enn det som er tilfelle for de som er norskfødte i arbeidsstyrken. Videre er det en sterk konsentrasjon av innvandrere i noen ganske få næringer: rengjøring, hotell- og restaurant- og nærings- og nytelsesmiddelindustri. Mellom disse forholdene er det nokså klare sammenhenger. De bransjene som innvandrerne sluses inn i er konjunkturutsatte lavtlønnsbransjer. Jobbene krever ikke spesielle kvalifikasjoner, og så lenge det er nok av folk som vil ta dem, har ikke arbeidsgiverne noe motiv å tilby opp lønnen i forhold til andre næringer.

Slik sett havner innvandrerne i en svak forhandlingsposisjon i forhold til arbeidsgiverne. Dette blir i noen grad forsterket av at innvandrere befinner seg i bransjer der fagbevegelsen tradisjonelt ikke har stått så sterkt, samtidig som fagorganisering står svakere blant innvandrere enn blant nordmenn. I mange tilfeller definerer også innvandrerne sine interesser på andre måter enn hva som er det etablerte mønsteret i norsk arbeidsliv (Rogstad 2002). (Engelstad, Svalund, Hagen & Storvik 2003 s.227)

Dette kan lett gi et inntrykk av at problemene innvandrerne opplever er knyttet til problemer med spesielt utsatte yrker. SMEDs oppfatning er at problemene minoritetene møter er mer generelle. I løpet av SMEDs fem-årige virketid har diskriminering i arbeidslivet vært det største henvendelsesområdet: dette gjelder også personer utenfor konjunkturutsatte lavtlønnsbransjer.

I tillegg viser undersøkelser Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) har gjort at ikke-vestlige innvandrere med høyere utdanning har opptil dobbelt så stor sjanse for å bli

arbeidsledig etter uteksaminering, sammenlignet med etniske nordmenn. Dette gjelder uansett om innvanderne snakker godt norsk eller har norsk utdanning (Støren 2004).

Vår erfaring er at mange er høyt motiverte til å komme seg i arbeidslivet, samtidig som det er vanskelig å få i arbeid. Arbeidslivet er utilgjengelig for mange, og når man først faller utenom blir forutsetningene for å endre situasjonen dårligere og dårligere.

Konklusjonen blir dermed at innvanderne har høyere arbeidsledighet, de arbeider i mer utsatte yrker, de får dårligere betalt, og det uavhengig om de har norsk utdanning og /eller snakker godt norsk. Med andre ord: personer med minoritetsbakgrunn utsettes fortsatt for direkte og indirekte diskriminering i arbeidslivet.

2.3.2 Underrepresentasjon

Regjeringen slår fast at

Alle skal ha muligheter til å kunne være med på utforme offentlige tiltak og ordninger som gjelder dem selv. Det er viktig at minoritetene selv er med på å avgjøre hvilke tiltak som skal prioriteres, og hvordan tiltakene skal utformes. Dette krever tilrettelegging for at ulike grupper skal kunne delta på egne premisser. Majoritetsbefolkningen må se betydningen av å dele makt og innflytelse med minoritetsgrupper. Myndighetene, organisasjoner og politiske partier må bygge ned barrierer mot deltakelse og utvide sin dagsorden for å gi plass til interessene til minoriteter. (Handlingsplan mot rasisme og diskriminering 2002 s.4)

Tilgjengelige data viser at etniske minoriteter er systematisk underrepresentert i kommunestyre, på fylkesting, på Stortinget, i offentlige utvalg, innen forvaltningen, i rettsapparatet, mediene og frivillige organisasjoner. Maktarenaene er dominert av etnisk norske. Etniske minoriteter er ikke representert på høyere beslutningsnivåer i det norske samfunn, og det er dessverre noe det kan ta lang tid å endre på.

Underrepresentasjonen av etniske minoriteter er vanskeligere å endre i Stortinget enn i kommunestyrene. Det krever at etablerte partier er villige til å fremme personer med minoritetsbakgrunn som kandidater i valg. Dette kan de ikke pålegges å gjøre, det krever en erkjennelse av at dette representerer et demokratisk problem, og målrettet handling for å rette opp ubalansen.

SMED har gjennomført en undersøkelse av alle fylkene og de 17 kommuner der innvanderne har best muligheter å bli representert i 2002 og har funnet ut at graden av underrepresentasjon er 68% i fylkestyrene og 57% i disse utvalgte kommunestyrene (Underveis mot bedre vern 2002). Vi savner en mer omfattende undersøkelse av etniske minoriteters politiske representasjon og deltakelse.

