

Ligebehandling Status og fremtidsperspektiver

Equal treatment
Status and future perspectives
(English abstract)



Udredning nr. 2

Institut for Menneskerettigheder 2005

Kolofon

Ligebehandling:

Status og fremtidsperspektiver.

Equal Treatment: Status and future perspectives (English abstract)

Udredning nr. 2 / 2005

© Institut for Menneskerettigheder, 2005

Tilrettelæggelse: Mandana Zarrehparvar og Clarissa Alexandersen Berg

Redaktion: Mandana Zarrehparvar, Clarissa Alexandersen Berg, Jette

Laage-Petersen og Birgitte Kofod Olsen (ansv.)

Forlagsredaktion: Klaus Slavensky

Layout: Carsten Schiøler

Produktion: Handy-Print A/S, Skive

Følgende har bidraget til Udredningen:

Fra Institut for Menneskerettigheder:

Cand.scient.anth. Susanne Nour

Cand.jur. Maria Ventegodt Liisberg

Mag.art., Ph.d. Eva Maria Lassen

Specialkonsulent Mandana Zarrehparvar

Cand.scient.soc. Clarissa Alexandersen Berg

Andre:

Medlemmer af Institut for Menneskerettigheders Råd for Menneskerettigheders Ligebehandlingsudvalg

Cand.merc., Ph.d. Jesper Wegens, seniorforsker ved Gerontologisk Institut.

Printed in Denmark 2005 by Handy-Print, Skive

ISBN 87-90744-91-8

Kapitel 1.

Introduktion	11
1. Baggrund	11
2. Formål	12
3. Perspektiv	14
4. Indsamling af viden	15
5. Sammenfatning	17

Kapitel 2.

Anvendelse af begreber	20
Lighed	20
Formel lighed – Reel lighed	20
Formel lighed	20
Reel lighed	21
Ligestilling	21
Ligebehandling	22
Horisontal ligebehandling	22
Mangfoldighed	23
Diskrimination	24
Direkte diskrimination	25
Indirekte diskrimination	26
Instruktion til diskrimination	27
Chikane	27

Kapitel 3.

Ligebehandlingslovgivning i Danmark	29
Indledning	29
FN konventioner	29
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	30
EU direktiver	31
Dansk ligebehandlingslovgivning	32
Alder	36
Handicap	37
Køn	38
Race eller etnicitet	38
Religion eller tro	39
Seksuel orientering	39

Kapitel 4.	
De seks diskriminationsområder	41
Alder	41
Emancipationshistorisk indledning	41
Alderdommen som en sygdom	42
Aldersgrænser	43
Foreninger og organisationer for ældre	43
Forståelse af Ligebehandling på området alder	45
Former for diskrimination udbredt på området alder	45
Kerneproblemer med diskrimination inden for området alder.	46
Arbejdsmarkedet	47
Sundhedsvæsenet	47
Samspelet mellem området alder og andre diskriminationsområder	49
Handicap	50
Køn	50
Race og Etnicitet	51
Religion og Tro	51
Seksuel Orientering	52
Delkonklusion	52
Handicap	53
Emancipationshistorisk indledning	53
Historisk rids op til i dag	53
Fra 1930'erne til 1980'erne sker en gradvis normalisering/integration	56
Fra 1980'erne knæsesættes begreberne ligebehandling og	
lige muligheder	55
Forståelse af ligebehandling på handicapområdet	56
Former for diskrimination udbredt på handicapområdet	59
Kerneproblemer med diskrimination inden for handicapområdet ..	60
Beskæftigelsesområdet	60
Uddannelsesområdet	61
Socialområdet	61
Sundheds- og psykiatriområdet	62
Tilgængelighedsområdet	62
Samspelet mellem handicapområdet og andre diskriminations-	
områder	63
Alder	63
Køn	64
Race og Etnicitet	64
Religion og Tro	64

Seksuel Orientering	64
Delkonklusion.....	64
Køn	65
Emancipationshistorisk indledning	65
Juridisk myndiggørelse.....	67
Forståelse af ligebehandling på området køn.....	68
Former for diskrimination udbredt på området køn.....	70
Kerneproblemer med diskrimination inden for området køn.....	70
Ulige repræsentation	70
Økonomisk ulighed.....	71
Kønsstereotyper	71
Køn og Vold.....	72
Samspillet mellem området køn og andre diskriminationsområder .	72
Alder.....	73
Handicap	74
Race/etnicitet og Religion/tro.....	75
Seksuel orientering.....	76
Delkonklusion.....	77
Race og Etnicitet	77
Emancipationshistorisk indledning	77
Indvandrernes organisering	78
Fra indvandrere til etniske minoriteter	80
Forsøg på at sætte diskrimination på dagsordenen.....	81
Den alternative rapport: Forbyd diskrimination	81
Regeringens redegørelse for en samlet indvandrerpolitik.....	82
Diskrimination som medvirkende årsag til høj ledighed.....	83
4.4.8. Klagenævn?.....	84
4.4.9. Fra ligebehandling til ligestilling.....	85
Bedre arbejdsvilkår og nyt lovgrundlag fra 1997.....	87
Forståelse af ligebehandling på området race og etnicitet	89
Former for diskrimination udbredt på området race og etnicitet . . .	91
Hverdagen.....	91
Arbejdsmarkedet	92
Institutioner	92
Kerneproblemer med diskrimination indenfor området race og etnicitet	93
Medborgerskab.....	93
Fordomme, fremmedhad og fremmedangst.....	94

Samspillet mellem området race og etnicitet og andre diskriminationsområder	96
Alder	96
Handicap	98
Køn	98
Religion og tro	99
Seksuel orientering	99
Delkonklusion	100
Religion og Tro	100
Afgrænsning	100
Emancipationshistorisk indledning	101
'Kulturkristne'	101
Foreninger – lige fra de liberale til de politisk-ideologiske	102
Grundloven	102
Anerkendte og godkendte trossamfund	103
Forståelse af Ligebehandling på området religion og tro	104
Dialog og forståelse	105
Former for diskrimination udbredt på området religion og tro	105
Arbejdsmarkedet	106
Kerneproblemer med diskrimination indenfor området religion og tro	107
Islam som fjendebillede – mediernes rolle	108
Anerkendelse – Respekt	108
'Religionshierarkiet'	109
'Misforstået hensyntagen'	110
Samspillet mellem området religion og tro og andre diskriminationsområder	111
Alder	112
Handicap	112
Køn	112
Race og Etnicitet	112
Seksuel Orientering	113
Delkonklusion	113
Seksuel Orientering	114
Emancipationshistorisk indledning	114
Den kolde krig	114
Fra homofile til bøsser og lesbiske	115
Hiv og aids	115
Det registrerede partnerskab	116

Forglemmelse på arbejdsmarkedet	116
Børnefamilier	117
Manglende dokumentation	117
Det offentliges stilling	118
Menneskerettigheder og seksuel orientering	118
Forståelse af ligebehandling på området seksuel orientering	119
Former for diskrimination udbredt på området seksuel orientering	1120
Kerneproblemer med diskrimination indenfor området seksuel orientering	120
Arbejdsmarkedet	120
Homoseksuelle børnefamilier	121
Asyl og Familiesammenføring	121
Registreret partnerskab og ægteskab	122
Folkekirken	122
Undervisning og omsorg	123
Samspillet mellem området seksuel orientering og andre diskriminationsområder	123
Alder og handicap	123
Køn	124
Race og Etnicitet	124
Religion og Tro	125
Delkonklusion	125
Kapitel 5.	
Redskaber i det danske arbejde til fremme af horisontal ligebehandling	126
Redskaber til fremme af ligebehandling	126
Forbud mod diskrimination	127
Mainstreaming	131
Nordirland som eksempel: <i>Mainstreaming Equality</i>	134
The participative-democratic model	135
The Equality Commission	136
Mangfoldighedsledelse	138
Særlige foranstaltninger	143
Klageadgang	147
Kapitel 6.	
Handlingsplan	152
Øge bevidsthed om rettigheder	152
Civilsamfundets rolle	152
Ligebehandling på den politiske dagsorden	152

Chapter 7.	
English abstract	158
Bibliografi	163
Bilag	169

Kapitel 1. Introduktion

Ikke-diskriminationsprincippet og ligebehandlingsprincippet er fundamentale principper i både menneskeretten og EU-retten. De optræder i såvel FN's menneskerettighedskonventioner og de europæiske menneskerettighedskonventioner, som i EU-regulering. Principperne udgør en hjørnesten i grundlaget for et demokratisk og pluralistisk samfund.

Danmark har i dag mange forskellige grupper og individer at tage hensyn til. For at inkludere disse i samfundslivet til gavn for både velfærdsstaten og borgernes velbefindende må vi søge at reformere strukturer og igangsætte processer, der sikrer, at praksisser og holdninger i samfundet afspejler ligebehandlingsprincippet og ikke-diskriminationsprincippet. Frihed for diskrimination og ret til ligebehandling sikrer, at alle mennesker uanset alder, handicap, køn, race eller etnisk oprindelse, hudfarve, sprog, religion eller tro, seksuel orientering, politisk anskuelse, national eller social oprindelse, ejendom eller andre forhold har lige adgang til at nyde og udøve basale menneskerettigheder. Således kan vi leve op til de menneskerettigheder, Danmark har forpligtet sig til. Det handler om at give plads til forskellighed, inddrage udsatte grupper og aktivt udnytte menneskers forskellighed som en ressource for at kunne skabe et harmonisk og inkluderende samfund karakteriseret ved, at alle mennesker reelt er frie og lige i værdighed og rettigheder.

1. Baggrund

Institut for Menneskerettigheder (IMR¹) arbejder med at fremme ligebehandling og bekæmpe diskrimination. Denne opgave er en bundet opgave for instituttet ifølge dets mandat som en national menneskerettighedsinstitution² og dets mandat som specialiseret etnisk ligebehandlingsorgan.³ Opgaven løses ved at udarbejde rapporter, udredninger og undersøgelser, behandle individuelle klagesager om diskrimination på grund af race eller

1) Fremover vil vi benytte betegnelsen IMR.

2) Institut for Menneskerettigheder er oprettet ved lov af 6.6.2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Instituttet er etableret som National Menneskerettighedsinstitution (NHRI) i henhold til FN's Paris Principper. Instituttet viderefører de aktiviteter, der siden 1987 blev varetaget af Det Danske Center for Menneskerettigheder. Instituttet varetager forskning, information, undervisning, dokumentation og internationale programmer.

3) Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder, Lov nr. 411 af 06. 06.2002, samt lov om etnisk ligebehandling, Lov nr. 374 af 28.5.2003

etnisk oprindelse, undervisning og formidling af information om ligebehandling og diskrimination, såvel som udvikling af redskaber til brug for ligebehandlingsarbejdet.

Gennemførelsen af ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincipperne halter imidlertid bagud i Danmark både i lovgivningen og i ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger. I Danmark har vi endnu ikke en strategi til gennemførelse af ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincippet. Vi står i dag overfor anbefalinger fra blandt andet EU om at udarbejde handlingsplaner for, hvordan vi sikrer inklusion af alle borgere på arbejdsmarkedet og i forhold til sociale ydelser. Der er følgelig behov for en helhedsorienteret og effektiv indsats for at sikre og fremme ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincipperne.

På baggrund af den erkendelse besluttede IMR i foråret 2003 at påbegynde en dansk strategi for ligebehandling. Som et led i strategien blev der nedsat et Ligebehandlingsudvalg⁴ under IMR's Råd for Menneskerettigheder.⁵ Nedsættelsen af et Ligebehandlingsudvalg var hensigtsmæssig for overhovedet at kunne påbegynde en dansk ligebehandlingsstrategi.

Denne udredning er det første resultat af den danske strategi for ligebehandling udarbejdet af IMR. Udredningen er tværgående og omfatter seks diskriminationsområder: Alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering. IMR har afgrænset sig til at beskrive forhold i relation til seks diskriminationsområder, da det er disse diskriminationsgrunde, der omhandles konkret i EU's anti-diskriminationsbekæmpelse og dermed i den danske lovgivning. IMR's afgrænsning er således udtryk for den retlige beskyttelse af de seks diskriminationsområder.

2. Formål

Den danske strategi for ligebehandling går ud på at sikre ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincipperne, både formelt og i praksis, ved at an-

4) Se bilag 1. for Ligebehandlingsudvalgets sammensætning og bilag 2. for en beskrivelse af medlemsorganisationerne.

5) Rådet for Menneskerettigheder er nedsat i henhold til lov nr. 411 af 6.6.2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Rådet drøfter de overordnede retningslinier for Institut for Menneskerettigheders virksomhed i overensstemmelse med internationalt anerkendte principper og påser, at instituttets aktiviteter er i overensstemmelse med dets formål efter lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. Rådet kan overfor institutbestyrelsen fremsætte forslag til nye aktiviteter og vurdere forløbet af hidtidige aktiviteter. Rådet kan nedsætte arbejdsgrupper og udvalg med specifikke opgaver.

vende en *horisontal tilgang* til fremme af ligebehandling på tværs af de seks forskellige diskriminationsområder. Indsatser baseret på ét diskriminationsområde har hidtil ikke givet det ønskede resultat. Det hidtidige arbejde med at fremme ligebehandling og bekæmpe diskrimination har for det meste været fragmenteret og har koncentreret sig om ét område isoleret fra andre områder, hvor diskrimination forekommer. Kvindeorganisationer arbejder for kønsligestilling, etniske minoritetsorganisationer for etnisk ligestilling, organisationer der beskæftiger sig med alder for ældre eller unges forhold og så videre. Arbejdet med at fremme ligebehandling, uanset hvor det foregår i samfundet, på arbejdsmarkedet eller i hverdagslivet, afspejler ligeledes denne fragmentering.

En dansk ligebehandlingsstrategi må derfor nødvendigvis tage udgangspunkt i en horisontal tilgang til diskriminationsproblematikker. Den horisontale indgangsvinkel anerkender hvert områdes specifikke problematikker, men muliggør samtidig en systematisk og helhedsorienteret proces. Således vil det være muligt at udvikle fælles strategier *på tværs* til bekæmpelse af diskrimination og for at sikre, at ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincippet er medtænkt såvel i lovgivning som i praksis, samt i den generelle debat om velfærdstatens rolle i det fremtidige Danmark.⁶ Med en horisontal tilgang, hvor seks diskriminationsgrunde bliver behandlet frem for kun en, vil alle områder være sidestillede, således at ingen områder får højere prioritet end andre, og fokus bliver rettet mod kernen af den manglende ligebehandling – forekomsten af diskrimination.

Helt konkret søger IMR med en dansk ligebehandlingsstrategi at:

- beskrive og identificere hvor langt vi formelt er kommet med indarbejdelse af ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincipperne i dansk lov i forhold til de seks diskriminationsområder
- beskrive de enkelte diskriminationsområder og identificere kerneproblemerne relateret til hvert område og på tværs af områderne
- identificere forekomsten af flere former for diskrimination på en gang ('flerartet diskrimination'⁷)
- nytænke ligebehandlingsarbejdet (den horisontale tilgang)

6) Se kapitel 2 for konkret definition af horisontal ligebehandling

7) I denne udredning henleder formuleringen 'flerartet diskrimination' til tilfælde, hvor personer kan diskrimineres på baggrund af flere forhold; eksempelvis en *kvinde*, der er *sort* og *praktiserende muslim*. I sådanne tilfælde kan det være svært at bestemme diskriminationsgrundene.

- skabe et grundlag for at videreudvikle redskaber, både retlige og ikke-retlige, til fremme af ligebehandling og beskyttelse mod diskrimination
- skabe bevidsthed hos organisationer og institutioner, der arbejder inden for de seks ovennævnte diskriminationsområder
- skabe konsensus blandt alle relevante aktører for at etablere en fælles platform for en horisontal handlingsplan til fremme af ligebehandling og bekæmpelse af diskrimination.

Ligebehandlingsudvalget

Efter indstilling fra IMR blev Ligebehandlingsudvalget den 24. april 2003 nedsat af Rådet for Menneskerettigheder som et vigtigt led i udarbejdelsen af en dansk ligebehandlingsstrategi. Det fremgår af udvalgets Forretningsorden, § 1, at *'Formålet med Ligebehandlingsudvalget er at være rådgivende organ for Institut for Menneskerettigheder i spørgsmål vedrørende det nationale arbejde med at fremme ligebehandling og ligestilling samt forebygge diskrimination. Udvalget skal sikre, at instituttet får glæde af den viden og de erfaringer, rådets medlemmer har på ligebehandlingsområdet samt bidrage til mainstreaming af ligebehandlingsprincippet i Institut for Menneskerettigheders arbejde og aktiviteter'*. Af § 1, stk. 2, fremgår, at *'Udvalget vil bidrage til udvikling af en national ligebehandlingsstrategi'*.

Ligebehandlingsudvalget er sammensat af personer og organisationer repræsenteret i Rådet for Menneskerettigheder, som har viden om og erfaring med ligebehandlingsarbejde indenfor alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering. Ligebehandlingsudvalget mødes fire gange om året, og IMR's nationale afdeling er sekretariat for udvalget.

3. Perspektiv

Udredningen har et menneskeretligt udgangspunkt, da den er blevet til inden for rammerne af det mandat, IMR er tillagt, for at sikre og fremme menneskerettigheder. Perspektivet er dog ikke kun det retlige, men er suppleret med de perspektiver, som medlemmerne af Ligebehandlingsudvalget har kunnet bidrage med.

IMR gør opmærksom på, at udredningen ikke er udtryk for, at arbejdet for at sikre og fremme ligebehandling er afsluttet her. Tværtimod. Det er udtryk for en proces, og udredningen er en del af strategien til sikring og fremme af ligebehandling. Derfor lægger udredningen op til, at flere kan melde ind, at flere kan være med, og at så mange som muligt kan blive hørt. IMR opfatter udredningen som et oplæg til diskussion og til videre forhandling på alle diskriminationsområder.

IMR har således haft til hensigt at beskrive udsatte individers livsvilkår i det danske samfund og at videregive nogle af de oplevelser, mennesker reelt har, når de tilhører en udsat gruppe. Videregivelsen af oplevelserne søger at udfordre antagelser om disse grupper og derigennem medvirke til at bekæmpe diskrimination. IMR ønsker ikke at kategorisere mennesker i grupper, der ikke vil identificeres som tilhørende disse. IMR ønsker heller ikke at generalisere, og man er opmærksom på, at de grupper og områder, der beskrives, ikke er præget af homogenitet, men af diversitet i udtryksformer, holdninger og meninger, personligheder, kulturer med mere. Men IMR er nødt til at operere med visse kategorier for at anskueliggøre den diskrimination, der foregår, for at kunne afdække dens årsager.

Udredningen søger at kortlægge, hvor i samfundet diskrimination forekommer. Derfor har det været nødvendigt at arbejde med et bredt perspektiv, der har tilladt os at bryde med vanetænkning og rutiner og åbnet op for nytænkning og forandring. IMR har haft brug for at afdække samfundsstrukturer og adfærdspraksisser, love og regler for at kunne forstå og skildre, hvilke konsekvenser strukturerne reelt har for udsatte grupper i det danske samfund.

Når vi mennesker interagerer i det daglige og taler sammen, baseres interaktionen og samtalen ofte på grundlag af en antagelse om, at der eksisterer én 'sand udlægning af virkeligheden'. Den opfattelse af verden, IMR har opereret med i denne proces, er, at der eksisterer flere udlægninger af 'virkeligheden' alt afhængigt af, hvem man spørger.

Med denne udredning ønsker IMR således at fremvise andre udlægninger af 'virkeligheden' – udlægninger fra udsatte mennesker i vores samfund. Når vi opgiver forestillingen om, at der findes én 'sand udlægning af virkeligheden', kan vi forholde os til forskellige opfattelser og beskrivelser som en ressource, frem for et konfliktgrundlag. IMR har arbejdet med et perspektiv, der har forholdt sig åbent over for forskellige opfattelser af samfundet, ligebehandling og diskrimination for at skabe et udgangspunkt for nye forståelser af og nye handlingsmuligheder i det danske samfund.

4. Indsamling af viden

Med udredningen søger IMR at identificere, hvor problemerne er i forhold til manglende ligebehandling og diskrimination, hvorfor det har været afgørende at inddrage de organisationer og de mennesker, der arbejder med ligebehandling og diskrimination, og som har erfaringer tæt inde på livet. Samarbejdet med Ligebehandlingsudvalget har derfor været essentielt for

udarbejdelsen. Det er de grupper og enkeltpersoner, der er repræsenteret i dette udvalg, der ved, hvor barriererne for ligebehandling er i det danske samfund. Det er dem, der besidder den viden og erfaring, IMR havde brug for, for at kunne udarbejde en erfaringsbaseret udredning om ligebehandling. Udredningen er udtryk for erfaringer med ligebehandling og diskrimination i hverdagen i det danske samfund, og ved at arbejde 'lokalsamfunds-baseret' er IMR kommet tættere på formålet med denne udredning: at starte en proces hen imod øget ligebehandling.⁸

For at kunne indsamle den nødvendige viden udviklede IMR to spørgeskemaer,⁹ som blev sendt ud via mail til alle Ligebehandlingsudvalgets medlemmer. Spørgsmålene var de samme til de seks områder og omhandlede i første omgang det enkelte områdes forståelse af ligebehandlingsbegrebet, diskriminationsproblematikker juridisk og ikke-juridisk, samt det eksisterende samspil med andre diskriminationsområder.

I anden omgang omhandlede spørgeskemaet i højere grad mere handlingsorienterede spørgsmål i forhold til fremtiden og den tværgående eller såkaldt horisontale tilgang til ligebehandlingsarbejde. Spørgsmålene blev udarbejdet i samarbejde med udvalgets medlemmer og blev efterfølgende diskuteret ved Ligebehandlingsudvalgsmøderne med henblik på at af-dække forståelsesvanskeligheder. På baggrund af medlemmernes forskellige kompetencer og ressourcer i organisationerne var det i to tilfælde nødvendigt at benytte interviews i stedet for spørgeskemaer.

Vedvarende korrespondance med Ligebehandlingsudvalget og andre relevante videnskilder har ligeledes fundet sted gennem hele processen. Forskelligt baggrundsmateriale er desuden blevet læst, kommenteret og diskuteret af de involverede fra IMR. Endelig er samtlige udredningens kapitler i flere omgange blevet læst igennem af Ligebehandlingsudvalgets medlemmer og af ressourcepersoner i IMR for at sikre, at udredningen afspejler flest mulige holdninger og meninger.

Når IMR i udredningen gennemgående bruger betegnelsen 'områder', dækker denne betegnelse organisationer, foreninger, videnscentre og personer, der har været involveret i udarbejdelsen af udredningen og de fo-

8) Den arbejdsproces, IMR har valgt, er i høj grad inspireret af Participatory Action Research (PAR). PAR er 'lokalsamfunds-baseret', og kernen i metoden er netop at involvere de relevante samfundsgrupper/individer i det aktuelle projekt for at opnå de bedste resultater for alle involverede parter.

9) Se bilag 3 (spørgeskema 1 og 2) for spørgeskemaernes udformning.

kusområder, de hver især arbejder med. IMR har som sagt afgrænset sig til at beskrive forhold omkring seks diskriminationsområder henholdsvis; alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering.

5. Sammenfatning

Udredningen består af 7 kapitler, hvoraf kapitel 4 og 6 er skrevet med bidrag fra Ligebehandlingsudvalgets medlemmer (jvf. de tidligere omtalte spørgeskemaer).

Kapitel 2 er en afklaring af de begreber, der bruges i udredningen. Kapitlet søger at forklare, hvordan de begreber, som udredningen opererer med skal forstås. Begreberne er, som følger: Lighed, ligestilling, ligebehandling, horisontal ligebehandling, lige muligheder, mangfoldighed, diskrimination og chikane.

Kapitel 3 giver en oversigt over lovgivning om ligebehandling i Danmark for så vidt angår de seks diskriminationsområder; alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering. Størstedelen af dansk lovgivning om ligebehandling er baseret på en implementering af Danmarks forpligtigelser i henhold til internationale konventioner og EU-direktiver. Der tegner sig et fragmentarisk billede, hvor særlove regulerer specifikke spørgsmål inden for enkelte områder, mens der ikke eksisterer overordnede ligebehandlingsregler. Kapitlet beskriver således beskyttelsesniveauet inden for hvert af områderne. I relation til kapitel 3 henvises til bilag 4; Oversigt over dansk lovgivning om ligebehandling.

Kapitel 4 omhandler de seks diskriminationsområders arbejde med ligebehandling og diskrimination. Kapitlet søger at give en grundig indføring i de særlige karakteristika ved de respektive områder, såvel som de fælles flader. Kapitlet indeholder områdernes overvejelser i forhold til områdets historiske oprindelse og ståsted i dag, forståelse og anvendelse af ligebehandlingsprincippet, former for diskrimination og kerneproblemer med diskrimination udbredt på området og endelig områdets samspil med de fem andre områder, herunder identificering af 'flerartet diskrimination'. Kapitlet er udarbejdet med bidrag fra Ligebehandlingsudvalget.

Kapitel 3 og 4 fokuserer på de enkelte diskriminationsområder for at klarlægge de strukturer og mekanismer, der medvirker til diskrimination på hvert af de seks diskriminationsområder. Kapitel 3 og 4 peger på, at der eksisterer flere former for diskrimination på forskellige niveauer i samfundet

og redegør for, hvor ligebehandlingsprincippet ikke er slået igennem lovgivningsmæssigt (kap. 3) – såvel som ikke-lovgivningsmæssigt (kap. 4). Til sammen skaber kapitlerne grundlaget for at anskue diskrimination som et fænomen, der forekommer på tværs af områderne, samtidig med at den hierarkiske struktur områderne imellem gerne skulle synliggøres heri.

Kapitel 5 omhandler IMR's anbefalinger af redskaber til fremme af horisontal ligebehandling i Danmark.

IMR anbefaler følgende:

- Forbud mod diskrimination
- Mainstreaming
- Mangfoldighedsledelse
- Særforanstaltninger
- Klageadgang(e) til håndhævelse af forbuddet mod diskrimination.

Forbud mod diskrimination: En horisontal tilgang til det lovgivningsmæssige forbud mod diskrimination indbefatter, at der indføres et forbud mod diskrimination også uden for arbejdsmarkedet for alle diskriminationsgrunde – ikke kun i forhold til køn, race og etnisk oprindelse. Så længe nogle udsatte grupper ikke nyder samme beskyttelse som andre udsatte grupper, vil man nemlig kunne tale om en hierarkisering mellem diskriminationsgrundene.

Mainstreaming: Mainstream betyder ideer, attituder eller handlinger, der anses som værende normale eller konventionelle, og ideen med mainstreaming er netop, at de målsætninger, man har, opnår at blive almindelige og generelt accepterede som gældende normer. Begrebet mainstreaming indeholder en erkendelse af, at der eksisterer ulige forhold, der har betydning for den enkeltes adgang til hele samfundslivet. Man skal derfor i mainstreamingprocesserne erkende, at alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering spiller en rolle i forhold til muligheder og deltagelse i samfundet. Mainstreaming kræver, at man som udgangspunkt til hver en tid ser på forskellige personers forskellige behov og forudsætninger.

I afsnittet inddrages kønsrådets gode erfaringer med mainstreaming som et redskab til at skabe kønsligestilling, hvorfor det er relevant for andre områder at undersøge, hvordan mainstreaming som strategi kan være til inspiration. Herudover peges på Nordirland som eksempel på et land, hvor man har indført en mainstreamingstrategi, herunder en Equality Commission, i ligebehandlingsarbejdet.

Mangfoldighedsledelse: MIA-modellen (Mangfoldighed i Arbejdslivet) præsenteres i kap. 5 som et eksempel på et redskab i ligebehandlingsarbejdet, hvor ligebehandling er en nødvendig forudsætning for mangfoldighed og for at udnytte de potentielle ressourcer i mangfoldigheden. Vigtigheden af, at den rettighedsbaserede og den ressourcorienterede indsats går hånd i hånd understreges i afsnittet – for kun på den måde sikres bæredygtighed i mangfoldighedsindsatsen.

Særforanstaltninger: Mens et forbud mod diskrimination formelt hindrer diskrimination, kan særforanstaltninger sikre reel ligebehandling. Tanken er, at man ved at sikre lighed mellem befolkningsgrupper kan opveje ulemperne knyttet til, at et individ tilhører en marginaliseret gruppe.

Klageadgang(e) til håndhævelse af forbuddet mod diskrimination: Under afsnittet om redskabet Klageorgan, fremgår det, hvorfor IMR anser det for nødvendigt at have et eller flere særlige klageorgan(er) på ligebehandlingsområdet. Der redegøres endvidere for anbefalingen om etablering af et horisontalt ligebehandlingsorgan, der bør have kompetence til at behandle klager over diskrimination på grund af alle diskriminationsområderne. Der peges på, at et klageorgan i højere grad end domstolssystemet kan give den enkelte borger en nem, hurtig adgang til at få vurderet en klage; til at et særligt klageorgan kan bidrage til opbygning af sagkundskab til brug for behandling af konkrete sager på området, og at det giver mulighed for at afdække indirekte og institutionel diskrimination.

Kapitel 6 indeholder en handlingsplan for næste skridt i implementeringen af den danske strategi for ligebehandling og optegner mulige fremtidsperspektiver på det kommende ligebehandlingsarbejde gennem forslag til konkrete aktiviteter. Kapitlet er udarbejdet i samarbejde med Ligebehandlingsudvalget med henblik på konsensus om aktiviteterens karakter og en realistisk tidshorison.

Kapitel 7 udgør det engelske resumé af udredningen og optegner dens overordnede pointer og konklusioner.

Kapitel 2. Anvendelse af begreber

Historisk set har de seks diskriminationsområder anvendt begreber forskelligt i arbejdet for at sikre og fremme ligebehandling. Derfor har en vigtig del af udarbejdelsesprocessen af denne udredning været at opnå en fælles forståelse af de begreber, udredningen beskæftiger sig med. For at give læseren et indblik i nuanceringerne af begreberne og en definition af de mest essentielle begreber anvendt i udredningen, følger i det nedenstående en begrebsafklaring.

Lighed

Formel lighed – reel lighed

Et centralt begreb i udredningen er lighed. Med lighed menes, at alle mennesker er ligestillede i forhold til adgang til og mulighed for uddannelse, arbejde, politisk indflydelse, løn med mere. Men begrebet lighed indebærer flere aspekter og må nødvendigvis forklares i relation til ikke-diskrimination.

Formel lighed

I EU opererer man med et *ligebehandlingsprincip*, der indebærer, at ingen må udsættes for direkte eller indirekte forskelsbehandling. Enhver forskelsbehandling på grund af 'køn, race, hudfarve, genetiske anlæg, etnisk eller social oprindelse, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold' er forbudt (artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder).

I menneskeretten taler man ligeledes om et *lighedsprincip*, der udtrykkes gennem et forbud mod diskrimination.¹⁰ Diskrimination indebærer, at der forekommer en manglende opfyldelse af *en pligt* til ligebehandling. At starte ikke må diskriminere kan også betyde, at de skal ligebehandle borgerne. Man har skabt disse forbud mod diskrimination for at sikre, at alle mennesker oplever formel lighed. Altså betyder formel lighed, at der sikres lighed i lovgivningen og i administrative regler – lighed for loven.¹¹

10) Nowak 2005: 598-605

11) Nowak 2005: 605-611

Reel lighed

Forbud mod diskrimination og den formelle lighed i lovgivningen sikrer dog ikke, at individet reelt er beskyttet mod diskrimination, og man må derfor definere, hvad reel lighed indebærer.

Reel lighed også kaldet *substantiel lighed* eksisterer, når alle mennesker har de samme muligheder og behandles *lige*, ikke ens. Reel lighed indebærer, at det enkelte individ oplever *reel* lighed ved at være beskyttet mod diskrimination, samtidig med at han eller hun modtager en behandling i overensstemmelse med og med forståelse for hans eller hendes situation og behov. Det er således et fleksibelt begreb, der i visse situationer kræver, at man forskelsbehandler for at fremme ligebehandling. Her er tale om positiv forskelsbehandling og brug af særlige foranstaltninger, for at personer reelt vil opleve lighed.¹² Inden for eksempelvis handicapområdet anses dette aspekt af ligebehandling som yderst essentielt, idet personer med funktionsnedsættelser ofte behøver særlige foranstaltninger for at kunne fungere på *lige* fod med mennesker uden funktionsnedsættelser.

Formel lighed og reel lighed er begge indskrevet i menneskerettighederne, og medlemsstaterne er forpligtede til at sikre en effektiv beskyttelse mod diskrimination, hvilket også må indebære iværksættelsen af særlige foranstaltninger, der sikrer reel lighed.

Ligestilling

IMR har valgt at anvende begrebet ligebehandling frem for ligestilling. Det skal dog understreges, at man på flere af de diskriminationsområder, der er dækket i udredningen, veksler mellem begrebet ligebehandling og ligestilling eller i overvejende grad bruger begrebet ligestilling. Dette er især tilfældet på kønsområdet, hvor ligestilling historisk set har haft stor betydning for kampen for større lighed mellem kvinder og mænd. Eksistensen af ligestillingslove, som har til formål at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, er udtryk herfor. Derfor bliver ligestillingsbegrebet i højere grad end ligebehandlingsbegrebet brugt indenfor kønsområdet. Indenfor etnicitets- og raceområdet har ligestillingsbegrebet *etnisk ligestilling* tilsvarende stor betydning, idet man her arbejder for at sikre, at alle, uanset etnisk baggrund, race, nationalitet, tro eller religion, har lige adgang til og lige muligheder for at deltage i det danske samfund.

12) Justesen 2004: 193, Nowak 2005: 598-99

Ligestillingsbegrebet har altså stor betydning for forskellige områder. Motivet for at bruge begrebet ligebehandling i denne udredning er, at udarbejdelsen af udredningen er motiveret af menneskerettens og EU-charterets, såvel som EU direktivernes brug af *equal treatment*, på dansk; ligebehandling.

Ligebehandling

Ligebehandling indebærer, at alle mennesker uanset alder, handicap, køn, race, etnisk oprindelse, tro eller religion, seksuel orientering mv. skal have lige adgang til og mulighed for at deltage i alle samfundets anliggender og skal nyde lige beskyttelse.

Ligebehandling er en aktiv handling, som opnås, når der er en bevidsthed om og positiv anerkendelse af, at alle mennesker er forskellige, og derfor ikke bør behandles ens. *Ligebehandlingen* opnås, når behandlingen tager udgangspunkt i det enkelte menneskes egne præmisser og sikrer, at han/hun ikke stilles ringere end andre personer. Ligebehandling kan indebære forskelsbehandling for at opveje uligheder eller ulemper, der måtte forhindre individet i at have samme adgang til og mulighed for at deltage i samfundet, samt nyde samme beskyttelse, som andre personer i en tilsvarende situation.

Forpligtelsen til at skabe lige muligheder vil f.eks. være opfyldt, når der reelt er lige muligheder for, at en kvinde med samme kvalifikationer som en mand bliver ansat.

Horisontal ligebehandling

Ligebehandlingsarbejde bliver oftest udført indenfor hvert diskriminationsområde isoleret fra andre områder uden blik for, at flere former for diskrimination kan forekomme på samme tid, og at problematikker med ligebehandling ofte ikke kan behandles fyldestgørende isoleret fra andre områder. En horisontal tilgang til ligebehandlingsproblematikker og ligebehandlingsarbejde fordrer, at man samordner indsatsen på tværs af diskriminationsområder.

Med en horisontal tilgang til ligebehandlingsarbejde arbejder man med en primær målsætning om at bekæmpe og eliminere alle former for diskrimination. Med en horisontal tilgang opererer man med flere diskriminationsgrunde frem for kun én, således at ingen områder får højere prioritet end andre, og områderne vil dermed være sidestillede. Den horisontale tilgang sikrer de ressourcetsvage områder flere ressourcer og mere styrke fra

de mere ressourcestærke områder. På denne måde vil områderne fungere som en slags løftestang for hinanden.

Den horisontale tilgang til ligebehandlingsproblematikker og -arbejde anerkender hvert områdes specifikke problematikker, men muliggør samtidig en systematisk og helhedsorienteret proces, hvorved fokus bliver rettet mod kernen af ligebehandlingsproblematikker på tværs af områderne – nemlig diskrimination. Ved at arbejde med en horisontal tilgang synliggøres de fælles problematikker og de fælles målsætninger, der eksisterer på tværs af områderne, samt forekomsten af 'flerartet diskrimination'. Dette grundlag åbner op for muligheden for at udvikle fælles strategier til bekæmpelse af diskrimination på tværs af områderne og søger at sikre, at ligebehandlingsprincippet er medtænkt, såvel i lovgivning som i praksis.

Begrebet horisontal ligebehandling betyder i denne udredning, at man arbejder på tværs af diskriminationsområder for at fremme lige muligheder for disse befolkningsgrupper. Man har blik for det enkelte områdes specifikke problematikker, men ser dem ligeledes i et større perspektiv, således at man arbejder mod diskrimination og fremmer ligebehandling *horisontalt*.

Mangfoldighed

Ligebehandling er en nødvendig forudsætning for mangfoldighed og for at udnytte de potentielle ressourcer i mangfoldigheden. Med mangfoldighedsbegrebet ses forskelle som en positiv ressource for samfundet. Teorier om mangfoldighed og mangfoldighedsledelse udspringer i USA og er et resultat af årtiers kamp mod diskrimination. Forud lå en fundamental forståelse for vigtigheden af at acceptere ethvert menneske for, hvad det er, frem for at foretage forudbestemte bedømmelser af det pågældende menneske på baggrund af hans eller hendes køn, race, alder, etnicitet eller nationalitet. I Danmark må vi forsøge at køre ad begge spor på samme tid, det vil sige; bygge et beredskab mod diskrimination og arbejde målrettet med at sætte mangfoldigheden i spil på en og samme tid, hvilket skulle være muligt, så længe man er opmærksom på nødvendigheden af denne dobbelte strategi. En af konsekvenserne af en mangfoldighedstilgang er, at diskrimination skal bekæmpes generelt og ikke individuelt fra sag til sag.

Styrken ved at arbejde med begrebet mangfoldighed som udgangspunkt er, at det omfatter alle – både minoriteten og majoriteten. Mangfoldigheden er både 'dig' og 'mig' og 'dem' og 'os'. For det er jo ikke kun kvinder, der har køn, etniske minoriteter der har etnicitet, eller ældre der har en alder. Det har vi alle sammen, ligesom vi også har en seksuel orientering, et

forhold til religion og en potentiel risiko for handicap. Med mangfoldighedsbegrebet antager vi ikke ensartethed, vi ser tværtimod forskellene i øjnene og søger at få det positive ud af forskelligheden. Det er selve forskelligheden, der konstituerer mangfoldigheden. Mangfoldigheden er kilden til fornyelse og udvikling al den stund, at det nye og det kreative opstår der, hvor forskelle mødes og perspektiverer hinanden.

Lederskab og ledelse af mangfoldighed handler om at arbejde målrettet og systematisk med at gøre ressourcer i mangfoldighed til et aktiv. Det er ikke kun relevant ude på arbejdspladserne, men i høj grad også i samfundet generelt, hvor en rettighedsbaseret og ressourcerorienteret mangfoldighed vil kunne bidrage til en styrkelse af det inkluderende demokratiske samfund.¹³

Diskrimination

De foregående tre begreber er alle forankret i diskriminationsforbuddet. Det væsentlige begreb i denne udredning er derfor diskrimination. Begreberne forskelsbehandling og diskrimination kan generelt anvendes som betegnelser for det forhold, at der gøres forskel i behandlingen af nogen. Men begrebet diskrimination anvendes, juridisk set, typisk som betegnelse for en negativ og usaglig behandling af personer på grund af for eksempel deres alder eller seksuelle orientering. Forskelsbehandling derimod anses til tider som nødvendig for at kunne sikre lighed (særforanstaltninger).¹⁴ IMR har valgt at benytte begrebet diskrimination frem for begrebet usaglig/negativ forskelsbehandling i denne udredning, da forskelsbehandling som sagt også kan være saglig/positiv.

Diskrimination betyder, at personer på baggrund af hudfarve, etnisk baggrund, seksuel orientering, køn, alder, handicap eller religion udsættes for udelukkelse eller får en mindre fordelagtig behandling end andre i en tilsvarende situation. Diskrimination har ofte at gøre med strukturel magt, idet majoritetsbefolkningen har magten, gennem for eksempel sociale strukturer og institutioner, til at udføre diskrimination mod minoriteter. Diskrimination henviser til enhver handling, der har til formål eller som virkning at udelukke eller begrænse menneskers samfundsdeltagelse på grund af deres etniske tilhørsforhold, race, seksuelle orientering, alder, køn, handicap, religion eller tro. Begrebet omfatter handlinger, der har til *formål* at diskriminere, også kaldet *direkte diskrimination*, og ligeledes i ud-

13) Nour og Nelleman 2005

14) Justesen 2004

gangspunktet neutrale handlinger, der har en diskriminerende *virkning*, også kaldet *indirekte diskrimination*.¹⁵ 'Flerartet diskrimination' kan ligeledes forekomme i tilfælde, hvor personer diskrimineres på baggrund af flere forhold; eksempelvis en *kvinde*, der er *sort og praktiserende muslim*. I sådanne tilfælde kan det være svært at bestemme diskriminationsgrundene.

Det skal understreges, at racisme og racediskrimination skal forstås som to forskellige fænomener. Racisme fører ikke nødvendigvis til racediskrimination, og racediskrimination er ikke nødvendigvis udtryk for racisme. Racisme er en ideologi, der bygger på den opfattelse, at der findes forskellige menneskeracer, hvoraf nogle racer er andre overlegne. Racediskrimination betegner en handling, procedure eller praksis, hvis formål og virkning er at diskriminere på grund af race eller etnisk oprindelse. Man kan være skyldig i racediskrimination uden at være racist.¹⁶ IMR understreger, at denne skelnen mellem ideologi og diskrimination er tilsvarende relevant inden for de øvrige diskriminationsområder, eksempelvis sexismen og kønsdiskrimination.

Diskrimination findes i forskellige former: direkte og indirekte diskrimination, chikane og instruktion til diskrimination. Nedenstående forklares de enkeltvis.

