

Kunnskapsgrunnlag

HANDLINGSPLAN MOT HATEFULLE YTRINGER OG HOLDNINGER 2022-25

Innledning

Handlingsplanens overordnede mål er å forebygge og begrense skade forårsaket av hatefulle ytringer og holdninger, ved å skape bevissthet om kommunens ansvar for å imøtegå hatefulle ytringer og gjennom at kommunen utøver en ikke-diskriminerende praksis

Handlingsplanen har tre overordnede innsatsområder – å reagere på, å motvirke konsekvensene av og å forebygge hatefulle ytringer og holdninger.

HL-senteret (2018) anbefaler at tiltak mot hatefulle ytringer inngår i helhetlige og langsiktige strategier og sikter til forebygging av dyptliggende årsaker for fordommer, gruppefiendtlighet og diskriminering. LdO (2015) fastslår at skadefulle ytringer og holdninger mot medmennesker kan være både lovlige og ulovlige, og må derfor også bekjempes med sivilsamfunnets virkemidler. Straffereaksjoner mot hatefulle ytringer er velegnet til å statuere eksempler og gjør nytte for seg først og fremst ved at de er norm og moralskapende.

Forskning om hat, fordommer og diskriminering

Hatefulle holdninger er følelsesbaserte oppfatninger som svekker en gruppe menneskers verdighet, anseelse og status i samfunnet, og som legitimerer diskriminering og vold. Motiver bak hatefulle ytringer og holdninger er todelt, og virker ofte sammen. Motivet kan være hat og avsky for avvik – her representert ved minoriteter. Motivet kan være beskyttelse av privilegier – privilegert tilgang til jobb, utdanning, bolig og fritidsliv.

Hatefulle ytringer og holdninger volder skade. Ord betyr noe. Hatefulle ytringer har konsekvenser både på individ, gruppe og samfunnsnivå. Hatefulle ytringer og andre uttrykk for negative holdninger kan oppfattes som symbol på samfunnets intoleranse, manglende respekt og fordømming. På individnivå er de direkte konsekvensene frykt og psykisk stress. Dette kan føre til at den enkelte legger begrensninger på egne valg og handlingsrom. På gruppenivå kan det medføre at enkelte grupper trekker seg tilbake fra offentligheten, og at utsatte grupper internaliserer negative stereotypier. På samfunnsnivå kan konsekvensene være at fordommer diskriminering normaliseres. I ytterste konsekvens kan hatefulle ytringer motivere til og legitimere grovere straffbare handlinger og vold (ISF 2016)

Hatet i seg selv har ifølge forskningen (UiO C-Rex 2020) utspring i frykt for og fordommer mot avvik, hvor minoritetsstatus i seg selv oppfattes som et truende avvik. Negative holdninger basert på denne frykten har mange fasetter – rasisme, islamofobi og antisemittisme, samehets og antisiganisme, homofobi og fordommer mot kroppslige avvik og funksjonsnedsettelse.

Hatefulle ytringer og holdninger kan på den andre side være motivert av et ønske om å beskytte en privilegert status eller identitet, knyttet til tilhørighet i samfunnets dominerende majoritetsgruppe. Gruppen omtales som hvit, middelklasse, heterofil og funksjonsdyktig. Mennesker i denne kategorien selvidentifiserer seg som en bærende bidragsyter i samfunnet, med rett til sin privilegerte situasjon som vederlag for egen eller foreldres innsats og – som en følge av dette –

også rett til velferdsstatens tjenester (NTNU 2016). Lignende rasjonalitet ligger bak statushierarkier og diskriminering i og mellom ulike minoritetskategorier.

Tilleggsbelastningen av å bli utsatt for hat og fordommer på grunn av tilhørighet til en minoritet, kalles minoritetsstress (UiB 2012). Minoritetsstress forårsaker at den enkelte legger begrensninger på egne valg og handlingsrom. Mennesker som forventer å bli avvist og nedvurdert, velger bort yrker, utdanninger, fritidsaktiviteter og bomiljøer de forventer er preget av fordommer.

På internett rammer ikke nødvendigvis hets og trakassering individer med gruppetilhørighet eller minoriteter. Hetsen rammer mennesker som ytrer seg om identitet, gruppetilhørighet og vern mot diskriminering – gjerne i debatt om innvandring og integrering, kjønns mangfold og LHBTI-rettigheter. Menn blir oftere utsatt for netthet enn kvinner (ISF 2019). Netthet rammer menn og kvinner ulikt. Menn hetses oftere for sine meninger, mens kvinner opplever mer kjønnet hat.

Negative holdninger til minoriteter omtales i forskning i offentlig debatt som rasisme, antisiganisme, islamofobi og antisemittisme, homofobi og transfobi, og funksjonsfobi (engelsk ableism) – intoleranse mot mennesker med funksjonsnedsettelse.