I kommuner med høy andel stemmeberettigede personer med innvandrerbakgrunn kan det være i partienes egen interesse å ha kandidater med innvandrerbakgrunn. Det er store variasjoner fra kommune til kommune, og i noen få kommuner har innvanderne lyktes å bli godt representert. Etter lokalvalget i 2003 er personer med innvandrerbakgrunn noe overrepresentert i Oslo og Drammen, noe underrepresentert i Bergen og kraftig underrepresentert i Bærum³.

³ Antallet representanter med innvandrerbakgrunn tar hensyn til bare representanter med et navn som er klart ikke norsk. Andel stemmeberettigede personer med innvandrerbakgrunn (med og uten norsk statsborgerskap) er basert på tall fra SSB.

Kommunestyrevalget i 2003		
4 utvalgte kommuner	Andel stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn	Andel kommunestyrerepresentanter med innvandrerbakgrunn
Oslo	18 %	20 %
Drammen	13 %	16 %
Bærum	10 %	4 %
Bergen	6 %	4 %

2.3.3 Rettsystemet

Selv om den dømmende makt har stor betydning innen et demokratisk system er det ingen demokratisk rettighet å inneha en stilling innen domstolene eller for eksempel delta som lekdommer.

Det er per i dag svært få legdommere med innvandrerbakgrunn i det norske rettsvesen. Flere legdommere med minoritetsbakgrunn vil etter vår oppfatning i seg selv medføre økt tillit til rettsapparatet fra minoritetenes side. Dette ville også bidra til at flere opplever å bli dømt av sine egne – noe som jo er hovedbegrunnelsen bak opprettholdelsen av systemet med legdommere i rettsapparatet.

I følge lekdommerutvalgets egen undersøkelse

oppga ingen av de spurte noe annet statsborgerskap enn norsk. Bare 2% oppga at de var av annen etnisk opprinnelse enn norsk, og av disse var halvparten nordiske. Innslaget av lekdommere med annen europeisk bakgrunn eller bakgrunn fra andre verdensdeler er således bagatellmessig. (NOU 2002:11 2002)

Selv om Justisdepartementet har bedt kommunene å øke andelen personer med minoritetsbakgrunn blant lekdommerne (Rundskriv G-50/99) er andelen personer med minoritetsbakgrunn for den nye fireårsperioden 1,4% på landbasis⁴ mens andelen valgbare personer med innvandrerbakgrunn er 3,2%⁵. I tillegg er fordelingen skjev. Hele 77% av disse lekdommerne med innvandrerbakgrunn hører til Borgating lagmansrett, dermed er underrepresentasjonen i resten av landet vesentlig.

Det vil ta tid før minoritetene vil kunne være representert som dommere, forsvarsadvokater og andre stillinger innen rettsapparatet, fordi det per i dag finnes en relativt få personer med minoritetsbakgrunn som har norsk juridisk utdanning. Det er derfor viktig at dommere og juristene ved påtalemyndigheten utfører sitt yrke uten at personer forskjellsbehandles på grunn av etnisitet og at de dessuten er oppmerksomme på de juridiske problemstillinger som diskriminering reiser. Vi mener videre at juridiske problemstillinger vedrørende etnisk diskriminering bør tas inn som en obligatorisk del av det juridiske studium i Norge, og at man på sikt arbeider med å øke rekrutteringen av minoriteter til jus-faget.

2.3.4 Offentlig forvaltning

Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering 2002-2006 inneholder en rekke tiltak for å redusere barrierer for personer med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet, både når det

⁴ Dagbladets undersøkelse er den eneste kilden til representasjon blant de nyvalgte lekdommerne. De har telt alle navn som ikke høres norske ut, til sammen 277 av 19975 lekdommere. Kilde: Hagen, Anders W. (30.05.2004) Skjev etnisk fordeling blant lekdommere. *Dagbladet*.

⁵ Datakilde SSB. Beregninger av SMED.

gjelder godkjenningsordninger, rekruttering og karrieremuligheter. Tidligere har staten også iverksatt en handlingsplan som heter «Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor», planen gjaldt perioden 1998 til 2001. Forsvaret har iverksatt en handlingsplan som har til formål å øke representasjonen av etniske minoriteter.

Til tross for de gode intensjonene som kommer til syne i disse handlingsplanene, er det et fåtall offentlige etater som kan vise til gode resultater mht rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Andelen er vesentlig høyere i privat sektor.

2.3.5 Arbeidslivets organisasjoner/Humanitære organisasjoner

En tilsvarende situasjon finnes innenfor fagbevegelsen som går mot diskriminering i paroler og i prinsipp-programmer, men ikke har vært like flinke å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn inn i tillitsvalgtapparatet. Organisasjoner i frivillig sektor, deriblant humanitære organisasjoner og bistandsorganisasjoner som uttrykkelig går ut mot rasisme og diskriminering i sitt arbeid, har også et stort forbedringspotensiale mht ansettelsespraksis.

