



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.:

12/1992

Dato:

25.06.2013

Ombudets uttalelse

Sakens bakgrunn

Likestillings- og diskrimineringsombudet mottok en klage datert 18. oktober 2012 fra Antirasistisk Senter. Klagen gjelder Oslo kommune v/Eiendom- og byfornyelsestatens (EBY) omtale av personer med rombakgrunn i kravspesifikasjonen i rammeavtalen om rydding og bortkjøring av avfall i Oslo. Rammeavtalen, herunder kravspesifikasjonen, ble lagt ut i databasen for offentlige innkjøp DOFFIN/TED i forbindelse med en anbudsprosess 28. august 2012.

I rapporteringsskjemaet som er vedlagt kravspesifikasjonen, sto det følgende tekst:

«Andre forhold: Eks. på tilbakemeldinger kan være: trær som kan være til fare, dumping av masser, bilvrak, sigøynere, høyt gress eller kratt».

Teksten ble oppdaget av advokat Jon Wessel- Aas. 10. oktober 2012. Wessel- Aas skrev et blogginnlegg om dette og saken vakte oppmerksomhet i media (se blant annet Aftenpostens artikkel av 10.oktober 2012 : [«Oslo kommune ville registrere « sigøynere» i søppelskjema på www.osloby.no/nyheter/Oslo-kommune- ville-registrere sigoyner-i-soppelskjema».](http://www.osloby.no/nyheter/Oslo-kommune-ville-registrere-sigoyner-i-soppelskjema)

I sin redegjørelse av 4. januar 2013 innrømmer EBY at formuleringen og utformingen av rapporteringsskjemaet kunne oppfattes som støtende. I brevet beklager EBY hendelsen og

informerer om at teksten i skjemaet er blitt endret, og at endringene er blitt gjort kjent gjennom DOFFIN. Ombudet er tilfreds med dette.

Likevel understreker ombudet at det er grunn til å bekymre seg for de negative holdningene overfor tilreisende rom som er blitt avdekket i romNorge. Ombudet viser til rapporten «Tilreisende Rom i Oslo» (Forfatter Christianna K. Denne, utarbeidet av Antirasistisk Senter i samarbeid med Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen), hvor det står:

«Tilreisende rom i offentligheten har langt på vei blitt redusert til et renovasjonsproblem både i offentlig debatt og offentlig politikk (...)»

Omtalen i EBYs kravspesifikasjon er et eksempel på en slik tilnærming til tilreisende rom. Ombudet ser dessuten med alvor på at handlingen er utøvet i regi av en offentlig virksomhet, som Oslo kommune er.

Partenes syn på saken

Antirasistisk Senter:

Antirasistisk Senter mener at måten dokumentet er formulert og utformet på, utgjør diskriminering av romfolket som etnisk gruppe. Antirasistisk Senter mener også at å sidestille gruppen med problemavfall, utsetter romfolket for en handling som kan karakteriseres som trakassering, ved at de inngår som del av rapporteringen og ryddearbeidet.

Antirasistisk Senter mener at tilnærmingen er «krenkende, nedverdiggende og ydmykende» slik det framgår i lovens § 5. Videre hevder Antirasistisk Senter at forholdet må vurderes som instruks om å diskriminere, når oppdragstageren etter kravspesifikasjonen skulle rapportere om tilstedeværelsen av personer med rombakgrunn på lik linje som avfall.

Antirasistisk Senter hevder derfor at Oslo kommunen v/EBY har handlet i strid med forbudene mot diskriminering, trakassering og instruks etter diskrimineringsloven §§ 4, 5 og 6.

Oslo kommune v/ Eiendom- og byfornyelsesetaten:

Oslo kommune har beklaget formuleringen og utformingen av rapporteringsskjemaet til kravspesifikasjonen på det sterkeste. EBY opplyser at formålet med rapporteringsskjemaet var at firmaene som får ryddeoppdraget, skal gi opplysninger om ryddejobben og arealet som er ryddet, herunder melde fra til etaten dersom det oppdages ulovlig bruk eller opphold på de aktuelle tomtearealene.

EBY anerkjenner at formuleringen var feil og misvisende, samt at den var brukt i en kontekst som uten tvil kunne oppfattes som støtende. EBY understreker at formuleringen og sammenhengen den var brukt i, ikke er et uttrykk for en generell holdning til tilreisende rom blant etatens ansatte.

EBY har endret formuleringen i kravspesifikasjonen, samtidig som feilen er blitt beklaget på DOFFIN. Nytt korrigerert vedlegg 1 til Kravspesifikasjon med tittel «Rapporteringsskjema for faste oppdrag – rydding av søppel fra tomter», ble publisert i databasen DOFFIN 10. oktober 2012, sammen med informasjon om hvilken endring som var gjort, og begrunnelse for endringen.