Rasisme er forestillingen om at mennesker kan kategoriseres i ulike grupper – etter deres etniske, kulturelle eller religiøse bakgrunn, og tillegges et sett egenskaper rangert etter verdi.

Islamofobi benyttes om anti-muslimske fordommer og hatretorikk, og som samlebetegnelse for fordommer mot, og diskriminering av muslimer. - kan være basert både på forestillinger om islam som religion og på forestillinger om muslimer som kulturell og etnisk gruppe.

Antisemittisme kan defineres som fiendtlige holdninger rettet mot jøder eller det som oppfattes som jødisk, basert på forestillinger hvor jøder og det jødiske som kollektiv tillegges iboende negative karaktertrekk.

Antisiganisme er fordommer, hattale og propaganda mot minoriteten rom (tidligere kalt sigøynere), og brukes som en samlebetegnelse på diskriminering av rom.

Homofobi forstås som frykt og fordommer overfor mennesker som bryter med normer for kjønn og seksualitet. I dagligtale omfatter begrepet også fordommer mot lesbiske og bifile. Transfobi er avsky, frykt eller ubehag overfor transpersoner – mennesker en kjønnsidentitet som skiller seg fra det kjønn de ble tildelt ved fødselen.

Mennesker med funksjonsnedsettelse opplever fordommer og berøringsangst basert på fordommer og hat mot sykdom og kroppslig variasjon – hva som kan kalles funksjonsfobi (engelsk ableism).

Interseksjonalitet – eller samvirkende diskriminering - viser til hvordan kategorier som etnisitet, religion, seksuell orientering og funksjonsevne, kjønn og alder kan samvirke og negativt påvirke personers leve- og livsvilkår. Skeive muslimer og funksjonshemmede med minoritetsbakgrunn kan oppleve høyere grader av diskriminering, både i majoritetssamfunnet og innen etniske og religiøse minoritetsmiljøer. Mennesker med majoritetsbakgrunn kan også oppleve å være i minoritet innenfor lokale geografiske avgrensede områder.

I tillegg til det ovennevnte finnes det flere former for fordommer og fryktreaksjoner basert på stereotyper og gruppetenkning. Som et eksempel er alderisme definert som systematisk stereotyping og diskriminering av mennesker på bakgrunn av deres kronologiske alder.

Hvordan skjer diskriminering?

Hatefulle holdninger og diskriminering har en individuell dimensjon. Hat, fordommer og diskriminering skjer i relasjoner – mellom mennesker, der mennesker møtes - i arbeidslivet og innen utdanning, på gaten og i nabolag, i media og uteliv, og innen idrett, kultur og foreningsliv (ICC 2020).

Når diskrimineringen er metodisk og gjentakende og forankret i rutiner og handlingsmønstre i en organisasjon eller på samfunnsarena, sies den å være systemisk og institusjonell. Systemisk diskriminering virker inn på individers muligheter og adgang til ressurser. Når systemisk diskriminering er samfunnsomfattende, er resultatet strukturell diskriminering.

Samfunnsomfattende diskriminering framstår gjerne som segregering – når minoritetstilhørighet og sosial ulikhet er kombinert, og resulterer i forskjell i tilgang til ressurser som arbeid, utdanning og bolig. Ulikhet over tid gir diskrimineringen en historisk kontekst, som både forsterker fordommer mot allerede marginaliserte minoriteter, og gjør at minoriteter forventer diskriminering og velger bort muligheter de oppfatter som stengt for dem.

Opplevd diskriminering – individuelle beretninger

Individuelle opplevelser av hat, fordommer og diskriminering dokumenteres ofte i kartlegginger av art og omfang av diskriminering – og i anekdotiske beretninger fra ofre for hat og fordommer.

Osloborgere som tilhører minoriteter utsettes ofte for nedsettende kommentarer, hatefulle ytringer og konkrete trusler. I Oslo ble 278 forhold registrert som hatkriminalitet i 2019 (Oslo Politidistrikt 2020). Det er nær en dobling av saker siden 2015, og en økning på 17 % fra 2018 til 2019. 3 av 5 forhold gjelder etnisitet, 1 av 5 gjelder LHBT, 1 av 5 religion og 1 av 30 mennesker med funksjonsnedsettelse. Selvrapportert diskriminering er opptil ti ganger høyere blant minoriteter enn i majoritetsbefolkningen.

2 av 5 innvandre har opplevd å bli forskjellsbehandlet på grunn av sin bakgrunn, 1 av 2 norskfødte med innvandrerbakgrunn (SSB 2020). Blant muslimer har 1 av 3 opplevd at personer oppfører seg avvisende mot dem når de får vite om deres religiøse tilhørighet, og 1 av 7 har direkte blitt utsatt for trakassering (HL-Senteret 2017). 1 av 4 LHBT-personer har opplevd hets (ISF 2019). Blant mennesker med funksjonsnedsettelse har 1 av 3 opplevd å bli utsatt for hatefulle ytringer eller handlinger (Nordlandsforskning 2016).