2.3.6 Frivillige organisasjoner

Det er verdt å nevne to grupper innen minoriteter mht synlig deltakelse i de relativt sterke norske organisasjoner – ungdom og kvinner.

Få unge med minoritetsbakgrunn er synlige i den etablerte frivillige sektor. Enkelte minoritetsorganisasjoner deltar i politisk påvirkningsarbeid og har et visst nettverk, men de kan på ingen måte måle seg med de store, ressurssterke ungdomsorganisasjonene som i langt større grad kan sette dagsorden. Det finnes to ulike mulige strategier for innflytelse som minoritetsungdom kan velge. Enten kan de organisere seg i egne organisasjoner, eller de kan søke innflytelse gjennom store, veletablerte ungdomsorganisasjoner hvor etnisk norsk ungdom i utgangspunktet dominerer. Førstnevnte strategi vil gi de beste muligheter til å synliggjøre minoritetssynspunkter, mens sistnevnte gir det største potensial for å øve innflytelse på samfunnsutviklingen. Den forutsetter imidlertid at minoritetsungdom får gjennomslag for sine synspunkter, og at organisasjonene er villige til å prioritere dem.

Den norske kvinnebevegelsen er sammensatt – den består av religiøse organisasjoner, familieorienterte organisasjoner, partigrupper samt et helt sett av kvinneorganisasjoner som arbeider med internasjonal solidaritet. Foreløpig er kvinner med minoritetsbakgrunn aktive innen et fåtall organisasjoner. Det finnes et stort segment av minoritetskvinner som ikke deltar på slike arenaer. Inntil nå har organisasjoner som fremmer feministiske eller familieorienterte kvinneperspektiver ikke lyktes i å fronte interessene til minoritetskvinner i stor grad. Minoritetskvinner må foreta et tilsvarende strategisk valg som det som er nevnt i forhold til minoritetsungdom – organisere seg i særskilte organisasjoner der de selv vil potensielt få større mulighet til å utøve innflytelse på aktiviteter og hva som står på dagsorden, men der organisasjonene har liten makt. Alternativt, velge å gå inn i kvinneorganisasjoner som har større samfunnsrett makt, men der de kanskje må kjempe hardere for å bli hørt.

Et tredje alternativ er organisasjoner som er drevet av store organisasjoner som Røde kors og Kirkens bymisjon, som er rettet mot minoritetskvinner og verken medlemsbasert eller demokratisk oppbygd.

Det er en forventning om at eksisterende organisasjoner av minoriteter produserer synspunkter, høringsuttalelser, deltar i arbeidsgrupper, mottar mediehenvendelser og samtidig ivaretar nødvendige administrative og økonomiske funksjoner som forventes av alle organisasjoner.

Maktutredningens publikasjon *Uformelle veier til makt: Om minoritetskvinnens politiske innflytelse* gir interessante perspektiver på de eksisterende organisasjonenes politiske innflytelse. Rapporten viser hvordan byråkrati og politikere tar i bruk eksisterende organisasjoner i utforming og iverksetting av politikk som berører minoritetskvinnens interesser. Dette gjelder særlig når de jobber med konkrete saker der de trenger innspill.

De fleste minoritetsorganisasjoner opererer i dag med stor grad av frivillig innsats, med et fåtall talpersoner og få faste ansatte. Noen velger det omverdenen oppfatter som en innadvendt profil, fordi de sier nei til å tilføre et minoritetsperspektiv til offentlig saksbehandling og mediedebatter. Noen har en slik profil fordi de velger å prioritere kontakt med minoritetsbrukere fremfor å generere minoritetspolitiske synspunkter på den offentlige arena.

3. FORSLAG TIL ENDRINGER I MAKT- OG DEMOKRATI FORHOLDENE

3.1 Generelt

For å avdekke forskjellsbehandling i samfunnet og for å foreta forbedringer, er det behov for å synliggjøre både individuelle og systematiske forskjeller som rammer etniske minoriteter. Arbeidsplasser i stats- og kommunesektoren, utdanningsinstitusjoner samt fylkesting og kommunestyre må i denne sammenheng kunne gjøre rede for andelen av etniske minoriteter.

3.2 Til mediene

Som samfunnets viktigste informasjonskilde har media et viktig ansvar i å belyse saker som omhandler diskriminering. Like viktig som hva media skriver om, er imidlertid spørsmålet om hvordan de vinkler sakene. Vi oppfordrer media til å være kritiske til utelukkende krisefokusering, med en systematisk negativ vinkling som setter etniske grupper i et særlig dårlig lys. Det er en fare ved offisiell stemping fordi det bidrar til å legitimere negative holdninger til en bestemt gruppe mennesker.