Direkte diskrimination

Direkte diskrimination finder sted, når en person behandles ringere end en anden i en tilsvarende situation, på grund af vedkommendes race, etniske oprindelse, køn, handicap, religion, alder eller seksuelle orientering. Direkte diskrimination er i strid med Lov om etnisk ligebehandling, Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv., Lov om ligebehandling af kvinder og mænd med hensyn til beskæftigelse og barselorlov mv., Ligestillingsloven, samt Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. Det betyder, at man overtræder loven, hvis man behandler en person ringere på grund af vedkommendes race eller etniske oprindelse, køn, religion eller tro, seksuelle orientering, nationale eller sociale oprindelse, politiske anskuelse, alder eller handicap.¹⁷

15) Justesen 2003: 65-68

16) Justesen 2003: 15-16

17) For uddybende information om lovene henvises til udredningens kapitel 3

Eksempel på direkte diskrimination

Anette Andersen har været ansat i samme firma i fem år og har altid været glad for sit arbejde og sine kolleger. Hun tager så sin kvindelige kæreste med til en firmafest, hvorefter hun oplever, at kollegerne til dels ignorerer hende og ikke ønsker at samarbejde med hende. Afdelingslederen kalder da Anette til samtale og meddeler hende, at afsløringen af hendes seksuelle orientering har skabt problemer i hendes samarbejde med andre, hvorfor han ser sig nødsaget til at afskedige hende.

Afdelingslederens handling er et eksempel på direkte diskrimination. Han afskediger Anette på grund af hendes seksuelle orientering, hvilket er i strid med Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Indirekte diskrimination

Indirekte diskrimination foreligger, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller personer af en bestemt religion eller tro, race eller etnisk oprindelse, seksuel orientering, alder, handicap eller køn ringere end andre personer. Der er dog ikke tale om indirekte diskrimination, hvis bestemmelsen, betingelsen eller praksisen er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Eksempel på indirekte diskrimination

Hr. Sulaiman er for nylig ankommet til Danmark sammen med sin familie og er flyttet ind i en lejelejlighed. Han har af vennerne fået at vide, at det ville være en god idé at tegne en indboforsikring og henvender sig derfor til Forsikringsselskabet BINGO. På grund af begrænsede dansk kundskaber taler hr. Sulaiman engelsk ved henvendelsen til BINGO. Assurandøren fra BINGO forklarer, at hr. Sulaiman ikke kan tegne en forsikring hos dem, fordi forsikringsselskabet stiller krav om, at kunderne skal kunne tale flydende dansk.

I eksemplet bliver Hr. Sulaiman stillet ringere end andre kunder, fordi han ikke taler flydende dansk. Forsikringsselskabets regel betyder i praksis, at alle kunder, der ikke taler flydende dansk, udelukkes fra at tegne forsikring hos dem. Denne regel vil særligt ramme personer af anden etnisk oprindelse end dansk, og skal derfor kunne begrundes med et sagligt formål, og midlerne til opfyldelse heraf skal være saglige og proportionale. Det er ikke nødvendigt at kunne tale dansk for at være kunde hos et for-

sikringsselskab, og alle, som er bosat i Danmark, må have mulighed for at tegne en indboforsikring. Forsikringsselskabets praksis er derfor udtryk for indirekte diskrimination og er dermed ulovlig.

Direkte og indirekte diskrimination kan således udføres af enkeltpersoner og af grupper af personer, men ligeledes af institutioner, hvorved det benævnes som strukturel indirekte diskrimination.

Instruktion til diskrimination

Instruktion til diskrimination finder sted, når en person giver instrukser til en anden part om at diskriminere nogen på grund af religion eller tro, handicap, race eller etnisk oprindelse, seksuel orientering eller alder.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. forbyder instruktioner til diskrimination og gælder i ansættelsessituationen, under ansættelse og i forbindelse med afskedigelse. Forbudet mod at give instrukser om at diskriminere omfatter kun tilfælde, hvor den person, der afgiver instruktionen, har instruktionsbeføjelse eller tilsynsret over den person, der modtager instruktionen. Der skal således være tale om et vist over- og underordnet forhold, som for eksempel mellem en arbejdsgiver og en ansat.¹⁸

Eksempel på instruktion til diskrimination

Konsulentfirmaet JV søger en ny medarbejder. I ansættelsesprocessen meddeler afdelingslederen ansættelsesudvalget, at personer med funktionsnedsættelser ikke skal tages i betragtning, da der ikke er hverken tid eller ressourcer til tilpasning af arbejdspladsen.

I eksemplet handler afdelingslederen i strid med loven, idet han giver instrukser til ansættelsesudvalget om at diskriminere ansøgere med funktionsnedsættelser. Hvis ansættelsesudvalget ikke afviser at følge en sådan instruktion til diskrimination, handler det ligeledes i strid med lovgivningen.

Chikane

Når vi taler om diskrimination, er det vigtigt også at definere begrebet chikane, idet det er en del af mange udsatte gruppers liv. *Chikane* forekommer, når en person opfører sig på en måde, der krænker en anden persons vær-

18) Ikke-publiceret vejledning om Lov om etnisk ligebehandling, IMR, 2003

dighed og skaber et truende, nedværdigende eller ubehageligt klima for den pågældende i relation til dennes køn, religion eller tro, alder, handicap, seksuelle orientering, race eller etniske oprindelse. Der kan være tale om tilsigtet eller utilsigtet chikane. Chikane strider imod Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv., Lov om etnisk ligebehandling og Ligestillingsloven.

Eksempel på chikane

Inger Olsen er 60 år og assistent på et større kontor. De fleste af kollegerne er betydeligt yngre end Inger, og hun er den ældste på kontoret. På det seneste er folk begyndt at komme med hentydninger til hendes alder, og hun bliver kaldt kontorets bedstemor. En dag havde nogen stillet en rollator foran hendes plads, og hun bliver ikke mere inviteret med til sociale arrangementer, hvilket kollegerne forklarer med, *at hun vist er for gammel til det, de foretager sig.*

I eksemplet føler Inger sig ydmyget og ubehageligt til mode over kollegernes opførsel og hentydninger til hendes 'høje' alder. Dette eksempel er et udtryk for chikane (tilsigtet eller utilsigtet), uanset om man har haft til hensigt at chikanere Inger eller ej.

Kapitel 3. Ligebehandlingslovgivning i Danmark

Indledning

Dette kapitel giver en oversigt over ligebehandlingslovgivningen i Danmark, for så vidt angår alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering. Formålet med kapitlet er at beskrive beskyttelsesniveauet indenfor hvert ligebehandlingsområde med udgangspunkt i lovgivningen. Det understreges, at politiske handlingsplaner og andre tiltag kan have stor betydning for ligebehandlingsområdet, men i denne sammenhæng tages udgangspunkt i formelle, lovforankrede rettigheder og retsgrundsætninger.

Dansk lovgivning om ligebehandling er i høj grad en konsekvens af Danmarks forpligtelser i henhold til internationale konventioner og direktiver. Derfor indledes med en kort beskrivelse af disse. Europarådets anbefalinger og anden såkaldt 'soft law' på området er ikke medtaget i beskrivelsen, der begrænser sig til juridisk bindende regler.

FN konventioner

Retten til ikke-diskrimination og ligebehandling har rødder i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948, som siger, at "*Alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder*", og at enhver har krav på disse rettigheder "*uden forskelsbehandling af nogen art, f.eks. på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling*".

Ikke-diskrimination og ligebehandlingsprincipperne anses for at være hjørnестene i og af central betydning for den menneskeretlige beskyttelse af borgerne og er understreget med vedtagelsen af en række retligt bindende konventioner.

FN's konvention om civile og politiske rettigheder og FN konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, begge fra 1966, bekræfter diskriminationsforbuddet, som borgerne dermed kan påberåbe sig over for staten. Diskriminationsforbuddet er endvidere fremhævet i UNESCO's konvention om forskelsbehandling inden for undervisning fra 1960, FN's konvention om bekæmpelse af racediskrimination fra 1965, FN's konvention om kvindediskrimination fra 1979, FN's børnekonvention fra 1989 og FN konventionen om migrantarbejdere og deres familier fra 1992. Samtlige af disse konventioner, undtagen sidstnævnte om migrantarbejdere, er ratificeret af Danmark.

I FN forhandles i disse år en konvention om funktionsnedsatte personers rettigheder, som ligeledes knæsætter ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincippet som afgørende for funktionsnedsatte personers mulighed for at nyde deres menneskerettigheder på lige fod med andre borgere.

Menneskerettighederne er i hovedsagen en beskyttelsesforanstaltning mod vilkårlige indgreb fra stater i deres borgeres rettigheder, men har opnåelse af individers *faktiske* og *reelle* lige muligheder som overordnet målsætning. Staterne har dels en negativ forpligtelse til at sikre, at lovgivningen ikke diskriminerer, og dels en vis positiv forpligtelse til at fremme ligebehandling.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

I Europa blev principperne om ikke-diskrimination og ligebehandling allerede fem år efter vedtagelsen af Verdenserklæringen indarbejdet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Konventionens underliggende idé var ligesom FN's Verdenserklæring at skabe et katalog af rettigheder, som sammen med et effektivt demokrati kunne udgøre fundamentet for en retfærdig og fredelig verden. Principperne blev på den måde hurtigt omsat til konkrete bestemmelser, som pålagde Europarådets medlemsstater en retlig forpligtelse til at afstå fra at gribe ind i og fremme beskyttelsen af grundlæggende menneskerettigheder. Den europæiske menneskerettighedsdomstols fortolkning af konventionens bestemmelser i en række konkrete sager er af stor betydning for medlemsstaternes lovgivning.

Diskriminationsforbuddet, jf. artikel 14 i konventionen, betyder, at forbuddet skal overholdes samtidig med konventionens andre rettigheder. Enhver har derfor ret til respekt for f.eks. familieliv og må ikke diskrimineres i forhold til andre, når han eller hun udøver denne ret.

For at understrege og forstærke diskriminationsforbuddet vedtog Europarådet i 2000 tillægsprotokol 12, der indeholder et generelt forbud mod diskrimination, som rækker ud over EMRK's rettigheder og friheder. Forbuddet omfatter alle forhold, hvor en person af en offentlig myndighed eller forvaltningsvirksomhed bliver udsat for diskrimination på grund af sit køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, ejendom, fødsel eller anden status. Protokollen indeholder desuden en positiv forpligtelse til at iværksætte særlige foranstaltninger for at sikre, at diskrimination ikke finder sted.

Danmark har tiltrådt EMRK og inkorporerede konventionen i dansk ret ved lov i 1992, men har ikke tiltrådt tillægsprotokol 12.

EU direktiver

Princippet om ikke-diskrimination som et afgørende middel til at opnå fredelig sameksistens har også fundet sin vej ind i det Europæiske Fællesskab. Rammen var her først og fremmest defineret som et økonomisk fællesskab, og ikke-diskriminationsprincippet fandt derfor udtryk som et princip om lige muligheder – i første omgang mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet. Men den økonomiske interesse kunne ikke stå alene. Allerede i 1976 fastslog EF-domstolen i en sag om ligeløn, at det økonomiske hensyn kun udgjorde det ene af to formål. Det andet var tæt forbundet med den sociale dimension af fællesskabet, nemlig at sikre sociale fremskridt og konstant forbedring af leve- og arbejdsvilkår. EF-domstolen var på denne måde medvirkende til at integrere grundlæggende menneskerettigheder i EU-retten og formulere en egentlig lighedsgroundsætning, der betyder, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre forskellig behandling er objektivt begrundet.¹⁹

Med oprettelsen af den Europæiske Union blev principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet unionens fundament. Ligebehandlingsprincippet's placering og betydning for EU-retten blev på denne måde yderligere understreget.

Det var dog først med Amsterdam Traktaten i 1997, at ligebehandlingsprincippet blev udvidet til at omfatte alle diskriminationsgrunde. Efter traktatens artikel 13 kan der indføres foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Da artikel 13 ikke er retligt bindende, vedtog Rådet i 2000 to direktiver: Beskæftigelsesdirektivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv og Ligebehandlingsdirektivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Disse direktiver pålægger EU-medlemsstaterne at gennemføre lovgivning, der effektivt sikrer borgerne mod direkte eller indirekte forskelsbehandling samt chikane både i den offentlige og den private sektor. Ligebehandlingsdirektivet gælder både indenfor arbejdsmarkedet og for så vidt angår social beskyttelse, sociale goder, uddannelse samt adgang til varer og tjenesteydelser, herunder bolig.

19) Nour og Olsen 2005: 79-80 (i Nour og Nelleman (red.) 2005)

I Danmark er beskæftigelsesdirektivet gennemført ved ændringer i loven om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. Loven forbyder diskrimination på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.

Ligebehandlingsdirektivet er gennemført ved lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM) (direktivets krav om etablering af et uafhængigt organ til fremme af ligebehandling), Lov om etnisk ligebehandling (direktivets forbud mod diskrimination på grund af race og etnisk oprindelse samt direktivets krav om klageadgang) og Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. (direktivets krav om klageadgang for arbejdsmarkedssager om diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse).

Beskæftigelses- og ligebehandlingsdirektiverne dækker ikke diskrimination på grund af køn, men som nævnt indeholder EF-traktaten en række artikler om ligestilling mellem kvinder og mænd – primært inden for beskæftigelse og erhvervsuddannelse. I 2004 vedtog Rådet Direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser. Direktivet skal inden udgangen af 2007 implementeres i dansk ret. Dette sker gennem ændring af Ligestillingsloven.

Dansk ligebehandlingslovgivning

Blandt andet som reaktion på overgreb mod jøder i Tyskland blev straffelovens § 266 b indført i 1939. I forbindelse med Danmarks ratifikation af FN's Konvention om racediskrimination i 1971 blev bestemmelsen tilpasset i forhold til Danmarks forpligtelser efter konventionen og er også senere blevet tilpasset og udbygget. Mens § 266 b findes i *straffeloven*, hvorfor overtrædelse af bestemmelsen kan medføre straf, er der inden for de seneste år indført *civilretlige* reguleringer. Disse reguleringer er kendetegnet ved, at en overtrædelse af lovenes bestemmelser ikke kan medføre straf, men kan pådømmes ved domstolene eller medføre en udtalelse fra et klageorgan, og i visse tilfælde kan den krænkede tilkendes en godtgørelse. Dermed har en borger mulighed for at få fastslået, om han eller hun har været udsat for diskrimination og i visse tilfælde endvidere modtage økonomisk kompensation. Denne mulighed kan for nogen være at foretrække frem for en straffesag, hvor der er særlige krav til blandt andet bevisbyrde og sagsgang, og hvor spørgsmålet om erstatning afhænger af, at der rejses straffesag.

Størstedelen af dansk lovgivning om ligebehandling er baseret på implementering af Danmarks forpligtigelser i henhold til internationale konventioner og EU-direktiver. Der tegner sig et fragmentarisk billede, hvor særlove regulerer specifikke spørgsmål inden for enkelte områder, mens der ikke eksisterer overordnede ligebehandlingsregler. Det følgende afsnit beskriver kort, i kronologisk orden, de enkelte love og bekendtgørelser, hvorefter reglerne sammenstilles i en analyse af beskyttelsesniveauet inden for hvert enkelt område.

Grundloven

Grundloven indeholder en forholdsvis begrænset beskyttelse imod forskelsbehandling. § 68 beskytter imod pligten til bidrag til anden gudsdyrkelse end den, som er ens egen. § 70 beskytter imod begrænsninger i adgangen til nydelsen af borgerlige og politiske rettigheder på grund af trosbekendelse eller afstamning. § 71, stk. 1, 2. punktum forbyder frihedsberøvelse på grund af politisk eller religiøs overbevisning eller afstamning. §§ 74 og 75 beskytter den "frie og lige adgang til erhverv" og "enhver arbejdsduelig borgers mulighed for arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse". § 76 fastslår bl.a. at "alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen." Det følger endvidere af § 77, at enhver er berettiget til at offentliggøre sine tanker. Endelig følger af § 83, at der ikke ved lov må knyttes fordele til adel, titel og rang.

Straffeloven

Straffelovens § 266b forbyder truende, forhånende og nedværdigende udtalelser og propaganda mod en gruppe personer på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering. Udtalelserne skal være offentlige eller være fremsat med henblik på udbredelse i en videre kreds. Overtrædelse af forbudet kan medføre fængsel i op til to år. Er der tale om udtalelser, der er rettet mod en enkelt person, hvor udtalelsen ikke går på personen som del af en gruppe, kan der være tale om en freds- eller ærekrænkelse i medfør af straffelovens regler herom.

Hensynet til bekæmpelse af diskrimination er også afspejlet i straffastsættelsen. Ifølge straffelovens § 81, stk. 1, nr. 6) skal det ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.

Forbuddet mod at fremsætte forhånende eller nedværdigende udtalelser skal ses i lyset af ytringsfriheden, der også er en grundlæggende rettighed.

Derfor vil der ofte være tale om en svær balancegang, hvor et væsentligt kriterium vil være, om udtalelsen er fremsat som led i en saglig debat.

*Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.*²⁰

Loven indeholder mulighed for sanktioner i form af straf og medfører, at ingen på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering må diskrimineres ved blandt andet betjening og adgang til alle for offentligheden bestemte steder og indretninger, såsom transportmidler, hoteller, restauranter, cafeer, teatre og parker. Loven blev vedtaget i 1971 og er senest ændret i 2000.

*Lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv.*²¹

Loven regulerer ligebehandling på arbejdsmarkedet, for eksempel ved ansættelse, forfremmelse og afskedigelse. Loven indeholder også reglerne om barselsorlov. Loven blev vedtaget i 1978 og er senest ændret i 2002.

*Ligelønsloven*²²

Efter loven må der ikke ske lønmæssig forskelsbehandling pga. køn. Enhver arbejdsgiver skal yde kvinder og mænd lige løn, herunder lige lønvilkår, for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi. Loven blev vedtaget i 1989 og er senest ændret i 2003.

*Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.*²³

Loven indeholder et forbud mod direkte og indirekte diskrimination på arbejdsmarkedet på grund af race, hudfarve eller etnisk oprindelse, religion eller tro, seksuel orientering, national eller social oprindelse, politisk anskuelse, alder og handicap. Loven forbyder chikane og instruktioner om diskrimination og gælder i ansættelsessituationen, under ansættelse og i forbindelse med afskedigelse. Loven blev vedtaget i 1996 og er senest ændret i 2004, hvorved der bl.a. blev etableret klageadgang til Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling.

20) Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., lov nr. 626 af 29.09.87 (tekniske ændringer v. lov nr. 433 af 31.05.00)

21) Lov om ligebehandling af kvinder og mænd mht. beskæftigelse og barselsorlov m.v., LBK nr. 711 af 20.08.02 (Ligebehandlingsloven).

22) Lov om lige løn til mænd og kvinder. LBK 756 af 21.08.03

23) Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. LBK nr. 31 af 12.01.05

*Lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger*²⁴

Loven medfører, at såvel bidrag som ydelse skal være ens for mænd og kvinder i arbejdsmarkedspensionerne. Loven blev vedtaget i 1998 og er senest ændret i 2001.

*Lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v.*²⁵

Formålet med loven er, at personer med funktionsnedsættelser skal have samme erhvervsmuligheder, som personer uden funktionsnedsættelser. Med det formål at styrke og stimulere funktionsnedsatte personers lige muligheder på et foranderligt arbejdsmarked, bygger loven på princippet om arbejdsmæssig ligestilling gennem kompensation for de individuelle eller omgivelsesbestemte konsekvenser af funktionsnedsættelsen og gennem udvikling og vedligeholdelse af den enkeltes erhvervskompetence. Loven blev vedtaget i 1998 og senest ændret i 2000.

*Lov om aktiv beskæftigelsesindsats*²⁶

Der er med lov om en aktiv beskæftigelsesindsats indført en fælles redskabsvifte for kommunerne og arbejdsformidlingen. Redskabsviften skal anvendes, når der gives tilbud til dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, modtagere af starthjælp, revalidender, nyuddannede personer med funktionsnedsættelser, samt personer med varig nedsat arbejdsevne, der får førtidspension, og som ikke er i stand til at fastholde eller opnå beskæftigelse på nedsat tid på normale vilkår. Lov om aktiv beskæftigelsesindsats indeholder reglerne om fleksjob og reglerne om job med løntilskud.

*Lov om ligestilling af kvinder og mænd*²⁷

Efter loven skal kvinder og mænd behandles lige i offentlig, almen og erhvervsmæssig virksomhed. Loven forpligter alle offentlige myndigheder til at arbejde for at fremme ligestilling ved at indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. Dette er et eksempel på det, der kaldes en mainstreamingsstrategi. Desuden regulerer loven Ligestillingsnævnet, der er et klagenævn for personer, der er blevet udsat for kønsdiskrimination, og fastsætter regler for lige repræsentation af kvinder og mænd i råd, nævn og udvalg. Loven blev vedtaget i 2000 og er senest ændret i 2004.

24) Lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger. LBK nr. 775 af 29.08.01.

25) Lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v., LBK nr. 55 af 29.01.01 (tekniske ændringer ved Lov nr. 1038 af 17.12.02 og lov nr. 418 af 10.06.03)

26) lov om aktiv beskæftigelsesindsats, lov nr. 419 af 10.06.03

27) Lov om ligestilling af kvinder og mænd, LBK nr. 1527 af 19.12.04 (ligestillingsloven)

*Lov om etnisk ligebehandling*²⁸

Loven beskytter mod diskrimination og fremmer ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Den indeholder et forbud mod direkte og indirekte diskrimination, chikane, instruktion til diskrimination samt repressalier. Loven gælder for al offentlig og privat virksomhed inden for bl.a. sundhedspleje, sociale goder, uddannelse, adgang til bolig og medlemskab af faglige organisationer. Loven, der endvidere etablerer Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling, blev vedtaget i 2003.

*Bekendtgørelse om initiativer til fremme af ligestilling*²⁹

Efter bekendtgørelse af 29. marts 2004 om initiativer til fremme af ligestilling kan arbejdsgivere, myndigheder og organisationer iværksætte forsøgs- og udviklingsinitiativer for at tiltrække det underrepræsenterede køn. Der kan etableres uddannelsesvirksomhed af op til seks måneders varighed for det ene køn, hvis formålet er at fremme ligestilling eller lige adgang til beskæftigelse, uddannelse og ledelse, og det er i annoncer tilladt at opfordre det underrepræsenterede køn til at søge ansættelse. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 15. april 2004 og gælder i 3 år.

Som supplement til lovgivningen kan nævnes, at der i dansk forvaltnings-tradition eksisterer en række ulovfæstede retsgrundsætninger, som stiller krav til myndighedernes forvaltningsvirksomhed. En grundsætning fastlægger, at lige forhold skal behandles lige for loven. Det hænger sammen med kravet om, at en skønmæssig afgørelse alene må baseres på saglige hensyn. Hvilke hensyn, der er saglige i en given sag, afhænger af sagens lovgrundlag og den sammenhæng, hvori hensynet forekommer. Vurderingen af, hvad der er saglige hensyn, kan ændres over tid i takt med samfundsudviklingen.

I det følgende sammenstilles reglerne inden for de enkelte områder: Alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering.

Alder

Et forbud mod diskrimination på grund af alder findes alene i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Personer udsat for diskrimination på grund af alder kan gennem det arbejdsretlige system klage over ulovlig forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Der findes ingen regler om beskyttelse mod diskrimination på grund af alder på andre

28) Lov om etnisk ligebehandling, lov nr. 374 af 28.05.03

29) Bekendtgørelse om initiativer til fremme af ligestilling, Bekendtgørelse nr. 0 af 29.03.04

områder, så som sundhedspleje, sociale goder, uddannelse, adgang til bolig og adgang til varer og tjenesteydelser. Adgang til at klage over diskrimination på grund af alder er begrænset til arbejdsmarkedet. På andre områder kan en klage over diskrimination på grund af alder som udgangspunkt ikke domstolsprøves, idet der ikke er et bestemt diskriminationsforbud. Der er ikke gennemført særlig administrativ klageadgang for diskrimination på grund af alder.

Handicap

På handicapområdet har man indtil nu søgt at fremme ligebehandlingen politisk ud fra et overordnet mål om ligebehandling af mennesker med funktionsnedsættelser indenfor alle områder i samfundet. Folketinget oprettede i 1980 Det Centrale Handicapråd. Rådet er for det første rådgivende i forhold til de offentlige myndigheder, for det andet er Rådet overvågende i forhold til regler, lovgivning og praksis på handicapområdet. På foranledning af Rådet vedtog Folketinget i 1993 folketingsbeslutning om ligestilling og ligebehandling af personer med funktionsnedsættelser og andre borgere. Folketingsbeslutningen slår fast, at den danske handicappolitik hviler på et princip om ligebehandling af borgere med funktionsnedsættelser og borgere uden funktionsnedsættelser. I forbindelse med Folketingsbeslutningen B 43 i 1993 blev det vedtaget at etablere et Center for Ligebehandling af Handicappede i tilknytning til Det Centrale Handicapråd. Om Center for Ligebehandling af Handicappedes opgave hedder det i B 43: *“Denne enhed skal både nationalt og internationalt indsamle, initiere og formidle nødvendig information og ekspertise om handicappedes vilkår og virkninger af givne handicap. Enheden skal desuden være opmærksom på tilfælde, hvor der sker diskrimination af mennesker med handicap, således at Det Centrale Handicapråd kan tage problemet op med den relevante myndighed.”*

Lovbestemt beskyttelse mod diskrimination af personer med funktionsnedsættelser findes alene i Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. I overensstemmelse med sektoransvarsprincippet, efter hvilket ansvaret for ligebehandlingen af personer med funktionsnedsættelser inden for et givent samfundsmæssigt område placeres hos den myndighed, der i øvrigt har ansvaret for det pågældende område, er de handicappolitiske grundprincipper til gengæld indarbejdet i lovgivningen på mange områder. For eksempel fremmes funktionsnedsatte personers erhvervs- og beskæftigelsesmuligheder gennem bestemmelser i Lov om kompensation til handicappede i erhverv og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, efter hvilke der kan ydes kompensation. Her anvendes altså kompensationsprincippet, hvorefter samfundet skal tilbyde mennesker,

som har en funktionsnedsættelse, en række ydelser og hjælpeforanstaltninger for derved at begrænse eller udligne konsekvenserne af funktionsnedsættelsen. Også uden for beskæftigelsesområdet er princippet om kompensation indarbejdet i lovgivningen, for eksempel på social-, transport- og uddannelsesområdet. Uden for beskæftigelsesområdet findes der derimod ikke noget egentligt diskriminationsforbud.

Der er ikke i forbindelse med Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. gennemført en særlig administrativ klageadgang. Adgang til at klage over diskrimination på grund af funktionsnedsættelser på andre områder end arbejdsmarkedet kan på grund af manglende lovgrundlag ikke domstolsprøves.

Køn

Lovgivning i Danmark sikrer formelt kvinder og mænd lige muligheder og er i sit sprog kønsneutral ved, at de retlige subjekter defineres som enten "individer" eller "personer". Beskyttelse mod kønsdiskrimination findes i lov om ligestilling af kvinder og mænd, ligebehandlingsloven, lov om ligeløn og lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger. Forbud mod diskrimination på grund af køn findes primært inden for beskæftigelses- og erhvervsuddannelsesområdet. Med implementering af EU-direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til levering af varer og tjenesteydelser i dansk ret, vil andre områder end arbejdsmarkedet blive omfattet af forbuddet mod diskrimination på grund af køn. Personer udsat for diskrimination på grund af køn har adgang til et administrativt klageorgan, Ligestillingsnævnet, som har mandat til at behandle klager om kønsdiskrimination både indenfor og udenfor arbejdsmarkedet. Mandatet dækker udelukkende sager, der ligger uden for det fagretlige system, og som ikke behandles ved domstolene.

Race eller etnicitet

Forbuddet mod diskrimination på grund af race eller etnicitet findes i lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race m.v., straffelovens § 266b, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. og lov om etnisk ligebehandling. Desuden er danske myndigheder bundet af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, som følge af Danmarks ratifikation af konventionen. Indtil 2003 var det civilretlige forbud mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse begrænset til primært at gælde indenfor arbejdsmarkedet. Med vedtagelsen af lov om etnisk ligebehandling blev lov om forbud mod forskelsbehandling på

grund af race m.v. suppleret af et civilretligt forbud mod diskrimination. Loven gav desuden IMR mandat til at oprette et administrativt klageorgan, hvortil personer kan klage, hvis de mener, at de er udsat for diskrimination på grund af race eller etnicitet. Instituttets Klagekomité for Etnisk Ligebehandling kan behandle sager både inden for og uden for arbejdsmarkedet. Behandling af en klage over diskrimination på arbejdsmarkedet på grund af race eller etnisk oprindelse forudsætter at den berørte person enten ikke er medlem af en fagforening, eller at fagforeningen ikke vil gå ind i sagen. Herudover gælder klageadgang til domstolene.

Religion eller tro

I Danmark er religionsfriheden sikret i grundlovens § 67, hvorefter alle borgere i det danske samfund har ret til gudsyndelse på den måde, der stemmer med deres overbevisning. Religionsfrihed er ydermere sikret i den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 9. Herudover findes et generelt forbud mod diskrimination på grund af tro i loven om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., i straffelovens § 266b og i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Der findes ingen beskyttelse mod diskrimination på grund af religion eller tro på andre områder, så som sundhedspleje, sociale goder, uddannelse, adgang til bolig og adgang til varer og tjenesteydelser. Klager over diskrimination på grund af religion eller tro på disse områder kan på grund af manglende lovgrundlag ikke domstolsprøves. Personer udsat for diskrimination på grund af religion eller tro kan klage over diskrimination, som er sket på arbejdsmarkedet, gennem det arbejdsretlige system. Personer udsat for diskrimination på grund af religion eller tro har ikke adgang til en administrativ klageinstans, med mindre der indirekte er tale om diskrimination på grund af race eller etnicitet, hvor man kan klage til Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling. På samme grundlag kan der indbringes klage for domstolene.

Seksuel orientering

Forbuddet mod diskrimination på grund af seksuel orientering findes i lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race m.v., i straffelovens § 266b og i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Der findes ingen beskyttelse mod diskrimination af bøsser og lesbiske på andre områder, så som sundhedspleje, sociale goder, uddannelse, adgang til bolig og adgang til varer og tjenesteydelser. Homoseksuelle udsat for diskrimination på arbejdsmarkedet kan klage over ulovlig forskelsbehandling gennem det arbejdsretlige system. Adgang til at klage over diskri-

mination på grund af seksuel orientering på andre områder end arbejdsmarkedet kan ikke domstolsprøves, idet der intet lovgrundlag er herfor. Der er ikke gennemført særlig administrative klageadgang.

Kapitel 4. De seks diskriminationsområder

En af hovedpointerne med denne udredning er, at den er erfaringsbaseret. Udover de juridiske perspektiver indeholder udredningen de erfaringer, udsatte grupper beretter om. Kapitel 4 indeholder disse erfaringer. Kapitellet er udarbejdet på baggrund af de spørgeskemaer, Ligebehandlingsudvalgets medlemmer har besvaret, vedvarende korrespondance med de involverede, samt forskellig litteratur og forskning på områderne.³⁰ Således er ønsket med kapitlet at afspejle de seks diskriminationsområders virkelige erfaringer med diskrimination og ligebehandling. Hvert område behandles særskilt med nogenlunde samme opbygning, hvilket er et resultat af spørgeskemaernes temaer. Hvert afsnit starter med områdets emancipationshistorie, for derefter at gå over i diskriminationsproblematikker inden for det specifikke område. Til slut i hvert afsnit optegnes samspillet mellem områderne.

Kapitlet er opdelt i særskilte afsnit for hvert område for at give den nødvendige opmærksomhed til områdets specifikke historie og problematikker, men formålet er herefter at understrege de forhold og de problemer, der går på tværs af områderne og optræder inden for samtlige af dem. Således skal kapitlet tydeliggøre omfanget af forekomsten af diskrimination og årsagerne hertil.

Afsnittene bør læses og tænkes i sammenhæng med hinanden og ikke isoleret fra hinanden. Vi har som bekendt alle en alder, et køn, en race og etnicitet, religion/tro eller ingen, en seksuel orientering og risikoen for en dag at få en funktionsnedsættelse. Derfor er alle områders arbejde og udvikling af relevans for hvert enkelt individ i vores samfund, da diskrimination potentielt kan blive en del af vores hverdag på baggrund af det ene, andet og/eller tredje forhold.

Alder

Emancipationshistorisk indledning

IMR har i dette afsnit begrænset sig til at behandle aldersdiskrimination i forhold til ældre mennesker. IMR har derved afgrænset sig fra at behandle andre aspekter af aldersdiskrimination, f.eks. diskrimination i forhold til børn og unge, da IMR ikke har haft tilstrækkelige kilder til at skrive om disse aspekter. Det skal dog understreges, at IMR er vel vidende om, at an-

30) Jf. Udredningens kapitel 1

dre aldersgrupper end ældre mennesker oplever diskrimination på grund af alder.

Alderdommen som en sygdom

Historisk set har der sideløbende eksisteret to opfattelser af det at være 'ældre'. Enten knyttes en høj alder til visdom og erfaring, eller også kobles den til svækkelse og sygdom. Det er to forskellige og modstridende ældrebilleder, der har rod helt tilbage i antikken, men siden 1800-tallet er alderdom hovedsageligt blevet anset som noget negativt og som et tegn på svækkelse og sygdom. Det er især lægevidenskaben, der bærer en del af ansvaret, og gennem populær lægelitteratur er det negative ældrebillede blevet gjort til en almen kategori.³¹ En aldring koblet med sygdom og svækkelse er gennem tiden indenfor videnskaberne blevet kategoriseret som '*den normale aldring*'.

Før 1903 blev forskning om ældre da også betegnet som 'læren om alderdomssvækkelse', men siden 1903 har man inden for forskerkredse brugt betegnelsen 'gerontologi' (læren om aldring). Men selvom indførelsen af 'gerontologien' var et udtryk for stigende interesse for aldringsprocesserne, kredsede interessen sig omkring at sammenligne alderdommen med en sygdomsproces.³² Koblingen mellem alder og sygdom levede altså videre indenfor videnskaberne, og selv i dag opererer man med stereotype ældrebilleder indenfor videnskaberne og i samfundet generelt.³³

Det er altså det negative billede af det at være ældre, der i høj grad har vundet indpas i 'vores kultur' som '*den normale aldring*', og den negative kategorisering må opfattes som historisk begrundet og kulturelt relateret.³⁴

Men aldringsprocessen og alderdommen indeholder mange forskellige aspekter og kan ikke beskrives fyldestgørende gennem ét ældrebillede. Konsekvensen af at fokusere på aldring gennem stereotype forestillinger er, at man mister en masse nuanceringer af det at være ældre. Ældre mennesker bliver gennem det negative ældrebillede anset som en byrde og belastning for samfundet og besidder derigennem socialt lav status i forhold til andre aldersgrupper i samfundet.³⁵

31) Kirk 1994: 275-82

32) Kirk 1994: 278-79

33) Interview med Jesper Wegens, Gerontologisk Institut, 2005

34) Blaakilde m.fl. 1998:11-12

35) Blaakilde m.fl. 1998: 14

Man appellerer derfor i dag inden for gerontologien til et paradigmeskift, hvor indsigt om ældres liv kommer i fokus, så eksisterende ældrebilleder bliver udfordret og ændret i fremtiden.^{36&37}

Aldersgrænser

Historisk set kan man opfatte aldersgrænser og fastsættelsen af disse som et billede på, hvordan stereotype opfattelser af alderdom og aldringsprocessen er skabt og vedligeholdt, og i dag opererer man stadigvæk med aldersgrænser ud fra fastlagte bestemmelser.

Det var med 1891-loven om alderdomsforsørgelse, at der for første gang i Danmark blev indført en aldersgrænse for at kunne definere en ældrebefolkning. Et af kriterierne heri var, at man skulle være fyldt 60 år for overhovedet at kunne modtage denne forsørgelse.³⁸ Op gennem 1800-tallet var ældrebefolkningen vokset støt, og det danske samfund stod overfor et stigende socialt problem, idet denne befolkningsgruppe indeholdt en større del af uarbejdsføre gamle mennesker. Overvejelserne bag aldersgrænsen på 60 år var ikke ud fra gerontologiske³⁹ overvejelser, men i højere grad ud fra et politisk-økonomisk kompromis. Desuden var erfaringerne, at arbejdere, der nåede denne alder, som regel var udslidte. Fastsættelsen af aldersgrænsen var koblet til en opfattelse af en høj alder som en tilstand af svækkelse, og 60 års alderen blev følgelig fastlagt som begyndelsen for denne tilstand. I 1800-tallet blev det ligeledes inden for lægeverdenen normalt at arbejde med aldersgrænser og som før nævnt at anse alderdom og aldringsprocessen som tegn på svækkelse og sygdom, hvorved denne antagelse i høj grad blev legitimeret videnskabeligt.⁴⁰

Foreninger og organisationer for ældre

En del foreninger og organisationer er op gennem tiden blevet skabt med det formål at støtte og hjælpe ældre mennesker i samfundet. Allerede i 1910 blev Ensomme Gamles Værn (EGV) skabt, i dag kaldet Ældre Sagen. EGV blev skabt for at gøre folk opmærksomme på eksistensen af ældre og især ensomme isolerede ældre, der levede i København. Fattigdom var ofte en realitet for ældre på denne tid, og EGV hjalp til med at skaffe de fattige, ensomme ældre bedre levevilkår og flere ressourcer. EGV's arbejde var baseret på private midler og frivillig arbejdskraft, men som velfærdssamfun-

36) Blaakilde m.fl. 1998: 16

37) Interview med Jesper Wegens, Gerontologisk Institut, 2004

38) Kirk 1994: 280

39) Overvejelser baseret på en viden om aldringen

40) Kirk 1994: 281-82

det voksede frem i 1960'erne, blev det det offentliges opgave at sørge for alle borgeres velfærd uanset alder. Derved ændrede opgaven for EGV karakter, og nye tilbud og mere omsorg for ældre var det behov, EGV nu kunne dække. Det betød, at organisationen på få år udviklede sig fra en frivillig københavnerorganisation til en landsdækkende, professionelt arbejdende serviceorganisation for kommunerne. Blandt de nye opgaver var opførelse af en lang række plejehjem, beskyttede boliger, omsorgscentre og kollektivboliger landet over.

EGV's strukturer ændrede altså karakter, og et ønske om at arbejde bredere og mere humanitært for alle ældre i Danmark blev rejst. Resultatet heraf blev, at EGV blev omdannet til en almennyttig, uddelende fond kaldet Ældre Sagen. Ældre Sagen blev stiftet den 14. oktober 1986 og fungerer den dag i dag som en forening med 465.000 medlemmer, der har til formål at støtte og hjælpe ældre mennesker som ligeværdige borgere i det danske samfund.⁴¹ Udover Ældre Sagen eksisterer der mange andre foreninger og organisationer, der arbejder for ældres rettigheder og vilkår i det danske samfund. Her kan nævnes Ældremobiliseringen (et samarbejde mellem fem ældreorganisationer),⁴² Alzheimerforeningen, Demenslinien, Videnscenter på Ældreområdet, Gerontologisk Institut, kommunale ældreråd, lokale dagcentre med flere.

Alle disse foreninger, organisationer og vidensinstitutter er etableret med henblik på at forbedre livsvilkårene for ældre mennesker i Danmark. Det er eksperter og frivillige, der hengiver sig til dette arbejde, men problemet de alle møder og giver udtryk for, er de fordomme og stereotype forestillinger, der stadig eksisterer i det danske samfund. Koblingen mellem alderdom og sygdom og psykisk, fysisk og social svækkelse er stadig i høj grad at finde i dag.⁴³

Nedenfor gennemgås forståelsen af ligebehandling på aldersområdet, samt forskellige diskriminationsproblematikker.

41) Dette afsnit er skrevet på baggrund af information fra hjemmesiden; www.aeldresagen.dk

42) Ældremobiliseringen (stiftet i 1992) er et samarbejde mellem følgende fem ældreorganisationer: Pensionisternes Samvirke (PS), LO Faglige Seniorer, Omsorgsorganisationernes Samråd (OS), Sammenslutningen af Pensionistforeninger i Danmark (SPD), Den fynsk/jyske Sammenslutning af Pensionistforeninger i Danmark. Organisationerne i Ældremobiliseringen repræsenterer tilsammen omkring 1040 foreninger med flere end 430.000 medlemmer, individuelt såvel som kollektivt indmeldt.

43) Interview med Jesper Wegens, Gerontologisk Institut, 2004

Forståelse af Ligebehandling på området alder

På aldersområdet arbejder man for ligebehandling af alle aldersgrupper. Udgangspunktet er, at alle mennesker uanset alder bør have lige vilkår. Man arbejder for lige vilkår ud fra en forståelse af, at ligebehandling kan betyde, at man i forskellige livsafsnit behandles forskelligt, da personer i forskellige aldre kan have et ulige udgangspunkt. Derfor kan særforanstaltninger medføre, at personerne oplever ligebehandling.

Det er især spørgsmål omkring medindflydelse og medbestemmelse over egne vilkår, der er helt essentielle i forhold til ligebehandlingsforståelsen indenfor aldersområdet. Mennesker oplever i høj grad, at de mister medindflydelse og medbestemmelse som de bliver ældre, og igen er koblingen mellem alder og svækkelse en betydelig del af årsagen hertil. Ældre oplever at blive behandlet anderledes, fordi man som ældre ofte opfattes som anderledes (svækket, syg), og derfor forstås ligebehandling på aldersområdet i høj grad som en ret til at blive behandlet lige og med respekt ud fra et fordomsfrit og åbent sind.

Former for diskrimination udbredt på området alder

Aldersdiskrimination udspiller sig både direkte og indirekte. Arbejdsmarkedet er i høj grad et forum for indirekte aldersdiskrimination, idet mange arbejdspladser undlader at ansætte folk i en bestemt alder. Ledige ældre står over for nogle realiteter, hvor det er svært for dem at skaffe sig et job på grund af deres høje alder. Mennesker over en bestemt alder bliver derved udelukket fra arbejdsmarkedet og fra at være en del af samfundets dynamik. Man kan sige, at der eksisterer uskrevne aldersgrænser på arbejdsmarkedet, der resulterer i indirekte diskrimination. Da denne form for indirekte diskrimination er meget svær at dokumentere, foregår den uden de store hindringer.