Systemisk og institusjonell diskriminering

Systemisk diskriminering har i Norge blitt kartlagt gjennom hva som kalles doble blindtester – som dokumenter forskjellig utfall for personer med ulik majoritets- og minoritetsstatus i situasjoner som avgjør adgang til arbeid, utdanning, bolig og uteliv og fritidsaktiviteter.

I en blindtest av intervjuprosesser, ble det dokumentert at sannsynligheten for å bli kalt inn til et jobbintervju i snitt reduseres med en fjerdedel for personer med utenlandskklingende navn (ISF 2012). I en tilsvarende blindtest om svar på boligannonser, fikk søkere med norsk klingende navn dobbelt så mange svar som søkere med utenlandske navn (Antirasistisk Senter 2013). Det finnes få systematiske undersøkelser som kartlegger omfanget av utelivsdiskriminering. Næringsetaten i Oslo kommunen har i snitt avdekket diskriminering ved 5-10 % av kontrollerte utesteder. Norskfødte menn med innvandrerforeldre er mer utsatt (SSB 2020). Et randomiserte felteksperiment i utelivet i Oslo viste at 3 av 4 utesteder diskriminerte på etnisk grunnlag (Antirasistisk Senter 2017).

Av årsberetningene fra virksomheter i Oslo kommune (Oslo kommune 2021) fremgår det at 12 av 15 bydeler og 11 av 16 etater har utarbeidet strategiske planer for mangfold, 10 av 15 bydeler og 9 av 16 etater med brukerrettede tjenester har tilbud ansatte opplæring om mangfold og likeverd, og 10 av 15 bydeler og 9 av 16 har tilrettelagt for brukere med minoritetsbakgrunn.

Hatytringer og hatkriminalitet blir sjelden anmeldt. Registeringen er lav fordi en klage sjelden fører til noen respons. Kun én av hundre klager på diskriminering ender opp som tiltale eller dom i norsk rettsvesen (LdO 2015). I 2019 tok DiMe (Diskrimineringshjelpen og Meglingsbenken) imot og fulgte opp 60 klager på diskriminering, hvorav 8 om hatefulle ytringer. Kun unntaksvis ønsker de som kontakter DiMe at sakene skal bli lagt fram for dem som er ansvarlig for handlingen, eller for offentlige myndigheter, som Politi og Likestillingsnemnd. 15 % av sakene hos DiMe ble fulgt opp gjennom megling mellom anklager og innklaget.

Strukturell diskriminering

Strukturell diskriminering dokumenteres best i statistikk om segregering og ulike levekår for majoritets- og minoritetsgrupper. Diskriminering forstås da som strukturell ulikhet i livsmuligheter på grunnlag av karakteristika som etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (KIFO 2021).

SSBs levekårsundersøkelse fra 2019 dokumenter sosiale ulikheter mellom majoritets-nordmenn og etniske minoriteter. Sysselsettingen er 69 % i hele Oslos befolkning, 62 % i minoritetsbefolkningen (SSB 2020). Forskjellen skyldes lavere sysselsetting blant kvinner i enkelte minoritetsgrupper. Arbeidsledigheten er 1,5 % i majoritets- og 5 % i minoritetsbefolkningen (SSB). Osloborgere med minoritetsbakgrunn bor trangere, leier oftere bolig og bor oftere i områder med levekårsutfordringer (SSB 2020). Sysselsettingsraten blant personer med nedsatt funksjonsevne er mye lavere enn blant andre (NTNU 2015). De har lavere utdanning enn andre, og møter betydelige barrierer i utdanningssystemet. Personer med nedsatt funksjonsevne har mindre deltakelse i samfunnsliv, og har vansker med å bruke offentlig kommunikasjon og offentlige tjenester. Sosiale og økonomiske forskjeller er forsterket under korona-pandemien.

Universitet i Sørøst-Norge (USN 2021) sin rapport for Norges Idrettsforbund avdekker strukturell diskriminering som ekskluderer enkeltpersoners muligheter for deltagelse i idretten som utøvere, trenere eller tillitsvalgte. Organisatoriske og institusjonelle rammer hindrer implementering av mål for inkludering nedover i idrettsorganisasjonene.

Forskning ved UiO (2016) dokumenter samtidig sosial mobilitet i den etniske minoritetsbefolkningen, spesielt i Oslo. Norskfødte minoritets elever fullfører videregående skole i samme grad som majoritetsungdom. Barn av innvandrere er overrepresentert i prestisjestudier ved norske universiteter. Minoritetsungdom med høyere utdanning har like gode utsikter til å få jobb som majoritetsungdom. På samme måte er det få levekårsforskjeller mellom majoriteten og Oslos skeive minoritet (Fafo 2015).