3.3 Til arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner

En nøkkel til integrering i samfunnet er å kunne delta i arbeidslivet. Arbeidsgivere har åpenbart et viktig ansvar gjennom å rekruttere nye ansatte og utfordringen for disse er å se kompetansen bak et ukjent navn, en gebrokket uttale eller et religiøst hodeplagg. Dessuten er det viktig å sette søkelyset på minoritetenes situasjon på arbeidsplassen med hensyn til ansettelsesvilkår, lønns- og karriereutviklingen og mobbing og trakassering.

3.4 Til politiske partier

SMED mener det er nødvendig for politiske partier å se på sin egen organisasjon, for å avdekke om det eksisterer formelle eller uformelle barrierer som hindrer deltakelse fra personer med innvandrerbakgrunn. De bør også vurdere å rekruttere flere innvandrere til sine partier, og å utvide dagsorden slik at minoritetsinteresser også ivaretas.

3.5 Til politietaten

Vi mener politiet er tjent med å gi publikum mer informasjon om sine fremgangsmåter og om hvordan uheldige episoder håndteres. Senteret etterlyser åpenhet om hvordan politiet ivaretar rettssikkerheten for minoriteter i Norge. Senteret oppfordrer politiet til å igangsette positive og forpliktende tiltak for å bedre forholdet mellom politiet og minoritetsbefolkningen.

3.6 Til rettsapparatet

Juridiske problemstillinger vedrørende etnisk diskriminering bør tas inn som en obligatorisk del av det juridiske studium i Norge. For dommere og jurister ved påtalemyndigheten ser vi behov for en særskilt etterutdanning for å påse at de utfører sitt yrke uten at personer utsettes for etnisk diskriminering. Det bør iverksettes tiltak som kan styrke legdommernes kunnskaper og holdninger vedrørende etnisk diskriminering. Flere legdommere med minoritetsbakgrunn vil etter vår oppfatning i seg selv medføre økt tillit til rettsapparatet.

3.7 Til offentlige etater

Problemer relatert til informasjon og kommunikasjon som ofte oppstår i møte mellom hjelpeapparatet og etniske minoriteter må tas på alvor. Kommunikasjonen svikter når en del av befolkningen er av den oppfatning at de blir diskriminert på offentlige kontorer. Mangel på oppmerksomhet om dette blir på sett og vis «ris til egen bak» fordi dårlig service og negativ forskjellsbehandling vil føre til klager og påstander om diskriminering. Dette kan forverre arbeidsmiljøet på offentlige kontorer og svekke tilliten til den informasjonen som disse kontorene formidler, eller svekke publikums tillit til disse kontorenes nøytralitet.

3.8 Til alle

SMED mener at det er all grunn til å fremheve de gode eksemplene. Det er mye kunnskap og inspirasjon å hente i det mangfoldet av metoder og virkemidler som tas i bruk av ulike aktører både for å motarbeide rasisme og diskriminering og fremme etnisk likestilling. Disse må formidles, snakkes om og kommuniseres.

Bibliography

- Engelstad, Fredrik; Jørgen Svalund; Inger Marie Hagen & Aagoth Elise Storvik. (2003) *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Handlingsplan mot rasisme og diskriminering*. (2002). Kommunal- og regionaldepartement.
- Haugsvær, Steinar. (26.08.2003) *Maktutredningens hovedkonklusjoner*. Lastet ned 24.05.2004, fra http://www.sv.uio.no/mutr/aktuelt/aktuelt/maktutredningens_hovedkonklusjoner_kort.html
- NOU 2002:11. (2002) «*Dømmes av likemenn*». Justisdepartement.
- NOU 2002:12. (2002) *Rettsligvern mot etnisk diskriminering*. Kommunal og regional departement.
- NOU 2003:19. *Makt og demokrati : sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartement.
- Predelli, Line Nyhagen. (2003) *Uformelle veier til makt : om minoritetskvinners politiske innflytelse*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 : I samarbeid med Unipub.
- SMED. (2003) *Underveis mot et bedre vern 2002*. Oslo: Senter mot etnisk diskriminering.
- SSB. (24.03.2004) *Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2003. Valgundersøkelse - Lav valgdeltakelse blant innvandrerne* [html]. Lastet ned 12.05.2004, fra <http://www.ssb.no/emner/00/01/20/vundk/>
- Støren, Liv Anne. (2004) *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning*. Skriftserie 7. NIFU.