For det andet oplever personer, der er inde på arbejdsmarkedet, potentiel diskrimination, når de når en vis alder. Arbejdsmarkedets regler om direkte eller indirekte tvungen pensionering/efterløn kan resultere i indirekte diskrimination i de tilfælde, hvor personer ikke ønsker at forlade arbejdsmarkedet. Selvom personer besidder en vis alder og kategoriseres som ældre, er de stadig i de fleste tilfælde fuldt ud kompetente til at fortsætte med deres arbejde. Men generelle krav, aldersgrænser, pensionering og efterløn kan forhindre ældre i at få opfyldt deres ønsker, hvorfor oplevelsen af at blive diskrimineret kan forekomme.

Direkte diskrimination i forhold til ældre udspiller sig ofte i relation til behandlinger på sygehuse. Som ældre kan man i forbindelse med forestående behandlinger opleve at blive prioriteret lavere i behandlingssystemet og at komme, så at sige, 'bagest i køen'. Det efterfølgende afsnit vil beskrive ovenstående problematikker nærmere.

Kerneproblemer med diskrimination inden for området alder

Når man undersøger de forskellige former for aldersdiskrimination mere udførligt, kan man udlede, at diskriminationen ofte er resultatet af implícitte antagelser om, at en vis alder hænger sammen med visse kvalifikationer. Et stykke hen ad vejen opnår man flere kvalifikationer i takt med at blive ældre. Men kun et vist stykke hen ad vejen. Man når til et punkt, hvor alder bliver til ældre, og hvor denne karakteristik vender til at blive opfattet som diskvalificerende. Ens 'høje' alder anses nu ikke som en kvalitet, men som et tegn på, at man er 'bagud'.

Det er overordnet fordomsfulde holdninger, som foranlediger aldersdiskrimination, og man kan mene, at disse fordomme og kategoriseringer har rod helt tilbage i 1800-tallets føromtalt videnskabelige legitimering af koblingen mellem alder og sygdom og kategoriseringen af 'den normale alder' (jf. indledning). Men at arbejde mod fordomme kræver tid og megen energi. Oplysning, dialog og debat anses på aldersområdet som vejen frem.

Man må derfor på området søge at få mere indsigt i ældres liv og 'tegne billeder' af de enkelte mennesker for at udfordre de negative ældrebilleder, der eksisterer i sundhedsvæsenet, på arbejdsmarkedet og i samfundet generelt. Vi bliver alle ældre, det er en uundgåelig del af livet for os alle, så hvorfor tager vi ikke diskussionerne op? Erfaringer på området viser, at det er meget svært at få folk til at indse, at der faktisk foregår diskrimination af ældre i det danske samfund. Ligesom der eksisterer sexismen og racisme, eksisterer der tillige 'alderisme', indbygget i lovgivning og i de økonomiske strukturer og uformelt forstærket gennem fordomme. Det er et faktum, folk skal erkende for at kunne arbejde imod aldersdiskrimination. Begrebet alderisme kommer oprindeligt fra 'ageism' på engelsk og er konstrueret parallelt til sexismen og racisme. Men arbejdet mod alderisme er meget vagt og foregår langsomt, idet man mangler menneskelige ressourcer for at bekæmpe aldersdiskrimination.⁴⁴

44) Interview med Jesper Wegens, Gerontologisk Institut, 2004.

Arbejdsmarkedet

Som sagt er det i høj grad på arbejdsmarkedet, at personer af en vis alder oplever diskrimination.⁴⁵ Ældre ansatte oplever at blive nedvurderet på arbejdspladserne på grund af deres alder. De kan komme ud for, at de i mindre grad end før bliver hørt og lyttet til, hvorved deres mulige kvaliteter og ressourcer bliver overset, og de placeres i kategorien 'ældre' med tilhørende negative fortegn. Alderdommen kommer på denne måde til at fungere som en 'påtvungen afvigelse'.⁴⁶ Baggrunden for den negative kategorisering er igen fordomsfulde antagelser. For eksempel er det en fordomsfuld antagelse, at ældre medarbejdere er ufleksible og hverken kan eller har lyst til at lære noget nyt, eller at medarbejdere tæt på 60 år snart går på efterløn. Antagelser som disse kan resultere i, at en medarbejder vil føle sig tilsidesat og overset, hvorfor personen mister selvtillid og glæde ved at være på arbejde, og i sidste ende ønsker at forlade sit arbejde i utide. En anden konsekvens af disse antagelser er, at ældre medarbejdere nok vil være blandt de første, der bliver opsagt, når en virksomhed vil rationalisere, fordi *"han er alligevel på vej ud"* eller ikke får tilbud om efteruddannelse, fordi *"han kan alligevel ikke lære noget nyt!"*.⁴⁷

Det er endvidere af betydning at se på det fysiske arbejdsmiljø, som ligeledes ofte resulterer i indirekte diskrimination. De fysiske arbejdsvilkår er i dag meget udfordrende. Mange arbejdsmiljøer er præget af et højt arbejdstempo og krav om, at medarbejderne skal kunne overskue mange opgaver på en gang. De ansattes arbejdstimer bliver også flere og flere. Det er hårde arbejdsvilkår, hvor først og fremmest ældre medarbejdere er potentielle ofre for stress og fysisk, såvel som psykisk, udmattelse. Vilkår som kan resultere i, at folk af en 'høj' alder forlader arbejdsmarkedet før tid. Ældre menneskers behov bliver altså ikke imødekommet, og en indirekte form for diskrimination bliver konsekvensen.

Sundhedsvæsenet

Inden for aldersområdet lægger man megen vægt på arbejdet for ligebehandling indenfor sundhedsvæsenet, da en stor del af befolkningen før eller siden kommer i kontakt med sundhedsvæsenet i takt med stigende alder.

45) Interview med Jesper Wegens, Gerontologisk Institut, 2004.

46) Blaakilde m.fl. 1998: 11

47) Zarreparvar og Hildebrandt 2005: 43-68 (i Nour og Nelleman (red.) 2005)

Erfaringer fra aldersområdet påviser, at fordomsfulde antagelser om ældre også gør sig gældende indenfor sundhedsvæsenet. Nogle ansatte i sundhedsvæsenet har tendenser til at bedømme ældre mennesker som personer med manglende livskvalitet. Nogle ansatte nedprioriterer de ældres behov og ønsker i forhold til behandlinger, blandt andet på baggrund af en opfattelse af, at *'enden alligevel er nær'*, og en manglende menneskelig respekt for ældre kan gøre sig gældende. Et tydeligt eksempel herpå er behandlingen af ældre med apopleksi.⁴⁸ I 1994 kom det frem i offentlighedens søgelys, at neurologiske specialafdelinger i Danmark opererede med aldersgrænser i forhold til deres behandling af patienter med apopleksi. Aldersgrænser i den forstand, at man sædvanligvis ikke modtog patienter, hvis de var over 60-70 års alderen. Disse aldersgrænser var et tydeligt tegn på diskrimination og fik da også Sundhedsministeriet til at udsende et påbud om, at *'alder som kriterium for behandlingstilbud er uacceptabelt'*.⁴⁹ En nyere undersøgelse, på baggrund af tal fra Sundhedsstyrelsens Landspatientregister i tidsrummet 1992-2001 foretaget af overlæge dr.med. Tom Skyhøj Olsen, viser, at dette påbud langt fra er blevet efterlevet i praksis på de neurologiske specialafdelinger. Ældre med apopleksi oplever stadig at blive diskrimineret, idet de ofte *'kommer bagest i køen'* med hensyn til behandlinger på specialafdelingerne, selvom forholdene dog er blevet bedre siden 1994. Men undersøgelsen peger på, at man i praksis stadig opererer med aldersgrænser i forhold til behandlinger. Denne praksis forsvares med, at afdelingerne ikke har mange ressourcer, og at det derfor bedre kan betale sig at prioritere de yngre patienter frem for de ældre. Men dette er en påstand og en fordom om ældre patienters evner og livskraft, idet danske forskere har bevist, at ældre får mindst lige så meget ud af behandlingen som yngre.⁵⁰ Men yngre patienter prioriteres stadig i dag frem for ældre patienter til apopleksibehandlinger, og dette er blot ét eksempel på, at aldersdiskrimination foregår i det danske sundhedsvæsen og er i høj grad et udtryk for samfundets holdninger til ældre.

Diskrimination foregår ligeledes andre steder i samfundet, og ovenstående er blot et udsnit af hele billedet. Der findes mange andre eksempler på aldersdiskrimination; for eksempel opleves eksisterende aldersgrænser ofte som diskriminerende, idet man i en vis alder fratages nogle muligheder og

48) Apopleksi; patienter med hjerneblodpropper eller hjerneblødninger.

49) Seniorernes blad, nr. 5 august/september 2004; *'Diskrimination af ældre på danske hospitaler'* af Tom Skyhøj Olsen: 7

50) Seniorernes blad, nr. 5 august/september 2004; *'Diskrimination af ældre på danske hospitaler'* af Tom Skyhøj Olsen: 7

bliver påtvunget nogle andre. Et eksempel er Arbejdsmarkedsuddannelsessystemet (AMU). Når man er fyldt 60 år, har man ikke ret til en uddannelse under AMU-systemet. Et andet eksempel er, at man som 65-årig automatisk får tildelt en sagsbehandler, og herefter hører under Socialministeriet. Mennesker bliver altså som følge af en vis alder, og ikke som følge af et behov, tvunget til at være en del af den kommunale sagsbehandling omkring folkepension. Aldersgrænser indebærer ofte, at folks liv ændrer sig, selvom de måske ikke har lyst til, at deres liv skal ændres. Aldersgrænserne er med til at fastholde mennesker i en bestemt kategori, også selvom de ikke ønsker at være i denne kategori. Aldersgrænser og ældre-billeder i det danske samfund er statiske, ufleksible og reproducerer fordomme om aldringsprocessen og ældre mennesker. De bevirker, at de enkelte individer og de enkelte liv overses, og konsekvensen kan være oplevelsen af diskrimination.

Samspillet mellem området alder og andre diskriminationsområder

Aldersområdet er sandsynligvis det område, der har den højeste grad af tværgående samarbejde sammenlignet med de øvrige diskriminationsområder. Alle har jo en alder, og aldersproblematikker lægger ikke umiddelbart op til konflikt ved samarbejde på tværs af diskriminationsområder, hvilket andre områder risikerer, eksempelvis religion/tro og seksuel orientering. Derved er aldersområdet et fælles forum, hvor alle på tværs af køn, seksuel orientering, etnicitet, handicap og religion/tro kan komme i dialog på baggrund af den 'neutrale' fællesnævner: alder. Eksistensen af paraplyorganisationer indenfor området er et eksempel herpå.

Dette taget i betragtning varierer graden af samarbejde og karakteren af samarbejdet dog, i den forstand at samarbejdet ikke i så høj grad har fokus på diskriminationsproblematikker. Internt på aldersområdet er et samarbejde ligeledes vigtigt, da unge og ældre tit spilles ud mod hinanden. Yngre mennesker klandres for at tage ressourcer fra ældre mennesker og omvendt. Medierne benytter sig tit af denne forsimplede generationskamp til en 'god' historie. Derfor er dialog mellem grupperne internt på området af stor betydning. Alt taget i betragtning forsøger aldersområdet at vedligeholde og videreudvikle en høj grad af tværgående samarbejde, ligeledes internt på området.⁵¹

51) Eksempelvis Ældremobiliseringen.

Handicap

På ældreområdet har man en lang tradition for at arbejde sammen med handicapområdet, da ældre og personer med funktionsnedsættelser står over for mange af de samme problematikker for eksempel i relation til tilgængelighed. Idet man sikrer ligebehandling af personer med funktionsnedsættelser, vil ligebehandling af ældre til en vis grad også blive sikret og omvendt. Tværgående samarbejde giver mere viden og flere ressourcer til områderne, og en yderligere udvikling af samarbejdet er undervejs, i høj grad på grund af den forestående implementering af EU-direktiverne om ligebehandling.⁵²

Køn

Et yderst essentielt aspekt af alder, og det at blive ældre, er kønsaspektet. Kønnen er især kulturelt bestemt og giver os hver især visse forestillinger om, hvordan vi bør opføre os og være som (ældre) mennesker. Kønnen bestemmer specifikke adfærdsnormer på det individuelle plan, men kønnen er også en afgørende faktor, når det drejer sig om mere strukturelle forhold, som for eksempel adgang til økonomiske og velfærdsmæssige ressourcer. Derfor er det vigtigt at inddrage kønsperspektiver, når man taler om alder.

Ældre mænd og ældre kvinder har ikke samme vilkår og roller, hvorfor der i mange tilfælde er brug for at skelne mellem viden om ældre mænd og viden om ældre kvinder. Ældre kvinder og ældre mænd reagerer desuden forskelligt ved for eksempel ægtefællens død. Tendensen er, at nuværende generationer af ældre kvinder bliver mere socialt aktive, hvis de bliver enker, mens enkemænd oftere oplever isolation og ensomhed ved tabet af deres ægtefælle. Det er oftest kvinder, der oplever at blive enker, og kvinder udgør to tredjedele af befolkningen over 65 år, hvorfor aldersrelaterede problemer oftere rammer kvinder end mænd, hvad enten disse er af sundhedsmæssig, social, økonomisk eller samfundsmæssig art. Ældre kvinder udgør således størsteparten af ældrebefolkningen, og de er som befolkningsgruppe udsat for flere udfordringer i alderdommen, end ældre mænd, idet kvinder i Danmark besidder dårligere jobs, bliver mere nedslidte, får lavere løn og pension end mænd.⁵³ Disse omstændigheder medfører, at den viden og det samarbejde, man har mellem kønsområdet og

52) Formålet med 'beskæftigelsesdirektivet' er at undgå forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, køn, etnicitet, race, politisk orientering, og heri inkluderes nu alder og handicap.

53) Redegørelse om Kvinders Pensionsmæssige Stilling 2003, Økonomi og Erhvervsministeriet.

aldersområdet, oftest har fokus på kvinder. Derfor ved man meget lidt om ældre mænd og deres vilkår og erfaringer, hvilket i sig selv kan betragtes som et usynliggørende og dermed diskriminerende forhold.

Endelig er alder et relevant aspekt i forhold til køn, idet sexismen og alderisme ofte opleves simultant af aldrende kvinder ('flerartet diskrimination'), og derfor er et samarbejde nødvendigt for at kunne inddrage begge aspekter i ligebehandlingsarbejdet.

Race og etnicitet

Flere og flere mennesker med etnisk minoritetsbaggrund er ved at blive gamle i Danmark. Man er indenfor aldersområdet i den seneste tid blevet mere opmærksom på, at ældre af anden etnisk baggrund end dansk har specielle behov og ønsker, og at de i høj grad har gavn af støtte fra ældreforeninger og organisationer. Der eksisterer på ældreområdet lige ret, men ikke lige muligheder for ældre med etnisk dansk baggrund og etniske minoritetsældre. Når man taler om (og med) etniske minoritetsældre er det endvidere vigtigt, at man tænker alder ud fra et funktionelt synspunkt. Her tænkes på, at der i nogle grupper findes 50-59-årige, der funktionelt og adfærdsmæssigt ligger på linie med førtidspensionister og pensionister.

Problemer med det danske sprog hos ældre minoritetsældre er desuden en betydelig hindring for, at de kan opleve optimale livsvilkår. Når man ikke mestrer det danske sprog, forstår man ikke information om aktiviteter for ældre i dagcentre mm., ejheller dansk tv eller radio, og det begrænser mulighederne for at skaffe viden om eksisterende eller nye initiativer for ældre mennesker. Sprogproblemet isolerer disse ældre minoritetsældre fra dansktalende ældre mennesker, hvilket kan føre til fordomme og diskrimination hos gruppen af etnisk danske ældre. Endelig er det yderst vanskeligt at yde en ordentlig omsorg, når kommunikationen er dårlig. Ovenstående problematikker viser, hvor nødvendigt det er, at områderne samarbejder for at skabe den nødvendige opmærksomhed, viden og efterfølgende tiltag for at sikre ligebehandling af de forskellige ældregrupper.

Ligeledes i forhold til unge med etnisk minoritetsbaggrund er fællesnævneren alder / at være ung et godt grundlag for tværgående samarbejde mellem etnicitet / race og aldersområdet.

Religion og tro

Religiøst praktiserende ældre kan have særlige ønsker af hensyn til deres religiøse overbevisning, hvorfor det er vigtigt at inddrage religions- og tro-

sperspektiver, hvis man vil yde den rette omsorg for dem. Det kan for eksempel være særlige madvaner og religiøse ritualer, som den ældre ønsker at overholde. For eksempel har jøderne organiseret boligtilbud til ældre jøder, og der findes to jødiske plejehjem i Danmark. Tilsvarende tilbud findes ikke til individer af andre religioner eller trosretninger, hvilket er en stor mangel, når vi for eksempel tænker på, at mange førstegenerationsindvandrere har muslimsk baggrund. Et stærkere samarbejde mellem områderne ønskes iværksat for at sikre, at religiøst praktiserende ældre vil opleve ligebehandling i det danske samfund, hvad angår tilbud om bolig, kost m.m. Gennem et samarbejde med aldersområdet kunne religions- og trosområdet få nytte af aldersområdets ressourcer og på den måde vinde styrke.

Seksuel orientering

En udvikling af samarbejdet med seksuelorienteringsområdet er undervejs, i høj grad på grund af implementeringen af EU's såkaldte beskæftigelsesdirektiv. Man erkender, at samarbejdet er vigtigt, da ældre homoseksuelle ofte sidder ensomme på plejehjem, da de ikke tør fortælle andre om deres seksualitet, og i det hele taget har mange homoseksuelle ældre behov for at være i kontakt med andre af samme seksualitet for at kunne dele erfaringer og oplevelser.

Delkonklusion

Aldersdiskrimination opleves fortrinsvist af personer over 50 år. Både direkte og indirekte diskrimination er en realitet, og især arbejdsmarkedet og sundhedsvæsenet er områder, hvor tilfælde af aldersdiskrimination i høj grad gør sig gældende. Mennesker oplever, som de bliver ældre, at blive overhørt, overset og ligefrem udelukket fra at være en del af samfundets dynamik. Ældre mennesker kommer ofte ud for diskrimination i det danske samfund, og alderdommen kan anses som en 'påtvungen afvigelse'. Det er de negative ældrebilleder, der er dominerende i 'vores kultur', og disse er baseret på fordomsfulde antagelser om aldringsprocessen og alderdommen som en tilstand af fysisk, psykisk og social svækkelse. Antagelser, der kan resultere i diskrimination.

På aldersområdet arbejder man ud fra en forestilling om, at alle mennesker uanset alder er lige og bør opleve ligebehandling på baggrund af det enkelte individs behov og ønsker. Da vi alle har en alder, og uundgåeligt bliver ældre med tiden, er området et yderst brugbart udgangspunkt for tværgående samarbejde med andre diskriminationsområder og er endda et område, som ikke umiddelbart støder på potentielle holdningskonflikter.

Handicap

Emancipationshistorisk indledning

De historiske spor i handicappolitikken rækker umiddelbart tilbage til det 19. århundrede, hvor også de første spor til velfærdsstaten blev lagt. Dansk handicappolitik er historisk udviklet i et samspil mellem handicaporganisationerne og staten, og dette samspil er med tiden institutionaliseret i et korporativt forhandlingssystem. I dag er der bred enighed om målene for handicappolitikken: Kampen står i højere grad om, hvilke midler der skal anvendes. I disse år er dansk handicappolitik ved at udvikle sig som et politisk felt, der udvides med en lang række nye aktører og fora med lokale, regionale, statslige, europæiske og internationale dimensioner. Handicapområdet har i de seneste årtier udviklet sig fra primært at være en del af det socialpolitiske område (socialministerielt ressort) til i dag at være et selvstændigt politikområde, der går på tværs af sektorer.⁵⁴

Historisk rids op til i dag⁵⁵

I middelalderen blev såkaldt syge, vanføre, svage m.fl. samlet i kategorien "fattige", der levede af tiggeri. Efter reformationen påtog staten sig at varetage landets fattigvæsen, og tiggeri blev reguleret og fattiglove indført, hvorunder de værdigt trængende, herunder fysisk og psykisk handicappede, hørte til gruppen af fattige, som var underlagt disse love. Psykisk handicappede figurerede i kategorien "gale", som det var familiens eller øvrighedens ansvar at forsørge. Fra 1700-tallet til 1930'erne sker således en udvikling (særligt senere i perioden), hvor mennesker med bestemte typer af handicap udskilles fra gruppen af fattige, og handicappedes behov for hjælp anerkendes. Perioden kendetegnes ved: Politisering af kravet om støtte til handicappede som samfundsansiggende, kategorisering/diagnosticering via lægeprofessionens udvikling, institutionalisering af handicappede og interesseorganisering som politiske aktører.

I 1800-tallet forekommer en diagnosticering/klassificering, som hænger sammen med lægeprofessionens udvikling. Åndssvage og sindslidende skulle beskyttes mod omverdenen, og samfundet skulle beskyttes mod disse grupper, hvorfor de blev udskilt fra det øvrige samfund og isoleret på

54) Dette afsnit bygger på Inge Storgaard Bonfils' (2003) artikel "Historiske spor og nutidige udfordringer i handicappolitikken", i Bengtsson, Bonfils og Olsen 2003: *Personer med handicap, kvalitetsudvikling og brugerinddragelse*, AKF Forlaget.

55) I den historiske gennemgang benyttes begrebet 'handicappet' som udtryk for tidens brug af begrebet

anstalter, ofte hele livet. Fysisk handicappede – kaldt invalider – var også marginaliserede pga. manglende muligheder for fx uddannelse, hvilket betød, at mange var stærkt afhængige af familien og velgørenhed.

De første private initiativer tages til oprettelse af skoler, hjem og håndværksuddannelser for f.eks. blinde, døve og fysisk handicappede. Foreningsfriheden stadfæstes med Grundloven i 1849, arbejderne begynder at organisere sig, og den første handicapforening – Døveforeningen af 1866 (nu Danske Døves Landsforbund) – organiseres som arbejderforening med sociale og oplysende formål.

I starten af 1900-tallet begynder det offentlige (staten) i højere grad at yde støtte til initiativer, der skal sikre handicappedes forsørgelse, bl.a. under særfor sorgen. Modtagere af fattighjælp mistede rettigheder, hvorfor bl.a. handicapforeninger kæmpede for forsikringsordninger, som ikke krænkede handicappedes rettigheder og anseelse.

Organiseringen af handicappede ændres i 1900-tallet fra foreninger *for* til foreninger *af* handicappede. For eksempel stiftes Dansk Blindesamfund i 1911, Dansk Tunghøreforening (nu Landsforeningen Bedre Hørelse) i 1912 og Landsforeningen af Vanføre og Lemlæstede (nu Dansk Handicap Forbund) i 1925. Paraplyen De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) blev dannet i 1934, så man kunne stå samlet og stærkere over for myndighederne.

Fra 1930'erne til 1980'erne sker en gradvis normalisering/integration

Forsorgsloven (1933) fastslår for første gang statens pligt til at forsørge, opdrage, og pleje handicappede uden fattighjælpens principper. Invalideforsikringen gøres permanent i 1933. Særfor sorgen udbygges, gamle anstalter moderniseres, og der sker en gradvis forbedring af handicappedes muligheder for at blive i eget hjem. DSI inddrages i kommissions- og betækningsarbejde om forskellige ordninger og tiltag.

Statens ansvar for handicappede fastlægges med udbygningen af særfor sorgen og andre ordninger. Handicapbegrebet bliver et nyt enhedsbegreb, og handicappolitikken tager form som selvstændigt politikområde. Der etableres et korporativt system, hvor handicaporganisationernes indflydelse institutionaliseres, for eksempel i en række nævn og råd.

Normaliseringsprincippet formuleres som et modtræk til særfor sorgens institutioner for handicappede. Idéen skabes såvel af systemet selv som af handicaporganisationerne. Målet er integration af handicappede i samfundet.

Fra 1980'erne knæses begreberne ligebehandling og lige muligheder

De generelle træk for perioden er, at handicapbegrebet ændres (jf. bl.a. FN's Standardregler om Lige Muligheder for Handicappede (1993) og Lov om social service (1998)) til ikke at betegne en gruppe af "andre", men i stedet relationen mellem personer med funktionsnedsættelser og omgivelserne.⁵⁶ Der kommer fokus på de relationer, hvor personer med funktionsnedsættelser begrænses eller udelukkes fra deltagelse i samfundslivet pga. barrierer.

Ydermere sker en generel decentralisering af ansvar og opgavevaretagelse fra staten ud til amter og kommuner. Ansvaret for støtte og hjælp udlægges til amter og kommuner, hvorefter der kommer mere handicappolitisk fokus på implementering af love, forskelle i serviceniveauer, retssikkerhed m.m.

Internationalisering sker ved, at FN og EU spiller en større rolle med direktiver og dokumenter om handicappedes ligestilling.

Endelig sker der generelt en konsolidering af det korporative forhandlingssystem og af en vagthundefunktion med oprettelsen af Det Centrale Handicapråd (1980) og Center for Ligebehandling af Handicappede (1993) i statsligt regi.

Handicappolitikens indhold udvikles i perioden i meget høj grad i dialog mellem staten og handicaporganisationerne. I andre lande havde man på samme tid indført antidiskriminationslovgivning: Individuelle rettigheder som instrumenter. Med USA's 'Americans with Disabilities Act' (1980), der forbyder diskrimination, kom der ny debat om handicappolitikens mål og midler. En lignende lov i Danmark fik ikke opbakning, da man mente, den ville skabe uønsket individualisering og retliggørelse, som ville udhule de kollektivt tilkæmpede muligheder og rettigheder samt den dialog og solidaritet, der karakteriserer handicappolitikken.

56) Gennemløbende i udredningen benyttes udtrykket *personer med funktionsnedsættelser* (jf. kapitel 1). Formålet med denne betegnelse er at sætte fokus på mangler ved omgivelserne og mange af de i samfundet iværksatte aktiviteter, som for eksempel fysisk tilgængelighed, holdninger, information, kommunikation og uddannelse, der forhindrer personer med funktionsnedsættelser i at deltage på lige vilkår med andre. Altså stilles der skarpt på, at det er barriererne i samfundet, der gør, at en person med funktionsnedsættelser bliver handicappet. I stedet for at se et handicap som en fejl, der er iboende den enkelte person, skal handicappet ses som konsekvens af, at samfundet ikke er fuldt ud indrettet, så alle grupper af borgere kan deltage på lige fod. Derfor benyttes betegnelsen: 'personer med funktionsnedsættelser' for netop at understrege, at hvis man opnår ligebehandling og reel lighed, vil der ikke eksistere 'handicappede' personer.

Det Centrale Handicapråd foreslog, at Folketinget vedtog en principbeslutning om ligestilling og ligebehandling af personer med funktionsnedsættelser, hvilket skete i 1993. Med beslutningen oprettes det uafhængige statslige 'Center for Ligebehandling af Handicappede' i tilknytning til rådet. Centrets opgaver er at indsamle dokumentation, formidle viden og ekspertise om funktionsnedsatte personers vilkår samt overvåge udviklingen i ligestillingen af personer med funktionsnedsættelser. Centret skal desuden være opmærksomt på tilfælde af diskrimination af personer med funktionsnedsættelser. Samtidig er Centret sekretariat for rådet.

I 1993 vedtages også FN's Standardregler om 'Lige Muligheder for Handicappede', som Danmark tiltræder. Standardreglerne er 22 regler, der er moralsk og politisk forpligtende, og som beskriver mål og midler for handicappolitikken.

Aktørerne på den handicappolitiske scene forandrer sig herefter. DSI består nu af 32 medlemsorganisationer (mod fire i starten) og over 300.000 medlemmer. Nye diagnoseforeninger kæmper for anerkendelse, og DSI og størstedelen af handicaporganisationerne er i dag professionelle interesseorganisationer med sekretariater og stabe, der driver interessepolitik på alle niveauer. Organisationerne udfører fortsat frivilligt socialt arbejde og fungerer som selvhjælpsforeninger, der er både rådgivere og mødeforum for personer med funktionsnedsættelser.

Centret udarbejder årligt en statusberetning over ligebehandlingen af handicappede, som gransker hver sektors politiske udvikling og efterlevelse af ligebehandlingsprincippet.

I 1993 etableres en række videnscentre, der har til opgave at indsamle og formidle specialviden på handicapområdet for at understøtte bl.a. kommuners og amters indsats.

I 2007 skal der gennemføres en strukturreform, der indebærer en omfattende kommunal opgaveovertagelse i forhold til indsatser på beskæftigelses-, undervisnings- og socialområdet mv. for personer med funktionsnedsættelser. Som noget nyt skal alle kommuner oprette et handicapråd.

Forståelse af ligebehandling på handicapområdet

Statistikker viser, at en betydeligt stor andel af de funktionsnedsatte personer i Danmark er socialt, fysisk og økonomisk marginaliseret. Endvidere er den retslige beskyttelse af funktionsnedsatte borgeres ligebehandling

minimal i sammenligning med øvrige diskriminationsområder. Et arbejde for sikring af ligebehandling af personer med funktionsnedsættelser er derfor yderst nødvendigt.

På handicapområdet er *ligebehandling* knyttet direkte til 4 nøglebegreber i dansk handicappolitik: *Handicapbegrebet*, *Kompensation*, *Sektoransvar* og *Solidaritet*.

Ligebehandlingsprincippet konstitueres således af de øvrige begreber om handicap, kompensation, sektoransvar og solidaritet.

Handicapbegrebet: Ligebehandling bliver et dynamisk begreb, når det defineres ud fra et dynamisk handicapbegreb og ud fra udviklingen i samfundet generelt. Når handicapbegrebet udvider og forandrer sig, gør ligebehandlingsprincippet det således tilsvarende. De dynamiske karakteristika ved handicapbegrebet betyder blandt andet, at der ikke findes en fast definition af begrebet, og dermed ejheller en liste over, hvilke funktionsnedsættelser, der giver særlige handicapbetingede rettigheder. Der er dog bred opbakning bag begrebet "det miljørelaterede handicapbegreb"⁵⁷: Inden for dette begreb betyder betegnelsen 'handicap': *tab eller begrænsninger af muligheder for at deltage i samfundslivet på lige fod med andre*.

'Det miljørelaterede handicapbegreb' beskriver således relationerne mellem en person med funktionsnedsættelser og vedkommendes omgivelser. Formålet med denne betegnelse er at sætte fokus på mangler ved omgivelserne og mange af de i samfundet iværksatte aktiviteter, som for eksempel fysisk tilgængelighed, holdninger, information, kommunikation og uddannelse, der forhindrer personer med funktionsnedsættelser i at deltage på lige vilkår med andre. Altså stilles der skarpt på, at det er barriererne i samfundet, der gør, at en person med funktionsnedsættelser bliver handicappet. I stedet for at se et handicap som en fejl, der "bor" i den enkelte person, skal handicappet ses som konsekvens af, at samfundet ikke er fuldt ud indrettet, så alle grupper af borgere kan deltage på lige fod. For eksempel er en kørestolsbruger, der skal op på 1. sal i et hus, først handicappet, hvis der ikke er en elevator eller en lift. De samfundsskabte barrierer forandres via de *kollektive tiltag*; det vil sige, at samfundet i sin planlægning inkluderer hensyn til personer med funktionsnedsættelser, fx indretter transportmidler, hjemmesider, toiletter og boliger således, at de også kan be-

57) Begrebet bygger på FN's Standardregler om Lige Muligheder for Personer med handicap (1993)

nyttes af fx blinde og kørestolsbrugere.⁵⁸ Herudover søges forandringer via holdningspåvirkende kampagner mv.

Ligebehandling tilsiger i fortsættelse heraf, at personer med funktionsnedsættelser individuelt skal kompenseres for deres funktionsnedsættelser for at opnå et lige udgangspunkt med ikke-handicappede. Det skal understreges, at ligebehandling i mange tilfælde betyder forskelsbehandling inden for handicapområdet. Det vil sige, at der som udgangspunkt må gøres forskel på mennesker med forskellige funktionsevner, inden for én handicapgruppe og på tværs af handicapgrupper, for at sikre lige muligheder.

Kompensationsprincippet indebærer, at samfundet tilbyder en række ydelser og hjælpeforanstaltninger til personer med funktionsnedsættelser med det formål individuelt at begrænse og udligne konsekvenserne af den nedsatte funktion mest muligt. Kompensationen kan bestå i *individuelle personlige ydelser* (for eksempel kørestol, høreapparat, hjælpere, kontant-ydelser, boligindretning, arbejdspladsindretning mv.) eller *parallelle tilbud* (for eksempel skriftlige pjecer i parallelversion på punktskrift eller lyd-bånd). Kompensationen skal sikre personer med funktionsnedsættelser et så lige udgangspunkt som overhovedet muligt. Kompensationsprincippet er formaliseret og implementeret gennem en lang række støtteordninger i forskellige sektorer, som personer med funktionsnedsættelser har lovgivningsmæssigt krav på, hvis de i øvrigt opfylder betingelserne.

Sektoransvarlighedsprincippet indebærer, at ansvaret for ligebehandling af personer med funktionsnedsættelser inden for hver samfundssektor entydigt placeres hos den myndighed, der i øvrigt har ansvaret for det pågældende område. Herigennem skal hver sektor sikre, at de tilbud, services og produkter, som sektoren yder, er tilgængelige for personer med funktionsnedsættelser. For at kunne opnå fuld deltagelse i samfundslivet for funktionsnedsatte personer må alle sektorer involveres og påtage sig sin del af ansvaret for, at princippet om ligebehandling gennemføres. Det er bl.a. antagelsen, at de, der har ansvaret for opgaven generelt, har de bedste forudsætninger for at løse opgaven for samtlige borgere. For eksempel bør det være sådan, at det ikke er socialforvaltningen, der bevilger tolk i forbindelse med aftenskoleundervisning, men undervisningssektoren. Således bør handicappolitik være samfundspolitik og ikke social- eller sundhedspolitik.

58) Nogle foretrækker her at benytte begrebet Universelt Design.

Solidaritetsprincippet indebærer, at handicapbetingede merudgifter skal afholdes af samfundet og f.eks. betales via skatteopkrævning. Personer med funktionsnedsættelser skal betale for deres almindelige udgifter ved deltagelse i samfundet, f.eks. deres egen biografbillet, mens samfundet solidarisk dækker udgiften til førerhunden eller kørestolen og evt. en nødvendig ledsager. Solidaritetsprincippet betyder således, at støtteforanstaltninger og handicapkompenserende ydelser finansieres solidarisk via skattesystemet. Det indebærer, at tildelingen af compensation principielt er gratis for den enkelte person med funktionsnedsættelser og dermed uafhængig af indkomst og formue.

Former for diskrimination udbredt på handicapområdet

Diskrimination af personer med funktionsnedsættelser retter sig såvel mod enkeltpersoner som mod grupper af personer med funktionsnedsættelser og udøves både på et direkte og et indirekte plan. Der er mange personer med funktionsnedsættelser, som oplever direkte diskrimination sammenlignet med andre borgere. Det gælder f.eks. i forhold til at kunne vælge bolig, fritidstilbud, benytte offentlig transport som f.eks. skib, fly, tog, bus eller taxa.

Ikke-handicappedes holdninger til personer med funktionsnedsættelser er stadig et meget vigtigt område at belyse i forsøget på at bekæmpe både den direkte og den indirekte diskrimination. Erfaringer fra handicapområdet tyder på, at megen diskrimination af personer med funktionsnedsættelser har baggrund i uvidenhed om handicappede, i manglende opmærksomhed på den måde, hvorpå man behandler personer med funktionsnedsættelser, samt fordomme over for deres evner. Det er derfor en væsentlig forudsætning for ligebehandling af personer med funktionsnedsættelser, at befolkningen som helhed har indblik i og forståelse for de vilkår, der gælder for personer med funktionsnedsættelser.⁵⁹

Indirekte diskrimination er udbredt, idet mange personer med funktionsnedsættelser stadig udelukkes fra for eksempel uddannelse og beskæftigelse på grund af mere eller mindre bevidste praksisser, krav, kriterier og holdninger, der dikterer en norm, som mange funktionsnedsatte personer ikke kan honorere. Det kan f.eks. være et generelt krav om, at alle ansatte inden for en branche skal kunne løbe 2.000 meter – uanset om det har betydning for alle jobfunktioner. På handicapområdet, såvel som på de andre

59) Olsen 2000

diskriminationsområder, omfatter diskriminationsbegrebet både et krav om formel og reel ligebehandling. Diskrimination opstår, idet der ikke bliver gjort forskel mellem de forskellige former for funktionsnedsættelser

Kerneproblemer med diskrimination inden for handicapområdet

En lang række kerneproblemer gør sig gældende på handicapområdet. Nedenstående er en gennemgang af de forskellige områder, hvorpå diskrimination eller anledning til diskrimination er en realitet.

Beskæftigelsesområdet

Der forekommer i dag en stor ledighedsprocent blandt personer med funktionsnedsættelser. Erhvervsdeltagelsen for personer med funktionsnedsættelser ligger i år 2004 omkring 50 procent,⁶⁰ hvor befolkningens generelle deltagelse til sammenligning er 75-85 procent. Det skal understreges, at de ca. 50 procent omfatter alle personer med funktionsnedsættelser, også personer uden nedsættelser i arbejdsevnen. Den forholdsvis lave deltagelsesprocent forekommer blandt andet på baggrund af, at mange arbejdspladser er fysisk utilgængelige og direkte forbeholdne over for at ansætte personer med funktionsnedsættelser. Både hos arbejdspladsernes ledelse og medarbejdere findes fordomme over for personer med funktionsnedsættelser, og generelt er det et problem, at man i arbejdslivet ikke kender til det offentliges kompensationsmuligheder. Endvidere er private virksomhedsledelser mindre rummelige og udviser mindre social ansvarlighed end offentlige.

Dansk lovgivning er ligeledes et centralt problem, hvor konkrete tiltag i forhold til love om handicappede burde gennemføres. Her kan nævnes:

Fleksjobordningen, hvori en række punkter er anderledes end for andre lønmodtagere. For eksempel er der et manglende incitament til at forhale "efterlønsafgang" (fleksydelse), fortsat indbetaling til fleksydelse efter overgang til fleksydelse og manglende mulighed for lønforsikringer gennem a-kasse eller fagforbund.

Mentorordninger kan ikke anvendes til fleksjobbere på trods af, at der kan være et behov, og at ordningen ville være et godt redskab.

Personlig assistance til *personer med handicap i erhverv* er en ordning, som i sig selv er diskriminerende, idet det ikke er alle handicapgrupper, der kan anvende ordningen (her kan nævnes personer med kognitive handicap).

60) Clausen m.fl. 2004: 3.

Tilgængelighed i forhold til teknologi er det vigtigt generelt at være opmærksom på, idet det kan være faretruende diskriminerende, hvis arbejdspladser ved udvikling eller køb af IT-systemer ikke er opmærksomme på tilgængeligheden. Arbejdsformidlingens landsdækkende jobnet.dk er et eksempel på problemer med tilgængelighed, på trods af at det er et lovkrav, at alle ledige skal oprette et cv i databasen.

Uddannelsesområdet

På uddannelsesområdet efterlyses overordnet en implementering af sektoransvarsprincippet for hele uddannelsesområdet – hvor der især har vist sig at være mangler på efter- og videreuddannelsesområdet og på folkeoplysningsområdet. En ting er, at Undervisningsministeriet pålægger uddannelsesinstitutioner opgaver og ansvar, noget helt andet er, om institutionerne reelt tager opgaven på sig. Derfor synes en forankring af opgaveløsninger og ansvarsområdet nødvendig. Næste skridt bør være en opfølgning på eksisterende ordningers reelle funktionsniveau. Et vedvarende arbejde for at sikre, at ændringer og nye ordninger reelt er brugbare for personer med funktionsnedsættelser, bør ligeledes gøre sig gældende.

Basale rettigheder til uddannelse ønskes sikret, og man foreslår på handicapområdet, at der oprettes en decideret ungdomsuddannelse, som sikrer, at alle unge får lige adgang til uddannelse efter grundskolen. Tilfældet er i dag, at især unge med betydelige funktionsnedsættelser i høj grad er udsat for mangel på eller nedskæringer i uddannelses tilbud. Endvidere skal folkeskolelærere – unge som ældre – bibringes langt bedre specialpædagogiske kompetencer. Desuden bør der udarbejdes en central plan for ombygning af grundskolerne, så de bliver tilgængelige.

Grundlæggende bør der inden for uddannelsesområdet arbejdes for at udbrede en generel accept af, at ingen er 'u-underviselig'.

Socialområdet

Der er store problemer med sociallovgivningens bestemmelser. Helt overordnet er det et problem, at støtte til realisering af lige muligheder for den enkelte er baseret på en skønsbaseret lovgivning med rige muligheder for ulige fortolkninger. Blandt andet er der uklarheder i paragrafferne, ligesom de i praksis bruges meget forskelligt i kommunerne. Ligeledes er der problemer med organiseringen af indsatsen, og borgeren kan risikere at komme i klemme mellem to afdelinger i den samme kommune eller mellem kommunen og amtet. Som følge deraf er der behov for en bedre ko-

ordinering i kommunerne, blandt andet via interne retningslinjer, fælles adgang til sagsmapper og sparring mellem medarbejderne.

Integration af børn og voksne med funktionsnedsættelser er endvidere et centralt socialt problem. Integrationen af funktionsnedsatte børn i børnehaver fungerer ikke optimalt, og personalet mangler kvalifikationer og viden om handicapproblematikker. Personer med funktionsnedsættelser er ligeledes i meget ringe grad integreret i frivillige organisationer og i foreningslivet.

Sundheds- og psykiatriområdet

Inden for sundheds- og psykiatriområdet arbejder man imod den særlovgivning, der er rettet mod enkelte sygdomsgrupper og ligeledes imod brugen af farlighedsindikation som grundlag for tvangsindlæggelse eller tvangsbehandling. Brugen af farlighedsindikation som grundlag for tvangsindlæggelse og administrativ indlæggelse af 'farlige' sindssyge bør undgås, idet den i udgangspunktet er diskriminerende.

Ventelister er endvidere et stort problem på dette område. Den 1. april 2003 ventede ca. 1.900 børn og unge på psykiatrisk undersøgelse eller behandling.

Det er endvidere et faktum, at personer med funktionsnedsættelser ikke har samme muligheder som andre for f.eks. at modtage behandling i udlandet, bl.a. pga. manglende tilbud om ledsagelse.