ISF (2020) viser i Oslobarometeret at innbyggerne i Oslo jevnt over har en positiv holdning til innvandring, integrering og mangfold. Skepsisen er størst i bydeler med lavest (under 30%) og høyest (over 50%) andel minoriteter. Skepsisen i områder av Oslo med høy minoritetsandel kan tyde på at mennesker med etnisk majoritetstilhørighet her opplever å være i en mer sårbar minoritetsposisjon, og dermed utsatt for hat, fordommer og diskriminering som er felles for minoriteter.

Diskrimineringens historiske kontekst

Hatet og fordommenes historiske kontekst er dokumentert av Oslos bymuseer, 22.juli senteret,

Holocaust-senteret og Romano Kher, og tematiseres i minnedager, minnepriser og mangfoldsfestivaler – som Oslo Pride og Mela.

Fordommer mot etniske minoriteter har i Norge sin opprinnelse i historien om arbeidsinnvandringen. Fordommer mot jøder og muslimer har bakgrunn i kristommens historiske posisjon, fordommer mot samer i fornuftspolitikken, og fordommer mot romanifolk og tatere i omstreiferlovgiving, tvangssterilisering og tvangsinstitusjonalisering av barn. Jødeparagrafen i grunnloven definerte jødernes status i Norge lenge etter at paragrafen ble opphevet. Fordommer mot skeive minoriteter med bakgrunn i tidligere tiders seksuallovgiving, har virkning i lang tid etter at lovene er endret. Den historiske dimensjon gir hat, fordommer og diskriminering definisjonsmakt. De som diskrimineres mot, får skylden for sin egen svake posisjon i samfunnet.

6 av 10 nordmenn mener integrering skades av diskriminering – samtidig som 8 av 10 mener at innvandrere selv har skylden for manglende integrering. Omtalen av muslimer har over tid og blitt mer negativt ladet i norske medier (Retriever 2017). Konspiratoriske forestillinger – som myten om Eurabia, muslimers erobring av Europa - normaliseres (HL-senteret 2017). Nær 1 av 2 frykter at innvandring er en trussel mot norske verdier og samholdet i samfunnet (ISF 2018). 4 av 10 i HL-Senterets kartlegging av ekstreme holdninger støtter påstanden om at muslimer utgjør en trussel mot norsk kultur, og 3 av 10 påstanden om at muslimer ønsker å ta over Europa.

Fordommenes historiske kontekst sementerer individers opplevelse av diskriminering, og bidrar til svekket opplevelse av rettferdighet. Ofre for hat og fordommer tilpasser seg strukturell diskriminering. Det betyr at en svart manns selvopplevde møte med hat og fordommer har mer konsekvens for samfunnet som helhet – gjør mer samfunnsmessig skade – enn en hvit manns opplevelse av det samme. Den førstes opplevelse av diskriminering vil oppfattes som å gjenspeile diskriminering på et systemisk og strukturelt nivå, mens den andres opplevelse kan forbli en ubehagelig enkelthendelse.

Samfunnsdebatt og demokrati – hat på internett og i sosiale medier

Politikere og deltakere i samfunnsdebatt er utsatt for hets og trakassering, trusler og vold fordi de fronter saker og politiske initiativ i offentligheten. Hatefulle ytringer framstår som en direkte trussel mot demokrati og fri politisk debatt. Hetsen er i hovedsak rettet mot politikere og politiske standpunkt som sådan, selv om innvandring og etnisk opprinnelse, og i mindre grad kjønn og alder, spiller inn (LdO 2018).

Kommunenes Sentralforbund (KS Ipsos 2020) har undersøkt omfang og type hat og trusler som de folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner utsettes for. KS sine funn understøttes av forskning ved UiO C-Rex.

4 av 10 av lokalpolitikere har blitt utsatt for hatefulle ytringer eller konkrete trusler. Internett er det fora som oftest blir benyttet for fremsettelse av både hatefulle ytringer og konkrete trusler. 3 av 5 har opplevd plagsomme og uønskede henvendelser via sosiale medier. 4 av 10 som har opplevd hatefulle ytringer eller konkrete trusler forteller at disse hendelsene har ført til endret adferd eller gjennomføring av tiltak – som mindre engasjement og begrenset talefrihet. 1 av 3 har fått dårlig selvtillit som følge av hendelsene. Halvparten har vurdert å slutte som politiker, mens 1 av 6 har bestemt seg for å slutte. Kun 1 av 6 lokalpolitikere som har opplevd hatefulle ytringer eller trusler anmeldt forholdet til politiet.

Hatefulle ytringer rammer ikke bare enkeltpolitikere, men også politikere og samfunnsdebattanter som kollektiv. Hatet og truslene fører til økt selvbegrensning også blant politikere som ikke selv har vært utsatt. 1 av 4 har unnlatt å engasjere seg i en spesifikk sak, og 1 av 5 har nølt med å stå

frem med et bestemt standpunkt rundt et politisk tema, der de forventer å bli utsatt for hatefulle ytringer og holdninger.