Følgende melding ble publisert:

«Vi har oppdaget en meget uheldig formulering i rapporteringsskjemaet, som Eiendom – og byfornyelsesetaten ikke kan innestå for. Skjemaets punkt – «Andre forhold», er nå rettet til:

«Eksempel på tilbakemeldinger kan være: trær som kan være til fare, dumping av masser, bilvrak, høyt gress eller kratt. Videre ønskes en tilbakemelding på om det oppholder seg/ har oppholdt seg uvedkommende på tomtearealene».

Melding om endringen, samt at nytt vedlegg var publisert, ble via DOFFIN sendt til samtlige som hadde registrert sin interesse for konkurransen. Informasjonen var fra samme tidspunkt også synlig i informasjonsloggen til konkurransen/ kunngjøringen i DOFFIN. EBY har nå gjennomgått anskaffelsesrutinene og gitt instruksjoner for å unngå tilsvarende feil i fremtiden.

Rettslig grunnlag

Ombudet håndhever diskrimineringsloven og kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskrimineringsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 2.

Ombudet har et ansvar for å føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter blant annet Rasediskrimineringskonvensjonen, jf. diskrimineringsombudsloven § 1 tredje ledd nr. 1. Ombudet kan derfor også uttale seg overfor den utøvende myndigheten i denne forbindelse.

For øvrig har Norge gjennom EØS-avtalen forpliktet seg til å gjennomføre EUs rådsdirektiv 2000/43/EF om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse.

Diskrimineringsloven

Diskrimineringsloven forbyr forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn, jf. loven § 4 første ledd.

Denne saken reiser spørsmål om direkte diskriminering. Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt over blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Trakassering på grunnlag av for eksempel nasjonal opprinnelse er forbudt, jf. § 5. Med trakassering menes handlinger, unnlattelser eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlig, nedverdiggende eller ydmykende.

Det er også forbudt å gi instruks om å diskriminere eller trakassere på grunnlag som nevnt i § 4 første ledd, jf. § 6.

Dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har skjedd brudd mot §§ 4, 5 eller 6 skal det legges til grunn at diskriminering har funnet sted, hvis ikke den som er ansvarlig for handlingen, unnlattelsen eller ytringen sannsynliggjør at det likevel ikke har skjedd diskriminering, trakassering eller at en slik instruks er blitt gitt, jf. diskrimineringsloven § 10.

FNs rasediskrimineringskonvensjon

Diskrimineringsloven § 2 viser til FNs rasediskrimineringskonvensjon er gjennom diskrimineringsloven § 2 gjort til norsk lov. Etter Rasediskrimineringskonvensjonens artikkel 2 forplikter konvensjonspartene seg til å føre en politikk som avskaffer diskriminering i all dens former. Blant annet skal konvensjonspartene påta seg:

- a) *«ikke å foreta noen handling eller utøve noen praksis som innebærer rasediskriminering og sørge for at alle offentlige myndigheter og offentlige institusjoner, nasjonale og lokale, handler i samsvar med denne forpliktelse.*
- b) *ikke å oppmuntre til, forsvare eller støtte rasediskriminering fra noen personers eller organisasjoners side.»*

Med «rasediskriminering» menes enhver forskjellsbehandling, utelukkelse, innskrenkning eller begunstiging på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller

nasjonal eller etnisk opprinnelse hvis formål eller virkning er å oppheve eller begrense anerkjennelsen av, nytelsen eller utøvelsen på like fot av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter på det politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle eller hvilket som helst annet: område av det offentlige liv, jf. artikkel 1.1.

EU rådsdirektiv 2000/43/EF

Etter EU direktiv 2000/ 43/ EF, jf. artikkel 2 nr. 1 og 2 skal ingen utsettes for direkte eller indirekte forskjellsbehandling eller trakassering på grunn av rase eller etnisk bakgrunn. Videre forbyr direktivet i artikkel 2.nr. 4 instruks om å forskjellsbehandle noen på grunn av rase eller etnisk opprinnelse. Diskrimineringsloven er utformet i tråd med direktivet.

Ombudets vurdering

Ombudet skal ta stilling om formulering og publiseringen av kravspesifikasjonen utgjør brudd på forbudet mot direkte diskriminering, trakassering og instruks etter diskrimineringsloven.

Det er utvilsomt at formuleringer i skriftlige dokumenter omfattes av begrepet «handling» i diskrimineringsloven. Dette kommer til uttrykk i forarbeidene til diskrimineringsloven, se blant annet Ot. prp 33 (2004-2005), kap. 10.3.2, side 95, om blant annet annonsering og distribusjon

av løpesedler med diskriminerende innhold. Dette har også vært lagt til grunn i ombudets behandling av tilsvarende problemstillinger, spesielt stillingsannonser.

Forbudet mot direkte diskriminering

I kravspesifikasjonen er romfolk omtalt som «sigøynere», en betegnelse som av flere oppfattes som nedverdiggende i seg selv. I tillegg omtales gruppen sammen med elementer som kommunen ønsker å rydde opp i, som trær, masser, bilvrak, høygress eller kratt. En slik formulering gir uttrykk for at gruppen likestilles med avfall.