Sidst men ikke mindst skal problematikker i forhold til anvendelsen af tvangsbehandling indenfor psykiatrien nævnes. Således har Europarådet og IMR kritiseret anvendelsen af længerevarende tvangsfiksering samt personel og fysisk skærmning overfor personer, som ikke har givet samtykke hertil. Begge sanktionsformer anses som alvorlige indgreb i den personlige integritet og frihed. Tvangsbehandling såsom langvarig tvangsfiksering og behandling med visse former for medicin og elektrochok kan resultere i mishandling og varige mén. Forbud mod anvendelse af tvangstiltag bør derfor iværksættes⁶¹.

Tilgængelighedsområdet

For at opnå en reel ligebehandling er det vigtigt at tale om begrebet 'tilgængelighed'. For at opnå fuld tilgængelighed for alle personer og derved

61) Statusrapport 2003, IMR

ligebehandling er det nødvendigt at arbejde for en

- sikring af lovfæstede krav til løsninger, der skaber adgang og tilgængelighed til de fysiske omgivelser i samfundet.
- sikring af løsninger inden for IT- og kommunikations-området, der sikrer, at alle, herunder personer med funktionsnedsættelser, kan få de nødvendige tilbud om informationer med mere.
- sikring af lige muligheder i forbindelse med digital forvaltning, både i forhold til at benytte digitale forvaltningssystemer og i forhold til at kunne fungere som ansat i den offentlige forvaltning.
- rummelighed for alle grupper af personer med funktionsnedsættelser – også personer, der ikke umiddelbart eksponerer funktionsnedsættelser (herunder stomibrugere stammere, personer med let psoriasis m.fl.)
- sikring af lige muligheder for at benytte kollektive transportmidler for personer med funktionsnedsættelser.
- sikring af funktionsnedsatte personers muligheder for i videst mulig udstrækning at benytte friluftsfaciliteter med mere.

Kerneproblemstillingerne ændres løbende, blandt andet som konsekvens af påvirkning fra det internationale samfund og det internationale samarbejde. Den største direkte indflydelse på dansk lovgivning kommer fra EU i form af diverse EU-direktiver, der i nogle tilfælde går videre end dansk lovgivning i bestræbelserne på ligebehandling.

Samspillet mellem handicapområdet og andre diskriminationsområder

Alder

På handicapområdet er der tradition for at arbejde sammen med ældreområdet, da de barrierer, som personer med funktionsnedsættelser møder i samfundet, i høj grad også opleves af ældre personer. Der er fokus på spørgsmål om tilgængelighed, hvor man ved at arbejde sammen med aldersområdet kan opnå bedre løsninger og flere ressourcer, idet man arbejder med et bredere perspektiv på tingene. Den aktuelle implementering af EU's beskæftigelsesdirektiv i dansk lovgivning er et yderligere motiv til at videreudvikle dette samarbejde.⁶²

62) Direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000 om ligebehandling mht. beskæftigelse og erhverv skal senest være gennemført 3.12.2006, som et lovfæstet forbud. *Formålet med direktivet er at undgå forskelsbehandling af arbejdstagere på grund af religion, tro, handicap, alder eller seksuel orientering.*

Køn

Kvinder med funktionsnedsættelser har gennem en årrække haft et samarbejde med kvindeorganisationerne. Dette samarbejde er af stor betydning, da kvinder med funktionsnedsættelser i høj grad potentielt kan opleve at blive dobbeltdiskrimineret. Det er dog ofte funktionsnedsættelsen, der er fokus på som diskriminationsgrund, selvom det måske i højere grad er kønsdiskrimination, den pågældende har oplevet. Ofte kan man ikke i en situation med dobbeltdiskrimination skelne det ene fra det andet, hvorfor det er vigtigt at fokusere på begge aspekter.

Race og etnicitet

Etniske minoriteter med funktionsnedsættelser møder samme barrierer som andre personer med funktionsnedsættelser. Problemer med at tale det danske sprog kan dog skabe yderligere barrierer, hvorfor de måske ikke får den korrekte information og viden om kompensationsmuligheder m.m. Et samarbejde mellem områderne vil kunne skabe den behørig opmærksomhed på etniske minoriteter med funktionsnedsættelser, og man vil derved få større viden og erfaringsgrundlag for, hvilke behov de har, og om disse er anderledes end funktionsnedsatte etniske danskeres behov, hvilket meget tyder på. Handicapområdet er i gang med at opstarte projekter særligt rettet mod etniske minoriteter.

Religion og tro

Der er intet samarbejde i gang mellem disse to områder. Vidensudveksling efterlyses dog, da visse religiøse overbevisninger indeholder myter om, at funktionsnedsættelser er en straf fra gud. Samarbejde og dialog på tværs vil i høj grad udfordre disse myter og måske i sidste ende komme dem til livs.

Seksuel orientering

For homo- eller biseksuelle med funktionsnedsættelser er samarbejde vigtigt for at være i kontakt med folk i lignende livssituationer. I nogle tilfælde kan det være at personen ønsker at fremhæve den ene identitet frem for den anden, hvorfor det er vigtigt at have fora, hvor det er aspekter af seksualiteten, der lægges vægt på og tales om. Der er dog ikke i dag mange tilbud til homo- eller biseksuelle med funktionsnedsættelser.

Delkonklusion

Ligebehandling er på handicapområdet knyttet til fire nøglebegreber i dansk kontekst: Handicapbegrebet, Kompensation, Sektoransvarlighed og Solidaritet. Disse begreber indeholder refleksioner om, hvordan man kan skabe et så lige udgangspunkt for personer med funktionsnedsættelser

som overhovedet muligt. Det inkluderer en forståelse af, at det er barriererne i samfundet, der skaber kategorien 'handicappet'. Det er vigtigt gennemgående at være opmærksom på, at personer med funktionsnedsættelser har forskellige behov, alt afhængigt af den/de funktionsnedsættelser, de har, hvorfor man må sikre ligebehandling med henblik på individuelle behov.

Endvidere skal personer med funktionsnedsættelser kompenseres for funktionsnedsættelserne for at sikre et så lige udgangspunkt med ikke-handicappede som muligt. Alle sektorer i samfundet skal involveres og stilles til ansvar for, at compensation og princippet om ligebehandling gennemføres, og endelig skal der være solidarisk finansiering af handicapbetingede merudgifter. Dette vil hjælpe til at nedkæmpe den indirekte diskrimination, der i høj grad eksisterer. Men samtidig skal man sørge for at synliggøre og mindske den holdningsmæssige diskrimination, der gør sig gældende på baggrund af uvidenhed og fordomme om funktionsnedsatte personers evner. Kerneproblemer med diskrimination, beskrevet i denne sammenhæng, forekommer på beskæftigelsesområdet, uddannelsesområdet, socialområdet, sundheds- og psykiatriområdet og endelig tilgængelighedsområdet. Tværgående samarbejde med andre diskriminationsgrupper har gennem den seneste tid udviklet sig og ønskes fortsat udviklet.

Køn

Emancipationshistorisk indledning

Diskrimination på grund af køn har historisk set været ensbetydende med diskrimination af kvinder. Begrebet køn har været synonym for kvinde og begrebet menneske synonym for mand. I FN-sammenhæng er denne dualisme videreført og manifesteret ved oprettelse af de to parallelle kommissioner Kvindekommisionen og Menneskerettighedskommissionen. Først på FN's fjerde kvindekonference, afholdt i Beijing i 1995, blev det vedtaget, at kvinders rettigheder er menneskerettigheder, og at menneskerettigheder er kvinders rettigheder.

Men emancipationshistorien har rødder flere hundrede år tilbage, idet patriarkalske strukturer⁶³ op gennem historien er blevet udfordret på for-

63) Patriarkat: En samfundsstruktur, hvor mænd dominerer og kvinder er underordnet mændene. Begrebet dækker bredere i dag og betegner alle samfundsforhold, hvor kvinder ikke er ligestillet med mænd.

skellig vis. I midten af 1800-tallet organiserede kvindegrupper i USA sig for at kæmpe for kvinders rettigheder med henvisning til uafhængighedserklæringens udsagn om, at alle er født lige og med samme umistelige rettigheder,⁶⁴ og i Europa udviklede kvindebevægelsen sig op gennem det 19. århundrede. I Danmark startede kvindeemancipationsbevægelsen omkring grundlovsdebatten i 1840'erne, og de første kvindeorganisationer så dagens lys i 1870'erne. I 1899 blev en række kvindeforeninger efter amerikansk forbillede samlet i paraplyorganisationen Kvinderådet,⁶⁵ som i dag tæller 50 organisationer og mere end en million medlemmer.

Feminismen blev den ideologi, der skulle bære kampen mod diskrimination af kvinder. Målet var og er at afskaffe diskrimination og undertrykkelse af kvinder for dermed at eliminere patriarkatet og sikre kvinder andel i demokratiet. Feminismen var bredere i sin tilgang end stemmeretsbevægelsen, der alene knyttede an til de borgerlige og politiske rettigheder. En ny feministisk kulturrevolution startede i 1970'erne, hvor den patriarkalske orden, både i det private og det offentlige liv, blev udfordret med Rødstrømpebevægelsen som hovedaktør.⁶⁶ Udviklingen af kvinde- og kønsforskningen tog fart på landets universiteter og resulterede i dannelsen af forskningsmiljøer, der gradvist blev statsstøttet – herunder blev der allokert midler til særlige forskningsprogrammer og ansat en koordinator for kvinde- og kønsforskningen. I forlængelse af 1970'ernes kvindeoprør opstod tillige Mandebevægelsen, hvis aktiviteter i høj grad koncentrerede sig om at arbejde for mænds vilkår og rettigheder som fædre.

I dag inkluderer begrebet kønsdiskrimination både mænd og kvinder, og den statslige ligestillingspolitik er tilført kønsmainstreamingstrategiens⁶⁷ fokus på begge køn. Strategien om at integrere kønsaspekter og reflektere

64) Det første kvindekongvent blev holdt i USA 1848.

65) Kvinderådet hed fra sin start Dansk Kvinderåd/Women's Council in Denmark, senere Danske Kvinders Nationalråd og siden 1999 Kvinderådet. Jf. Hanne Dam: *På trods – 100 års kvindehistorie*, Danske Kvinders Nationalråd, København 1999.

66) Rødstrømpebevægelsen var en kvindebevægelse, der opstod i kølvandet på kvindernes indtog på arbejdsmarkedet. Den var båret af radikale kvindegrupper, der gjorde op med datidens kønsbestemte arbejdsdeling såvel ude som hjemme og forsøgte at skabe dialog og solidaritet mellem kvinder på tværs af sociale og uddannelsesmæssige skel. Ingen kvindekamp uden klassekamp – ingen klassekamp uden kvindekamp, lød parolen.

67) Mainstreamingsstrategien blev vedtaget på FN's Fjerde Verdenskvindekonference i 1995 i Beijing og går ud på, at staterne forpligter sig til at indarbejde ligestillingshensyn i al politik og planlægning med det formål at forhindre negativ forskelsbehandling på grund af køn. Kønsmainstreamingprincippet fremgår af dansk lovgivning – Lov om ligestilling af kvinder og mænd vedtaget i maj 2000.

over kønnets betydning på alle niveauer i den offentlige administration, hvor bekæmpelse af negativ forskelsbehandling er i centrum, kombineres med mulighed for særlige foranstaltninger til fremme af ligestilling mellem kvinder og mænd.

Juridisk myndiggørelse

Første skridt frem mod ligebehandling af kvinder og mænd var at få anerkendt kvinder som selvstændige individer. Juridisk myndiggørelse, ret til erhverv og adgang til uddannelse var centrale krav. Senere kom kampen for politiske rettigheder og kvinders ret til at bevare individuelle rettigheder ved indgåelse af ægteskab med en mand. Kvinders rettigheder i forhold til forældremyndighed, skilsmisse og lige løn kom langt senere, ligesom kvinders seksuelle og reproduktive rettigheder – herunder adgang til abort.

Af milepæle skal nævnes 1857, hvor ugifte kvinder bliver myndige, og døtre får arveret på linje med sønner. I 1875 får kvinder adgang til at tage studentereksamen og til landets universiteter. I 1880 får gifte kvinder rådighed over egen indtægt, og i 1899 får de samme myndighed som ugifte kvinder. I 1908 fik kvinder stemmeret og valgbarhed til kommunalvalg og i 1915 til Rigsdagen. I 1920'erne fik kvinder adgang til ansættelse på hele det offentlige arbejdsmarked, og gifte kvinder fik forældremyndighed over egne børn samt ret til at få forældremyndighed ved skilsmisse. Kvinders rettigheder var også på den globale dagsorden, og senere afspejlede både FN's og Europarådets menneskerettighedserklæring den øgede anerkendelse af kvinder som fuldgyldige borgere.

I 1965 blev Kvindekommissionen nedsat,⁶⁸ men først ti år senere blev det første statslige organ til fremme af ligestilling af mænd og kvinder nedsat. Ligestillingsrådet var den første offentlige institution, der skulle overvåge ligebehandling af kvinder og mænd. Den statslige ligestillingspolitik tog gradvist form med vedtagelse af fri abort, lov om ligeløn, lov om ligebehandling, ophævelse af sambeskatning, barselsorlov til mænd og lov om fælles forældremyndighed.

68) Statsminister Jens Otto Krav nedsatte i 1965 en kommission med Edel Saunte som formand. Kommissionen skulle kortlægge kvinders stilling i Danmark og pege på mulige anvisninger til at forbedre kvinders stilling. Afrapporteringen i 1974 mundede ud i etableringen af Ligestillingsrådet i 1975, hvor arbejdsmarkedets parter samt kvindeorganisationerne fik sæde.

Som følge af de fire internationale konferencer om kvinders stilling fra 1975-95 og udviklingen af det europæiske samarbejde blandt andet i Nordisk Ministerråd og EU's regi blev der sat fokus på kvinders og mænds reelle ligestilling såvel i den offentlige som i den private sfære. Som følge af FN's Fjerde Verdenskvindekonference i 1995 i Beijing nedsatte statsministeren et udvalg, der skulle komme med forslag til en revitalisering af den statslige ligestillingsstruktur. I maj 2000 blev en ny struktur vedtaget og den første ligestillingsminister udpeget.⁶⁹ Strukturen havde tre ben, dels en departemental afdeling til ministerbetjening, dels et videnscenter for ligestilling og dels, på forsøgsbasis, et klagenævn. Kort tid efter regeringsskiftet i 2001 blev Videnscentret dog nedlagt⁷⁰ og Ligestillingsnævnet blev gjort permanent.

Forståelse af ligebehandling på området køn

På trods af, at den danske lovgivning er kønsneutral og giver samme rettigheder til kvinder og mænd, viser statistikkerne, at kvinder og mænd ikke reelt har opnået ligestilling i det danske samfund. Det er et lovkrav, at kvinder og mænd skal behandles lige; men strukturelle barrierer og rester af patriarkalsk tænkning betyder, at der fortsat foregår en marginalisering af kvinder i forhold til samfundets magtcentre. Hertil kommer, at kvinder udsættes for overgreb i form af kønsspecifik vold og seksuel udnyttelse.

Ligestilling, og ikke ligebehandling, er nøglebegrebet inden for det kønspolitiske område.

Kønsræssig ligestilling indebærer, at kvinder og mænd skal opnå resultatlighed. Kønsbestemte uligheder, sociale, politiske, økonomiske og kulturelle, skal elimineres gennem fjernelse af alle former for diskrimination mod kvinder eller mænd.⁷¹ Diskrimination på grund af køn er ikke som andre diskriminationsområder et spørgsmål om majoritetssamfundets pligt til at sikre en minoritetsgruppes rettigheder, men et spørgsmål om at eliminere et over-/underordningsforhold mellem to grupper, der numerisk er lige store. De to køn konstrueres forskelligt og tillægges forskellige egenskaber, hvilket resulterer i en kønsbestemt arbejdsdeling både på arbejds-

69) Ligestillings- og boligminister Jytte Andersen, Socialdemokratiet. Lov om ligestilling, maj 2000.

70) Da Venstre og Det konservative Folkeparti dannede regering i november 2001, blev Ligestillingsloven ændret og Videnscenter for Ligestilling nedlagdes i 2002. Centret blev videreført uden statslige tilskud som Center for Ligestillingsforskning ved Roskilde Universitetscenter.

71) Jf. FN's Kvindekonvention, 1979.

markedet, i familien og i samfundet generelt. Den kønsmæssige forskel giver sig udslag i en skæv magtfordeling og en skæv fordeling af ressourcer, og det er den kønsbestemte diskrimination, der skal bekæmpes.⁷²

Når man taler om arbejdet for ligestilling, opererer man med forståelser af ligestilling på forskellige niveauer. Der er kampen for ligestilling af kvinder *med* mænd, som retter sig mod at få kvinder og mænd anerkendt som ligeværdige personer. Kvinder har op gennem historien krævet samme myndighed som mænd for dermed at blive ligestillet med mænd – deraf 'ligestillingspolitikken'. Ligestillingspolitikken sigter mod resultatlighed; "gender equality" for eksempel, i form af ligeløn for samme arbejde og arbejde af samme værdi, eller i form af paritet i bestyrelser og parlamenter. Sideløbende er der den del af ligestillingspolitikken, der handler om at gennemføre kønsmainstreaming, hvilket indebærer, at der skal tages hensyn til både kvinders og mænds behov.

'Fremme af ligestilling' er en formulering, der bruges til at indfange den proaktive proces hen imod 'ligestilling' af de to køn. Den er baseret på en erkendelse af, at kvinder og mænd i dag er ulige stillet. For at fremme ligestilling kan det være nødvendigt at kompensere for det eksisterende ulige forhold. Særlige foranstaltninger – at man behandler de to køn forskelligt for at opnå reel ligestilling – kan bruges som et værktøj for ligestilling. 'Positiv særbehandling' kan for eksempel være at favorisere det underrepræsenterede køn ved lige kvalifikationer (f.eks. mandlige pædagoger eller kvindelige professorer), eller det kan være mere manifesterende i form af kvoter og kønskvotering.

Arbejdet for kønsligestilling foregår som sagt tillige på et andet niveau. Her handler det ikke blot om kvinders, men også om mænds, rettigheder. I kønspolitikken er det helt enkelt, at de to sociologiske grupper 'kvinder' og 'mænd' skal ligestilles med hinanden. Der er de seneste årtier forekommet flere eksempler på, at mænd kræver at blive ligestillet med kvinder, jævnfør debatten om forældremyndighed og fædreorlov. Ligestilling er tæt forbundet med 'empowerment' og med 'mainstreaming' – altså at kvinder såvel som mænd skal have lige værdighed, muligheder, vilkår, indflydelse og magt. Vejen går over første niveau, der, som før nævnt, drejer sig om, at

72) Ligestilling betyder ikke at være 'ens', men at være 'lige'. Det modsatte af lige er at være ulige. Det modsatte af at være 'ens' er at være 'forskellig'. For en nærmere diskussion af dette forhold se Drude Dahlerup og Anette Borchorst: *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*, Samfundslitteratur, 2003.

kvinder skal ud af en marginaliseret position og ind i hovedstrømmen (på linje med mænd). Men alt i alt arbejdes der med en ligestillingsforståelse, der inkluderer både kvinder og mænds *lige stilling* i samfundslivet. En mainstreaming af begge køns interesser og behov på alle niveauer i al politik og planlægning skal iværksættes for at sikre ligestilling af mænd og kvinder.

Former for diskrimination udbredt på området køn

Ligesom på andre diskriminationsområder foregår kønsdiskrimination både direkte og indirekte. Et eksempel på direkte diskrimination kan være, at man foretrækker det ene køn frem for det andet til bestemte jobtyper. Indirekte diskrimination kan eksempelvis ses deraf, at kun få kvinder besidder lederposter inden for politik og i erhvervslivet. Tilfælde af direkte kønsdiskrimination forekommer, men indirekte diskrimination er langt mere udbredt. Domsafsigelser og forskning har dokumenteret, at tilsyneladende kønsneutrale bestemmelser eller praksisformer i flere tilfælde har indirekte diskriminerende virkninger. Problemet er hyppigst dokumenteret på lønområdet og i ansættelsesforhold i relation til kvinders graviditet og afholdelse af barselsorlov.

Af andre former for kønsdiskrimination kan nævnes seksuel chikane. Tilfælde af denne diskriminationsform forekommer såvel indenfor som udenfor arbejdsmarkedet og er i øvrigt et stigende problem i grundskolen.⁷³ I arbejdsmarkedssammenhænge rapporteres blandt andet om kønsbaseret chikane og overgreb på kvinder, der er ansat i mandsdominerede jobs – senest dokumenteret ved en undersøgelse af arbejdsforholdene i forsvaret.⁷⁴

Kerneproblemer med diskrimination inden for området køn

Ulige repræsentation

I et demokratisk deltagelsesperspektiv er der fortsat tale om kønsmæssig ubalance. I de politiske magtcentre udgør kvinders andel på lokalpolitisk niveau 27 procent og på nationalt plan 37 procent.⁷⁵ I økonomiske og administrative beslutningscentre er kvindeandelen lav – f.eks. er der kun 4-7

73) <http://www.av.se/amnessidor/skolweb/regler/skallvara/mobbning1.asp>

74) "Undersøgelse af forekomst og oplevelse af kønskrænkende adfærd i forsvaret, Hovedresultater" af Bente Øhrstrøm, Jørgen Eriksen og Louise Knudsen (maj 2003): Forsvarsakademiet, Institut for Militærpsykologi

75) www.lige.dk/kvinder-i-politik

procent kvindelige topchefer i det private erhvervsliv.⁷⁶ Endvidere er kun ti procent af professorerne på landets universiteter kvinder, og kun én ud af 19 departementschefer er en kvinde. Andelen af kvindelige ledere i arbejdsmarkedets organisationer er tilsvarende lav.⁷⁷

Kvinder er underrepræsenteret i samfundets magtpositioner, og dette faktum anses som et 'kerneproblem' indenfor kønsdiskriminationsproblematikken. Det kan konstateres, at kvinder i mindre grad end mænd har søgt lederstillinger eller i mindre grad har stillet op til politiske tillidshverv, men det betyder ikke, at deres underrepræsentation ikke kan afspejle diskrimination på grund af køn. En forklaring på kvinders umiddelbart lavere tilgang til topposter kan hænge sammen med, at det kønskulturelle klima i organisationer og institutioner ikke er lige tiltrækkende for begge køn.

Økonomisk ulighed

Et andet kerneproblem knytter sig til de økonomiske strukturer i det danske samfund, idet økonomisk ulighed fortsat er en realitet på det strukturelle plan. Kvinders livsindkomst er markant lavere end mænds. Det såvel vertikalt som horisontalt kønssegregerede arbejdsmarked er en vigtig forklaringsfaktor bag dette fænomen. Endvidere tjener kvinder generelt mindre end mænd, og det er primært kvinder, der har indtægtstab i forbindelse med barselsorlov. Lønforskellen mellem kvinder og mænd er 9-22 procent⁷⁸ i mændenes favør. Kvinder og mænds mulighed for at kombinere et familieliv med et arbejdsliv er en afgørende forudsætning for fremme af ligestilling. Børn i familien og det faktum, at kvinder er potentielle mødre, belaster kvinders erhvervs- og karrieremuligheder. Velfærdsydelseernes udformning og omfang, samt en ændring af virksomheders generelle syn på kvinder i den fødedygtige alder er afgørende for, om denne ulighed kan begrænses.

Kønsstereotyper

Stereotype og ofte stærkt seksualiserede fremstillinger i medierne af både kvinder og mænd er med til at reproducere kønsmæssig ulighed. En reducere af kvinder til serviceudbydere i familie- og intimsfæren, samt den stærkt udbredte pornificering i det offentlige rum er med til at fastholde kvinder i et underordningsforhold over for mænd. Samtidig er den stereo-

76) www.lige.dk (tema: Kvinder i Ledelse)

77) www.lige.dk (tema: Kvinder i Ledelse)

78) Kvinders andel af mænds løn efter arbejdsfunktioner 2002: privatansatte 78 procent, kommunalt ansatte 83 procent, statsansatte 91 procent Kilde www.statistikbanken.dk

type fremstilling af mænd som seksuelt aggressive, voldelige, konkurrence-mindede og mindre omsorgsfulde end kvinder med til at indskrænke det råderum, mænd har. Hvis kønsopdelingen og den eksisterende ulighed mellem kvinder og mænd skal ændres, er det essentielt at flytte grænserne for, hvad personer af henholdsvis det ene og det andet køn kan, må og bør – dvs. udfordre og om nødvendigt bryde med de dominerende kønsstereotype normer og forestillinger om køn og ikke mindst forestillingerne om sammenhængen mellem køn og kvalifikationer.

Køn og Vold

En sidste kerneproblematik, der skal nævnes her,⁷⁹ er forholdet mellem køn og vold. Vold er et centralt felt i forhold til ligestilling mellem kvinder og mænd, idet volden udtrykker magtrelationer og handlemønstre, som er forskellige for kvinder og mænd. Mænds vold mod kvinder er et manifest problem både i samfundet generelt og i krigssituationer, hvor voldtægt af kvinder bruges som strategisk våben. Vold bruges til at regulere kvinders adfærd og seksuelle råderum. Desuden afspejler den kønsspecifikke vold, hvilke rammer der eksisterer for at udfolde henholdsvis kvindelighed og mandlighed i et givent samfund. Mænd er nøglepersoner både som ofre for fysisk vold og som voldsudøvere, og risikoen for at blive udsat for fysisk vold er størst for unge mænd mellem 16-24 år. Kvinder er derimod nøglepersoner, når det gælder udsathed for seksualiseret vold, hvad enten det er incest, voldtægt eller andre seksuelle overgreb, og vold i hjemmet kan også altovervejende karakteriseres som værende mænds vold mod kvinder og børn.⁸⁰ Man kan tale om, at kvinders værdighed ikke respekteres på linie med mænds. Handel med kvinder til prostitution, hustruvold, incest, voldtægt og pornificering i det offentlige rum er alle indikatorer på manglende respekt for kvinders menneskerettigheder.

Samspejlet mellem området køn og andre diskriminationsområder

Ligestillingslovgivningen har i et retshistorisk perspektiv handlet om kønsdiskrimination og ligestilling mellem kvinder og mænd. Denne situation er siden forandret, idet der er lovgivet omkring en række andre diskriminationsfaktorer end køn, og ligebehandling er nu et bredt felt inden for lovgivningsområdet, som omfatter både race, etnicitet, seksuel oriente-

79) Mange flere kønsproblematikker gør sig gældende, men grundet strategiens omfang begrænses her til nogle enkelte, velvidende at mange flere eksisterer.

80) Rieck Sørensen 2001

ring, handicap og religion.⁸¹ Den aktuelle implementering af EU-ligebehandlingsdirektivet og EU-beskæftigelsesdirektivet i dansk lovgivning tilføjer yderligere aspekter til ligestilling i bredeste forstand. De nye bestemmelser på arbejdsmarkedsområdet er til dels sammenfaldende med den eksisterende lovgivning om kønsdiskrimination. Fra et kønsperspektiv er det derfor særligt interessant, hvordan hensynet til fremme af kønligestilling kan sammentænkes med minoritetsbeskyttelse og fjernelse af diskrimination på grund af alder.

Køn er en tværgående diskriminationsfaktor, der spiller sammen med andre diskriminationsfaktorer, idet alle personer har et køn, og den undertrykkelse der sker, får derfor et særligt udtryk, alt efter om det er en kvinde eller en mand, der diskrimineres på grund af alder, etnicitet, handicap, religion eller seksuel orientering. Samarbejde på tværs af diskriminationsområder er derfor yderst relevant og kan få strategisk betydning for det fremtidige arbejde med kønligestilling og kønsbaseret diskrimination.

Diskrimination kan forstærkes af, at flere diskriminationsfaktorer spiller sammen, men ofte fokuseres kun på én faktor. Derfor er et samarbejde med andre 'diskriminerede grupper' oplagt.

Alder

Alder har meget forskellig betydning for kvinder og mænd. I alle aldersgrupper er der markante kønsforskelle, som hænger sammen med tolkningen af henholdsvis en mands og en kvindes alder. Unge kvinder er seksuelle objekter for mænd i alle aldre, mens ældre kvinder ofte er marginaliseret og mindre attraktive i mænds øjne. Ældre mænd kan i højere grad bevare deres værdi også i kvinders øjne, såfremt de har magt, en økonomisk god position eller på anden måde besidder prestige. De patriarkalske strukturer er meget virksomme med hensyn til mærkning af de to køns kvaliteter i forskellige aldre.

Ældre kvinder diskrimineres ofte på grund af deres alder, og den ekspansive skønheds-/foryngelsesindustri er et symptom på dette faktum. I de se-

81) Her tænkes specielt på Racediskriminationsloven; Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., nr. 626 af 29.09.87, ændret med Lov nr. 433 af 31.05.00, og Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, nr. 459 af 12.06.96, ændret med LBK nr. 756 af 30.06.04. Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.

ner år er 'aldrig' dog også i stigende grad blevet et problem for mænd, så skønhedskirurgi og Viagra mv. er blevet et kommercielt svar på mænds ønske om at afbøde generne ved aldring.

På arbejdsmarkedet sker der diskrimination af både kvinder og mænd over en vis alder, hvilket kommer til udtryk ved faldende jobmuligheder, øget risiko for fyring og vedvarende arbejdsløshed.

Desuden er kvinder ofte fattigere i alderdommen end mænd, og den gennemsnitlige pension efter skat skønnes at være 5-15 procent lavere til kvinder end til mænd med samme uddannelsesniveau. Det kan hovedsageligt forklares med, at kvinder statistisk set lever længere end mænd, at kvinder er mere fraværende fra arbejdsmarkedet (barselsorlov, deltidsjob mv.) og endelig på grund af, at kvinder gennemsnitligt har lavere årsindkomster end mænd.⁸²

Forskellene mellem ældre kvinder og mænds økonomiske vilkår formindskes i disse år, hvor kvinder i stigende grad er aktive på arbejdsmarkedet på linie med mænd. Samtidig er enlige ældre kvinders sociale vilkår ofte væsentligt bedre end enlige mænds, idet mændene ofte er afhængige af andre for at klare simple dagligdags opgaver. Ældre mænd har en risiko for at blive isoleret i samfundet, fordi de ofte har svært ved at fastholde og udvikle netværk og sociale relationer.

Alder har følgelig relation til køn, og på dette grundlag er der oplagt muligheder for et samarbejde mellem disse to områder.

Handicap

Personer med funktionsnedsættelser møder de samme strukturelle kønsmæssige barrierer, som alle andre borgere i det danske samfund, men samtidig er der en tendens til at være 'kønsblind', når det gælder personer med funktionsnedsættelser. Funktionsnedsættelser overskygger ofte kønnet, og dermed træder kønsidentiteten i baggrunden, hvilket naturligvis er undertrykkende og marginaliserer personer med funktionsnedsættelser yderligere. Kønsidentiteten er en vigtig del af vores identitet, og i relation til at stifte familie og få børn er det et alvorligt problem, hvis kvinder og mænd med funktionsnedsættelser ikke betragtes som potentielle mødre og fædre

82) Redegørelse om Kvinders Pensionsmæssige Stilling 2003, Økonomi og Erhvervsministeriet

på linje med andre. Den magtbalance eller rettere ubalance, der eksisterer mellem kvinder og mænd generelt i det danske samfund, genfindes inden for gruppen af personer med funktionsnedsættelser. Det gælder kvinders manglende repræsentation i organisationernes top, og det gælder vold mod kvinder eller andre former for diskrimination.

Der har gennem en lang årrække været et samarbejde mellem kvindeorganisationerne generelt og funktionsnedsatte kvinders organisationer. Således er 'Kvinder med handicap' en af Kvinderådets medlemsorganisationer.

Race/etnicitet og religion/tro

Kvindebevægelsen er opstået som en international bevægelse, og samarbejde på tværs af landegrænser, religioner og etnicitet har kendetegnet 'kvindesolidariteten'. Derfor er der på det kønspolitiske område en lang tradition for at samarbejde både med herboende etniske minoritetskvinder og kvinder i resten af verden.

Da de fleste kulturer og religioner er baseret på en patriarkalsk orden, er mange kulturelle og religiøse praksisser kvindeundertrykkende. Det betyder ikke, at kvindebevægelser verden over tager afstand fra religion eller kulturelle traditioner som sådan, men det betyder, at i de tilfælde, hvor religion eller tradition krænker kvinders menneskerettigheder, er det nødvendigt at gribe ind. FNs verdenskvindekonferencer har lige siden kvindeåret 1975 sat fokus på en række overgreb mod kvinder, som knyttes til bestemte kulturelle eller religiøse traditioner, såsom lemlæstende kvindelig omskæring, brudebrænding, massevoldtægt, tvangsægteskaber og stening på grund af formodet utroskab.⁸³ Disse krænkelser er først i de seneste år blevet aktuelle i en dansk kontekst, grundet øget politisk fokus på flygtninge og indvandreres kønskulturelle baggrund. Det har givet anledning til en række generaliseringer, myter og fordomme, og det har skabt et modsætningsforhold mellem de ligestillingspolitiske mål og målet om inklusion af etniske minoriteter i det danske samfund.

Danskere med anden etnisk, religiøs og kulturel baggrund end majoriteten møder i det omgivende samfund forudfattede og generaliserende holdninger, som også har en kønsvinkel. Her er tale om holdninger og stereotyper, der i høj grad baseres på opfattelser af de 'fremmedes' kønskultur.

83) FNs voldsdeklaration fra 1993 omfatter alle former for vold i såvel privatsfæren som det offentlige liv.

Mænd med etnisk minoritetsbaggrund stemples ofte som kvindeundertrykkere og etniske minoritetskvinde som ofre for religiøst betinget vold. Der har i den offentlige debat i de seneste år været talrige eksempler på, at etniske minoriteter er blevet set som en trussel, der ryster grundlaget for et kønsligestillet samfund. Et eksempel er mediernes fremstilling af 'tørklædet' (hovedtørklædet), som et ensidigt symbol på kvindeundertrykkelse. Disse indlæg om etnicitet, religion og køn, der bygger på myter og stereotyper, har opstillet modsætninger mellem kampen for ligestilling af kvinder og mænd og inklusion af etniske minoriteter. Særligt bekymrende forekommer de politiske udmeldinger, hvor 'ligestilling' fremføres som en særlig 'dansk værdi' i konflikt med etniske minoriteters livsformer. 'Virkelighedens verden' er naturligvis mere nuanceret end som så, og gennem et samarbejde med etniske minoriteter søger man indenfor kønsområdet at skitsere et langt mere komplekst billede af 'virkeligheden'.

Seksuel orientering

Seksuel orientering er tæt forbundet med kønsforskningen, idet konstruktionen af køn i høj grad er knyttet til seksuel orientering. Historisk har homoseksualitet været et tema i kvindekampen, og den lesbiske bevægelse var en del af den nye kvindebevægelse. Myter om mandhaftige lesbiske kvinder, henholdsvis feminine bøsser, udtrykker netop majoritetssamfundets behov for at fastholde kønsstereotyper som en vigtig del af den heteroseksuelle selvforståelse. Lesbiske risikerer dobbeltdiskrimination i relation til såvel køn som seksualitet, og bøsser stigmatiseres ofte som afvigere i en patriarkalsk maskulinitetsforståelse. Disse forhold er et incitament til at perspektivere kønsligestillingsarbejdet med ligebehandlingsarbejdet, hvad angår seksuel orientering.

Delkonklusion

Inden for kønsområdet arbejdes der altså med ligestillingsproblematikker, som i første omgang går ud på at sikre kvinders ligestilling med mænd, men endvidere arbejdes der med en ligestillingsforståelse, der inkluderer både kvinders og mænds ligestilling i samfundet. Kønsdiskrimination foregår både som direkte og indirekte diskrimination. Kerneproblemerne knytter sig til kvinders manglende repræsentation i samfundets magtpositioner, økonomisk uligestilling og rigide kønsstereotyper, som påvirker både kvinder og mænds udfoldelsesmuligheder. Kerneproblemer der knytter sig til, at samfundet, herunder arbejdsmarkedet, er struktureret på 'mænds' præmisser. Det er eksisterende uflexible strukturer i samfundet baseret på 'traditionelle' kønsrollemønstre, der ikke tager højde for kvinders særlige behov eller de behov, mænd har, der ikke er indeholdt i den

konstruerede forestilling om mænds behov, som strukturerne er bygget op omkring. Endelig er vold mod kvinder et alvorligt symptom på det ulige magtforhold mellem kønnene.

Tværgående samarbejde mellem kønsområdet og andre diskriminationsområder er yderst relevant og eksisterer allerede på forskellige niveauer.

Race og Etnicitet

Emancipationshistorisk indledning⁸⁴

Den senmoderne⁸⁵ verden er præget af et større antal mennesker, der bevæger sig på tværs af nationale grænser. Indvandrede grupper af mennesker er med til at definere en form for multikulturalisme i forhold til majoritetssamfund. Danmark er et sådant territorium for indvandring og en deraf følgende multikulturalisme. Det er vigtigt at understrege, at indvandring til Danmark har fundet sted gennem hele vor historie. Tilbage i middelalderen og i 15-1700-tallet indvandrede et stort antal håndværkere til Danmark sydfra, i slutningen af 1800-tallet ankom svenske 'fremmedarbejdere' til Danmark for at arbejde som landarbejdere, og senere indvandrede store grupper polakker, som fik tilnavnet 'roepolakker'.⁸⁶ Mange flere end de ovennævnte grupper har gennem tiden indvandret til Danmark. Således har Danmark altid været et multikulturelt samfund i større eller mindre grad.

Det er dog først med indvandringen fra slutningen af 1960'erne, at Danmark er blevet *opfattet* som et indvandrerland, og at der er kommet fokus på indvandringen. En af årsagerne hertil er sandsynligvis, at de tidlige indvandring udgjordes af mennesker med lignende etnisk, religiøs og kulturel oprindelse som den danske majoritetsbefolkning. Således er disse grupper blevet assimileret i det danske samfund i kraft af deres etniske, religiøse og kulturelle fællestræk med etniske danskere og har ikke vakt større opmærksomhed.

84) I denne emancipationshistoriske indledning har IMR afgrænset sig til at behandle indvandreteres historie i Danmark fra slutningen af 1960'erne og frem. Når termen etnisk minoritet fremover benyttes, henvises til denne afgrænsning.

85) Marcus og Fischer (1999) beskriver fænomenet moderne som karakteriseret af lukkede systemer som eksempelvis nationalstaten. Den senmoderne tid er karakteriseret ved et brud med disse lukkede strukturer.

86) Østergaard 1991: 15-19

I slutningen af 1960'erne åbnede Danmark op for udenlandsk arbejdskraft, og navnligt folk fra Tyrkiet og det daværende Jugoslavien rejste til Danmark for at påtage sig arbejde.⁸⁷ Mennesker, der umiddelbart skilte sig ud fra majoritetsbefolkningen etnisk, kulturelt og religiøst. De tidlige 1970'ere indebar ligeledes en økonomisk restrukturering og forøget international kulturel udveksling, der af mange befolkningsgrupper blev opfattet som en direkte trussel mod deres livsvilkår, sociale standarder og identitet. Eftersom disse forandringer fandt sted samtidig med ankomsten af nye indvandrergrupper, der endda synligt skilte sig ud fra majoritetsbefolkningen, blev disse koblet til de negative forandringer, og indvandrerne blev og bliver stadigvæk gjort til syndebukke.⁸⁸

Indvandrerens ophold var i begyndelsen baseret på en idé om midlertidighed både for de indvandrede grupper selv, den danske befolkning og regeringen. På baggrund af forventningerne om udlændingenes midlertidige ophold, opstod en kategorisering af disse mennesker som 'fremmedarbejdere' eller 'gæstearbejdere', og der blev ikke lagt kræfter i integrationsfremmende tiltag.⁸⁹ Men 'fremmedarbejdere' blev efterhånden til 'indvandrere', som siden blev til 'etniske minoriteter'.

Indvandrerens organiseringer

Blandt de etniske minoriteter oprettedes væresteder, klubber og foreninger, som ofte var delt op efter nationalitet, således at der blev dannet en jugoslavisk forening, en tyrkisk m.fl. Som de forskellige foreninger og organisationer begyndte at udvikle sig, begyndte forståelsen for det danske samfunds formelle krav til organisationer at få betydning. Disse formelle krav skulle overholdes for at kunne modtage kommunal støtte, men grundet kravenes danske kontekst kunne de til tider volde forståelsesproblemer for 'fremmedarbejderne', og organisationsarbejdet led følgelig derunder.⁹⁰

Fra at foreninger, organisationer og væresteder var delt op efter nationalitet, blev der i 1976 dannet et fællesråd udgjort af tyrkiske, jugoslaviske, pakistanske, marokkanske og græske foreninger, kaldet 'Gæstearbejdernes Fællesråd i Danmark'.⁹¹ Samarbejdet mellem de forskellige foreninger forløb dog ikke uproblematisk, og i 1981 kom en ny samarbejdsorganisation

87) Togeby 2003: 35-39

88) Castles og Miller 1998: 35-7

89) DRC 1999: 14-15

90) Togeby 2003: 124-130

91) Senere ændret til 'Indvandrerens Fællesråd i Danmark'.

på banen, kaldet 'Indvandrerforeningernes sammenslutning i Danmark' (INDsam). En organisation, som op gennem 1980'erne vandt megen popularitet i indvandrergrupper. 1980'erne var også en tid, hvor 'fremmedarbejdere' ændrede status til 'indvandrere'. Introduktionen af kategorien 'indvandrer' var en erkendelse af, at 'fremmedarbejdernes' ophold i Danmark var vedvarende. Termen indvandrer blev fremover benyttet i offentlige dokumenter og rapporter, dog blev og bliver kategorierne 'fremmedarbejder' og 'gæstearbejder' stadig brugt i daglig tale.