I PST sin nasjonale trusselvurdering (2020) fastslår PST at Internett er en viktig arena for radikaliserings og ekstremisme. Radikaliserings og oppfordring til voldsutøvelse skjer hovedsakelig på sosiale medier gjennom propaganda og anonym kommunikasjon blant likesinnede.

Myndighetspersoner og andre folkevalgte, for eksempel lokalpolitikere, rammes av hatefulle ytringer, sjikane og trusler som hovedsakelig fremsettes på nett.

Digitale plattformer og sosiale nettverk på internett er i liten grad regulert – hverken internasjonalt eller i Norge, som følge av lover mot diskriminering og hatkriminalitet. Redaktørstyrte medier er forpliktet på medienes samfunnsoppdrag, medieansvarsloven, Redaktørplakaten, Vær varsom-plakaten og egne publisistiske prinsipper. Sosiale nettverk og telefonselskaper som drifter internettets infrastruktur har ikke ansvar for innholdet de distribuerer. I løpet av det siste året har imidlertid digitale plattformer som Facebook, Twitter og Instagram innført egne brukervilkår og etiske regelverk og har over tid også bygget opp kapasiteten til å moderere, følge opp varsler og stenge ute aktører som publiserer ulovlig og/eller samfunnsskadelig innhold.

Internett er foreløpig et utforsket rom hvor det trengs mer diskusjon om kommunens rolle. Dette er konklusjonen i NIBR (2016) i sin rapport Forebygging av voldelig ekstremisme – Hva er kommunens rolle. Ingen norske kommuner har prøvd ut systematiske måter å jobbe lokalt for å motsi hatytringer eller forhindre spredning og rekruttering til hatgrupper på internett.

Ny internasjonal lovgiving vil gjøre det enklere for norske myndigheter å følge opp og overvåke ulovligheter i den digitale verden. EU-kommisjonen har i 2020 framlagt forslag til en Digital Services Act (DSA), som skal regulere de digitale plattformenes ansvar for ulovlig og/eller skadelig innhold. Dette vil gi nasjonale myndigheter et lovgrunnlag til stille krav til digitale aktører. Reguleringen vil begrense ytringsmuligheten for publisering og spredning av hatefulle ytringer og holdninger, men ikke ytringsfriheten. De digitale plattformene vil bli pålagt å modere og monitorere, varsle om lovbrudd og vise negative effekter av algoritmer. Ansvarliggjøringen vil styrke politiets kapasitet til å kontakte og advare aktører som bruker digitale plattformer til å spre hatefulle ytringer og holdninger. Reguleringen vil begrense ytringsmuligheten men ikke ytringsfriheten. Det vil også kunne styrke varsling om lovbrudd fra sivile organisasjoner – både opp mot de digitale plattformene selv, og opp mot politiet.

Statlige handlingsplaner

Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020-23), forsterker statens innsats innen utvikling av kunnskap og deling av erfaringer, politi og straffekjede, demokratisk beredskap og kompetanseheving i offentlige tjenester. I regjeringens Strategi mot hatefulle ytringer prioriteres rettssystemet og politiet, møteplasser, barn og unge, mediesektoren og arbeidsliv. Statens innsats er også tema i

- Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020)
- Handlingsplan mot antisemittisme (2016-20)
- Retten til å bestemme over eget liv - Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017-2020)
- Strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse (2020-30)
- Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme-2020

Regjeringens innsats er tverrdepartemental og på tvers av fagområder, og koordinert i et eget statssekretærutvalg. Innsatsen skal være basert på forskning på rasisme og diskriminering og

kartlegginger om befolkningens holdninger til religiøse og etniske minoriteter, og består av

- Oppdatering av utredningsinstruksen - offentlige planer og vedtak skal omtale konsekvenser for likestilling og likeverd, og ivareta kravene i diskrimineringsloven
- Utvikling av indikatorer for diskriminering – spørsmål om diskriminering skal innarbeides i statlige undersøkelser
- Utarbeidelse av en HMS-veileder om tiltak mot hatefulle ytringer
- Opprettelse et nettsted i regi av BUFdir for statistikk og forskning om levekår og likestilling av etniske og religiøse minoritetsgrupper
- Opplæring av statlige i relevante tjenester som BUFdir, NAV og Oslo Politidistrikt om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, konflikthåndtering og dialog i møte med minoritetsungdom

I Trygghet, mangfold, åpenhet – regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (2017–2020), prioriteres innsatsen på områdene kunnskap og forskning, bygge nærmiljø og offentlige rom, og likeverdige offentlige tjenester. Regjeringen satser på å utvikle og spre mer kunnskap om LHBT-personers utfordringer og hvordan både myndigheter, virksomheter og tjenester kan yte hjelp og støtte.