Teksten ble offentliggjort og først fjernet én og en halv måned etter publikasjonen, etter at en ekstern aktør påpekte forholdet. Slik ombudet vurderer det, ville utformingen av kravspesifikasjonen bidra til å sementere og videreføre de stereotypene og de negative holdningene denne gruppen utsettes for, og til at diskriminering av gruppen opprettholdes.

Ombudet er derfor kommet til at Oslo kommunes kravspesifikasjon var i strid med forbudet mot direkte diskriminering, jf. diskrimineringsloven § 4.

Trakassering

Ombudet har sett at Antirasistisk Senter mener i tillegg at kravspesifikasjonen må anses som trakassering av romfolket og har derfor bedt ombudet vurdere om Oslo kommune handlet i strid med forbudet mot trakassering etter lovens § 5.

Det fremgår ikke direkte av ordlyden i diskrimineringsloven § 5 hvem trakasseringen skal rette seg mot. Forarbeidene presiserer at en trakasserende handling må være rettet mot en eller flere konkrete enkeltpersoner, jf. Ot.prp. 33 (2004-2005), kap. 10.5.7, side 107.

Kravspesifikasjonen omtaler romfolk generelt, og er ikke rettet mot enkeltpersoner, eller en konkret gruppe enkeltpersoner.

Vilkårene i loven er derfor ikke oppfylt for å kunne si at Oslo kommune handlet i strid med forbudet mot trakassering ved utformingen av kravspesifikasjonen.

Forbudet mot instruks å diskriminere

Rapporterings skjemaet inneholder en oppgaveliste for oppdragstagerne. Skjemaet gjelder «faste oppdrag – rydding av søppel fra tomter». Skjemaet gir oppdragstaker anvisning om hvordan oppdragene som står opplistet, skal utføres. Oppdragstaker skal både sørge for å rydde bort nærmere spesifisert søppel, og rapportere om forhold som krever opprydning, som i den opprinnelige kravspesifikasjonen listet opp «sigøynere».

Instruks om å diskriminere er ikke tillatt, jf. diskrimineringsloven § 6, og skal regnes som diskriminering. Det gjelder selv om instruksen ikke får en konkret diskriminerende virkning, jf. forarbeidene kap. 10.6.4, side 110.

Slik kravspesifikasjonen var utformet, mener ombudet at Oslo kommunes anvisning på utførelse av oppdraget, ville innebære en instruks til oppdragstaker om å diskriminere, uavhengig av hvordan oppdragstaker hadde forholdt seg til dette.

Ombudet konkluderer derfor med at kravspesifikasjonen var i strid med forbudet mot instruks om å diskriminere.

Diskriminering av romfolk og internasjonale forpliktelser

Diskriminering av romfolk i Europa er et anerkjent problem, noe som er påpekt både i FN-sammenheng og i EU-sammenheng. I EU gjennomføres det et strategisk handlingsprogram for å bedre forholdene for romfolk og hindre diskriminering av dem, og det er utarbeidet flere rapporter i den sammenhengen. FNs rasediskrimineringskomite uttrykker bekymring for myndighetenes behandling av romfolk, og ofte manglende tiltak for å komme diskrimineringen til livs.

I lys av ombudets konvensjonstilsyn, har ombudet ved flere anledninger etterlyst konkrete tiltak for å hindre diskriminering av særlig tilreisende rom, som Oslo kommunes kravspesifikasjons særlig ville rammet. FNs rasediskrimineringskomite har gitt en generell anbefaling om statens plikt til å forhindre diskriminering av romfolk, se General Comment No. 27. Konvensjonspartene anbefales å:

“Take all necessary measures in order to avoid any form of discrimination against immigrants or asylum-seekers of Roma origin”.

Det er staten som i første rekke er forpliktet etter konvensjonen. Staten har imidlertid en plikt til å sørge for at andre offentlige myndigheter sin praksis er i tråd med konvensjonens bestemmelser.

Når kommunen så raskt etter at forholdet ble påpekt, endret teksten i kravspesifikasjonen, og informerte aktuelle parter om endringen, mener ombudet det viser at Oslo kommune har tatt dette på alvor, og aktivt gått inn for å rette opp forholdet. Ombudet anser derfor saken som løst.

Konklusjon

Ombudet har kommet til at Oslo kommune ved utlysning 28. august 2012 av oppdrag knyttet til opprydding av søppel, handlet i strid med forbudene mot diskriminering og instruks etter diskrimineringsloven §§ 4 og 6, jf. Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 2.1.a) og b).

Ombudet har kommet til at Oslo kommune ikke handlet i strid med forbudet mot trakassering etter diskrimineringsloven § 5, ved samme utlysning.

Saksnummer: 12/1992

Lovgrunnlag: Diskrimineringsloven §§4, 5 og 6, jf. Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 2.1.a) og b)

Dato for uttalelse: 22.04.2013