I takt med at 'fremmedarbejdere' blev til indvandrere ændrede deres forskellige foreninger og organisationer ligeledes karakter. Fra overordnet at have omhandlet socialt samvær skiftede en del foreninger op gennem 1980'erne fokus til spørgsmål om integration. Blandt andet ønsker om lokale moskeer og islamiske friskoler blev nu fremsat gennem foreninger og organisationer. Også de unge efterkommere⁹² kom på banen i slutningen af 80'erne og dannede egne organisationer, såsom UNGsam, G2 og CEMYC (Council of Europe Minority Youth Committees) blandt flere. Foreningerne og paraplyorganisationerne dannede fora for diskussion og debat om indvandrerpolitik. Foruden det politiske aspekt beskæftigede og beskæftiger en del af foreningerne sig med religion, som en fællesnævner for indvandrere og efterkommere.⁹³

De unge efterkommere ønskede at understrege, at de og deres forældre var en del af samfundet, og at diskussionen om deres rettigheder som en minoritet var nødvendig.⁹⁴ Deraf var og er definitionen 'etnisk minoritet' betydningsfuld, da den udsender et signal om, at etniske minoriteter ikke længere opholder sig i Danmark som fremmede. De er nu en del af samfundet som en minoritet, og kampen for etnisk ligestilling og ligebehandling er igang. Tidligere kategoriseringer, såsom "fremmedarbejdere", "indvandrere" og "andengenerationsindvandrere" kan have konsekvenser for følelsen af at være velkommen i et givent samfund, men bruges alligevel stadig i daglig tale. Kategoriseringer af etniske minoriteter er endvidere med til at gøre folk opmærksomme på deres umiddelbare forskellighed fra

92) Efterkommere af indvandrere blev dengang og bliver stadig kategoriseret som 'andengenerationsindvandrere', selvom de måske slet ikke er 'andengenerationsindvandrere', men måske tilhører tredjegeration. I det hele taget bør man tage afstand fra sådanne kategoriseringer, idet de fastholder folk i en position og identitet, der kan ekskludere dem fra at indtage andre.

93) Tøgeby 2003: 128

94) Nævnet for Etnisk Ligestilling 2003: 26-27

etniske danskere, nemlig deres anderledes etniske baggrund og udseende, og kan opfattes som et middel for eksklusion.

I begyndelsen af 1990'erne brød enkelte foreninger på baggrund af uenigheder ud af INDSam og skabte en alternativ paraplyorganisation ved navn POEM (Paraplyorganisationen for de Etniske Mindretal). For at opnå mere indflydelse på samfundsplan og i beslutningsprocesser oprettede de fem eksisterende paraplyorganisationer et fælles organ ved navn ELO, De Etniske Minoriteters LO, som dog ikke eksisterede mere end et par år.⁹⁵

Efterhånden er der oprettet flere forskellige organisationer på forskelligt grundlag i det danske samfund. Hvor mange der egentlig findes, er der ikke tal på, men generelt er der tale om små lokale organisationer, der typisk er etnisk opdelt, enkelte muslimske organisationer og derudover på landsplan enkelte tværnationale paraplyorganisationer.

Fra indvandrere til etniske minoriteter

Op gennem 1980'erne prøver etniske minoriteter at skabe opmærksomhed omkring flygtninge og indvandreres rettigheder. Hidtil har myndighederne og samfundet i det hele taget fokuseret på de nye borgeres vilje og evne til at lade sig integrere, men ikke – eller kun meget lidt – på de barrierer i det danske samfund, der kan vanskeliggøre integrationen, og slet ikke på diskrimination.

Etniske minoriteter får midt i 1980'erne et officielt talerør, Indvanderrådet. Det hører under Indenrigsministeriet og er et rådgivende organ for regeringen i generelle indvandrerpolitiske spørgsmål. Indvanderrådet er valgt af Indvandrernes Repræsentantskab, der repræsenterer indvandrer- og flygtningeforeninger i hele landet.

Flygtninge- og indvandrerorganisationerne begynder i stigende grad at definere sig selv som etniske minoriteter og at stille krav om minoritetsrettigheder og beskyttelse mod diskrimination, bl.a. via Indvanderrådet. Argumentationen henter de i internationale konventioner om menneskerettigheder og hos organisationer i andre europæiske lande.⁹⁶

Indvanderrådet gør en stor indsats for at få flyttet fokus fra den ensidige debat om integration til en mere nuanceret debat om gensidige pligter og

95) Togeby 2003: 129-30

96) NELs historie, Nævnet for Etnisk Ligestilling, 2003: 10

rettigheder for minoritetsgrupper og majoriteten i et flerkulturelt og multi-etnisk samfund. Som følge heraf skifter Indvanderrådet også senere, i 1994, navn til Rådet for Etniske Minoriteter. (I dag består rådet af 14 repræsentanter fra de kommunale integrationsråd. De er valgt af et repræsentantskab, som består af et medlem fra hvert af de kommunale integrationsråd, som der medio 2005 er ca. 70 af. Medlemmet skal repræsentere de etniske minoriteter i den pågældende kommune.)⁹⁷ & ⁹⁸

Forsøg på at sætte diskrimination på dagsordenen

En af de faktorer, som etniske minoriteter via Indvanderrådet i årene omkring 1990 peger på som en barriere for deres tilværelse i Danmark, ikke mindst på arbejdsmarkedet, er diskrimination. Den skærpede debat om Danmarks indvandrer- og asylpolitik i medierne og på Christiansborg er medvirkende til, at mange indvandrere og flygtninge oplever en stigende marginalisering og udstødning fra det danske samfunds side. Der vokser en generation af unge op, som på trods af, at de er født i Danmark, taler dansk uden accent og har danske uddannelser, oplever, at de ikke er ligestillet med deres "indfødte" danske kammerater med lyst hår og danske navne. Samtidig oplever minoritetsorganisationerne en modvilje i det danske samfund mod at tale om diskrimination. Flygtninge og indvandreres manglende ligestilling bliver forklaret med manglende integration, forstået som manglende danskundskaber hos flygtninge og indvandrere og manglende evne eller vilje til at tilpasse sig det danske samfunds normer og vilkår. Derfor foreslår Indvanderrådet blandt andet, at Folketinget opretter en særlig ombudsmandsinstitution, der kan tage sig af sager om etnisk diskrimination.

I Storbritannien har der siden 1965 eksisteret en lovgivning mod diskrimination, Race Relations Act, og en instans knyttet hertil, som kan behandle klager over diskrimination, Commission for Racial Equality. I Sverige oprettede man i 1986 en særlig ombudsmandsinstitution, der behandler sager om etnisk diskrimination.⁹⁹

Den alternative rapport: Forbyd diskrimination

I november 1990 udsender Indvandrernes Repræsentantskab en rapport, som for første gang bringer etnisk ligestilling, minoritetsrettigheder og behovet for lovgivning mod diskrimination på dagsordenen i debatten om indvandreres integration i Danmark.

97) Togeby 2003: 124-27

98) Indtil november 2001 fungerede Rådet som rådgivende organ for Indenrigsministeriet.

99) NELs historie 2003: 10.

Blandt de forslag, rapporten indeholder, er et forslag om en ny lov, der forbyder diskrimination på arbejdsmarkedet på grund af race, religion, etnisk tilhørsforhold mv. og om revision af lovgivningen mod diskrimination, "således at den også indeholder en sikring af det frie boligvalg". Desuden foreslår arbejdsgruppen bag rapporten, at Indvanderrådet styrkes med en uafhængig formand og et egentligt sekretariat, og at der oprettes en ombudsmandsinstitution til behandling af sager om diskrimination af indvandrere.

Arbejdsgruppen skriver bl.a.: "Det er vigtigt at ændre integrationspolitikken fra en almen indvandrerpolitik til en flerkulturel minoritetspolitik. Den integrationspolitik, der hidtil er blevet ført, retter sig udelukkende mod den enkelte indvandrer i vedkommendes behov for at tilpasse sig det danske samfund, løse bestemte problemer.

(...) Det medfører, at den enkelte indvandrer bærer det synlige og tyngende ansvar for integrationsprocessen alene, og at de offentligt ansatte, der er i kontakt med grupperne, arbejder i blinde, uden målsætning og uden retningslinier, som de kan sætte deres arbejde i relation til. Den eneste relativering, der er mulig, er om indvandrerne "har problemer eller ej".

Det er nødvendigt at basere indvandrerpolitikken på en opfattelse af, at Danmark nu har nye fastboende etniske minoriteter. Dette implicerer en forståelse af minoritetsrettigheder, minoritetspligter og minoritetsbeskyttelse. Dette åbner for et formaliseret samarbejde mellem ligeværdige grupper, hvor den ressource, der ligger i organiseringen af etniske grupper, kan få indflydelse på udviklingen.

(...) Konsolideringen af en flerkulturel minoritetspolitik medfører, at integrationspolitikken kan tage udgangspunkt i et lighedsbegreb, der bygger på ligestilling af etniske grupper i et flerkulturelt samfund".¹⁰⁰

Regeringens redegørelse for en samlet indvandrerpolitik

De formuleringer og årsagsforklaringer, Indvandrernes Repræsentantskab fremsætter, ligger meget langt fra den ministerielle rapport og også fra regeringens "redegørelse for en samlet indvandrerpolitik", der kommer i marts 1992.

100) NELs historie 2003: 12.

Heri hedder det om "Det bærende princip i indvandrerpolitikken":

"Gennem de seneste 10 år har der været enighed om, at indvandrerpolitikens hovedmål er indvandrerne integration i det danske samfund. Efter regeringens opfattelse skal dette forstås således, at (...) indvandrerne skal gives mulighed for at indgå i det danske samfund på lige fod med den danske befolkning, således at flest mulige bliver selvhjulpne. Der må ikke herske tvivl om, at hovedansvaret for en vellykket integration påhviler den enkelte indvandrer. Samfundet yder til danskere, såvel som til indvandrere forskellige tilbud, som den enkelte må forudsættes at gøre en aktiv indsats for at udnytte. Særligt for indvandrere yder samfundet et tilbud om danskundervisning. Målet for den enkelte indvandrer må være at erhverve de nødvendige færdigheder, der gør det muligt at klare sig selv".

Over for regeringens ønske om, at indvandrerne skal blive selvhjulpne og gøre en aktiv indsats for at udnytte samfundets tilbud, står indvandrerorganisationernes påpegnings af, at oplevelsen af diskrimination er et stigende problem. De frygter, at så længe det danske samfund ikke vil erkende det problem og tage de nødvendige initiativer, der kan modvirke diskrimination, ikke mindst på arbejdsmarkedet, så er alle andre initiativer næsten dømt til at mislykkes.¹⁰¹

Diskrimination som medvirkende årsag til høj ledighed

Også fra forskernes side bliver der peget på diskrimination som en af de medvirkende faktorer til flygtninge og indvandreres høje arbejdsløshed. Mai Heide Ottesen fra Socialforskningsinstituttet har i rapporten: "De fremmede i Danmark 1. Kan de få arbejde?" (1992) sammenfattet de foregående års forskning og rapporter om integrationen på arbejdsmarkedet. Hun opridser de faktorer, der kan forklare den høje arbejdsløshed blandt flygtninge og indvandrere, og nævner manglende sprogkundskaber og manglende faglige kvalifikationer. Men hun peger også på diskrimination som en væsentlig årsag.

Den 3. december 1991 har Folketinget for første gang en debat om racisme i Danmark med udgangspunkt i en forespørgsel til statsminister Poul Schlüter (C): "Hvilke initiativer vil statsministeren tage for at forebygge racisme i Danmark?" Hermed anerkender man for første gang på højeste politiske niveau det problem, at nogle mennesker oplever, at de udsættes for diskrimination i Danmark på grund af deres etniske baggrund.

101) NELs historie 2003: 13-14.

Baggrunden er dels en polarisering i den offentlige debat i Danmark, dels udviklingen i andre europæiske lande, hvor den ekstreme højrefløj – partier som Le Pens Nationale Front i Frankrig og Republikanerne i Tyskland – har fremgang. Der bliver også registreret et stigende antal racistisk motiverede overfald på etniske minoriteter i flere europæiske lande, bl.a. er flere tyske asylcentre blevet sat i brand.

Efter en tre timer lang debat vedtager et enigt folketing en dagsorden, der “fordømmer enhver diskrimination, fysisk vold eller offentlige angreb, der tager udgangspunkt i menneskers etniske, religiøse eller nationale baggrund”. Folketinget vedtager også en opfordring til regeringen om “Senest den 1. april 1992 at fremlægge forslag til en samlet indvandrerpolitik, bl.a. omfattende uddannelsesmæssige, erhvervsmæssige og bolig-mæssige aspekter, samt til at styrke oplysningen om indvandreres og flygtnings faktiske forhold i Danmark”.¹⁰²

4.4.8. Klagenævn?

Folketingsdebatten bliver fulgt op af Socialdemokratiet, som i februar 1992 fremsætter beslutningsforslag om “bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark”.

En af forslagsstillerne er Birte Weiss, der under folketingsdebatten om racisme i december 1991 talte for at oprette et nævn til at behandle diskrimination og andre barrierer, der hindrer flygtninge og indvandreres integration på arbejdsmarkedet.

Socialdemokratiet opridser ti punkter, som de ønsker, at regeringens forslag til en samlet indvandrerpolitik skal indeholde. Det første er et forslag om et etnisk ligebehandlingsnævn:

“1. Sikring af, at de rettigheder, der tilkommer udlændinge eller personer uden dansk oprindelse i øvrigt, respekteres, eventuelt ved oprettelse af et nævn for ligebehandling af danskere og udlændinge, hvortil rettighedskrænkelser kan indbringes.”

Den 18. juni 1992 vedtager Folketinget dels Socialdemokratiets beslutningsforslag i en revideret udgave, dels en række ændringer af udlændingeloven, der bl.a. strammer reglerne for familiesammenføring.

¹⁰²) Jf. NELs historie 2003: 13-14

I det endelige beslutningsforslag hedder det om det rådgivende organ omkring ligebehandling: "Regeringen nedsætter et hurtigtarbejdende udvalg, der kommer med forslag til oprettelse og sammensætning af et rådgivende organ med henblik på sikring af ligebehandling af udlændinge og danskere."

4.4.9. Fra ligebehandling til ligestilling

I januar 1993 fremlægger NGO'en Mellempfolkeligt Samvirke på baggrund af de foregående møders debat et konkret forslag for udvalget. Mellempfolkeligt Samvirke foreslår, at organet skal hedde "Nævnet for Etnisk Ligebehandling". Senere fører debatten til, at nævnet i stedet får navnet "Nævnet for Etnisk Ligestilling". Begrundelsen er, at ligestilling omfatter andet og mere end blot lige behandling. Mens ligebehandling blot indebærer, at der ikke må ske forskelsbehandling, så indebærer ligestilling, at etniske minoriteter sikres muligheder og forudsætninger for at fungere og konkurrere på lige fod med danskere på alle planer i samfundet. Ligestilling kan f.eks. indebære, at man på nogle områder indfører positiv særbehandling for at kompensere for uligheder.

"Ligestilling indebærer ligebehandling, mens ligebehandling ikke nødvendigvis indebærer ligestilling", skriver udvalget i sin indstilling til regeringen.

Ligestilling er også det begreb, der anvendes i forbindelse med kønsligestilling. Men for at undgå forveksling med Ligestillingsrådet vælger udvalget at kalde det nye etniske ligestillingsorgan for et nævn.¹⁰³

I juni 1993, et år efter vedtagelsen af beslutningsforslaget om at oprette et ligebehandlingsorgan, vedtager Folketinget så den første "Lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling", af 30. juni 1993. Det, der i Socialdemokratiets oprindelige forslag var "et nævn for ligebehandling af danskere og udlændinge, hvortil rettighedskrænkelser kan indbringes", og i folketingsbeslutningen blev kaldt "et rådgivende organ med henblik på sikring af ligebehandling af udlændinge og danskere" er i den endelige lovtæst blevet til: "et nævn for etnisk ligestilling, der har til formål at sørge for, at spørgsmålet om etnisk ligestilling inddrages i flest mulige sider af samfundslivet, samt at den forskelsbehandling, der eventuelt udøves mellem personer med dansk oprindelse og anden etnisk oprindelse, synliggøres og modvirkes".

103) jf. NELs historie 2003: 16

I selve loven lyder formuleringen: "Nævnet for Etnisk Ligestilling har til opgave at bekæmpe forskelsbehandling i alle dens aspekter samt at understøtte, at alle etniske grupper i samfundet, uanset forskelle i forudsætninger, gives mulighed for at udøve deres aktiviteter på lige fod. Nævnet kan af egen drift eller efter anmodning undersøge forhold, der er omfattet af lovens formål." – Det understreges dog samtidig i loven, at nævnet ikke kan behandle enkeltsager.¹⁰⁴

Et højt prioriteret område for Nævnet for Etnisk Ligestilling var at arbejde for at få bedre klageadgang for enkeltpersoner, der bliver udsat for diskrimination.

I 1995 får juristen Lars Adam Rehof,¹⁰⁵ til opgave for nævnet at foretage en undersøgelse af danske og internationale retsregler omkring ligebehandling og racediskrimination og vurdere, om den danske lovgivning yder tilstrækkelig beskyttelse mod diskrimination. Desuden beder nævnet Rehof om at vurdere det lovgrundlag, nævnet hviler på, og komme med forslag til nævnets fremtidige arbejde og mandat. Rehof konkluderer, at det er nødvendigt at oprette et håndhævelsesorgan eller en ombudsmand for etnisk ligestilling, der kan behandle individuelle klagesager. Om nævnets fremtidige arbejde foreslår han, at nævnet flyttes til Statsministeriet eller Folketingets regi, og at det sammensættes af eksperter, på linie med f.eks. Etisk Råd.

Rehofs undersøgelse og anbefalinger er udgivet af nævnet i publikationen "Race og ligebehandling – om dansk og international ret", 1995.

Senere nedsætter nævnet en ekspertgruppe til at udarbejde et konkret forslag omkring individuel klageadgang. Ekspertgruppen når ikke til enighed om et fælles forslag, men et flertal foreslår, at nævnet omstruktureres og får en sekretariatsleder, der også skal lede et selvstændigt sekretariat, som skal behandle konkrete klagesager. Ekspertgruppens forslag kan læses i "Rapport om mulighederne for at skabe bedre klageadgang for etniske minoriteter", fra februar 1997.¹⁰⁶

Allerede på et tidligt tidspunkt i nævnets arbejde udtrykker nævnets medlemmer et ønske til indenrigsminister Birte Weiss om, at nævnet får en mere

104) NELs historie 2003: 17

105) Daværende lektor i Folke- og EU-ret ved Københavns Universitet

106) NELs historie 2003: 22-23

uafhængig og selvstændig status på linie med f.eks. Ligestillingsrådet og Etisk Råd. Derfor beder indenrigsministeren i slutningen af 1994 nævnet om at foretage en evaluering af det lovgrundlag, nævnets arbejde hviler på, og komme med en indstilling til, om lovgrundlaget eventuelt bør ændres. Nævnet vælger at inddrage hele spørgsmålet om et individuelt klageorgan i overvejelserne og afventer derfor ekspertgruppens arbejde, før det i 1996 kommer med en indstilling til indenrigsministeren om, hvordan nævnet fremover bør se ud. Nævnet foreslår dels, at der oprettes et egentlig klageorgan, dels at der fortsat skal være et nævn for etnisk ligestilling.¹⁰⁷

Bedre arbejdsvilkår og nyt lovgrundlag fra 1997

Et nyt nævn for etnisk ligestilling erstatter pr. 1. oktober 1997 det tidligere nævn, som fungerede fra 1. januar 1994 til sommeren 1997.

På baggrund af den evaluering, det første nævn foretog af sit arbejde, er nævnets lovgrundlag blevet revideret. Det nye nævn får sit eget sekretariat og dermed en mere uafhængig status i forhold til ressortministeriet. Desuden er formandskabet udvidet til tre personer, og nævnets sammensætning er ændret, så der er ligelig repræsentation af danskere og etniske minoriteter.

Nævnet har ifølge "Lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling" af 10. juni 1997 til formål: "at rådgive Folketinget, regeringen, lokale og centrale myndigheder, organisationer og institutioner samt andre dele af samfundet om spørgsmål om etnisk ligestilling. Nævnet skal arbejde for at modvirke forskelsbehandling mellem personer med dansk oprindelse og personer med anden etnisk oprindelse."

Så bredt er arbejdsopgaven formuleret i nævnets lovgrundlag, hvor der yderligere om nævnets opgaver står: "Nævnet for Etnisk Ligestilling tager ikke stilling til spørgsmål om etnisk forskelsbehandling i enkeltsager. Nævnet kan af egen drift eller efter anmodning udtale sig om generelle spørgsmål om etnisk forskelsbehandling."¹⁰⁸

Nævnet beslutter bl.a. at følge op på det arbejde, det første nævn har gjort for at få oprettet et klageorgan, der kan behandle individuelle sager for personer, der føler sig udsat for diskrimination. Med undersøgelsen "Oplevet diskrimination" foreligger der en dokumentation, der yderligere kan illu-

107) NELs historie 2003: 23

108) NELs historie 2003: 30-31

strere behovet for et klageorgan. Undersøgelsen viser, at diskrimination rent faktisk er et alvorligt problem og en væsentlig hindring for etniske minoriteters oplevelse af at være en del af det danske samfund.

I foråret 1999 arbejder nævnets interne arbejdsgruppe omkring lovgivning på et konkret forslag til en forsøgsordning for et diskriminationsklagenævn, der kan håndhæve den eksisterende lovgivning mod diskrimination pga. race, national eller etnisk oprindelse eller tro. Nævnet sendte i november 1999 det endelige forslag om oprettelse af et diskriminationsklagenævn til de relevante ministerier og partiernes retspolitiske ordførere.¹⁰⁹ Den 5. marts 2002 bebuder regeringen en nedlæggelse af Nævnet for Etnisk Ligestilling. Integrationsministeren¹¹⁰ havde forinden varslet ændringer i forbindelse med implementeringen af EU's nye ligebehandlingsdirektiv: "Efter EU's direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse skal der udpeges et organ, som skal bistå ofre for forskelsbehandling, indlede undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedr. forskelsbehandling. Direktivet skal være implementeret i dansk ret senest den 19. juli 2003. Der eksisterer ikke i dag i Danmark et organ, som opfylder betingelserne i direktivet. Derimod eksisterer der organer, som varetager nogle af de funktioner, som et sådant organ skal varetage. Det drejer sig navnlig om Nævnet for Etnisk Ligestilling. Regeringen vil i forbindelse med implementeringen af direktivet sikre, at der ikke vil være organer, som varetager overlappende funktioner, og det vil således blive overvejet, om der for at implementere direktivet skal foretages en ændring af Lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling, således at dette organ – eventuelt under andet navn og med en anden sammensætning – kan varetage funktionerne nævnt i direktivet, eller om Lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling skal ophæves og der i stedet skal oprettes et nyt organ. (...) I regeringens finanslovsforslag for 2002 udmøntes en besparelse ift nævnet (og tilhørende sekretariat) på 1,1; 1,7; 1,8 og 2,0 mio. kr. i 2002-2005, som led i regeringens målsætning om at nedlægge eller reducere statens tilskud til råd og nævn."¹¹¹

109) NELs historie 2003: 36-37

110) Den nye regering etablerede pr. ultimo november 2001 et ministerium for Indvandrere, Flygtninge og Integration

111) Jf. Nævnet for Etnisk Ligestillings historie, herunder arbejdet med begreber og indsatsområder, 2003: 124-125

Nævnet for Etnisk Ligestilling nedlægges pr. 31.12.2002, og visse af nævnets mandater videreføres i regi af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder (DCISM). I Lov om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder af 6. juni 2002, der medfører ophævelse af Lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling, hedder det, at det nye Institut for Menneskerettigheder skal arbejde for at:

“fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder ved at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. Lovgivningsmæssigt har der siden 2002 været tale om etnisk ligebehandling i stedet for etnisk ligestilling. Således forsvandt begrebet ‘etnisk ligestilling’ helt ud af dansk lovgivning med nedlæggelsen af Nævnet for Etnisk Ligestilling. En særlig lov om etnisk ligebehandling, som følge af et EU-direktiv om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse blev vedtaget den 28.5.2003. (Se kapitel 3 om dansk ligebehandlingslovgivning.)

De følgende afsnit vil beskrive forståelsen af og arbejdet for etnisk ligestilling og ligebehandling og samspillet med andre diskriminationsområder. Med disse afsnit ønsker IMR på ingen måde at generalisere eller at drage endelige konklusioner om etniske minoriteter. Etniske minoriteter er ikke en homogen gruppe, men indeholder mange facetter og forskelle sig imellem. Alle mennesker har en etnicitet, men magtstrukturer i samfundet skaber grund til at tale om kategorierne minoritet og majoritet.

Forståelse af ligebehandling på området race og etnicitet

Forståelsen af etnisk ligebehandling, læner sig op ad begrebet etnisk ligestilling.¹¹² Hvor ligestilling indebærer ligebehandling, så betyder ligebehandling ikke nødvendigvis, at der er tale om ligestilling. Essensen af ligebehandling er, at mennesker ikke må behandles usagligt forskelligt på grund af race og etnicitet, og det vil sige, at de skal behandles ud fra et lige udgangspunkt. Men et lige udgangspunkt kan til tider kun opnås ved forskelsbehandling. Følgelig opererer man med en forståelse af ligebehandling, der indeholder flere dimensioner.

112) Fremover i dette afsnit bruges ligebehandling og ligestilling synonymt med etnisk ligebehandling og etnisk ligestilling

Etnisk ligestilling, som en forudsætning for ligebehandling, er et proaktivt begreb, og der arbejdes for etnisk ligestilling ud fra en forståelse, der indebærer

“..at alle uanset etnisk baggrund indgår på lige fod i det danske samfund, og ikke udsættes for diskrimination. Etnisk ligestilling er andet og mere end formelle rettigheder. Etnisk ligestilling rummer lighed for loven, lige adgang til at anvende samfundets institutioner og lige ret til at udfolde sine særpræg inden for de internationale menneskeretlige konventioners ramme. Etnisk ligestilling forudsætter bekæmpelse af diskrimination ved ændring af praksis hos myndigheder, beslutningstagere og arbejdsgivere m.fl. Etnisk ligestilling forudsætter også, at man iværksætter særlige foranstaltninger, så alle kan deltage på lige fod i samfundslivet”.¹¹³

Essensen af ligebehandling og ligestilling er følgelig, at minoriteter får *lige muligheder* med majoriteten i samfundslivet. Det proaktive i begrebet kommer til udtryk gennem en forståelse af, at man skal yde noget positivt for at sikre ligebehandling. Den etniske ligebehandling er således udtryk for en praksis, der er med til at udgøre en ligestillingstilstand.

Det kan eksempelvis være anvendelsen af særlige foranstaltninger, som en midlertidig løsning, eller langsigtede forsøg på aktivt at fjerne barrierer for ligebehandling og ligestilling for i sidste ende at opnå, at underrepræsenterede grupper deltager mere aktivt i samfundet.

Danmark har implementeret dele af EU-direktivet om etnisk ligebehandling via *Lov om Etnisk Ligebehandling*.¹¹⁴ Loven indeholder bl.a. et forbud mod både direkte og indirekte forskelsbehandling på baggrund af race eller etnisk oprindelse. Med loven gøres desuden princippet om delt bevisbyrde gældende. Dermed pålægges modparten bevisbyrden i sager, hvor der er mistanke om diskrimination på baggrund af etnicitet. Dette, kombineret med nedsættelsen af det specifikke klageorgan, Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling,¹¹⁵ præsenterer nye redskaber i kampen mod diskrimination på baggrund af etnisk oprindelse. Klagekomiteen har dog ikke mandat til at træffe bindende afgørelser i konkrete klagesager, men kan indstille klager til fri proces.

113) Nævnet for Etnisk Ligestilling 2003: 51

114) Lov om etnisk ligebehandling, nr. 374 af 28.5.03

115) Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling blev oprettet i 2003 og hører under Institut for Menneskerettigheder

Former for diskrimination udbredt på området race og etnicitet

At følelsen samt erfaringen af diskrimination er den væsentligste hindring for etnisk ligestilling og i sidste ende integrationen af etniske minoriteter, er meldingen inden for race- og etnicitetsområdet. Men forskellige opfattelser af forholdet mellem diskrimination og integration gør sig gældende i det danske samfund. Der er en tendens til at opfatte diskrimination af etniske minoriteter som et resultat af deres manglende integration i det danske samfund. Altså har man vendt problematikken om og peger ikke på diskrimination som en hindring for integration, men som en efterfølgende reaktion på mangelfuld integration. Denne forståelse er i sig selv en misforståelse, der til en vis grad søger at legitimere forskellige former for diskrimination.

I det nedenstående beskrives forskellige former for diskrimination, som etniske minoriteter udsættes for, og som er med til at hindre succesfuld integration. Baggrunde for etnisk diskrimination vil blive behandlet i et senere afsnit.¹¹⁶

De forskellige former for diskrimination er delt op i tre grupper:

- Diskrimination i hverdagslivet
- Diskrimination på arbejdsmarkedet
- Diskrimination ved mødet med samfundets institutioner

Hverdagen

Etniske minoriteter oplever diskrimination i hverdagssituationer. Der er ofte tale om direkte diskrimination og chikanerier, der udspiller sig på åben gade. Undersøgelser har påvist, at etniske minoriteter i høj grad oplever direkte diskrimination ved, at de f.eks. behandles dårligt af ansatte i forretninger, eller ved at folk råber skældsord efter dem. Tilfælde, hvor der spyttes på dem, er ligeledes rapporteret.¹¹⁷ Direkte diskrimination kommer ligeledes til udtryk ved regulær udelukkelse af etniske minoriteter fra visse steder. Således er diskoteker typisk et forum for diskrimination af etniske minoriteter, idet de oplever at blive verbalt afvist ved diskoteker på grund af deres hudfarve. Den direkte diskrimination resulterer til dels i en manglende følelse af at være velkommen i det danske samfund som etnisk minoritet.

116) Afsnittet hedder: 'Fordomme, fremmedhad og fremmedangst'. Heri vil mediernes ansvar ligeledes blive behandlet.

117) Togeby og Møller 1999, Fenger-Grøn, Qureshi og Seidenfaden (red.) 2003, Nævnet for Etnisk Ligestilling 2003

Arbejdsmarkedet

Arbejdsmarkedet er ligeledes et felt, hvor etnisk diskrimination finder sted. For det første møder etniske minoriteter barrierer ved, at de på baggrund af deres etniske tilhørsforhold ikke får det ansøgte job, selvom de har de efterspurgte kvalifikationer. Gang på gang oplever de at blive fravalgt til fordel for en etnisk dansker. Gennem undersøgelsen *Diskriminering af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning*¹¹⁸ fandt man frem til en diskriminationsprocent på 38,3 procent. Det vil sige, at når unge med etnisk minoritetsbaggrund søger 1000 stillinger, vil de i 383 tilfælde blive valgt fra på baggrund af direkte eller indirekte diskrimination. Når etniske minoriteter generelt derefter kommer ind på arbejdsmarkedet, er det tit som overkvalificerede i lavtlønnede jobs. For det andet udspiller en indirekte diskrimination sig gennem neutrale bestemmelser og regler på arbejdsmarkedet, som resulterer i en udelukkelse af etniske minoriteter og dermed i diskrimination. Et eksempel på indirekte diskrimination er nogle virksomheders krav til bekledning, f.eks. om ikke at bære hovedtørklæde. Det er et tilsyneladende generelt og neutralt krav, som gælder alle, og har ikke umiddelbart til formål at diskriminere. Konsekvensen af kravet er dog, at det udelukker visse grupper af mennesker, som f.eks. muslimske kvinder, der bærer tørklæde, og jøder, der bærer kalot, og derved får karakter af at være diskriminerende.

For det tredje foregår etnisk diskrimination gennem mobning og chikanerier på visse arbejdspladser. Jf. hverdagssituationer er der her tale om, at etniske minoriteter bliver chikaneret på grund af deres hudfarve, udsat for skældsord og direkte mobning, fordi de er 'anderledes'.

Institutioner

Sidste punkt omhandler kontakten med samfundets institutioner. Her kan nævnes uddannelsessystemet, arbejdsformidlingen, socialforsorgen, boligformidlingen med flere, hvor det har vist sig, at nogle etniske minoriteter møder modstand og fjendtlighed fra de ansatte på baggrund af deres etniske tilhørsforhold.¹¹⁹

En undersøgelse af etniske minoriteters oplevede diskrimination¹²⁰ viste bl.a., at i forhold til kontakten med offentlige myndigheder havde de ad-

118) Hjarnø og Jensen 1997

119) Baseret på undersøgelser af Lise Togeby og Birgit Møller 1999, DRC og Nævnet for Etnisk Ligestilling 2003.

120) Undersøgelse af Togeby og Møller 1999. Følgende grupper blev interviewet: bosniere, somaliere, libanesere/palæstinensere og tyrkere.

spurgte særligt oplevet modvilje og fjendtlighed ved kontakt med myndigheder og foreninger som boligforeninger, skoler/uddannelsesinstitutioner, kommunale forvaltninger og paskontrollen. I mindre grad havde de adspurgte oplevet modvilje fra fagforeninger, arbejdsformidlinger, sundhedssystemet og politiet.

Ved fortolkningen af undersøgelsens resultater skal man imidlertid gøre sig klart, at man ikke uden videre kan anskue de etniske minoriteters dårlige oplevelser med myndighederne som udtryk for diskrimination fra disse myndigheders side. Men det danske velfærdssystemets klientgørelse af de etniske minoriteter skaber en afhængighed af først og fremmest de sociale myndigheder, der antagelig er med til at skabe mange negative oplevelser blandt de etniske minoriteter.¹²¹

Indirekte diskrimination udspiller sig ikke desto mindre på baggrund af de eksisterende institutionelle regler og strukturer, der ikke har fleksible rammer, og derved resulterer i diskrimination af enkelte grupper, i dette tilfælde etniske minoriteter.

Kerneproblemer med diskrimination indenfor området race og etnicitet

De forskellige former for diskrimination af etniske minoriteter hænger i høj grad sammen og forstås bedst, hvis de behandles i relation til hinanden. Kerneproblematikkerne bevæger sig overordnet omkring diskrimination, integration og manglende medborgerskab.

Medborgerskab

At tage en uddannelse og at have et arbejde er generelt indikatorer på vellykket integration, men integration bør endvidere betyde at være aktiv på lige fod med andre borgere. Integration forudsætter som sagt etnisk ligestilling og bør handle om at inddrage etniske minoriteter i alle samfundsforhold, fra den offentlige samtale til den demokratiske beslutningsproces. Etniske minoriteter vil gennem aktiv deltagelse i samfundet opnå respekt som medborgere og føle sig som en del af det danske samfund på lige fod med andre borgere.

Men meget tyder på, at sådan forholder den danske 'virkelighed' sig ikke. Integrationen af etniske minoriteter har ikke været succesfuld. Vi står nu overfor en social 'virkelighed', hvor en relativt stor andel af etniske mino-

121) Togeby og Møller 1999, Togeby 2003

riteter er socialt belastet og marginaliseret i det danske samfund. Arbejdsløshed gør sig i høj grad gældende, og kontakten til det omgivende samfund er mangelfuld. Etniske minoriteter har generelt ikke særlig god kontakt med etniske danskere og omvendt, og har derved ikke et ordentligt netværk til at komme frem i samfundet. Aktiviteten indenfor foreningslivet og det politiske liv er endvidere lav for etniske minoriteters vedkommende. Disse faktorer medvirker til en reelt manglende medborgerskabsfølelse blandt flertallet af dem, hvilket indebærer en manglende følelse af tilknytning og eventuelt manglende tillid til de danske offentlige myndigheder.¹²²

Men hvor finder vi kilden til problemerne? Som sagt forudsætter integration etnisk ligestilling, men som bekræftet gennem adskillige undersøgelser er etniske minoriteter generelt ikke reelt ligestillet i det danske samfund, hverken politisk, kulturelt eller socialt.¹²³

Fordomme, fremmedhad og fremmedangst

Etniske minoriteters manglende medborgerskabsfølelse og ligestilling er til dels et resultat af forskellige former for og grader af diskrimination oplevet i det danske samfund. Men hvoraf udspringer disse former for diskrimination? Denne problematik anses som en kerneproblematik, der er yderst kompleks at imødegå. Forskellige former for diskrimination udspringer nemlig af fordomme og stereotype forestillinger om etniske minoriteter, som gør sig gældende blandt etniske danskere. Fordomme, der til dels bygger på uvidenhed om etniske minoriteters liv, såvel som på mediernes stereotype fremstillinger af etniske minoriteter.¹²⁴ Fordomme og stereotype forestillinger, der indeholder negative billeder af etniske minoriteter, som blandt andet kriminelle, kvindeundertrykkende og voldelige. Disse negative generaliserende karakteristikker forklares overvejende ud fra, at etniske minoriteter er kulturelt og religiøst uforenelige med såkaldte 'danske værdier og normer'.

Der er en tendens til, at den offentlige diskurs fokuserer på kultur, religion og identitet som forklaring på folks handlinger.¹²⁵ Det er uheldigt, da denne tendens bevirker, at der i højere grad bliver fokuseret på menneskers 'identitet', 'kultur' eller 'religiøsitet' end på strukturer og sociale processer

122) Togeby og Møller 1999

123) Hjarnø og Jensen 1997, Togeby og Møller 1999

124) DRC 1999, Nævnet for Etnisk Ligestilling 2002

125) Kamali 2001

i samfundet. Endvidere er der en tendens til at se kultur og territorium i relation til hinanden, og etniske minoriteter opfattes som kulturelt forskellige fra danskere på baggrund af, at de (oprindeligt) kom fra en anden del af verden.¹²⁶ Diskurser omkring den nationale idé, som en nation med *et* fælles sprog og *en* kultur, ser ud til at dominere i det danske samfund.¹²⁷ Der forekommer en indforståethed med, at det at se anderledes ud (f.eks. i påklædningen) skaber problemer. De diskursive strukturer omkring 'danskhed' udstikker herved nogle 'regler' for, hvad man kan anse for passende, og hvad man kan opfatte som direkte stødende i forhold til idealet om indpasning i det danske samfund. Hovedtørklæder og fremmedartede klædedragter kan være faktorer, som de diskursive strukturer omkring opfattelsen af 'danskhed' kategoriserer gennem daglig tale og praksis, hvorved beklædning kan ses som en trussel mod den nationale idé om homogenitet og monokultur. Dette ses italesat gennem referencer til, at kultur hører til specifikke steder, og at ideen om én dansk kultur ikke inkluderer 'anderledes' påklædning.

Medierne bærer en stor del af ansvaret for udbredelsen af stereotype forestillinger og 'kulturfikseringen', da de gang på gang vælger at lancere historier om problematiske etniske minoriteter, og denne ensidige fremstilling har konsekvenser for almindelig holdningsdannelse i det danske samfund.¹²⁸

Ydermere er det et faktum, at 80 procent af danskerne¹²⁹ hverken socialt eller arbejdsmæssigt har kontakt med etniske minoriteter, så fordommene kan næres uforstyrret. Forskellene mellem etniske minoriteter og etniske danskere overbetones negativt, og grundlaget for en polarisering mellem 'os' og 'dem' er skabt. Da kontakten mellem etniske danskere og etniske minoriteter er nærmest ikke-eksisterende, har det alvorlige konsekvenser, da fordommene derved ikke brydes, og fremmedangst og fremmedhad har grobund for at blomstre op. Diskrimination, med fokus på de etniske minoriteters 'kultur' som problemet og den danske kultur som den 'rigtige kultur', kan kategoriseres som 'kulturracisme'. En 'kulturracisme', der implicerer en homogen kulturforståelse. Når etniske minoriteter og etniske danskere tillægges 'kultur' i ental, er det udtryk for en opfattelse af kultur

126) Fadel 1999: 217-19

127) Kofoed 1994, Fadel 1999

128) Jf. Hervik: *Mediernes Muslimer – En antropologisk undersøgelse af mediernes dækning af religioner i Danmark*, Nævnet for Etnisk Ligestilling, 2002

129) DRC 1999: *Mangfoldighed og multikulturalisme*

som homogen og uforanderlig. En kulturforståelse der nemt fører til polariserede forståelser af samfundsgrupper. Polariseringen forstærkes yderligere af, at etniske minoriteter ofte kategoriseres som tilhørende en homogen gruppe, hvorved forståelsen for det enkelte individ og forskelle mellem individer går tabt.

Herfra udspringer mange former for diskrimination af etniske minoriteter, lige fra den 'institutionelle diskrimination' gennem for eksempel politiets særlige opmærksomhed på etniske minoriteter¹³⁰ til arbejdspladsernes afvisning af dem og til skældsordene, der flyver gennem luften i dagligdagen.

Alt i alt bevæger kerneproblematikkerne i forhold til diskrimination sig omkring integrationsprocesser og manglende medborgerskab. Medborgerskab opnås gennem integration, integration forudsætter etnisk ligestilling, som igen nødvendigvis indebærer ligebehandling. For at kæmpe for etnisk ligestilling og ligebehandling er vi nødt til at *bekæmpe* den eksisterende diskrimination af etniske minoriteter på alle niveauer. En kamp, der bør foregå på alle niveauer i samfundet.

Samspelet mellem området race og etnicitet og andre diskriminationsområder

Bekæmpelse af etnisk diskrimination er følgelig et af kerneområderne for etnisk ligestilling og ligebehandling, men da 'flerartet diskrimination' er en realitet på dette område, er det ligeledes essentielt at sætte fokus på samspelet mellem området og andre diskriminationsområder. En stigende grad af samarbejde foregår derfor med områderne køn, seksuel orientering samt religion og tro, og, endnu i mindre grad, med områderne alder, og handicap.

Alder

Ældre med etnisk minoritetsbaggrund udgør en voksende gruppe i Danmark. Antallet forventes at stige fra 9.200 i 2001 til 25.966 i 2021.¹³¹ Borgere med etnisk minoritetsbaggrund kan stå over for hårde livsvilkår, som de bliver ældre, især hvad angår deres økonomiske vilkår.

Forsørgelsesgrundlaget for ældre med etnisk minoritetsbaggrund varierer, afhængigt af deres forskellige opholdsgrundlag. Især mange af de personer, der kom til Danmark som arbejdsmigranter, er ikke berettiget til at

130) Holmberg 2000

131) Regeringens tænketanks rapport om befolkningsudvikling fra 2001-2021, 2002

modtage fuld folkepension i Danmark, da man udelukkende er berettiget hertil hvis man har opholdt sig i Danmark i mindst 40 år mellem sit 15. og sit 65. år. De kan derfor højst modtage en brøkpension, som beregnes ud fra, hvor mange år, de har opholdt sig i Danmark.¹³²

Endvidere lider mange ældre med etnisk minoritetsbaggrund under at være 'slidt' fysisk og psykisk i en forholdsvis yngre alder end en gennemsnitlig etnisk dansker, i høj grad forårsaget af migrationsforløbet, hårdt fysisk arbejde og/eller langvarig ledighed. Konsekvensen er, at de på et tidligere tidspunkt end etniske danskere vil have brug for hjælp fra det offentlige.