Sentrale tiltak i regjeringens handlingsplaner

- *Dembra* – Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme – i regi av Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter (HL-senteret)
- *Stopp hatprat-kampanjen* – koordinert av Norges Handikapforbund med støtte fra Kulturdepartementet

Regjeringen har særlige satsinger rettet mot diskriminering av urfolk og nasjonale minoriteter, med holdningsarbeid rettet mot skoleelever som *Jødiske veivisere* som informerer om antisemittisme og holocaust, og *Samiske veivisere* (Ofelaš) som informerer om samisk kultur og samfunnsforhold.

Involvering og høringer

I arbeidet med handlingsplanen har byrådet rådført seg med forskere tilknyttet HL-Senteret, C-Rex ved Universitetet i Oslo og Institutt for samfunnsforskning. Byrådet har også rådført seg med statlige myndigheter som Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, IMDI og Oslo Politidistrikt. Utkast til plan har vært på høring i bydeler, etater, kommunale ombud og kommunale råd for brukermedvirkning. Byrådet har også gjennom konsultasjonssamtaler og to innspillsseminarer fått innspill fra nær 30 frivillige organisasjoner og sivile aktører.

Flere bydeler og etater etterspør en bredere beskrivelse av kommunens eksisterende innsats, og klarere forventninger til og føringer for innsats mot hat, fordommer og diskriminering.

Handlingsplanen mot hatefulle ytringer og holdninger gir føringer og et tydeligere mandat for kommunens innsats for mangfold og likeverd. Den eksisterende innsatsen setter standard for kommunens arbeid. Forventninger til kommunale virksomheter er beskrevet på OXLO-sidene på kommunens internett og formidlet gjennom kurs og seminarer, men bør forsterkes.

Flere sivile aktører ber om at innsatsen mot hat, fordommer og diskriminering skal ha et interseksjonelt perspektiv. Interseksjonalitet er et akademisk begrep som viser til at ulike diskrimineringsgrunnlag – som etnisitet, religion, kjønnsidentitet, seksuell orientering og funksjonsevne virker sammen. Flere kommunale virksomheter ber om at planen også skal omfatte innsats mot hatefulle ytringer på andre grunnlag – som alder og kjønn.

Handlingsplanen klargjør hvilke definisjoner og begrepet som vil bli brukt i innsatsen mot hatefulle ytringer og holdninger. Slike definisjoner og avklaringer er viktige når planen skal resultere i handling og reaksjon fra kommunens ledere og ansatte. Utgangspunktet er kategoriene brukt i straffelovens forbud mot å fremme hat, forfølgelse eller forakt, true eller håne. Planen ser videre til diskrimineringslovens forbud mot diskriminering og trakassering, som også omfatter kategorier som alder og kjønn.

Handlingsplanen legger til grunn at diskriminering kan ha basis i flere grunnlag samtidig. Osloborgere lever ikke sine liv og opplever urett i kategorier. Hatefulle ytringer og holdninger rammer ulikt ut fra sammenhengen de oppleves i. Ulike diskrimineringsgrunnlag aktualiseres i ulike kontekster. Skeive muslimer og funksjonshemmede med minoritetsbakgrunn kan oppleve høyere grader av diskriminering, både i majoritetssamfunnet og innen etniske og religiøse minoritetsmiljøer. Mennesker med majoritetsbakgrunn kan også oppleve å være i minoritet innenfor lokale geografiske avgrensede områder. Denne forståelsen er grunnleggende i utformingen av kompetansehevende tiltak for ledere og ansatte og i tilretteleggingen for likeverdige tjenester og inkluderende arbeidsmiljø.

Kommunen vil i arbeidet med å iverksette planen innhente unge og elders perspektiver gjennom regelmessige møter med de sentrale eldre og ungdomsrådene.

I sine høringssvar og i innspill til planen, peker både kommunale virksomheter, sivile aktører og forskningsinstitusjoner på at også hatefulle ytringer som ikke rammes av straffeloven, volder skade og bør forebygges, følges opp og konfronteres. Flere etterspør en avklaring av forholdet mellom straffelovens definisjon og en mer generell definisjon av hatefulle ytringer. Mange har derfor etterspurt en definisjon av hva en ikke-diskriminerende praksis skal innebære, i samhandling mellom kommune, arbeids- og næringsliv og sivilsamfunn.

I planen drøftes spørsmålet om ytringsfrihet kontra innsats mot hatefulle ytringer og diskriminerende praksis. Forståelsen er at skaden hat, fordommer og diskriminering påfører individer og samfunn ikke er begrenset av om hatet ytres på måter som loven forbyr eller ikke. Samtidig skal kommunens innsats mot hatefulle ytringer og holdninger ikke være i konflikt med alles grunnlovfestede rett til å ytre seg fritt.