Det viser sig endvidere, at det er svært for de ældre at finde egnede boliger, og generelt er der fra samfundets side en tendens til at tro, at ældre med etnisk minoritetsbaggrund bliver passet og plejet af de yngre generationer. Undersøgelser har peget på, at man i kommunale sammenhænge bør udvide forståelsen af det at blive ældre, udover blot at handle om alder. Man må udvide forståelsen af alder til at indbefatte en social og kulturel dimension – og som sagt tænke alder ud fra et funktionelt synspunkt, ikke mindst når det gælder ældre med etnisk minoritetsbaggrund.¹³³

En mangel på forståelsen af denne dimension kan ses af, at der ikke findes tilstrækkeligt mange aktivitetscentre for ældre, der tager højde for etniske minoriteters særlige krav og behov. Hertil kommer, at selve plejen af og omsorgen for ældre med etnisk minoritetsbaggrund ofte vanskeliggøres af de sprogbarrierer, der kan forekomme, idet de ikke alle behersker det danske sprog.¹³⁴ Informationsmateriale på fremmedsprog er i høj grad en mangelvare, da mange ældre med etnisk minoritetsbaggrund ikke kan tilstrækkeligt dansk, hvorfor de ikke kan få tilstrækkelig viden om de muligheder, de har som ældre. Udover sprogbarrierer er det ligeledes relevant at tale om, at mange af de ældre ingen kulturelle forudsætninger har for at kunne forholde sig til og forstå et dansk ældreomsorgssystem. Alt i alt resulterer det i, at mange ældre bliver overladt til sig selv og isoleret.¹³⁵ Derfor er det relevant at skabe et stærkere samarbejde mellem etniske minoriteter og området alder.

132) Skytte 2002: 40

133) Egeblad 1996: 9-10, Skytte 2002

134) DRC 1999: *Mangfoldighed og multikulturalisme*

135) Egeblad 1996: 10-13

Handicap

Funktionsnedsatte personer med anden etnisk baggrund end dansk møder samme slags tabuer, som handicapområdet generelt er underlagt. Især hvad angår psykiske funktionsnedsættelser er der indenfor etniske minoritetsgrupper en tendens til at underkende dem.¹³⁶ Manglende beherskelse af det danske sprog kan tillige forværre den funktionsnedsatte persons position, idet han/hun ikke kan få optimal indsigt i, hvilke rettigheder og muligheder, der reelt eksisterer, da disse oftest kun forefindes beskrevet på dansk.

Gennem forskellige undersøgelser er det blevet påvist, at den mest betydningsfulde årsag til multihandicap (udviklingsmæssig retardering) er klasseforhold. Det er inden for de laveste sociale klasser, at der fødes flest børn med multihandicap. Idet etniske minoriteter fra mindre udviklede lande ofte tilhører marginaliserede samfundsgrupper i Danmark, er deres risiko for at få børn med funktionsnedsættelser altså forhøjet.

Der er dog ikke etableret et egentligt samarbejde mellem områderne, og dansk forskning om sociale indsatser i forhold til etniske minoritetsbørn med funktionsnedsættelser findes stort set heller ikke.¹³⁷ Et samarbejde mellem områderne er yderst nødvendigt for at skabe opmærksomhed på etniske minoriteter med funktionsnedsættelser og for at finde frem til deres behov, og ligeledes for at komme uvidenhed og fordomme om personer med funktionsnedsættelser til livs.

Køn

Den store opmærksomhed på etnicitet og race i samspil med køn eksisterer til dels på grund af interne stridigheder mellem etniske minoriteter. På området køn arbejder man med kvinders frigørelse og ligestilling med mænd, men disse målsætninger kan komme i konflikt med visse religiøse traditioner, eksempelvis hovedtørklædet, som nogle praktiserende muslimske kvinder bærer. En tradition, der kan anses som kvindeundertrykkende ud fra et 'vestligt' kønsperspektiv. Et tværgående samarbejde, der fordrer dialog og forståelse for kønsroller og kønsmønstre, er derfor vejen frem til at skabe rum til diskussioner og især for at høre etniske minoritetskvindes stemmer.

136) Interview med Mandana Zarrehparvar, IMR 2004

137) Skytte 2000: 5-10

Religion og tro

Islam er Danmarks næststørste religion, men på trods af dette faktum har muslimske grupper ikke lige mulighed for religionsudøvelse. I Danmark er der kun *en* moske bygget til formålet, og den ligger i en baggård i Odense.¹³⁸ Arbejdspladser er tit ikke fleksible nok til at tilpasse arbejdsforholdene, så forskellige slags troende bliver tilgodeset. Et eksempel herpå kunne være at give muslimer fri på muslimske helligdage. Anerkendte uddannelser af muslimske teologer (imamer) tilbydes heller ikke i Danmark. Der eksisterer religionsfrihed i det danske samfund, men altså ikke religionslighed.¹³⁹

Endvidere er der en tendens til opfatte islam som 'vestens fjendebillede'. Konsekvenserne af krig og terror i verden har til dels været, at islam bærer præg af at være en krigerisk og fundamentalistisk religion. En generalisering og manglende nuancering, der i høj grad resulterer i, at muslimer i Danmark hovedsageligt bliver kategoriseret som fundamentalister og som en fare for det danske demokratis eksistens. En kategorisering, der på ingen måde kan legitimeres, men som alligevel må tages alvorligt, da etniske minoriteter diskrimineres indirekte på baggrund af en sådan. Samtidig er der en tendens til at opfatte, og til tider omtale, alle personer med anden etnisk baggrund end dansk som muslimer, selvom det kun er 10-15 procent af indvandrere og efterkommere med muslimsk baggrund, der praktiserer islam i Danmark.¹⁴⁰ For at skabe en nuancering af menneskene bag kategorierne og generaliseringerne, og for at gøre op med den dæmoniserende fremstilling af islam, må et stabilt samarbejde nødvendigvis eksistere mellem områderne religion/tro og etnicitet og race.

Seksuel orientering

Bi- og homoseksualitet kan endvidere komme i strid med religiøse traditioner, da det indenfor visse religioner anses som uanstændigt at udøve disse former for seksualitet. Traditionerne kan foranledige diskrimination internt i grupperne af etniske minoriteter. Denne interne diskrimination giver i høj grad et motiv for et tværgående samarbejde blandt diskriminationsområderne, da det er vigtigt at opnå forståelse for hinandens traditioner og diskriminationsområder, at udvikle hinandens traditioner og områder i forhold til det omgivende samfund og at yde tværgående støtte. Det er essentielt at understrege, at etniske minoriteter jo ligeledes kan være om-

138) Alev 2001: 77

139) Der henvises til afsnit 5. *Religion og Tro*, der særskilt omhandler emnet.

140) Islamisk-Kristent Studiecenter (2004)

fattet af andre diskriminationsområder. De er jo også mænd eller kvinder, ældre eller yngre og kan ligeledes være homoseksuelle og/eller have funktionsnedsættelser. Men idet de i første omgang har en etnisk minoritetsbaggrund, kan disse andre forhold risikere at blive sat i baggrunden, selvom de i lige så høj grad har betydning for individet. Gennem et samarbejde opnås fokus på, at personer kan være objekt for forskelligt begrundet diskrimination, både internt i de etniske minoritetsgrupper og eksternt i samfundet.

Alt i alt spiller etnicitet og race i høj grad sammen med alle andre diskriminationsområder. Internt i grupperne såvel som eksternt i samfundet oplever etniske minoriteter diskrimination på baggrund af andre forhold end deres etniske tilhørsforhold. Derfor er et tværgående samarbejde diskriminationsområderne imellem af høj prioritet for området etnicitet og race, da man derigennem får sat fokus på alle de andre diskriminationsproblematikker, som etniske minoriteter ligeledes møder.

Delkonklusion

Med etnisk ligestilling som forudsætning for en succesfuld integration af etniske minoriteter må integrationen siges fortsat at stå overfor store udfordringer. Marginalisering, social lavstatus og manglende medborgerskab er en realitet for en stor del af de etniske minoriteter i Danmark. Etnisk ligestilling og derved ligebehandlingspraksisser er ikke i særlig høj grad en realitet; derimod synes der at finde en stor grad af etnisk diskrimination sted. Etnisk betinget diskrimination kan anses som den væsentligste hindring for etnisk ligestilling og succesfuld integration. Forskellige former for diskrimination eksisterer således, lige fra den direkte diskrimination til den institutionelle indirekte. Baggrunden for disse bygger ofte på homogene, konforme strukturer eller stereotype forestillinger og fordomme om etniske minoriteter. En bekæmpelse af den eksisterende etniske diskrimination på alle niveauer er derfor nødvendig, og heri ligger ligeledes det tværgående samarbejde diskriminationsområderne imellem som en potentiel ressource i det fremtidige integrations- og ligestillingsarbejde.

Religion og Tro

Afgrænsning

Dette afsnit behandler *individets* muligheder for at praktisere sin religion i det danske samfund og *individets* grundlæggende ret til religiøs praksis. En afgrænsning er foretaget ved overordnet at diskutere ligebehandling ud fra

de største trosretninger i Danmark – den evangelisk-lutherske kristendom og islam. En afgrænsning, der begrundes med, at det er de to største trosretninger i Danmark, samt at vores kilder er repræsentanter fra disse to trosretninger. Endvidere ser vi en tendens til, at muslimer i højere grad end andre praktiserende religiøse personer i Danmark oplever religiøst betinget diskrimination, hvorfor det er særligt relevant at tale om ligebehandling i relation til muslimer.

Emancipationshistorisk indledning

'Kulturkristne'

De nordeuropæiske kulturer, folk og nationer er i høj grad udviklet ud fra 'en kristen kultur'. Den evangelisk-lutherske kirke har haft og har stadig stor betydning i det danske samfund.¹⁴¹ I dag er cirka 84 procent af den danske befolkning medlem af den danske Folkekirke og støtter den økonomisk gennem kirkeskatten, som man kan undgå at betale ved at melde sig ud af Folkekirken.¹⁴² Men alle skatteydere uanset religiøst tilhørsforhold støtter folkekirken gennem de almindelige direkte skatter¹⁴³. Det vil sige, at man ikke kan undgå at støtte folkekirken økonomisk, når man betaler skat i Danmark.

Forholdet til religiøsitet har ændret sig historisk set, og i dag kan det antages, at kun få etniske danskere er 'kirkekristne', eller 'aktivt praktiserende kristne',¹⁴⁴ mens flere i højere grad er det, som Hans Raun Iversen kategoriserer som 'kulturkristne'.¹⁴⁵ Religionen er ikke længere grundlaget for fællesskabet og den eviggyldige sandhed, men ikke desto mindre er der en tendens til blandt etniske danskere at anse Folkekirken som et symbol på den 'danske kultur' – deraf betegnelsen 'kulturkristne'.¹⁴⁶

Det danske samfund er præget af globaliseringen og indvandringen i slutningen af 1960'erne. Erkendelsen af, at indvandrerne forblev bosiddende i Danmark og nu skulle være en del af det danske samfund og den danske kultur, har i høj grad udfordret forståelsen af dansk kultur. De danske kirker, de kristne traditioner og helligdage er i sig selv symboler på dansk kul-

141) Iversen 2001:89

142) Hervik 2002: 169, Jørgensen 2001: 63

143) Lassen 2000: 133-134

144) Jørgensen 2004: 79-82

145) Iversen 2001: 86

146) Rasmussen 1999

tur. Det spørgsmål er nu opstået, om for eksempel opførelsen af en moske kan indgå i opfattelsen af dansk kultur?

Religiøse minoriteter og især praktiserende muslimer er blevet symboler på det danske samfunds forandring i en globaliseret tid. En forandring og udvikling, nogle etniske danskere har svært ved at tolerere. Islam er Danmarks næststørste religion, og størstedelen af de mennesker, der praktiserer islam i Danmark, er endvidere af anden etnisk oprindelse end dansk. Et faktum, der i høj grad forstærker fornemmelsen af en trussel, ikke nødvendigvis imod kristendommen, men imod nogle etniske danskeres opfattelse af, hvad der forstås ved at være dansk. Indeholdt i denne opfattelse er Folkekirken som et symbol på danskhed.¹⁴⁷

Foreninger – lige fra de liberale til de politisk-ideologiske

De første indvandrere, der kom til Danmark i slutningen af 1960'erne, tænkte generelt ikke på rettigheder og ønsker om samfundsmæssig indflydelse, da de havde en forståelse af deres ophold som midlertidigt. Den nye generation af efterkommere har vist sig at være mere bevidst om sig selv og deres plads i samfundet, hvorfor ønsker om anerkendelse og rettigheder som etniske minoriteter, herunder religiøse minoriteter, er blevet en realitet (jf. afsnit om race og etnicitet). En del foreninger dannet af etniske minoriteter fokuserer på religionen som fællesnævner – oftest islam. Også foreninger af mere liberal karakter er oprettet, for eksempel Islamisk-Kristent Studiecenter, etableret i 1996 af kristne og muslimer i fællesskab, som ved at samle 'kræfterne' arbejder for religionsfrihed og religiøse rettigheder. Generelt er der tale om foreninger, der arbejder for religionsfrihed og retten til at udøve deres religion på lige vilkår med andre.¹⁴⁸ Et mindretal af ekstremister findes dog blandt såvel kristne som muslimer i det danske samfund, men det er væsentligt at understrege, at deres holdninger absolut ikke kan generaliseres til majoriteten af muslimer og kristne. Alligevel bliver ekstremisterne ofte eksponeret i medierne, så man kan frygte, at deres holdninger til en vis grad bliver opfattet som repræsentative.

Grundloven

I Danmark har vi religionsfrihed, men som den praktiseres indebærer den ikke religionslighed. Hensigten med Grundlovens § 67 er at sikre alle borgere religionsfrihed.

147) Jørgensen 2001, Lassen 2000: 152-153

148) Togeby 2003: 128

*Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden".*¹⁴⁹

I § 69 i Grundloven hedder det: "*De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov*".¹⁵⁰ En sådan lov eksisterer ikke.

Den evangelisk-lutherske kirke har en privilegeret særstilling i Grundloven. Derved har andre religioner ikke *lige* muligheder med den evangelisk-lutherske kristendom, og derved kan man mene, at religionsfrihed i dansk sammenhæng ikke indebærer en forpligtelse om ligebehandling af alle trossamfund og disses individuelle medlemmer.¹⁵¹ Staten støtter Folkekirken økonomisk og har formelt kontrol over den. En del af præstelønningerne betales gennem de direkte skatter, og staten sørger endvidere for økonomisk tilskud til istandsættelse af selve kirkebygningerne. Administrative opgaver i relation til kirken, for eksempel opkrævning af kirkeskatten, påtager det offentlige sig ligeledes, og den teologiske uddannelse af Folkekirkens præster er en godkendt universitetsuddannelse.¹⁵² Andre trossamfund besidder ikke disse privilegier. Man er nødt til at inddrage Grundlovens 'religionshierarki' for at kunne forstå, hvorfor ligebehandling af religiøse individer ikke er en realitet i det danske samfund.

Anerkendte og godkendte trossamfund

Udover Folkekirkens privilegerede særstilling i Grundloven opereres der yderligere i Grundloven med en skelnen mellem anerkendte og godkendte trossamfund uden for folkekirken. Anerkendte trossamfund¹⁵³ har lov til at foretage navngivning og vielser med borgerlig gyldighed, men siden 1969 har man ikke anerkendt trossamfund. Med den ny ægteskabslov fra 1970 (Grundlovens § 16) kan trossamfund ikke længere opnå betegnelsen 'anerkendte trossamfund', men i stedet blive godkendt af Kirkeministeriet. Godkendte trossamfund har ikke samme bemyndigelse som anerkendte trossamfund. For deres vedkommende bliver der givet en vielsesbemyndigelse til trossamfundets præster af Kirkeministeriet. De præster inden for de godkendte trossamfund, som har fået vielsesbemyndigelse, kan ikke navngive med borgerlig gyldighed eller foretage dødsfaldsregistrering; disse funktioner kan kun varetages af Folkekirken. Der er dog ved at ske

149) Grundlovens § 67

150) Grundlovens § 69

151) NEL's historie 2003: 108-111

152) Lassen 2000: 133-134

153) Der findes ti anerkendte trossamfund i Danmark.

fremskridt i denne henseende, idet kirkeminister Bertel Haarder (V) i samarbejde med landets biskopper har besluttet at oprette et centralt kontor, hvor ikke-medlemmer af folkekirken kan registrere fødsler og dødsfald.¹⁵⁴

Man kan mene, at denne skelnen mellem anerkendte og godkendte trossamfund er utilsigtet indirekte diskrimination, idet nye trossamfund ikke har mulighed for at blive anerkendt, og derved har deres medlemmer ikke lige mulighed for at praktisere deres religion ideelt i det danske samfund. Folkekirken skal involveres i deres religiøse ritualer, idet deres religiøse navngivning som sagt ikke har borgerlig gyldighed.¹⁵⁵ De godkendte trossamfund er altså frataget en bemyndigelse, hvilket til en vis grad resulterer i, at deres medlemmer ikke har lige mulighed for at praktisere deres religiøse traditioner optimalt.

I spørgsmålet om religionsfrihed og lige mulighed for at praktisere denne religionsfrihed er lovgivning af stor betydning, hvorfor ovenstående gennemgang er et forsøg på at beskrive den juridiske status quo, der gør sig gældende i det danske samfund omkring religionsspørgsmål. Men kernen i arbejdet for frihed og ligebehandling er samarbejde på tværs af religioner og trosretninger, for gennem konkrete projekter at diskutere og reflektere over fælles værdier. Det er gennem samarbejde og gennem enighed om visse værdier, at man bør danne grundlaget for ligebehandling og et harmonisk multireligiøst samfund.

Forståelse af ligebehandling på området religion og tro

Personer, der arbejder inden for området religion og tro, taler om religionsfrihed, lighed og ligebehandling ud fra en forståelse af frihed, hvor frihed betyder at have *lige mulighed* for at bidrage positivt til samfundets udvikling. En frihed, der indebærer ideen om lige vilkår for praktiserende religiøse personer og grupper, idet man ved at have lige vilkår har større mulighed for at bidrage positivt til samfundets udvikling.¹⁵⁶

Arbejdet for ligebehandling af alle religiøst praktiserende mennesker i det danske samfund kræver diskussioner om, hvordan disse sikres lige mulighed for at praktisere deres religion. Det er ét aspekt at have frihed til at dyrke enhver religion, et andet aspekt er, hvad denne frihed indebærer, og om friheden reelt føles som frihed. Dette arbejde har et juridisk og et psy-

154) Jyllands-Posten 4. maj 2005: 'Haarder bryder kirkens monopol'

155) Nævnet for Etnisk Ligestilling 2003

156) Interview med Lissi Rasmussen 2004, forkvinde for Islamisk-Kristent Studieceter

kologisk aspekt. Juraen er som sagt et nødvendigt værktøj til fremme af ligebehandling. Men man må ikke underkende det psykologiske aspekt, der i høj grad har at gøre med anerkendelse og herunder respekt. Den formelle anerkendelse kan virke befordrende på 'følelsen af at være anerkendt' (det psykiske) i det danske samfund. Religiøse mindretal oplever til tider at blive stigmatiseret og mistænkeliggjort på grund af deres tro. De føler sig udsat for usaglig forskelsbehandling og oplever at være mål for fordomme og hadefulde udtryk. Man har på området erfaret, at mange etniske danskere ikke anerkender den måde, religiøst bevidste muslimer praktiserer islam på. For mange etniske danskere er religion noget, man holder for sig selv. Det er noget privat og nærmest usynligt i dagligdagen. Men praktiserende muslimer 'skiltes' med deres religiøse tilhørsforhold gennem påklædning med mere, og denne form for praksis er ikke en 'normal' anerkendt form i det danske samfund, hvorfor muslimer kategoriseres som 'unormale'.¹⁵⁷

Konsekvensen af disse forskellige former for fordomme, kategoriseringer og oplevet diskrimination kan være, at de religiøse mindretal ikke føler sig anerkendt som medborgere, og derved er der skabt grundlag for marginalisering og konflikt i samfundet.

Dialog og forståelse

Endnu et vigtigt aspekt af ligebehandling af religiøse minoriteter er det interpersonelle, som i høj grad hænger sammen med det psykologiske aspekt. Uden det mellem menneskelige grundlag vil diskrimination af religiøse minoriteter stadig foregå i samfundet. For at opnå ligebehandling uanset tro og religion bør der grundlæggende være respekt mellem mennesker af forskellig tro, så de møder hinanden med et åbent og fordomsfrit sind. Inden for området religion og tro er et af de vigtigste værktøjer i arbejdet for ligebehandling og lige muligheder derfor dialog. Gennem dialog mellem umiddelbart forskellige mennesker og religioner kan man opnå forståelse for hinandens holdninger og levemåder, og gennem viden om og respekt for andre danne et grundlag for at ligebehandle alle mennesker uanset religiøs overbevisning eller trosretning.

Former for diskrimination udbredt på området religion og tro

Arbejdet for ligebehandling gennem dialog er en langsommelig proces, og imens oplever religiøse minoriteter til stadighed at blive diskrimineret. For-

157) Iversen 2002

skellige former for religiøst betinget diskrimination udspilles, og det er ofte praktiserende muslimer, der oplever religiøst betinget diskrimination, grundet deres religiøse tilhørsforholds synlighed. Men ligeledes indvandrere og efterkommere, som ikke er praktiserende, eller som måske er kristne, oplever at blive chikaneret eller mobbet, fordi de ser etnisk anderledes ud, og derfor antages at praktisere islam. I Danmark praktiserer kun 10-15 procent af gruppen af indvandrere og efterkommere med muslimsk baggrund islam,¹⁵⁸ men religiøst betinget diskrimination rammer hele gruppen.

Arbejdsmarkedet

Dansk lov indeholder forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af blandt andet religiøs overbevisning i *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet*.¹⁵⁹ *Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.*,¹⁶⁰ samt Straffelovens § 266b¹⁶¹ er ligeledes anti-diskriminationslovgivning, der henvises til og benyttes i sager om religiøst betinget diskrimination.

Det er i høj grad indirekte strukturel diskrimination, der udspilles på arbejdsmarkedet. Mange arbejdspladser bibeholder homogene arbejdsforhold, baseret på en opfattelse af det danske arbejdsmarked som homogent, hvorfor visse religiøse grupper og individer ikke integreres på arbejdspladserne og udelukkes fra at deltage på lige fod med andre. Arbejdsstrukturene er til en vis grad konforme og uflexible og udtrykker forventninger om assimilation af ansatte, i stedet for at udvikle strukturene, så alle individer og grupper kan integreres. Et eksempel herpå er helligdage. Fredag er praktiserende muslimers ugentlige helligdag, men på danske arbejdspladser er søndag helligdag, baseret på den kristne tradition, og de færreste arbejdspladser tilbyder alternativt fri om fredagen. Praktiserende muslimers ønske, om arbejdsfri på deres helligdage, afvises, hvorved en indirekte strukturel diskrimination gør sig gældende.

158) Islamisk-Kristent Studiecenter (2004)

159) Nr. 459 af 12.06.96, ændring med LBK nr. 756 af 30.06.04. Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.

160) Nr. 626 af 29.09.87, ændring med LBK nr. 433 af 31.05.00.

161) 266BLBKG 2004-09-21 nr 960 Straffeloven; § 266b. 960) Den, der offentligt eller med forset til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Mangfoldighedsstrategier er forsøgt iværksat på mange arbejdspladser for at inkludere alle slags mennesker. Men da arbejdsstrukturerne ikke ændres i takt med, at sammensætningen af de ansatte har ændret sig, udnyttes mangfoldighedens ressourcer ikke, og konflikter kan opstå.

Indirekte diskrimination har ligeledes vist sig at foregå på arbejdsmarkedet i forhold til beklædningsspørgsmål. Arbejdsgivere har afvist ansøgere med 'religiøs' hovedtørklæde med begrundelse i, at arbejdspladsen har et bestemt tøj-kodex eller uniformsreglement og/eller med udsagn om, at hovedtørklædet ikke imødekommer arbejdspladsens ønske om at være politisk og religiøst neutral.¹⁶² Efterfølgende analyser af forskellige sager, hvor hovedtørklædet har været angivet som grund for afvisning, har vist, at det at bære et hovedtørklæde ikke ville påvirke personens evne til at udføre arbejdet, hvorfor begrundelserne for afvisninger af 'hovedtørklæder' ikke burde kunne forsvares som objektive.¹⁶³ Derved er der tale om usaglig forskelsbehandling og indirekte diskrimination på grund af religiøs overbevisning. Forskellige sager om hovedtørklæder har været bragt for retten, men med divergerende udfald. I den såkaldte 'fötex-sag' (21. januar 2005), hvor en ansat med muslimsk hovedtørklæde blev fyret, kom såvel Østre Landsret som Højesteret frem til, at der var tale om indirekte forskelsbehandling, som kunne begrundes *sagligt*.¹⁶⁴ I en tilsvarende sag fra år 2000, der omhandlede Magasins afvisning af en ansøger med muslimsk hovedtørklæde, fik ansøgeren erstatning, da Højesteret mente, der var tale om *usaglig* forskelsbehandling.¹⁶⁵ Der eksisterer altså endnu ikke en klar holdning til sådanne sager inden for det danske retssystem.

I dag har nogle firmaer fået fremstillet specialdesignede hovedtørklæder med deres logo på, og tiltag som dette er fremmede for forståelsen af det danske samfund som multireligiøst.

Kerneproblemer med diskrimination indenfor området religion og tro
Ovenstående former for diskrimination udspilles til dels på baggrund af uflexible arbejdsmarkeds- og samfundsstrukturer, og ligeledes i høj grad på grund af fordomme og stereotypificerede forestillinger om religiøse personer.

162) Ketscher 2005: 1-2

163) Hansen 2004: 1-6

164) Ketscher 2005: 1-2

165) Hansen 2004: 4

Islam som fjendebillede – mediernes rolle

Alle mennesker af forskellig religiøs overbevisning kan være udsat for diskrimination og fordomsfulde holdninger. Men i dagens danske samfund er de typiske ofre for diskrimination i dagligdagen og på arbejdsmarkedet som sagt muslimer, også selvom de måske ikke er praktiserende muslimer. En af grundene hertil er, at muslimer er potentielt 'nemme' ofre for diskrimination, da deres religiøse tilhørsforhold har direkte synligt udtryk, eksempelvis i form af hovedtørklædet eller blot af navn. Et andet motiv, der anses som langt mere alvorligt og truende, er folks negative holdninger til islam. Islam repræsenteres ofte både lokalt og globalt i medierne og af vestlige magthavere som 'vestens fjendebillede'. Den globale terrorisme har i høj grad medvirket til denne kategorisering. En af konsekvenserne heraf er, at muslimer eller mennesker af anden etnisk baggrund ofte oplever at blive chikaneret og diskrimineret, da de opfattes som 'fjender' af vesten, og en polarisering er hermed skabt.

Ud fra forskellige undersøgelser af de danske medier kan man konkludere, at de bærer en stor del af ansvaret for et negativt billede af islam. Medierne opererer ofte med dikotomier; den muslimske lære fremstilles som 'primitiv og irrationel' overfor det danske samfunds (etniske danskeres) 'høje grad af civilisation og rationelle tænkning'. Et yderst forsimplet og direkte diskriminerende billede af 'virkeligheden'. En modstilling af islam og danskhed produceres, så fordomme konstrueres om, at muslimer ikke kan 'integreres' i det danske samfund, da 'deres værdier' er 'udanske og uciviliserede'. Gennem brug af forsimplede dikotomier og stereotypificerede forestillinger kan man sige, at medierne udfører verbal diskrimination af muslimske minoriteter.¹⁶⁶

Anerkendelse – respekt

Mediernes generaliserende fremstillinger af muslimske minoriteter skal ses i sammenhæng med spørgsmålet om anerkendelse, respekt og medborgerskab. Mediernes behandling af sager er med til at påvirke, hvilke grupper og individer, der bliver anerkendt, respekteret og inkluderet i det danske samfund, idet de i høj grad påvirker os alle og er stemningsgivende i samfundet. Den generelt negative journalistiske behandling af islam og muslimer kan medvirke til, at nogle etniske danskere tager afstand fra muslimer og ikke anerkender folk af denne religiøse overbevisning som danske medborgere. Yderligere påvirker de ikke kun praktiserende muslimers

¹⁶⁶) Hervik 2002, Islamisk-Kristent Studiecenter 2001.

personlige følelse af anerkendelse, men som sagt, etniske minoriteter generelt. Derfor er mediernes rolle og fordomme i samfundet en kerneproblematik inden for religion og tro. Arbejdet for ligebehandling leder over i et arbejde for, at forskellige religiøse grupper og individer bliver ligebehandlet i medierne. Det vil sige, at medierne må søge at præsentere mere nuancerede billeder af 'virkeligheden' og vigtigst af alt, sørge for at få 'alle stemmer med'. På denne måde kan man til en vis grad undgå generaliseringer og bryde med eksisterende fordomme og stereotyper på området.

'Religionshierarkiet'

De forskellige trossamfunds position i samfundet (og ud fra Grundloven) er endvidere relevant i forhold til følelsen af at være anerkendt, respekteret og ligebehandlet. Øverst i hierarkiet er Folkekirken, der som nævnt som det eneste trossamfund støttes økonomisk af staten, og ligeledes formelt kontrolleres af staten. Der findes kirker i Danmark, og de kristne helligdage er officielt gældende. Den næststørste religion i Danmark er islam. Der findes kun én moske i Danmark bygget til formålet, og den ligger i en baggård i Odense, hvilket i høj grad underminerer formålet.¹⁶⁷ Ellers er det fabriksbygninger, lejligheder, skolelokaler og andet, der lejes og anvendes som alternative moskeer. Muslimske helligdage er ikke officielt anerkendte helligdage, og derved har muslimer ikke ret til at tage fri på deres helligdage. Grundloven sikrer som sagt religionsfrihed gennem §67, idet der står skrevet, at borgere har ret til at dyrke Gud; *på den måde, der stemmer med deres overbevisning*.¹⁶⁸ Men hvad, hvis 'den måde' forudsætter, at der findes moskeer med minareter og ikke blot alternative moskeer, samt at man beder fem gange om dagen og har fri om fredagen? Krænkes religionsfriheden, hvis man er forhindret i at praktisere efter forskrifterne?

Muslimske minoriteter har ikke eksisteret i Danmark over længere tid, i modsætning til f.eks. det jødiske samfund. Det faktum, og at etniske minoriteter generelt er dårligere stillet økonomisk på grund af arbejdsløshed med videre, kan være årsager til, at de står svagere, hvad angår forhold omkring og betingelser for deres religiøse praksisser. Der er dog tegn på fremskridt, f.eks. i form af den for nyligt erhvervede grund i Brøndby Kommune, som skal være Danmarks første muslimske gravplads. Grunden er købt af Dansk Islamisk Begravelsesfond, som repræsenterer 23 muslimske organisationer. Fonden overtog formelt grunden 1. januar 2005. Det havde været en lang og svær proces at få lov at købe grunden, samtidig med, at

167) Alev 2001:77

168) Grundlovens § 67

der havde været interne uenigheder mellem de muslimske grupper. At det i sidste ende lod sig gøre er forhåbentlig et tegn på voksende anerkendelse af muslimers rettigheder i det danske samfund.

Men det kan antages, at der til stadighed hersker en manglende anerkendelse af de(t) islamiske trossamfund i det danske samfund ved, at det for eksempel er problematisk at få kommunal tilladelse til at opføre en egentlig moske.¹⁶⁹ Endvidere kan man mene, at et trossamfund af en størrelse som det islamiske burde have mulighed for på lige fod med Folkekirken at have adgang til en godkendt islamisk-teologisk universitetsuddannelse, så man ikke var henvist til at 'importere' imamer fra udlandet.

Det har altså været omstændeligt at få kommunal tilladelse til at grundlægge den første muslimske gravplads, og det er fortsat problematisk at få opført egentlige moskeer. Støtten fra majoritetens side til at oprette en islamisk-teologisk uddannelse er svag samtidig med, at forholdet til muslimske praksisser er anstrengt blandt mange etniske danskere. Idet den eksisterende lovgivning omkring religionsfrihed og -godkendelse er så vag, er der mulighed for at tolke den i den retning, man nu ønsker for majoritetens vedkommende. De længerevarende og problematiske processer i forhold til kommunale tilladelser kan til dels opfattes som en modvilje fra majoritetens side mod at forbedre forholdene for danske muslimer. Konkret lovgivning tilknyttet § 69 ville ellers til en vis grad kunne ordne forholdene og give retningslinier for, hvordan nye religioner skal tackles. Dermed ville diskrimination af religiøse minoriteter til en vis grad blive begrænset i det danske samfund.

'Misforstået hensyntagen'

I arbejdet for at sikre religiøse mindretal frihed til lige muligheder og ligebehandling er en diskussion om, hvor meget samfundet skal ændre/udvikle sig for at integrere religiøse minoriteter nødvendig. Hvor langt bør man gå – hvor mange hensyn bør man tage – hvor går grænsen? I §67 står skrevet *Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden*.¹⁷⁰ Altså går grænsen ud fra Grundloven til der, hvor sædeligheden eller den offentlige orden overtræ-

169) Det skal nævnes, at der internt i de islamiske trossamfund er uenigheder, der medfører at denne proces er langsommelig.

170) Grundlovens § 67

des, men det er stadig komplekst at definere præcis, hvornår denne grænse er overtrådt. Diskussionen herom er yderst omfattende, og IMR ønsker ikke at gå nærmere ind i den, men en ting er helt essentiel at have med i diskussionen, og det er 'minoriteternes stemmer'. Hvilke hensyn ønsker *de*, at man skal tage i samfundet. Ønsket om en muslimsk gravplads blev fremsat af danske muslimer selv. De så selv et behov og en grund til, at det var på tide at få etableret en gravplads. Det var altså muslimske grupper selv, som udtrykte dette behov, ligesom de også udtrykker behov for en eller flere moskéer, bygget til formålet. Det er vigtigt at være på vagt overfor 'misforstået hensyntagen'. Hermed menes, at man som majoritet nemt kan komme til at pådutte minoriteter ønsker og behov, som de reelt ikke har. Ved ikke først at rådføre sig med de involverede minoriteter, kan majoriteten komme til at gøre særlige foranstaltninger og vise hensyn, som minoriteterne slet ikke selv anser for nødvendige eller ønskelige. En sådan "misforstået hensyntagen" til minoriteter kan endog udløse unødige negative reaktioner i majoritetsbefolkningen. Der er fra flere sider givet utryk for et ønske om, at staten ud fra demokratiske retningslinier nedsætter et muslimsk råd i Danmark, hvor forskellige grupper af muslimer er repræsenteret for indbyrdes at diskutere ønsker og foranstaltninger til fremme af ligebehandling.

For at opnå ligebehandling af religiøse minoriteter er det helt essentielt også at "ligebehandle" minoriteterne i selve processen hen imod ligebehandling. Det vil sige, at de skal inddrages i diskussionerne. Det er deres stemmer og holdninger, som majoriteten bør lytte til og agere efter i den grad, det kan lade sig gøre og er sagligt begrundet.

Samspillet mellem området religion og tro og andre diskriminationsområder

Tværgående samarbejde mellem diskriminationsområder kan lade sig gøre, men kun til en vis grad, lyder det fra religions- og trosområdet. En hindring er, at folk, der oplever diskrimination og barrierer i samfundet, ofte i forvejen er marginaliserede, udsatte og føler sig så optaget af deres 'egne problemer', at de kan have svært ved sideløbende at tage andres 'problemer' på sig.¹⁷¹ Derfor sker det samspil, der reelt eksisterer mellem diskriminationsområder, i højere grad på det personlige plan, frem for på det organisatoriske.

171) Interview med Lissi Rasmussen 2004, Forkvinde for Islamisk-Kristent Studieceter.

Alder

Det er oplagt at have et samarbejde med aldersområdet, da folk i alle aldre kan være religiøse og have brug for samvær med andre ligesindede, der er jævnaldrende. Det er endvidere et område, hvor man kunne forestille sig, at folk med forskellig religiøs overbevisning kunne mødes for at opnå en dialog på tværs af religionerne. Hvis man skabte dialogfora i forhold til aldersgrupper, ville personerne have alderen og de deraf følgende livserfaringer tilfælles, hvorved man kunne håbe på forståelse for hinanden. Ofte har karakteren af ens religiøse overbevisning at gøre med, hvilken generation man tilhører, hvorfor det er oplagt at samarbejde med aldersområdet som en vej frem mod dialog. Desuden er det nogle gange sådan, at personer som ikke tidligere har været særligt religiøse eller religiøse overhovedet bliver det, når de kommer op i årene.

Handicap

Nogle mennesker med stærk religiøs overbevisning lever til tider med myter om, at funktionsnedsettelse er en straf fra gud. Sådanne myter må nødvendigvis undermineres og igen er kontakt og dialog mellem mennesker løsningen. Det er også vigtigt for religiøse personer med funktionsnedsettelse, at de kan omgås andre i en tilsvarende situation og blive tillagt den identitet, de gerne vil tillægges, såsom 'religiøs' frem for 'funktionsnedsat'. Et samarbejde mellem områderne er dog ikke etableret.

Køn

Spændinger eksisterer mellem området religion og tro og kønsområdet. Mange religioner indeholder 'forældede' kvindesyn, hvilket kan resultere i, at visse religiøse grupper både inden for kristendommen, islam med flere har svært ved at kombinere arbejdet for ligebehandling af religiøse mennesker med et arbejde for ligestilling af kvinder, da religiøs overbevisning kan være baseret på en patriarkalsk orden. Det er grundlæggende syn på forholdet mellem mænd og kvinder, der skal udfordres, og igen er dialog vejen frem. Det er samarbejdet mellem mennesker på tværs af religioner og trosretninger, der skal i fokus. Projekter af forskellig art skal skabes, baseret på dialog, idet man på området anser dialog for den bedste vej til forståelse og respekt og i sidste ende til egentlig ligebehandling.¹⁷²

Race og etnicitet

Samarbejdet med race og etnicitet er som det eneste af organisationel karakter, da dette områdes særkender ligger så tæt op af problematik-

172) Interview med Lissi Rasmussen, 2004, IKS.

kerne omkring religion og tro, at de to områder i høj grad overlapper hinanden.

Seksuel orientering

I forhold til seksuelorienteringsområdet anses et samarbejde som værende problematisk, når det for eksempel gælder visse grupper inden for islam og kristendommen. Spændinger eksisterer mellem de to områder, da visse tilhængere af flere forskellige religioner fundamentalt anser homoseksuel praksis for at være utilladeligt. Det er derfor et samarbejde, der skal tilnærmes på en meget fintfølende måde. Umiddelbart synes den bedste vej frem at være mindre dialoggrupper, hvorigennem man forhåbentlig kan skabe forståelse for hinandens situation. Det skal understreges, at holdningerne til homoseksuel praksis er forskellige inden for området religion og tro. De mere liberale er åbne for et samarbejde med seksuelorienteringsområdet, mens andre mere skriftfundamentalistisk troende er kategorisk imod.

Delkonklusion

Vi har religionsfrihed i Danmark gennem Grundlovens § 67. Denne frihed indebærer ikke en forpligtigelse om lige muligheder i samfundet for alle religiøst praktiserende individer. Spørgsmålet opstår derfor, om religionsfrihed ikke nødvendigvis må indebære religionslighed, idet friheden ellers vil føles begrænsende for de enkelte trossamfunds medlemmer? Religionsfrihed bør indebære, at alle religiøse individer har lige mulighed for at praktisere deres religion optimalt i det danske samfund, for at de ligeledes kan have lige mulighed for at bidrage positivt til samfundets udvikling.

Godkendte trossamfund har ikke den samme bemyndigelse som anerkendte og de har ej heller mulighed for at opnå status som anerkendt trossamfund. Hvad religionsfrihed reelt betyder, og hvilke grænser man bør efterleve, er spørgsmål, man kun delvist får besvaret gennem dansk lovgivning. Derved er det juridisk set komplekst at sikre ligebehandling af religiøse minoriteter i det danske samfund.

Udover betydningen af den formelle anerkendelse, er den 'psykologiske' anerkendelse som religiøs minoritet essentiel. Problematikkerne i Danmark mellem majoritet og minoritet og med hensyn til religionsfrihed er mere af psykologisk end af juridisk art. Nogen etniske danskeres opfattelser af danskhed og religionsudøvelse er i høj grad til hinder for, at muslimske mindretal kan føle sig anerkendt og respekteret. I samfundet dominerer fordomme og stereotyper om islam, hvilket kan resultere i diskrimination og marginalisering af muslimske grupper og af etniske

minoriteter generelt. Medierne bærer en stor del af ansvaret for denne polariserede tilstand ved at reproducere generaliseringer og stereotypificerede forestillinger om muslimer.

Arbejdet for at bryde polariseringen og indsatsen for ligebehandling inkluderer forsøg på at skabe konkrete projekter til opnåelse af dialog på tværs af diskriminationsområder, på tværs af holdninger og religioner med henblik på at udfordre og udvikle forståelsen af 'danskhed', 'islam', 'religionsfrihed' og 'religionsudøvelse' med videre.

Seksuel Orientering

Emancipationshistorisk indledning

Den kolde krig

I 1948 stiftedes i Ålborg Forbundet af 1948 (i dag Landsforeningen for bøsser og lesbiske), som en forening for homofile mænd og kvinder med det formål at skabe solidaritet mellem homofile og hjælpe dem ud af ensomhed. Det var den første emancipationsbevægelse i Danmark. Stifteren, Axel Axgil, blev afsløret af et lokalt dagblad og straks smidt ud af sin arbejdsplads, sit pensionat og sin partiforening.

I storbyens anonymitet opstod efter krigen en vis opblomstring af en homoseksuel subkultur.¹⁷³ Der opstod f.eks. flere værtshuse for mænd i København. Det betød også, at mandlig prostitution blev tydeligere. Der er mange årsager til den moralske vækkelse i perioden, som f.eks. kom til udtryk i McCarthyismen. Homofile blev gjort til synderbukke, og i Danmark blev homoseksualitet et allestedsnærværende skræmmebillede. Sædelighedspolitiet oprettede et særligt korps. Under hetzagtige forhold kørte store skandalesager, som involverede hundreder af tiltalte og dømte. Soldater blev forbudt at komme på bestemte barer, pressen opfordrede forældre til at advare deres børn mod faren, og der blev lavet film, som underbyggede billedet af homofile som ældre mænd, der ledte ungdommen i fordærv.¹⁷⁴ Hysteriet mandede i 1961 ud i Den Grimme Lov, som var en bestemmelse om særlig kriminalisering af mandlig prostitution. Den gjorde homoseksuelle til genstand for afpresning og yderligere forfølgelse. Men langsomt blev stemningen vendt, og i 1965 ophævedes bestemmelsen. I 1967 harmoni-

173) Jf. Efterfølgende fodnote samt Wilhelm von Rosen (1999) *Pornografifaffæren i 1955*, Zink, 4, 14-18

174) Palle Kjærulff-Schmidt (1957) *Bundfald*. Vandt Bodil-prisen som årets bedste film.

seredes straffelovens bestemmelser om prostitution for heteroseksuelle og homoseksuelle forhold. Men homoseksuelles status i samfundet forblev lav.

For den homoseksuelle emancipation var 1950-erne og 1960-erne en meget vanskelig periode. Homoseksuelle var bange for at lade sig registrere i medlemsregistre o.lign. af frygt for at registrene skulle falde i politiets hænder – en velbegrunnet frygt. Kun få personer, i indbyrdes stridende fraktioner, turde tale homofiles sag.

Fra homofile til bøsser og lesbiske

Startskuddet for den moderne homoseksuelle emancipation anses almindeligvis at være urolighederne 27. juni 1969 omkring homobaren Stonewall Inn i Christopher St., New York. Politiet foretog en razzia, hvilket var almindeligt på det tidspunkt. Men denne aften værgede de homoseksuelle sig og gik til modangreb.

I Danmark skete der et generationsskifte i Forbundet af 1948, ligesom der opstod nye bevægelser, Bøssernes Befrielsesfront, BBF (1971), og Lesbisk Bevægelse, LB (1974). Hvor Forbundet arbejdede mere traditionelt, var BBF og LB revolutionære bevægelser, der ønskede at lave samfundet om. Der førtes nu en meget mere aggressiv rettighedskamp under paroler som 'det private er politisk' og 'lesbisk kamp er kvindekamp – kvindekamp er lesbisk kamp'. Mange af de fremtrædende lesbiske var da også centrale på den kvindepolitiske arena.

Et af de vigtigste elementer var synligheden. Pludselig blev homoseksuelle synlige – ikke mindst lesbiske. Karakteristisk var det også, at bevægelserne tog skældsordene bøsser og lesbiske til sig. Forbundet skiftede navn af to omgange til i 1982 at kalde sig Landsforeningen for bøsser og lesbiske.

Ellers blev danseforbuddet i 1973 fjernet, en bestemmelse i politivedtægten, som havde forbudt mænd at danse sammen offentligt, og i 1976 indførtes ens seksuel lavalder for homo- og heteroseksuelle.

Hiv og aids

I slutningen af 70-erne ramtes verden af hiv-smitten, og aids-epidemien bredte sig blandt bøsser. I Danmark havde Landsforeningen for bøsser og lesbiske på det tidspunkt et samarbejde med myndighederne, Statens Seruminstitut, Sundhedsstyrelsen og kønssygdomsklinikkerne om bekæmpelse af kønssygdomme blandt bøsser. Dette samarbejde gav anledning til et videre samarbejde om bekæmpelse af spredningen af hiv blandt bøsser.

I 1987 vedtog Folketinget en motiveret dagsorden, som siden har ligget til grund for den danske politik på området. Landsforeningen havde stor indflydelse på formuleringen, som fastslog principperne om frivillighed, anonymitet og klar information.

Landsforeningen fik en central rolle i indsatsen og stiftede AIDS-Fondet, AIDS-Linien og Stop Aids Kampagnen (i dag STOP AIDS – Bøssernes Hiv-organisation). Indsatsen blev en succes, da det lykkedes at dæmme op for spredningen af hiv blandt bøsser.

Det registrerede partnerskab

Ægteskabsudvalget af 1969 skulle overveje ændringer af ægteskabsloven, herunder blandt andet i forhold til andre samlivsformer. Arbejdet trak ud i det uendelige, og betænkningerne var ikke videre progressive.

Som en konsekvens af det politiske systems langmodighed udformede Landsforeningen for bøsser og lesbiske derfor i 1982 selv et lovforslag om registreret partnerskab for personer af samme køn.

I 1986 ændredes lov om afgift af arv og gave, så samboende af samme køn ligestilledes med ægtefæller, hvad angår betaling af arveafgift. I 1987 gennemførtes en ændring af straffelovens § 266b – racismeparagraffen – så det blev forbudt at diskriminere på grund af seksuel orientering.

Den 26. maj 1989 vedtog Folketinget udenom regeringen lov om registreret partnerskab, idet de menige radikale stemte for eller undlod at stemme, ligesom adskillige enkeltpersoner fra den borgerlige fløj. Den 1. oktober 1989 var verdenspressen samlet på Københavns rådhus, da det første registrerede partnerskab blev indgået. Det skete mellem stifteren af Landsforeningen, Axel Axgil og dennes samlever, Eigil Axgil.¹⁷⁵

Forglemmelse på arbejdsmarkedet

I det første udkast til *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet* var der ikke indskrevet en beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering. En henvendelse fra Landsforeningen til arbejdsministeren, gav ikke anledning til ændringer, og først efter et betydeligt lobbyarbejde gav ministeren efter. Således inkluderede det endelige lovforslag seksuel orientering. Forslaget blev vedtaget og trådte i kraft i 1996.¹⁷⁶

(se noteforklaring 176 på modst. side)

¹⁷⁵⁾ Se partnerskab.lbl.dk for kildemateriale om registreret partnerskab.

Børnefamilier

I 90-erne blev børnefamilier et vigtigt tema blandt bøsser og lesbiske, hvilket i øvrigt var karakteristisk for hele den vestlige verden.

Én måde at få børn på er ved kunstig befrugtning. Området var ikke retligt reguleret indtil midten af 90-erne, og lesbiske benyttede – typisk private – fertilitetsklinikker.¹⁷⁷ I midten af 1990'erne skulle Danmark imidlertid have en lov om kunstig befrugtning. Sundhedsministerens lovforslag blev overordentligt indgående diskuteret, og der blev fremsat et meget stort antal ændringsforslag. Nogle af dem gik ud på at indføre forbud mod behandling af lesbiske. Ét af dem – fremsat af tre socialdemokrater – blev vedtaget. Det forbød behandling af lesbiske og enlige. Siden er denne bestemmelse adskillige gange forsøgt fjernet, men uden held.

Loven regulerer imidlertid kun lægers virke, og én form for kunstig befrugtning kan godt foretages af ikke-læger, nemlig simpel insemination.

I 1999 indførtes adgang til stedbarnsadoption, hvilket endelig gjorde det muligt for et par af samme køn at blive anerkendt som juridiske forældre. Folketingets formand forsøgte at standse forslaget, men blev sat til vægs af Udvalg for forretningsordenen. Stedbarnsadoption er en teknisk løsning til at opnå fælles forældreskab. Men den er langt mere restriktiv, end den simple anerkendelsesprocedure, heteroseksuelle par har til rådighed. Dette har konsekvenser i forhold til orlov mv.

I 2003 og 2004 blev der fremsat forslag om adgang til adoption for par af samme køn, men ingen af dem blev vedtaget.

Manglende dokumentation

Det er karakteristisk, at der i Danmark ikke er foretaget større undersøgelser af bøsser og lesbiskes vilkår. Homokommissionens arbejder var få og små, og der findes ingen forskningscentre, videnscentre eller lignende. Årsagerne hertil er angiveligt af finansiel karakter.

176) Nr. 459 af 12.06.96, ændring med LBL nr. 756 af 30.06.04. Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.

177) For en diskussion af perioden før loven og diskussionen med Etisk Råd se Søren Laurson (1996) *...ergo er mor Karen en sten*, LBL. Se familier.lbl.dk for kildematerialer til børneområdet.

I Sverige er situationen imidlertid helt anderledes. I forbindelse med forberedelsen af den svenske lov om adgang til adoption for par af samme køn udarbejdedes f.eks. en meget omfattende redegørelse bl.a. indeholdende opsamling på eksisterende forskning samt originalundersøgelser. Der findes endvidere forskningscentre o.lign. flere steder i Europa.

Det offentliges stilling

Det er karakteristisk for Danmark, at området er overladt til selvfinansiering. I 80-erne havde Landsforeningen held med diskoteksdrift, og således gav barindtægter et væsentlig økonomisk grundlag for de mange initiativer dengang. På det tidspunkt var der ansat en sekretariatsleder, som var helt central i lobby- og organisationsarbejdet. Men generelt er foreningens arbejde før og siden blevet udført af frivillige. Det betyder konkret, at f.eks. lesbiske og bøssers mulighed for at få støtte i sager, eller muligheden for, at skoler kan få besøg af homoseksuelle i seksual- og samfundsoplysnings-sammenhæng, er helt afhængig af frivillige kræfter. Landsforeningen har stort set altid haft økonomiske vanskeligheder.

I andre nordiske lande får homoorganisationerne betydelig offentlig støtte, og har dermed mulighed for at have ansatte og professionalisere organisationerne.

Der er også forskel på, hvordan man offentligt-administrativt søger at fremme forståelsen og mainstreamingen af homoligebehandlingen. I Sverige findes en homo-ombudsmand, og i Berlin drives f.eks. en afdeling i forvaltningen, som tager sig af homospørgsmål.

EU-kommissionen finansierer ILGA-Europe,¹⁷⁸ som er en europæisk homo-lobbyorganisation med adskillige ansatte. Kommissionen betaler så at sige for at sikre et professionelt beslutningsgrundlag, og ILGA-Europe har sat sig meget betydelige spor i EU-dokumenter og -beslutninger.

Menneskerettigheder og seksuel orientering

I kølvandet på 2. verdenskrig udarbejdedes Verdenserklæringen om menneskerettigheder, hvori en række fundamentale rettigheder knæstattes på internationalt plan. Homoseksuelle blev i lighed med jøder og romaer m.fl. sendt i nazisternes kz-lejre. Her bar bøsserne en lyserød trekant, mens

178) Sammen med ti andre homoorganisationer stiftede Forbundet af 1948 i 1978 International Lesbian and Gay Association, ILGA, som i dag har over 400 medlemsorganisationer på verdensplan. ILGA-Europe er den europæiske gren.

de lesbiske bar en sort (for 'asocialt element'). På trods af denne lighed i forfølgelse, var verden ikke parat til at inddrage seksuel orientering i menneskerettighedsporteføljen. Og det er heller ikke sket siden.

I 2003 fremsatte Brasilien i FN's Menneskerettighedskommission resolutionen 'Menneskerettigheder og seksuel orientering',¹⁷⁹ der fortolker, at fri seksuel orientering er en af de universelle menneskerettigheder, som de er formuleret i Verdenserklæringen. Resolutionen er blevet massivt modarbejdet af OIC (Organisation of Islamic Conferences) og Vatikanet, og er af samme grund blevet udsat (både i 2003 og 2004), for ikke at blive stemt ned, og er siden opgivet helt. Det er klart, at NGO'er, som arbejder for seksuelle rettigheder, her er oppe imod overvældende modstand.

En anden afspejling af synet på homoseksuelle kan ses i det faktum, at homoseksualitet først blev fjernet fra WHO's liste over sygdomme i 1991.¹⁸⁰

Forståelse af ligebehandling på området seksuel orientering

Indenfor området seksuel orientering tager begrebet ligebehandling konkret udgangspunkt i 'lige behandling', hvilket vil sige, at alle mennesker uanset seksuel orientering har lige vilkår og stilles ens. Indenfor området arbejdes for bøsser, lesbiske og biseksuelles politiske, sociale, kulturelle og arbejdsmarkedsmæssige ligestilling på alle niveauer i samfundet.

Man er generelt nået langt i dansk lovgivning, hvad angår juridisk ligestilling mellem homoseksuelle og andre. Homo- og heteroseksuelle har samme seksuelle lavalder, og homoseksuelle er endvidere inkluderet i *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse*.¹⁸¹

En *Partnerskabslov*, der ligestiller registrerede partnere med ægtefæller på næsten alle områder, blev indført i Danmark i 1989, som den første af slagsen i verden.

179) O E/CN.4/2003/L.92

180) WHO besluttede i december 1991 at fjerne 'homoseksualitet' fra listen over sygdomme, International Classification of Diseases (chapter V, code 302). Dette trådte dog først i kraft 1. januar 1993, med den nye udgave af listen (ICD-10-version).

181) Lov 1996-06-12 nr. 459.

Former for diskrimination udbredt på området seksuel orientering

Diskrimination på grund af seksuel orientering forekommer dog stadig i det danske samfund, f.eks. ved forskellige former for afstandtagen på forskellige niveauer i samfundet. Det kan eksempelvis være stereotype forestillinger og fordomme om det at være bøsse eller lesbisk, som kan give sig til kende gennem chikanerier og/eller mobning. Disse former for diskrimination kan være vanskelige at synliggøre og i sidste ende at dokumentere.

I dag er det vigtigste værktøj mod diskrimination på arbejdsmarkedet *EU-direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv*,¹⁸² hvorfor implementeringen af dette er af høj prioritet.

Indirekte diskrimination udspiller sig desuden på børnefamilieområdet, hvor det at opnå fælles forældremyndighed for par af samme køn er koblet til en meget kompleks procedure. Heteroseksuelle kan til sammenligning opnå anerkendelse som forældre ved en simpel procedure.

Kerneproblemer med diskrimination indenfor området seksuel orientering

Kerneproblematikker med diskrimination på baggrund af seksuel orientering eksisterer som sagt på arbejdsmarkedsområdet og indenfor det retspolitiske område, herunder børneområdet, udlændingeområdet og det familieretlige område (registreret partnerskab og kirkelig vielse).

Arbejdsmarkedet

Trivselsproblemer i arbejdsmiljøet kan komme til udtryk på forskellig vis, i form af f.eks. bagtalelse, rygtedannelse, udfrysning og verbal chikane. Det kan i sidste ende have psykisk invaliderende konsekvenser for den enkelte, hvilket kan komme til udtryk som angst, manglende selvværd, depression, og tilfælde, hvor bi- eller homoseksuelle siger deres job op. Problematikken er i dansk sammenhæng kun belyst i ringe omfang,¹⁸³ men eksempelvis peger videnskabelige undersøgelser fra Arbejdsmiljøinstituttet i Sverige på fænomenets udbredelse og alvorlige karakter.

182) Formålet med 'beskæftigelsesdirektivet' er at undgå forskelsbehandling af arbejdstagere på grund af seksuel orientering mv.

183) Catinet har for Ugebrevet A4 og i samarbejde med LBL for nylig foretaget en undersøgelse af homoseksuelles vilkår på arbejdsmarkedet, Ugebrevet A4, 08.08.2005. Se arbejdsmarked.lbl.dk for baggrundsoplysninger og kildemateriale.

Homoseksuelle børnefamilier

Kerneproblematikker omkring homoseksuelle børnefamilier hænger sammen med det faktum, at det er vanskeligt at blive anerkendt som forældre. I dag er den eneste måde et par af samme køn, typisk lesbiske, kan blive anerkendt som forældre på, at foretage en stedbarns-adoption. Dog er stedbarns-adoption for par af samme køn kun mulig, såfremt der er indgået registreret partnerskab (jf. *Partnerskabsloven*). Et u-gift (ikke-registreret) par kan således ikke anerkendes som forældre. Reglerne knyttet til stedbarns-adoption, er endvidere komplicerede og omfatter både: 1) Adoptionslovens 3-måneders-regel, som går ud på, at stedbarns-adoption tidligst kan finde sted, når barnet er 3 måneder gammelt, 2) Børnelovens 6-måneders-regel, som siger, at der kan rejses faderskabssag indtil 6 måneder efter barnets fødsel, 3) 2-års-reglen, der er en fastslået praksis, som stiller krav om, at stedbarns-adoption kun kan finde sted, når forælderen og ansøger på ansøgningstidspunktet har levet sammen i mindst 2 år. Hele processen igangsættes ved, at den nybagte mor i en lesbisk børnefamilie, hvor der ikke er en kendt far, stilles for en dommer. Som en konsekvens af den manglende adgang til at blive anerkendt som forælder ved barnets fødsel, kan medmødre ikke få 'fædreorlov', altså de 14 dages orlov, en far har ret til ved fødslen.

Et andet problemområde er spørgsmålet om overhovedet at stifte familie. En række lande har tilladt, at par af samme køn kan adoptere 'fremmedbørn', dvs. ikke-stedbørn. Forslag herom har været fremsat i Danmark, og Børnerådet har støttet disse. Fertile lesbiske kan blive gravide ved simpel insemination, men dette kan i dag kun ske i ikke-lægeligt regi, idet læger ikke må behandle lesbiske med kunstig befrugtning. Herved står lesbiske anderledes end andre kvinder i forhold til støtte fra det offentlige (sygesikring). Infertile lesbiske kan derimod, ifølge loven, slet ikke behandles. Det betyder, at en læge skal skelne mellem patienter, som fejler det samme, f.eks. har lukkede æggeledere efter sygdom: Den ene, som har en mandlig partner, kan behandles, den anden, som har en kvindelig partner, kan ikke. Det betyder, at læger skal bruge ikke-lægelige kriterier til at sortere patienterne.¹⁸⁴

Asyl og familiesammenføring

På det udlændingeretlige område drejer problematikkerne sig om asyl og familiesammenføring. Man arbejder indenfor seksuelorienteringsområdet med at yde individuel rådgivning til homo- og biseksuelle asylansøgere og forsøger at sikre, at de relevante oplysninger i sager kommer frem, så der

184) En række lande tillader fertilitetsbehandling af lesbiske.

kan gives asyl, når der er et beskyttelsesbehov. Endvidere arbejdes der med oplysning og dokumentation om menneskerettighedskrænkelser på grund af seksuel orientering, blandt andet baseret på danske asylsager. Det er under lovarbejdet ikke lykkedes at få regeringen (eller et folketingsflertal) til at anføre forfølgelse på baggrund af seksuel orientering som en konkret mulig begrundelse for asyl.

Vedrørende familiesammenføring er det imidlertid lykkedes at få integrationsministeren til at udarbejde et udførligt fortolkningsbidrag.¹⁸⁵ Man har på området arbejdet for at understrege det problematiske i, at man med regler som 24-årsreglen med flere risikerer at henvise et par af samme køn til at tage ophold i et land, hvor de ikke vil være i stand til at få ophold som par. Dette strider imod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Artikel 8.¹⁸⁶

Registreret partnerskab og ægteskab

I relation til registreret partnerskab er der stadig et udestående i forhold til danske statsborgere, der opholder sig i udlandet, idet sådanne ikke kan indgå registreret partnerskab i Danmark. Dette forbehold ønskes fjernet, men så sent som i foråret 2004, hvor andre statsborgerkrav i partnerskabsloven blev slækket, blev denne begrænsning fastholdt.

Endvidere er der det retspolitiske spørgsmål om at få fjernet det forbehold i *Partnerskabsloven*, som bevirker, at trossamfund ikke kan vie par af samme køn – hvis de ellers måtte ønske at gøre det.

Målet er, at parforhold reguleres ens – uanset køn. Det vil sige, at ægteskabet åbnes for par af samme køn, således som det er sket i Holland, Belgien, flere canadiske delstater og senest i Spanien.

Folkekirken

I relation til vielse af homoseksuelle rejses spørgsmålet om, hvorvidt folkekirkepræster må velsigne registrerede partnere. Der har været en meget lang debat, og biskopperne har nedsat et udvalg, der i 1997 fremkom med en meget progressiv rapport. De valgte dog ikke at efterkomme den, så i dag må præsterne velsigne par, men ikke på en måde, der ligner vielsesri-

185) [Folketingssamlingen 2001-02 (II), L 152, Bilag 102, 139, 140. Se også <http://www.lbl.dk/fileadmin/site/politik/asyl/Udlaendingeloven.pdf>

186) <http://www.menneskeret.dk/menneskeretieuropa/konventionen/>, artikel 8: 'Retten til privatliv og familieliv'

tualet (ingen håndspåleggelse og ingen tilspørgelse). Siden er grænsen for biskoppernes udtalelse blevet afprøvet løbende. Nogle præster har tilladt giftefogeder at foretage vielse i kirken (i våbenhuset), hvorefter præsten har velsignet forholdet. Dette spørgsmål er senest blevet behandlet i en cirku-læreskrivelse fra kirkeministeren, som siger, at proceduren ikke er lov-medholdelig.

Undervisning og omsorg

Homo- og biseksualitet er ofte kun sporadisk berørt, som et ømtåleligt emne, i undervisningsmaterialer og i seksualoplysningen. Dette gælder ikke kun for grundskolen,¹⁸⁷ men også for videregående uddannelser.

Det betyder for eksempel, at skolerne ofte overser/ignorerer, at der blandt eleverne er bøsser og lesbiske, og at man i plejesektoren ikke differentierer sine omsorgstilbud. Resultatet heraf kan være fremmedgørelse og tab af livskvalitet.

Samspillet mellem området seksuel orientering og andre diskriminationsområder

Tværgående samarbejde mellem andre diskriminationsområder og området seksuel orientering er oplagt, men varierer i eksistensgrad. LBL har i dag en horisontal tilgang til ligebehandling og er i dialog med alle de andre områder på organisatorisk plan. Dette er f.eks. tilfældet med arbejdet med hate crime.¹⁸⁸ Der arbejdes også med konkrete initiativer på tværs af områder. For eksempel er et arbejde på tværs af områderne race og etnicitet og seksuel orientering under udvikling. Nedenfor beskrives grundlaget for de forskellige slags samarbejde.

Alder og handicap

Man mener indenfor området seksuel orientering med fordel at kunne samarbejde med diskriminationsområderne alder og handicap ud fra en betragtning om, at problemstillingernes karakter i mange sammenhænge er ens, og ligeledes fordi disse områder traditionelt har andre interesser, end f.eks. områderne seksuel orientering og etnicitet.

Det kan bemærkes, at der indenfor organisationer for homoseksuelle findes grupper for ældre og for personer med funktionsnedsættelse. Dette er

187) Skolemedia og LBL er ved at færdiggøre et internetbaseret undervisningsmateriale målrettet til folkeskolen.

188) Se hatecrime.lbl.dk for baggrund og kilder

resultatet af, at ældre og handicappede homo- og biseksuelle ofte har behov for at være sammen med andre med samme seksuelle orientering, snarere end blot at socialisere på baggrund af henholdsvis alder og handicap. Disse behov er i dag meget dårligt afdækket, hvilket er problematisk i forhold til planlægning af pleje- og omsorgstilbud med videre.

Køn

Da ligebehandlingsarbejdet indenfor seksuel orientering er af seksual- og kønspolitisk karakter, er et samarbejde med kønsområdet af særlig relevans. Der har historisk været stor afsmitning mellem de to områder, mens det konkrete samarbejde har været mindre udtalt. Da kønsområdet har været stærkt og har opnået politiske resultater, har det kunnet fungere som frontløber i forhold til andre områder. På det politiske område, såsom debatten om en klageinstans, har der kun været ringe dialog, idet kønssiden allerede har været dækket.

Race og etnicitet

Udvikling af samarbejdet mellem området race og etnicitet og seksuel orientering er blandt andet vigtig, da disse to områder ofte bliver forsøgt spillet ud mod hinanden. Det er sket direkte af politikere, men ligeledes ofte indirekte af medierne, som benytter sig af spændingselementet i, at minoriteter diskriminerer hinanden, til en 'god' historie. Gennem dialog og arbejde på tværs af de to områder kan man opbygge en nuanceret forståelse og dynamik mellem områderne, ligesom det kan afdækkes, hvor der er behov for oplysning og diskussion indenfor begge områder. Der er behov på gruppeniveau, såvel som på individuelt niveau. Det sidste ikke mindst blandt homo- og biseksuelle med etnisk minoritetsbaggrund. LBL har gennemført en interviewundersøgelse blandt dem, Københavnerliv,¹⁸⁹ og startet gruppen Salon Oriental, som laver arrangementer m.v. LBL modtog i 2005 Københavns Kommunes integrationspris for sine initiativer.

Området seksuel orientering kan til en vis grad læne sig op ad etnicitets- og raceområdet, da der er meget fokus på det minoritetsetniske område og et vist mål af ressourcer, herunder menneskelige. Områderne kan dog derfor, af selvsamme grund, komme til at konkurrere med hinanden om politisk bevågenhed, for eksempel i spørgsmålet om oprettelse af et klageorgan.

189) Københavnerliv, LBL, januar 2005,

<http://www.lbl.dk/fileadmin/site/politik/etnohomoer/Koebenhavnerliv.LBL.pdf>

Religion og tro

Religion er typisk et område, hvor kampen for homo- og biseksuelles rettigheder kan være i konflikt med andre troende og disses politiske organer på mere 'ortodokse' fløje. Dog møder området seksuel orientering ligeledes stor åbenhed fra de mere tolerante fløje, og dette gælder typisk, uanset hvilken religion.

Det er et problem, når nogle benytter religion som løftestang til at begrænse homo- og biseksuelles borgerlige rettigheder. I praksis er det vigtigste element kirkens holdningsprægende indflydelse, som rækker langt længere end til kirkerummet og til menighederne. Dette kan være en negativ eller en positiv indflydelse, afhængigt af afsenderens holdning, og alene indenfor folkekirken ses forskellige kræfter, der arbejder i hver sin retning.

Delkonklusion

Alle mennesker uanset seksuel orientering bør opnå ligestilling og ligebehandling i det danske samfund. Det er den målsætning, man arbejder med indenfor området seksuel orientering. Man er generelt nået langt i dansk lovgivning, men kampen for lige vilkår for homo- og biseksuelle med heteroseksuelle er stadig relevant. Det kommer til udtryk gennem eksisterende diskrimination såsom chikanerier og mobning og en strukturel diskrimination, der medfører indirekte diskrimination af homo- og biseksuelle i det danske samfundsliv.

Kampen for ligebehandling og ligestilling uanset seksuel orientering er ligeledes af betydning på det retspolitiske plan, hvor former for diskrimination udspiller sig på børneområdet, udlændingeområdet og det familieretlige område. Alt i alt besidder homo- og biseksuelle ikke de samme rettigheder, som heteroseksuelle på disse områder. Diskrimination er en realitet.

Netop med henblik på områderne for diskrimination, her især børneområdet og det familieretlige område, er det af stor betydning, at det pågældende område ligeledes kæmper for lige vilkår på tværs af diskriminationsområder. At nå ud til andre diskriminationsområder er netop relevant, da visse argumenter imod ligestilling af homo- og biseksuelle kommer fra andre diskriminationsområder, eksempelvis religion og tro samt etnicitet og race. Gennem oplysning og tværgående samarbejde kan man håbe på at opnå større forståelse for sagen, og sammen vinde styrke i kampen mod diskrimination og for ligebehandling.

Kapitel 5. Redskaber i det danske arbejde til fremme af horisontal ligebehandling

Redskaber til fremme af ligebehandling

Kapitel 3 og 4 har fokuseret på de enkelte diskriminationsområder for at klarlægge de strukturer og mekanismer, der medvirker til diskrimination på hvert af de seks områder. Kapitel 3 og 4 peger på, at der eksisterer flere former for diskrimination på forskellige niveauer i samfundet og redegør for, hvor ligebehandlingsprincippet ikke er slået igennem lovgivningsmæssigt – såvel som i praksis. Tilsammen skaber kapitlerne grundlaget for at anse diskrimination som et fænomen, der eksisterer på tværs af områderne, samtidig med at den hierarkiske struktur områderne imellem gerne skulle synliggøres heri. Kapitlerne muliggør herved det horisontale perspektiv.

Kapitlerne illustrerer og synliggør de problematikker, der opleves på tværs af alle områder, og som skyldes strukturel diskrimination og holdningsbaseret diskrimination i form af fordomme og stereotyper.

Den strukturelle diskrimination fremkommer i det danske samfund med strukturer og praksisser knyttet hertil, der (tilsigtet eller utilsigtet) resulterer i diskrimination, eftersom de er baseret på en forståelse af det danske samfunds borgere som en mere eller mindre homogen gruppe. Denne form for diskrimination kan potentielt ramme alle individer, der ikke passer ind under den institutionaliserede og konstruerede forståelse af 'den normale borger'. Det er en form for diskrimination, der er relevant at behandle med en horisontal tilgang og som et fælles forandringsobjekt.

Den anden form for diskrimination, som ligeledes berører alle områder, er folks stereotype billeder af og fordomme om mennesker, der er forskellige fra majoriteten. At bekæmpe denne form for diskrimination kræver en holdningsbearbejdelse i samfundet generelt. Disse former for diskrimination er i sig selv med til at bekræfte og styrke hinandens eksistens, hvorfor man må anskue og bearbejde dem i relation til hinanden.

Kapitel 3 og 4 anerkender hvert områdes specifikke problematikker og giver mulighed for bevidstgørelse om eksistensen og omfanget af diskrimination. Det er især kapitel 4, der tydeliggør, at diskrimination ikke er en entydig størrelse, men at fænomenet er komplekst og mangeartet. Meningen med at kortlægge de mange forskellige diskriminationsproblematikker inden for hvert område er at muliggøre en systematisk og helhedsorienteret

proces til bekæmpelse af diskrimination og sikring af, at ligebehandlingsprincippet medtænkes såvel i lovgivning, som i praksis – samt i den generelle debat om fremtidens bekæmpelse af diskrimination og fremme af ligebehandling.

En systematisk og helhedsorienteret proces hen imod det inkluderende samfund kræver nødvendigvis særlige redskaber for at kunne fremme og sikre horisontal ligebehandling. I det følgende behandles: forbuddet mod diskrimination, klageadgang til håndhævelse af forbuddet mod diskrimination, særlige foranstaltninger og mainstreaming, som af IMR anses som essentielle redskaber i arbejdet for at sikre ligebehandling og bekæmpe diskrimination.

Forbud mod diskrimination

Forbuddet mod diskrimination anses for at udtrykke det retligt bindende forbud imod ikke at opfylde en given lighedsforpligtelse. Indholdet af et forbud mod diskrimination vil således afhænge af indholdet af den bagvedliggende lighedsforpligtelse.

Som beskrevet er det menneskeretlige lighedsprincip et princip om *substantiel lighed*. Menneskerettighedskomitéen fortolker således indholdet af diskriminationsforbuddet i ICCPR¹⁹⁰ art. 26 som omfattende enhver forskelsbehandling, udelukkelse, begrænsning eller fortrin, på grundlag af f.eks. race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden holdning, national eller social oprindelse, statsborgerskab, fødsel eller anden status, som har til formål eller som virkning at hindre eller begrænse anerkendelsen eller nydelsen af rettigheder eller friheder på lige fod med andre mennesker.¹⁹¹

Diskriminationsforbuddet har således til formål at opnå substantiel lighed. *Redskaberne* til at opnå denne substantielle lighed er defineret som følgende:

- at statens lovgivende, udøvende og dømmende myndigheder ikke selv må diskriminere i lovgivningen og i deres anvendelse af landets love (*pligt til at undlade at diskriminere*);
- at lovgivningsmagten aktivt skal sikre lovens ligelige beskyttelse, bl.a. ved at forbyde diskrimination, som begås af ikke-statslige aktører, dvs. private aktører (*lovgivningsmæssig beskyttelse mod diskrimination*);

190) International Covenant on Civil and Political Rights

191) UN Human Rights Committee, General Comment no. 18 on Discrimination, para. 6.

- at staten skal sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse mod forskelsbehandling. Det antages som følge heraf, at staten i visse situationer vil være forpligtet til at iværksætte positive særforanstaltninger og mainstreaming af hensyn til grupper, som diskrimineres (*positive særforanstaltninger og mainstreaming*).

Det antages således, at målet om substantiel lighed bedst opnås gennem en kombination af *negative forpligtelser* for staten til at undlade at diskriminere, *positive handleforpligtelser* til at forbyde diskrimination mellem private parter og til at iværksætte positive særforanstaltninger, herunder mainstreaming, af hensyn til grupper, som diskrimineres.

Forbuddet mod diskrimination omfatter både forbuddet mod, at *staten selv*, dvs. de lovgivende, udøvende og dømmende myndigheder, diskriminerer i lovgivningen og i anvendelsen af lovgivningen, og at staten er forpligtet til gennem lovgivning at beskytte mod diskrimination *mellem private*. I det følgende behandles disse to spørgsmål henholdsvis under overskriften: *Forpligtelse til at undlade at diskriminere* og *Lovgivningsmæssig beskyttelse mod diskrimination*.

Forbuddet mod at diskriminere i lovgivningen, i lovgivningens anvendelse og imellem private udgør *kernen* i den gængse forståelse af diskriminationsforbuddet. Forbuddet mod diskrimination er således langt mere udviklet i teori og praksis end statens forpligtelser til at iværksætte positive særforanstaltninger, som behandles andetsteds i strategien.¹⁹²

Lovgivningsmæssig beskyttelse mod diskrimination

Private aktører, borgere og virksomheder er *ikke direkte* forpligtet af de menneskerettighedskonventioner, som Danmark har ratificeret. Private aktører vil først være forpligtet til at undlade at diskriminere, når Folketinget har vedtaget lovgivning, som forbyder diskrimination af den ene eller den anden grund.

Såfremt udsatte grupper udsættes for usaglig forskelsbehandling fra private parter i Danmark, vil den danske stat være *forpligtet til at vedtage lovgivning*, som forbyder, at private parter udøver usaglig forskelsbehandling eller diskrimination imod udsatte grupper. Dette følger af FN Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder, art. 26, som gælder alle diskriminationsgrunde.

192) Justesen 2004: 194.

Der findes specifikke FN ikke-diskriminationskonventioner om henholdsvis *race* og *køn*, og begge disse konventioner præciserer da også, at medlemsstaterne har pligt til at iværksætte diskriminationsforbud, jf. henholdsvis art. 2(1) og art. 2(b). For så vidt angår funktionsnedsættelser, har FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder udtalt, at den anser lovgivning, som forbyder diskrimination på grund af *funktionsnedsættelser*, for at være nødvendig i så godt som alle lande.¹⁹³

Forpligtelse til at undlade at diskriminere

Modsat følger det *direkte* af Danmarks menneskeretlige forpligtelser, at staten skal respektere diskriminationsforbuddet i vedtagelsen og anvendelsen af lovgivning i Danmark. Det er således ikke nødvendigt først at vedtage en lov til inkorporering af forbuddet mod diskrimination indeholdt i bl.a. FN Konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder, art. 26, og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 14.

Situationen i Danmark i dag

Som beskrevet i kapitel 3 har Folketinget vedtaget love, som forbyder diskrimination på grund af henholdsvis alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering.

Den danske lovgivning giver imidlertid ikke lige beskyttelse mod diskrimination af enhver grund. Som beskrevet i kapitel 3 gives udelukkende beskyttelse mod forskelsbehandling på *arbejdsmarkedet*, når diskriminationen sker på grund af religion, tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap, national eller social oprindelse, jf. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.¹⁹⁴

Forbuddet mod diskrimination på grund af køn, race og etnisk oprindelse gælder derimod også uden for arbejdsmarkedet, idet Lov om Ligestilling af mænd og kvinder omfatter al offentlig forvaltning, erhvervsmæssig og almen virksomhed, mens Lov om Etnisk Ligebehandling omfatter al offentlig og privat virksomhed.¹⁹⁵

Forpligtelse til at undlade at diskriminere

Som beskrevet i kapitel 3 er der i dag en række områder, hvor den nugældende lovgivning og administrative praksis kan siges at diskriminere mod

193) General Comment no. 5: Persons with Disabilities, 1994, para. 16.

194) LBK 31 af 12/01/2005

195) LBK nr. 1527 af 19/12/2004 § 2, stk. 1 og Lov nr. 374 af 28/05/2003 § 2, stk. 1.

forskellige udsatte grupper i Danmark. Det følger allerede af Danmarks menneskeretlige forpligtelser, at Folketing, regering og domstole er forpligtet til at afskaffe denne diskrimination.

Horisontal tilgang

En horisontal tilgang til det lovgivningsmæssige forbud mod diskrimination indbefatter, at der indføres et forbud mod diskrimination af enhver grund – ikke kun køn, race og etnisk oprindelse – også uden for arbejdsmarkedet.

Det må på baggrund af kapitel 3 og 4 lægges til grund, at der i Danmark ligesom i andre lande forekommer diskrimination mellem personer på grund af alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering. Danmark er derfor forpligtet til at indføre en sådan lovgivningsmæssig beskyttelse.

Et lovgivningsmæssigt forbud mod diskrimination sender et stærkt *signal* om, at en bestemt opførsel er uacceptabel og forkert. Så længe nogle udsatte grupper ikke nyder samme beskyttelse som andre udsatte grupper, vil man kunne tale om en *hierarkisering* mellem diskriminationsgrundene. Den nuværende lovgivning signalerer, at diskrimination på grund af alder, handicap, religion og tro samt seksuel orientering er mere acceptabel end diskrimination på grund af køn, race og etnisk oprindelse.

Indførelsen af et lovgivningsmæssigt forbud mod diskrimination medfører ikke i sig selv, at de udsatte grupper opnår lighed. Som beskrevet ovenfor, udgør et lovgivningsmæssigt forbud *et blandt flere redskaber* til fremme af lighed mellem forskellige grupper i samfundet. Det lovgivningsmæssige forbud er ikke tilstrækkeligt, men må suppleres af andre tiltag, lovgivningsmæssige såvel som politiske, i form af f.eks. særlige foranstaltninger og handlingsplaner.

Anbefaling

En horisontal tilgang til det lovgivningsmæssige forbud mod diskrimination vil have som konsekvens, at der må indføres et forbud mod diskrimination uden for arbejdsmarkedet, også for religion, tro, seksuel orientering, alder og handicap. Hermed komplementeres nugældende forbud mod diskrimination uden for arbejdsmarkedet som i dag udelukkende omfatter køn, race og etnisk oprindelse.

Idet det lægges til grund, at diskrimination af disse grunde ikke begrænser sig til arbejdsmarkedet, er Danmark menneskeretligt forpligtet til at vedtage lovgivning mod diskrimination af enhver grund, også uden for arbejdsmarkedet.¹⁹⁶

Kun ved at gennemføre et horisontalt lovgivningsmæssigt forbud mod diskrimination sikres effektiv beskyttelse mod diskrimination af enhver grund.

Så længe diskrimination på grund af "religion, tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap, national eller social oprindelse" udelukkende er forbudt inden for arbejdsmarkedet, vil der i Danmark herske en hierarkisering af diskriminationsbeskyttelsen, som signalerer, at diskrimination af disse grunde er mindre forbudt end diskrimination på grund af køn, race og etnisk oprindelse.

Forbuddet mod diskrimination gælder direkte for statslige aktører, Folketinget, udøvende myndigheder og domstolene. De statslige aktører er således, som følge af Danmarks ratifikation af de menneskeretlige konventioner, direkte forpligtet til at afskaffe forekomsten af diskrimination i lovgivningen og i dens anvendelse.

Den horisontale tilgang hertil tilsiger, at der iværksættes undersøgelser af forekomsten af diskrimination, så den kan identificeres og tilstræbes afskaffet. Denne strategi peger blot på visse problematikker. I afsnittene om mainstreaming og klageadgang gives yderligere redskaber til afskaffelse af diskrimination. Nedenfor beskrives mainstreaming som et redskab til at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling.

Mainstreaming

Det horisontale perspektiv på diskriminationsområderne medvirker til, at de bliver en slags 'løftestang' for hinanden. Nogle områder har flere ressourcer, flere erfaringer med ligebehandlingsarbejde og flere succeser gennem tiden i forhold til andre. Ved at arbejde på tværs af områderne, vil disse succeser og erfaringer også komme de andre områder til gavn og på tværs kunne 'løfte' ligebehandlingsarbejdet indenfor hvert område. I arbejdet for kønsligestilling er der gode erfaringer med mainstreaming som redskab, hvorfor det er relevant for andre områder at se nærmere på mainstreaming-

196) Jf. ICCPR art. 26

strategien. Udbredelsen af mainstreamingstrategien kan ses som en erkendelse af, at lovgivning ikke alene kan virke i forhold til diskrimination og uligestilling. Diskrimination og uligestilling er i langt højere grad strukturer, der er grundfæstet i fordomme, uvidenhed, had og misforståede forestillinger om essentielle og biologiske forskelle, end de har rod i lovgivning. Det er derfor også disse strukturer, daglige forestillinger og praksisser, som man må arbejde med i et mainstreamingperspektiv. *Mainstream* betyder ideer, attituder eller handlinger, der anses som værende normale eller konventionelle,¹⁹⁷ og ideen med mainstreaming er netop, at de målsætninger, man har, opnår at blive almindelige og generelt accepterede som gældende normer. Begrebet mainstreaming indbefatter en erkendelse af, at der eksisterer ulige forhold, der har betydning for den enkeltes adgang til hele samfundslivet. Man skal derfor i mainstreamingprocesserne erkende, at alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering spiller en rolle i forhold til muligheder og deltagelse i samfundet. Mainstreaming indebærer, at man som udgangspunkt ser på forskellige personers individuelle behov og forudsætninger til hver en tid.¹⁹⁸

Mainstreamingstrategier blev med Ligestillingsloven fra maj 2000 vedtaget som bærende princip i forhold til kønsligestillingsarbejdet i Danmark, og mainstreaming kobles derfor oftest med kønsligestilling. Erfaringerne med kønsmainstreaming anses som givtige og mulige at overføre til alle de øvrige diskriminationsområder.¹⁹⁹

Tanken om at bruge mainstreaming som strategi horisontalt indenfor alle diskriminationsområder er ny herhjemme og er inspireret af rammedirektiver fra EU. Mainstreaming betragtes således af EU som en overordnet tilgang til politisk samarbejde mellem medlemslandene. Selvom effekterne af diskrimination og ulighed på de enkelte områder kommer forskelligt til udtryk og har forskellige konsekvenser, giver det god mening at bruge værktøjerne fra kønsmainstreaming.