Flere virksomheter og sivile aktører etterspør en beskrivelse av hvordan handlingsplanen skal iverksettes, med tydelig ansvarsfordeling og konkrete, punktvis og målbare tiltak. Flere fremmer anbefalinger om styrket innsats innen skole, ungdomsarbeid og barnevern, og innen eldreomsorg, sykehjem og hjemmetjenester. Noen ønsker mer oppmerksomhet om flerkulturelt og religiøst mangfold, andre om kjønns- og seksualitetsmangfold og funksjonsmangfold og situasjonen til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Planen tar til følge flere bydeler og etaters ønske om at kommunen bør styrke vernet mot hatefulle ytringer og holdninger i ansattes utøvelse av jobben.

I samtaler og gjennom innspillsseminarer er byrådet orientert om hvordan frivillige organisasjoner og andre sivile aktører kan bidra til å styrke kompetansen i kommunen til å arbeide mot hat, fordommer og diskriminering. Disse aktørene vil utgjøre en ressursbank i det videre arbeidet med å iverksette handlingsplanen. Organisasjonene har likemanns-, språk- og kulturkompetanse, og gir en stemme til mennesker med ulike livsbakgrunner og grupper utsatt for urett. Organisasjonen tilbyr trygge møteplasser og lavterskel veiledning for klager om hatytringer, trakassering og diskriminering. Organisasjonene deltar i råd, ressursgrupper og utvalg og som innledere på seminarer og konferanser, og bidrar i planlegging og iverksettelse av kurs og opplæring for

kommunalt ansatte.

Internasjonale erfaringer

Oslo kommunen deltar i og profilerer Oslo som en åpen, tolerant og flerkulturell by i nasjonale så vel som internasjonale nettverk:

- Eurocities' Integrating Cities knyttet opp mot EU
- Intercultural Cities tilknyttet Europarådet
- European Coalition of Cities against Racism tilknyttet FN og Unesco
- Nordic Safe Cities og Strong Cities
- UNITED sponset av OSSE og LNU
- Rainbow Cities Network

Eurocities – Integrating Cities

Eurocities har utarbeidet Charteret for integrerende byer, hvor byer forplikter seg til aktivt å formidle målet om likeverd, likestilling og ikke-diskriminering. Deltakende byer har gått sammen om å lage strategier og handlingsplaner for likeverdige tjenester, representativ rekruttering og tiltak mot diskriminering. I strategiene inngår verktøy for involvering av sivilsamfunn og næringsliv, og for monitorering av tiltak og hvilke resultater som oppnås.

Wien vedtok i 2014 erklæringen «Wien - Stadt der Menschenrechte» - Wien som menneskerettighetsby, og opprettet «Wien Menschenrechtsbüro». Menneskerettighets-kontoret er et bybasert kompetansesenter med ansvar for informasjonsarbeid, kartlegging og statistikk og opplæring av ansatte.

Nettverk for støtte til ofre for hatkriminalitet (EStAR) er et nettverk av sville organisasjoner og statlige og lokale myndigheter som støtter ofre for hatkriminalitet. Nettverket er støttet av bl.a. OSSE (organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa) og Helsingforskomitéen i Norge. EStAR arbeider med holdningskampanjer, institusjonelt samarbeid mellom myndigheter og sivilsamfunn, og utvikling av verktøy til vern av ofre. Nettverket kartlegger bl.a. hatkriminalitet knyttet til Korona-krisen.

Intercultural Cities

Intercultural Cities har utarbeidet en steg-for-steg guide for flerkulturelle byer. Guiden gir bl.a. råd om strategier for anti-diskriminering, med etablering av administrative strukturer for håndtering av diskriminering, opplæring og kompetansebygging, og involvering av aktører på tvers av diskrimineringsgrunnlag.

Barcelona lanserte i 2010 sin «Antirumours campaign», som del av Barcelona Intercultural plan. Kampanjen mobiliserer sivile aktører og utdanningsinstitusjoner i arbeidet mot rasisme og fremmedfrykt, ved å knuse myter og fordommer, frambringe ressurser og verktøy for holdningsarbeid, og fremme dialog og relasjoner på tvers av etnisitet og religion. I kampanjen inngår bl.a. faktas ider på internett, workshops, kulturelle initiativ og nabolagsbaserte nettverk.

I Norge har *Bergen*, *Kristiansand* og *Drammen* initiert innsats mot hatefulle ytringer og holdninger, Bergen om forebygging av muslimhat, Kristiansand med strategi mot hatkriminalitet og hatefulle ytringer, Drammen med handlingsplan mot muslimhat, synlighet og frykt

European Coalition of Cities against Racism (ECCAR)

ECCAR har laget en ti-punkts plan for å bekjempe rasisme, diskriminering og fremmedfrykt. I planen inngår metoder for å involvere og konsultere aktører i sivilsamfunnet, og modeller for rask

iverksettelse av tiltak, og registrering av omfang av diskriminering og av hvilke tiltak som virker. Byer tilsluttet ECCAR deler erfaringer bl.a. om hvordan å ivareta behovene til ofre for rasisme og hatkriminalitet, og håndtere konflikter med bakgrunn i diskriminering.

I *Rotterdam* samarbeider byen og den antirasistiske organisasjonen Radar om å gi lett tilgjengelige anti-diskriminerings tjenester, organiserte i Rotterdam Doorpanel. Radar tar imot, registrerer, behandler og følger opp klager om diskriminering – på alle diskrimineringsgrunnlag.

Rainbow Cities Network (RCN)

I RCN utveksler medlemsbyene erfaringer og kunnskap om beste praksis i iverksettelsen av LHBT-politikk, og samarbeider om prosjekter og kampanjer. Med bakgrunn i Korona-krisen, har RCN bl.a. tatt initiativ til utarbeidelsen av verktøy for digital feiring av Pride-festivaler, og bekjempelsen av hat og fordommer med utspring i pandemier.

Nordic Safe Cities, Nordic Capital Room og Strong Cities

Nordic Safe Cities utvikler policy dokumenter, prosjekter og verktøy for aktiv respons mot hat, polarisering og ekstremisme. NSC opererer i et nettverk av nordiske byer og hovedsteder, og – videre – i det løse globale by-nettverket Strong Cities.

Manchester (GMA) har laget en lokal plan mot hatkriminalitet, og er vertskap for monitoreringstiltaket *Cyber Hate Crime Hub* og *Hate Crime Partnership* – et tilskuddsprogram rettet mot frivillig og sivil sektor. *London* har lansert et tilsvarende program som styrker den sivile infrastrukturen i innsatsen mot hatefulle ytringer.

Malmö har i partnerskap med akademia, it-selskap og sivile kartlagt Malmös digitale hatlandskap. Hatemeter-prosjektet er et sett av verktøy for avdekking av hatefullt og voldelig språk i lokale åpne fora på internett, hvem som rammes og hvem som står bak. Utviklingsarbeidet involverer akademia i Italia, Irland, Frankrike og Sverige. Verktøyet skaper en felles sivil infrastruktur som støtter opp om innsatsen mot hat, fordommer og diskriminering i regi av sivilsamfunn og lokale myndigheter.

I *Brüssel* og *Brügge* samarbeider kommunen, sivile LHBT-organisasjoner og politiet om opplæring av ansatte og forebygging, avdekking og oppfølging av hatkriminalitet rettet mot skeive.

Referanser

Antirasistisk Senter 2017 – Ungdom og rasisme
 BUFdir 2021 – Statistikk og analyse
 DiMe 2019 – Årsrapport
 ECCAR 2020 – Support for the Victims of Racism and Discrimination
 Fafo 2021 – Irregulær bistand
 Fafo 2019 – Holdninger til diskriminering, likestilling og hatprat i Norge
 Fafo 2016 – Indikatorer på diskriminering av innvandrere, urfolk og nasjonale minoriteter
 Fafo 2015 - Kunnskapsoversikt
 Fafo 2015 – When poverty meets affluence
 HL-senteret 2018 – Tiltak mot hatefulle ytringer
 HL-senteret 2017 – Holdninger til jøder og muslimer i Norge
 ICC 2020 – Building Bridges, Breaking Walls
 ISF 2020 – Oslobarometeret
 ISF 2019 – Erfaringer med hatytringer i ulike befolkningsgrupper
 ISF 2019 – Antisemittisme på nett og i sosiale medier i Norge
 ISF 2018 – Integreringsbarometeret
 ISF 2016 – Hatefulle ytringer på internett
 ISF 2016 - Hatefulle ytringer - Forskning på hat og diskriminering
 ISF 2016 - Hatefulle ytringer - Forskning på art og omfang
 ISF 2014 - Status for ytringsfriheten i Norge
 ISF 2012 – Diskrimineringens omfang og årsaker
 KIFO 2021 – Strukturell rasisme i Bergen
 KS Ipsos (2020) - Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte
 LdO (2018) – Hatefulle ytringer i offentlig debatt på nett
 LdO (2015) – Hatytringer og hatkriminalitet
 NIBR - Forebygging av voldelig ekstremisme
 Nordlandsforskning 2016 – Hatytringer – funksjonshemmedes erfaringer
 NTNU 2016 – Hvithetsalliansen mot velferd
 NTNU 2015 - Levekår for personer med nedsatt funksjonsevne
 Oslo kommune 2021 – Virksomhetens årsberetninger
 Oslo Politidistrikt 2020 – Anmeldt hatkriminalitet i Oslo
 PST 2020 – Nasjonal trusselvurdering
 Retriever 2017 – Innvandring og integrering i norskemedier
 SSB 2020 – Levekårsundersøkelsen
 UiB 2012 – Barn og unges helse og trivsel
 UiO C-Rex 2021 - Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov etter 22. juli
 UiO C-Rex 2020 – Civility and rejection
 UiO 2016 – Moving up or falling behind
 USN 2021 – Idrettsglede for alle