En grundlæggende grundforudsætning i metoder til mainstreaming er indhentning af viden: Statistik, lovgivning, domme, sociologiske analyser og politik-analyser, der dokumenterer de reelle ligestillingsproblemer. De overordnede redskaber inden for kønsmainstreaming er således kønsop-

197) Mainstreaming – fra strategi til praksis 2001: 5, Videnscenter for Ligestilling

198) Fitzgerald 2002:2-4

199) Shaw 2004

delt statistik, benchmarking, kønskonsekvensanalyse og 3R-metoden,²⁰⁰ som et nødvendigt udgangspunkt for at kunne sætte ind mod enhver form for diskrimination. Disse redskaber kan med fordel anvendes såvel indenfor andre diskriminationsområder som inden for kønsområdet.²⁰¹

Erfaringer med kønsmainstreaming i EU medlemslande har vist sig at være positive, og roses af medlemsstaterne, da mainstreaming tilgange:

- fokuserer på årsagerne til (frem for konsekvenserne af) problemerne
- rejser opmærksomhed og udfordrer ligegyldighed om ligestillings-spørgsmål
- giver styrke til debatter og diskussioner om lige muligheder
- bibeholder en vedvarende tilgang til ligestillingsproblematikker.²⁰²

Der er i forskellige organer, bl.a. UNDP, udviklet modeller for arbejdet med kønsmainstreaming. Vigtige elementer i disse modeller er, at man må arbejde med bevidstgørelse af omverdenen om problemet. Der forekommer sjældent fælles erkendelse af et ligestillingsproblem. Yderligere er det vigtigt, at mainstreamingstrategien forankres i toppen af organisationen/det politiske apparat for at sikre, at målsætningen ikke mistes af syne undervejs. Mainstreamingstrategien lider hyppigt under stiltiende modstand og glemsomhed, især fordi ledelsen ikke er tilstrækkeligt indstillet på at støtte og prioritere strategien.

Det er IMR's opfattelse, at mainstreaming er egnet til at fremme ligestilling. Der er dog grund til at pege på nogle faldgruber, som på kønsområdet har ført til kritik af redskabets effektivitet. Dels er kønsmainstreamingprojekter oftest top-down styrede, dvs. ikke altid forankret med lige stor velvilje og indsats på alle niveauer i en organisation eller struktur, dels opstår der ofte den misforståelse, at mainstreaming (dvs. at følge hovedstrømmen) betyder en 'ensliggørelse' og udglatning af forskelle mellem mænd og kvinder. For at undgå, at f.eks. mainstreaming af etnicitet eller seksualitet fører til den fejlopfattelse, at personer med anden etnisk oprindelse eller homoseksuelle skal tilpasse sig majoritets- eller normalbefolkningens livsmønstre, må mainstreaming forstås og anvendes med respekt for kravet om ligestilling og respekt for mangfoldighed.

200) Se bilag 5 for en kort beskrivelse af redskaberne.

201) Metoder til Mainstreaming 2001, Videnscenter for Ligestilling.

202) Report on conference: *Mainstreaming equality; models for a statutory duty*, Thursday, 27/2 2003: 4-5

Der er således tre grundforudsætninger for mainstreamingstrategien:

- Ligelig politisk repræsentation
- Reduceret ulighed
- Rum for mangfoldighed

Strategien åbner også mulighed for, at man kan anvende 'positive action', en indsats som henvender sig til en særligt underprivilegeret gruppe. I EU taler man om 'positive action' og 'gender mainstreaming' som en tobenet strategi for at skabe kønsligestilling.

Med hensyn til manglende velvilje 'oppefra' er det vigtigt, at de juridiske forpligtelser om mainstreaming bliver omsat til handlingsplaner og programmer og fulgt op af forskellige processer, for eksempel evalueringer, monitorering og supervision. For at anskueliggøre, hvordan horisontal mainstreaming kan gribes an i praksis som led i diskriminationsbekæmpelse, har vi inddraget Nordirland som eksempel.

Nordirland som eksempel: *Mainstreaming Equality*

1998 var det år, hvor Nordirland for alvor gik ind i bekæmpelse af diskrimination med 'The Northern Ireland Act 1998', part VII *Human Rights and Equal Opportunities* (NI Act 1998). Det specielle ved erklæringen fra 1998 er, at den indeholder et nyt element i antidiskriminationslovgivningen, idet Nordirland her kombinerer traditionelle diskriminationsforbud med positive forpligtelser for netop at sikre fremadrettede aspekter i arbejdet for ligebehandling og lige muligheder. Formålet med denne kombination er for det første, at offentlige instanser skal blive mere bevidste om rækkevidden af deres beslutninger, for derved at forbedre kvaliteten af disse, for det andet at skabe mere åbenhed og gennemsækelighed i regeringsmæssige beslutningstagninger, og for det tredje at promovere social inklusion.²⁰³

Med sektion 75 går Nordirland ind og *mainstreamer* ligebehandling og lige muligheder, idet sektion 75 forpligter alle offentlige myndigheder til at sikre ligebehandling og lige muligheder for ni grupper/diskriminationsområder (horisontal ligebehandling).²⁰⁴ De ni grupper/områder er: køn, seksuel orientering, religiøs overbevisning, politisk anskuelse, alder, civilstand, race, funktionsnedsatte personer og folk med ansvaret for at tage sig af et barn, en person med funktionsnedsættelser eller et ældre men-

203) Udsagn fra Aubrey McCrory, manager – Statutory Duty Team, 2005

204) <http://www.hmsa.gov.uk/acts/acts1998/80047-j.htm>

neske.²⁰⁵ Sektion 75 i NI Act 1998 indeholder endvidere retningslinier for og konsultationselementer til, hvordan offentlige myndigheder opnår mainstreaming af ligebehandling og lige muligheder i alt deres arbejde. Disse retningslinier og vejledninger minder i høj grad om de mainstreaming-værktøjer og retningslinier, der findes indenfor kønsområdet. Det er værktøjer til systematisk inklusion af overvejelser om ligebehandling af de ni beskrevne grupper på ethvert trin i alle programudviklinger, projektvalg og implementeringer, ligesom indenfor kønsmainstreaming.

Man har valgt at inkludere flere grupper/diskriminationsområder i NI Act 1998, for det første på grund af Nordirlands særlige historie i forhold til religiøse konflikter, der gør det relevant at forholde sig til fænomenet diskrimination, for det andet i erkendelse af, at der eksisterer forskelle mellem kvinder, og at kvinder ofte oplever 'flerartet-diskrimination', og for det tredje har den britiske regering et ønske om at leve op til internationale forpligtelser om anti-diskrimination.²⁰⁶ Ved at inkludere overvejelser omkring flere forskellige diskriminationsgrunde påpeger man diskrimination mere fyldestgørende og fremmer/mainstreamer ligebehandling mere bredt. Denne type lovgivning udgør imidlertid blot en del af indsatsen for at opnå ligebehandling og lige muligheder i Nordirland, og dette arbejde og de processer²⁰⁷, det indebærer, kaldes for *Mainstreaming Equality*.

The participative-democratic model

I arbejdet for at 'mainstream equality' benytter man sig af 'the participative-democratic model', idet den anses som bedst egnet til at inkorporere flere diskriminationsområder.²⁰⁸ Modellen er karakteriseret ved at være

*"... intended to be anticipatory rather than retrospective, to be extensively participatory rather than limited to small groups of the knowledgeable, and to be integrated into activities of those involved in policy-making".*²⁰⁹

Kernen i arbejdet med denne model er deltagelsen af de forskellige grupper i samfundet, som er relevante for ligebehandlingsarbejdet, gennem

205) http://www.nicva.org/working_together/equality_coalition/index.asp

206) Donaghy 2003: 2-3

207) Det skal her understreges at vi taler om en proces. Erklæringen fra 1998 er en del af hele processen, der har været i gang længe før og vil fortsætte længe efter.

208) Ligeledes European Network Against Racism (ENAR) anbefaler brugen af denne model (ENAR 2004)

209) ENAR citerer Chris McCrudden 2004: 15

vedvarende konsultationsprocesser.²¹⁰ Ved at disse grupper deltager aktivt, sikrer man, at det er de relevante aspekter, der bliver påpeget og inddraget gennem hele mainstreamingprocessen til fx udviklingen af et projekt. Konsultationselementet i denne model medfører en nyttig udveksling af viden og erfaringer mellem grupperne og den politiske administration.²¹¹

Ud fra disse konsultationsprocesser skabte man i 1994 PAFT (policy appraisal and fair treatment), som er retningslinier for, hvordan man undgår at diskriminere. PAFT retningslinier identificerer forskellige områder/situationer, hvor diskrimination kan forekomme, samtidig med, at de redegør for de tiltag, 'policy makers' bør tage i udviklingen af politikker og projekter/programmer for at sikre ligebehandling af alle grupper.²¹² Men disse retningslinier er kun vejledende og betegnes som 'soft law'.

The Equality Commission

Som følge af 'The NI Act 1998' kom 'hard law' på banen, og PAFT blev erstattet af sektion 75 i 'The NI Act 1998'. Som en del af de proaktive elementer i lovgivningen blev det ved lov fastslået, at en uafhængig offentlig institution kaldet 'The Equality Commission for Northern Ireland' skulle etableres. Denne blev etableret senere i året 1998 og skal opfattes som selve kernen i arbejdet for at skabe et mere ligeligt og inkluderende samfund i Nordirland.²¹³

Kommissionens målsætninger er at

- bekæmpe diskrimination på de ovennævnte ni områder
- arbejde for lige muligheder og opmuntre til god praksis
- arbejde for positive foranstaltninger ('affirmative/positive action')
- arbejde for at skabe bedre forhold mellem mennesker af forskellig race
- kontrollere implementeringen og effektiviteten af de juridiske forpligtelser, som de offentlige myndigheder er underlagt.
- vedvarende evaluering af relevant lovgivning²¹⁴

Med implementeringen af sektion 75, er der blevet udarbejdet 'ligebehandlingsskemaer' ('equality schemes'), som alle offentlige myndigheder

210) Donaghy 2003: 3-5, ENAR 2004: 15

211) Donaghy 2003: 9

212) <http://www.ccruni.gov.uk/equality/docs/paft95.htm>: Policy Appraisal and Fair Treatment Annual Report 1995: 2-3

213) Northern Ireland Act 1998, Chapter 47, Section 68

214) Equality Commission for Northern Ireland, 'Corporate Plan 2003-2006': 3-4

skal udfylde og aflevere til 'The Equality Commission' til godkendelse. 'Equality schemes' er juridisk bindende i modsætning til PAFT-retningslinierne og opfattes af kommissionen som det vigtigste redskab bag forpligtelserne om at mainstreame lige muligheder og gode relationer.²¹⁵ 'Equality schemes' er en slags kontrakt på, at en konkret myndighed lever op til forpligtelserne i sektion 75.

Ellers arbejder kommissionen med at fremme ligebehandling og lige muligheder gennem rådgivning, information og uddannelses tilbud til arbejdsgivere, fagforeninger, serviceydere, NGO'er med flere. Kommissionen udgiver ligeledes materiale, der giver retningslinier og sætter standarder for ligebehandling i samfundet – bredt set. Yderligere forestår kommission forskning på området med mulighed for at engagere eksterne aktører til relevante projekter. Der ydes rådgivning og assistance til folk, der har oplevet diskrimination, og det overvåges og evalueres, hvordan ligebehandlingslovgivningen fungerer i praksis.

Erfaringerne fra Nordirland viser, at lovgivningsmæssig opbakning er en forudsætning for at kunne skabe et effektivt grundlag for mainstreaming-processer som et redskab til at sikre ligebehandling af alle grupper (den horisontale tilgang). Uden de lovgivningsmæssige rammer, der blev indført i 1998, ville den fremgang, man har set i Nordirland, ikke have fundet sted. Dette konkluderer man ud fra, at de første retningslinier, PAFT, var begrænset i deres effektivitet, idet de kun var rådgivende og ikke juridisk bindende. Med sektion 75 har Nordirland gjort det lovpligtigt, at offentlige myndigheder forpligter sig proaktivt i forhold til at skabe lige muligheder for alle, og en tydelig fremgang er da også erfaret som følge af sektionen. Det er således de proaktive elementer i lovgivningen, som i høj grad er årsag til den succesrige mainstreaming. De juridiske forpligtelser, vejledningerne hertil, 'ligebehandlingsskemaerne' og 'The Equality Commission's rolle giver en holdbar struktur for 'mainstreaming equality' og et solidt grundlag for rapportering og monitorering af effektiviteten heraf.²¹⁶ En ting, man skal huske på, er, at arbejdet mod et mere ligeligt og inkluderende samfund er krævende og langvarigt, og at kun ved at bruge mange kræfter og ressourcer på alle niveauer i samfundet kan det lykkes. Men alt i alt anser Nordirland de nye lovmæssige forpligtelser som en historisk mulighed for at fremme en 'lighedskultur'.²¹⁷

215) Udsagn fra Aubrey McCrory, manager – Statutory Duty Team, 2005

216) Conference Report 2003:18

217) Conference Report 2003: 19

Anbefaling

Forholdene Danmark og Nordirland imellem er forskellige historisk, kulturelt og politisk, men ikke desto mindre er det IMR's opfattelse, at det nordirske eksempel kan bruges som inspiration og til belysning af de fordele og ulemper, som er forbundet med processen. Baggrunden for Nordirlands succes med 'mainstreaming equality' har som nævnt været en høj grad af politisk velvilje fra den britiske regerings side til at efterleve internationale konventioner om menneskerettigheder og ikke-diskrimination, hvorfor det juridiske grundlag om forpligtelser til ligebehandling og lige muligheder er skabt gennem sektion 75 i 'The Northern Ireland Act 1998'. Det er dog ikke alene på grund af politisk velvilje, at denne form for mainstreaming er igangsat i Nordirland, men i lige så høj grad på grund af offentlighedens øgede opmærksomhed på diskriminationssager,²¹⁸ og mobiliseringen af borgergrupper i forhold til at påpege behovet for en juridisk forpligtelse til mainstreaming.²¹⁹ 'The Participatory-Democratic Model' afspejler denne vilje og motivation fra interessegrupperne på de forskellige niveauer. Sektion 75 i NI Act 1998 har vist sig effektiv, da den netop støttes af, at både borgerne og de offentlige myndigheder deltager aktivt og sammen arbejder for at mainstreame 'equality'.

Næste redskab, der vil blive gennemgået i efterfølgende afsnit, er mangfoldighedsledelse.

Mangfoldighedsledelse

Arbejdsmarkedsstatistikken vidner om, at det er nødvendigt med et særligt fokus på køn, etnicitet og race, religion og tro, alder, handicap og seksuel orientering. Dette er samtidig de diskriminationsgrunde, der er omfattet af lovgivningen om diskrimination og ligebehandling. Nogle af disse grupper har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet, andre har problemer med fastholdelse, og atter andre har svært ved at opnå anerkendelse for deres kompetencer.²²⁰

Mangfoldighedsledelse finder sted, når der på arbejdspladsen er fokus på de særlige ressourcer og kompetencer hos den enkelte medarbejder og respekt om de gruppetilhørsforhold og særlige behov, der ofte udgør en vigtig del af medarbejdernes identitet. Der er ofte en række særlige omstændigheder forbundet med at tilhøre en minoritetsgruppe eller på anden vis

218) Dog i første omgang med fokus på diskrimination ift. politisk orientering og religion

219) Donaghy 2003: 4-5

220) Nour og Nelleman 2005: 19

adskille sig fra flertallet. Anerkendelse heraf er vigtig for, at medarbejderen kan opleve tilfredshed og tryghed på arbejdspladsen. Mangfoldighed fordrer derfor også, at virksomheden aktivt sikrer sig mod diskrimination, og at arbejdspladskulturen og de organisatoriske rammer løbende udvikles, så de er med til at understøtte lige muligheder for alle. Mangfoldighed fordrer altså bevidsthed om og ledelse af forskelle. Mangfoldighed er nemlig ikke bare, at vi ser forskellige ud. Mangfoldighed er, når der er rum for, at forskellighed kan udfolde sig, og når medarbejdernes forskelle aktivt sættes i spil, så de bidrager til at skabe udvikling og forretningsmæssige resultater. *Mangfoldighedsledelse* er derfor en strategisk proces, hvor der arbejdes målrettet med at skabe udvikling og resultater gennem sammensætning og ledelse af en mangfoldig medarbejdergruppe, der besidder en bred vifte af kompetencer, perspektiver, personligheder og tilhørsforhold.²²¹

Mangfoldighedsledelse er bygget op om begrebet mangfoldighed. En af mangfoldighedsbegrebets grundlæggende kvaliteter er den positive holdning til forskellighed. I arbejdslivet og i ledelse er der ofte en antagelse om enshed – vi antager implicit, at alle har de samme behov, arbejder ens og skal behandles på samme måde. Men resultatet af denne antagelse af enshed er ofte, at der sker en fastholdelse af privilegier hos majoriteten. Virksomheders organisationer og ledelse er vokset ud af en kultur, der helt automatisk privilegerer et bestemt køn, en bestemt etnicitet og religion, en særlig aldersgruppe, personer med en bestemt seksuel orientering og mennesker med fuld fysisk og psykisk formåen. Har man disse karakteristika, og er man i øvrigt kvalificeret, kan man automatisk forvente at få en retfærdig chance ved ansøgning om en ledig stilling. Falder man uden for denne norm, kan man ikke på samme måde være sikker på at få en retfærdig chance. Men disse normer taler vi sjældent om, for vi antager enshed. Når vi taler om forskellighed er det ofte kun for at problematisere den som den faktor, der gør, at vi kommunikerer dårligt sammen eller ikke føler fælles tilhørsforhold. Med mangfoldighedsbegrebet antager vi ikke enshed. Vi antager heller ikke, at alle automatisk har lige muligheder. Mangfoldighedsbegrebet gør os opmærksomme på forskellene – og får os til at se det positive i dem. Forskellighed er ikke længere en angstfyldt barriere. Hermed ikke sagt, at mangfoldighed altid er harmonisk som en smuk buket. Der vil naturligvis være grænser, der skal forhandles og konflikter, der skal håndteres.²²²

221) Nour og Nelleman 2005

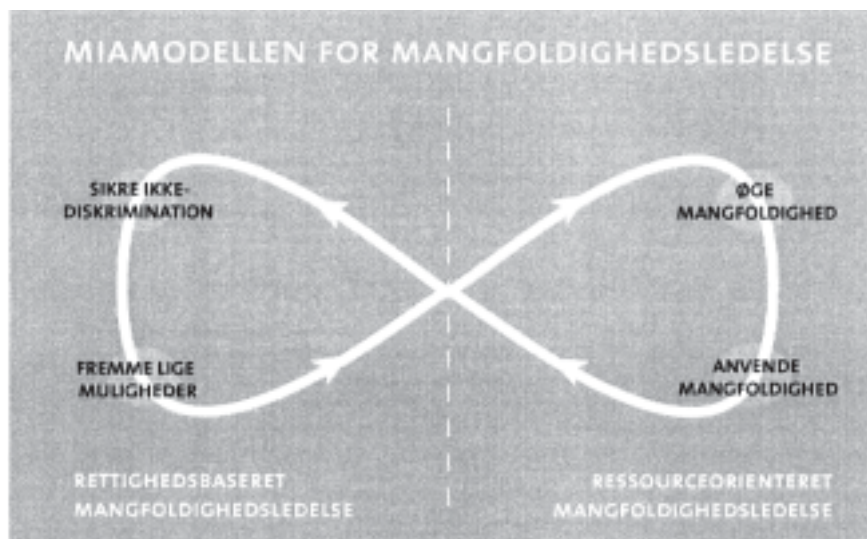
222) Nour og Nelleman 2005: 19

MIA-modellen for mangfoldighedsledelse

IMR har som led i arbejdet med Mangfoldighed i Arbejdslivet (MIA) udviklet *MIA-modellen for mangfoldighedsledelse*. Modellen er en udmøntning af IMR's arbejde med de mange praksiseksempler, som konkurrencen om MIA-prisen har bragt frem i lyset, samt et resultat af den dialog IMR har haft med en lang række af arbejdslivets eksperter og nøgleaktører.

De virksomhedsindstillinger, IMR igennem de sidste år har modtaget til konkurrencen om MIA-prisen, har vist, at virksomheders arbejde med mangfoldighedsledelse indbefatter mange forskellige typer af indsatser og aktiviteter. I MIA-modellen skelnes mellem fire typer indsatser; 1) sikring af ikke-diskrimination 2) fremme af lige muligheder, 3) øgning af mangfoldighed og 4) anvendelse af mangfoldighed.

MIA-modellen identificerer to dimensioner af mangfoldighedsledelse, nemlig *rettighedsbaseret mangfoldighedsledelse* – som overskrift for indsatser, der har som mål at sikre individer og grupper lige muligheder, og *ressourceorienteret mangfoldighedsledelse*, som overskrift for indsatser, der har som mål at sætte ressourcer i mangfoldighed i spil.²²³



MIA-modellen illustrerer, hvordan rettighedsbaseret mangfoldighedsledelse og ressourceorienteret mangfoldighedsledelse spiller sammen i en dynamisk proces, hvor forståelsen for såvel muligheder som barrierer hele

223) Nour 2005: 190-91

tiden udvikles. Mangfoldighedsledelse er, jf. MIA-modellen, en proces, hvor målsætninger og metoder løbende må revurderes parallelt med, at mangfoldigheden øges, og bevidstheden om diskrimination bliver større.

Rettighedsbaseret mangfoldighedsledelse handler om at forhindre alle former for diskrimination, chikane og usaglig forskelsbehandling på arbejdspladsen. Den rettighedsbaserede mangfoldighedsledelse er dels et konsekvent nej til diskrimination. Men den er også et proaktivt og målrettet ja til at fremme reelt lige muligheder for alle medarbejdere uanset køn, etnicitet, religion, alder, handicap og seksuel orientering. Som minimum er den rettighedsbaserede mangfoldighedsledelses mål at sikre overholdelse af den nye og skærpede lovgivning mod diskrimination.

Rettighedsbaseret mangfoldighedsledelse er baseret på erkendelsen af, at diskrimination ikke er et fænomen, som man én gang for alle kan gardere sig imod og så være på den sikre side. Opmærksomheden på diskrimination skal være fortløbende. Det samme gælder indsatsen for at sikre reelt lige muligheder, som indebærer, at organisationen løbende må udvikles, så den giver lige muligheder for alle ansatte uanset deres baggrund og tilhørsforhold.

Rettighedsbaseret mangfoldighedsledelse er altså dels at sikre, at virksomheden lever op til princippet om ikke-diskrimination, dels at tage aktive skridt for at fremme lige muligheder. Dette er, jf. MIA-modellen, forudsætningen for, at virksomheden kan få gavn af muligheder og ressourcer i mangfoldighed.²²⁴

Ressourceorienteret mangfoldighedsledelse handler om at udnytte muligheder i mangfoldighed. Ressourceorienteret mangfoldighedsledelse er et bevidst og systematisk lederskab for at anerkende og udnytte de ressourcer, der opstår, når mennesker med forskellige erfaringer, selvforståelser og gruppetilhørsforhold samarbejder. Ressourceorienteret mangfoldighedsledelse består dels i at *øge* mangfoldigheden, dels i at *anvende* mangfoldigheden. Vores skelnen mellem at *øge* og at *anvende* mangfoldighed er inspireret af Jacobs m.fl. (2001).²²⁵ At *øge* mangfoldighed indebærer dels en numerisk øgning af antallet af personer, der adskiller sig fra flertallet, såvel erfarings- som identitetsmæssigt – altså en øgning af mangfoldigheden rent

224) Nour 2005: 190-91

225) Jacobs m.fl. 2001: 116

kvantitativt. Men det handler også om at øge mangfoldigheden mere kvalitativt, ved at lade medarbejdernes forskellighed afspejle sig i og sætte sit præg på virksomhedskulturen, hvad enten det handler om den sociale omgangsform, hvordan man løser opgaver, eller hvad der spises i kantinen. Nok så vigtigt i ressourceorienteret mangfoldighedsledelse er, at virksomheden også *anvender* mangfoldigheden. Mangfoldighed kan være en ressource for læring og innovation og en værdifuld ressource for udvikling af nye produkter og markeder samt for at kunne betjene et tilsvarende heterogent kunde- eller brugergrundlag. Ligesom den kan bidrage til et positivt omdømme, såvel blandt kunder som potentielle medarbejdere – globalt som lokalt.²²⁶

MIA-modellen beskriver mangfoldighedsledelse som en dynamisk proces, hvor øget mangfoldighed fører til udvikling og nye muligheder for virksomheden; men samtidig øges fokus på og behovet for at arbejde med at sikre lige muligheder for alle. Den øgede mangfoldighed i medarbejdersammensætningen vil nemlig ikke kun åbne nye muligheder, den vil også kaste lys over forhold på arbejdspladsen, hvor der ikke er lige muligheder for alle. Forhold, der måske ikke tidligere har været opmærksomhed på, simpelthen fordi ingen medarbejdere førhen har oplevet dem som barrierer.

Anbefaling

Rettighedsbaseret mangfoldighedsledelse og ressourceorienteret mangfoldighedsledelse er altså hinandens gensidige forudsætninger. Når barrierer mod mangfoldighed fjernes, finder nye typer medarbejdere ind på arbejdspladsen. Hvis de føler sig respekteret og værdsat, vil de medvirke til en øget mangfoldighed ikke blot rent numerisk, men også ved at medbringe nye perspektiver og ideer til, hvordan arbejdsopgaverne kan sættes i spil og eventuelt forstås og løses på nye måder. Men de vil samtidigt give anledning til, at der kastes lys over nye udfordringer. Idéen er altså, at hver gang, man går ud i en af MIA-modellens buer, vil man vende tilbage til udgangspunktet – i centrum – med fornyet indsigt samt nye ideer til, hvordan indsatsen og resultaterne i den anden bue kan forstærkes. Nogle virksomheder starter med at arbejde med mangfoldighed i den ressourceorienterede del af modellen, andre vælger en tilgang, hvor de først vil sikre ikke-diskrimination og lige muligheder, og ser dette som fundamentet, for *senere* at kunne høste frugterne af mangfoldighed. Som udgangspunkt kan

226) Nour 2005: 192

man starte i begge modellens retninger. IMR anbefaler mangfoldighedsledelse som et redskab til at sikre ligebehandling og til håndtering af forskellighed på arbejdsmarkedet. IMR har udviklet MIA-modellen for at understrege vigtigheden af, at den rettighedsbaserede og den ressourcerorienterede indsats går hånd i hånd – for kun på den måde sikres bæredygtighed i mangfoldighedsindsatsen.²²⁷

Særlige foranstaltninger²²⁸

Særlige foranstaltninger er tillige et redskab til at sikre ligebehandling med en horisontal tilgang. Det er initiativer og programmer, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til, at man tilhører en udsat gruppe. Mens et forbud mod diskrimination tjener til at sikre, at diskriminerende handlinger undlades (passivitet), kan særlige foranstaltninger sikre, at visse forhold indrettes på en måde, så ulige muligheder udlignes (aktiv handling). Særlige foranstaltninger kan siges at være en undtagelse til forbuddet mod forskelsbehandling, fordi de i det konkrete tilfælde udgør en forskellig behandling af to personer i samme situation, for eksempel, at begge ansøger om en stilling. Særlige foranstaltninger kan sikre, at begge har lige mulighed for at opnå samme position, for eksempel ved at give en blind ansøger tilskud til et højt-læsningsprogram, der vil være en forudsætning for hans varetagelse af stillingen. Mens et forbud mod diskrimination *formelt* hindrer diskrimination, kan særlige foranstaltninger sikre *reel* ligebehandling.

Særlige foranstaltninger kan være forskelligartede og af mere eller mindre dybdegående karakter. Nogle foranstaltninger kan være indført med henblik på at kompensere med udgangspunkt i den konkrete situation (jf. eksemplet om en blind ansøger). Andre har til hensigt at sikre lighed mellem forskellige befolkningsgrupper i samfundet, selvom dette kan ske på bekostning af lighed mellem individer.²²⁹ Tanken er, at man ved at sikre lighed mellem befolkningsgrupper kan opveje ulemperne knyttet til, at et individ tilhører en marginaliseret gruppe. Et eksempel herpå er kvoteordninger, jf. nedenfor om amerikanske tiltag for at få flere afroamerikere ind på universitetsuddannelser.

227) Nour 2005: 193

228) Terminologien på området er ikke klar. Vi har valgt at bruge særlige foranstaltninger (positive measures), som er begrebet anvendt i FN-konventioner.

229) Justesen 2004: 183

Personer tilhørende en udsat gruppe, er ofte, af historiske, politiske, sociale eller økonomiske årsager, ringere stillet end resten af befolkningen og har dermed ikke faktisk mulighed for at blive behandlet lige. Særlige foranstaltninger kan være en "...brugbar og nødvendig metode til at forbedre den sociale, økonomiske og politiske magt for de grupper i samfundet, der er marginaliseret.."230

Et eksempel er et barn med anden etnisk baggrund end dansk, der mødes med negative forventninger (utilsigtet diskrimination), således at barnet klarer sig markant dårligere i skolen, end det havde haft mulighed for, hvis de negative forventninger ikke havde virket som barrierer. For at sikre lige muligheder inden for uddannelse og erhverv, er det ikke nok *formelt* at forbyde at lægge vægt på etnisk baggrund ved adgang til et studium eller ved ansættelse. Der må tages yderligere forholdsregler for at sikre, at barnet får mulighed for at tilegne sig samme færdigheder, som et dansk barn med tilsvarende evner. Her kan være tale om indsatser overfor forældre og lærere, inddragelse af tiltag i forbindelse med fastlæggelse af undervisningsplan, lektiehjælp, fritidsaktiviteter med videre. En anden mulighed er 'affirmative action'.

USA's affirmative action

Et kendt eksempel på en særlig foranstaltning af radikal karakter er den såkaldte *affirmative action* i USA, hvor udvalgte etniske grupper, herunder især afroamerikanere og 'hispanics' (personer fra Latinamerika), skulle sikres reel lighed i forhold til andre befolkningsgruppers uddannelse og jobmuligheder. I affirmative action programmerne favoriseres lighed mellem befolkningsgrupper på bekostning af individuelle rettigheder. I visse tilfælde optog man således en afroamerikaner på en uddannelse, frem for en hvid amerikaner med bedre karaktergennemsnit. Baggrunden for iværksættelse af affirmative action programmer var en erkendelse af forekomsten af diskrimination, men også en erkendelse af behovet for kompensation af marginaliserede grupper, som i udgangspunktet var ringere stillet end øvrige grupper i samfundet. Når for eksempel sorte børn gennemsnitligt – på grund af sociale forhold – får en dårligere skoleundervisning end hvide børn, er de ringere stillet, når de skal søge ind på videregående uddannelser,²³¹ og når de har svært ved at komme ind på videregående uddannelser, er det vanskeligere at forbedre deres livsvilkår.

230) Justesen 2004: 188

231) Justesen 2004: 183

Danmark

Der er ingen retlig forpligtelse til at indføre særlige foranstaltninger i Danmark.²³² Særlige foranstaltninger anses som en undtagelse til forbuddet mod forskelsbehandling og kan alene iværksættes, hvis der er tale om specifikke tiltag, der har til formål at fjerne eller mindske uligheder på baggrund af saglige kriterier og under hensyntagen til et proportionalitetsprincip. Foranstaltninger af positiv særbehandlingskarakter kan dermed i visse tilfælde være ulovlig.

På enkelte områder er der dog åbnet op for en mulighed for at bruge foranstaltninger, der har til hensigt at forbedre forskellige befolkningsgruppers faktiske lighed. Der er for eksempel mulighed for at iværksætte "specifikke foranstaltninger"²³³ på nogle samfundsområder (dog ikke på arbejdsmarkedet) i henhold til lov om etnisk ligebehandling. Disse foranstaltninger skal have til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse. Som eksempel nævnes i lovens forarbejder foranstaltninger, der har til formål at fremme etniske minoriteters adgang til uddannelser, hvor de er underrepræsenteret.

Lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. indeholder hjemmel til positive særforanstaltninger. Loven har til formål at styrke og stimulere funktionsnedsatte personers muligheder for beskæftigelse. Formålet er at give disse personer samme muligheder for erhvervsudøvelse som personer uden funktionsnedsættelser. Personer med funktionsnedsættelser anses i udgangspunktet for ringere stillet, på grund af de barrierer, de møder i samfundet i forbindelse med funktionsnedsættelsen, end personer uden en funktionsnedsættelse, når de skal søge arbejde eller starte egen virksomhed. For at opveje ulemper knyttet til at tilhøre gruppen af personer med funktionsnedsættelser, giver loven en række muligheder i form af personlig assistance, tilskud mm. Endvidere giver loven mulighed for fortrinsadgang til personer med funktionsnedsættelser, hvis de er lige så kvalificerede som de øvrige ansøgere. Med andre ord, hvis valget står mellem to lige kvalificerede ansøgere, skal den funktionsnedsatte person ansættes. Derimod er der ikke som i amerikanske affirmative action programmer tale om, at man skal ansætte en funktionsnedsat person frem for en bedre kvalificeret person uden funktionsnedsættelse.

232) Justesen 2005: 123 (i Nour og Nelleman (red.) 2005)

233) Ifølge Lov om etnisk ligebehandlings § 4

Der findes også foranstaltninger på kønsområdet, der kan betegnes som positive særforanstaltninger. Ligestillingsloven indeholder hjemmel til, at der kan iværksættes foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af køn, samt visse udvalg og bestyrelser i statslige forvaltningsmyndigheder bør have en ligelig sammensætning af kvinder og mænd. Myndigheder eller organisationer, der skal stille forslag om et medlem af udvalget eller bestyrelsen, skal foreslå både en kvinde og en mand. Efter bekendtgørelsen om initiativer til fremme af ligestilling kan der iværksættes forsøgsinitiativer for at tiltrække det underrepræsenterede køn. Det understreges dog, at kvalifikationerne skal være afgørende ved selve udpegelsen, indstillingen eller ansættelsen.²³⁴

Anbefaling

En formel forståelse af ligebehandlingsprincippet som et forbud mod diskrimination betyder, at den reelle ligebehandling i Danmark kan siges at stå forholdsvist svagt.

Lighed forstået som et forbud mod diskrimination har udgangspunkt i det danske samfunds identitet, der har rod i et udpræget homogent samfund, hvor alle er ens og grundlæggende har samme baggrund. Dog er der personer i samfundet, der som udgangspunkt er ringere stillet end andre, og som bliver diskrimineret på grund af deres tilhørsforhold til en eller flere befolkningsgrupper. Hvis målet skal være reel ligebehandling, må lighedsprincippet forstås bredt i anerkendelse af, at ikke alle har lige muligheder.

Beskyttelsen svækkes endvidere af, at bestemmelser om forbud mod diskrimination og særlige foranstaltninger i de enkelte særlove er uensartet formuleret i forhold til de forskellige befolkningsgrupper i samfundet. Efter IMR's opfattelse beskytter et forbud mod forskelsbehandling ikke mod diskrimination, medmindre forbuddet suppleres af særlige foranstaltninger, som har til formål at sikre reel lighed. Dette gælder både i forhold til den enkelte gruppe og på tværs af befolkningsgrupper.

Forbud mod diskrimination, mainstreaming, mangfoldighedsledelse og særlige foranstaltninger er alle redskaber, IMR anbefaler for at kunne bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling effektivt. Endelig vil klageadgang blive behandlet som det sidste redskab, IMR anbefaler i denne udredning.

234) Vejledning om Bekendtgørelse om initiativer til fremme af ligestilling af 2. juni 2004: 5 og 14

Klageadgang

I Danmark findes et omfattende domstolssystem, ombudsmandsinstitutioner og en lang række klageinstanser inden for bestemte sagsområder i form af nævn og råd m.v. Herudover har borgere mulighed for at indbringe deres sag for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og den internationale domstol samt til FN's komitéer i henhold til de menneskeretlige konventioner, Danmark har tiltrådt. I visse tilfælde er der endvidere mulighed for at få forelagt en sag for EF-domstolen.

På ligebehandlingsområdet findes i Danmark særlige klageorganer på to områder. Det ene er Ligestillingsnævnet, som modtager individuelle klager over diskrimination på grund af køn. Det andet organ er Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling ved IMR, som behandler konkrete klager over diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse.

For både Ligestillingsnævnets afgørelser og Klagekomitéens udtalelser gælder, at de ikke kan indbringes for en anden administrativ myndighed. Når nævnet har truffet afgørelse i en klagesag, kan hver af parterne indbringe sagen for domstolene. Hvis nævnets afgørelse eller et forlig, der er indgået for nævnet, ikke efterleves, skal nævnets sekretariat på klagerens anmodning og på dennes vegne indbringe sagen for domstolene.

Efterlevelse af komitéens udtalelser kan ikke på samme måde indbringes for domstolene, og der er ingen bestemmelse om, at komitéens sekretariat efter klagerens anmodning og på dennes vegne skal indbringe spørgsmålet om efterlevelse af komitéens udtalelse til domstolene. Derimod kan komitéen, hvis den finder, at der er sket en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling, henstille, at der meddeles fri proces til klagerne, der opfylder retsplejelovens betingelser herfor. En afgørende forskel mellem de to klageorganer er, at Nævnet kan tildele godtgørelse og i særlige tilfælde underkende en afskedigelse. Dette er ikke tilfældet for Klagekomitéen.

Personer, der vil klage over diskrimination på grund af alder, handicap, religion og tro eller seksuel orientering har, som skitseret i kapitel 3, adgang til det arbejdsretlige system eller til det almindelige domstolssystem. Med andre ord har personer, der mener sig diskrimineret af disse årsager, ikke samme klagemuligheder, som personer, der mener sig diskrimineret på grund af køn, race eller etnicitet.

Hvorfor klageorgan(er) på ligebehandlingsområdet

Efter instituttets opfattelse er der flere forhold, der taler for at have et eller flere særlige klageorgan(er) på ligebehandlingsområdet. Et klageorgan giver i højere grad end domstolssystemet den enkelte borger en forholdsvis nem, hurtig og gratis adgang til at få vurderet en klage. Til et klageorgan er typisk knyttet et sekretariat, som kan oplyse om lovgivningen, vejlede om klagemuligheder og assistere med praktiske spørgsmål angående indgivelse af en klage. Heroverfor står domstolsbehandling, som kan være behæftet med lang ventetid. En lang sagsbehandlingstid kan virke belastende "*...fordi den pågældende i al den tid, sagen står på, ikke kommer af med den ubehagelige følelse af at være blevet krænket.*"²³⁵ At få en klagesag behandlet ved domstolene er endvidere omkostningskrævende, hvis der ikke er opnået fri proces. De økonomiske konsekvenser ved at gå til domstolene kan betyde, at man hellere undlader at gå videre med sagen.

En anden begrundelse for at oprette et særligt klageorgan er, at et særligt klageorgan kan bidrage til opbygning af sagkundskab til brug for behandling af konkrete sager på området og dermed opnå en særlig indsigt og viden herom.²³⁶

Muligheden for at afdække indirekte og institutionel diskrimination er en tredje begrundelse for at have et særligt klageorgan. Afdækning af indirekte og især strukturel diskrimination er meget vanskelig at opnå ved behandling af enkeltsager. Eventuelt usaglige procedurer og regler vil først komme tydeligt frem, når der foreligger et vist antal sager, som kan vise en tendens, for eksempel ved en arbejdsgivers ansættelsespraksis eller en socialforvaltnings bevillingskriterier. Et klageorgan kan indsamle data og/eller gennemføre undersøgelser af egen drift, som kan bidrage til at afdække sådanne generelle tendenser eller mønstre.

Anbefaling

IMR anbefaler på baggrund af ovenstående betragtninger oprettelsen af et horisontalt ligebehandlingsklageorgan med kompetence til at behandle klager over diskrimination på grund af alle seks diskriminationsområder alder, handicap, køn, race og etnicitet, religion og tro samt seksuel orientering.

235) Rapport om Muligheder for at Skabe Bedre Klageadgange for Etniske Minoriteter. Nævnet for Etnisk Ligestilling. 1997: 67.

236) Se eksempelvis Betænkning 1422/2002: 227 og 228, om gennemførelse i dansk ret af Direktiv om Etnisk Ligebehandling.

Det er IMR's vurdering, at et horisontalt klageorgan kan bidrage til at sikre effektiv beskyttelse mod diskrimination og fremme af ligebehandling. Det vil endvidere styrke beskyttelsen af det enkelte individ, der føler sig krænket, idet et klageorgan kan bidrage til at skabe bedre viden om diskrimination og til, at man i samfundsdebatten og i lovgivningen får en øget bevidsthed om disse problemstillinger. Dette indbefatter, at politikere og andre i højere grad forholder sig til diskriminationens forskellige former, og at diskriminerende adfærd aktivt hindres og forebygges.

Anbefalingen om etableringen af et samlet klageorgan skal ses i sammenhæng med en anbefaling om at indføre et generelt forbud mod diskrimination, både inden og uden for arbejdsmarkedet, uanset hvilken af de seks nævnte grunde, der ligger bag den diskriminerende handling eller adfærd. Et generelt forbud vil sammen med et samlet klageorgan kunne sikre lige beskyttelse og lige klageadgang for de seks diskriminationsgrunde.

Hvert af de enkelte seks områder behandlet i denne udredning er kendetegnet ved nogle specifikke karakteristika, som udspringer af hvert særlige områdes natur og historiske baggrund. Disse særlige karakteristika vil kunne bibeholdes ved etablering af et generelt forbud og et horisontalt ligebehandlingsklageorgan. Derimod skal et samlet klageorgan for de nævnte seks diskriminationsgrunde have samme kompetence inden for alle områder, således, at beskyttelsesniveauet kan være ens, uanset hvilke karakteristika, der ligger til grund for diskriminationen. Dette bør betyde en optimering på alle områder. En anden fordel ved et samlet klageorgan er blandt andet, at en diskriminationssag kan behandles fra flere vinkler inden for samme organ. Det kan være tilfældet, hvis der for eksempel kan være tale om både kønsdiskrimination og diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse. Endvidere kan der på tværs af diskriminationsgrundene sættes fokus på generelle problemstillinger, ligesom der vil være en række ressourcemæssige fordele – både faglige i form af vidensdeling, og økonomiske, som følge af stordrift m.m.

Sammenfatning

Kapitel 5 har omhandlet de forskellige redskaber, IMR anser som nødvendige i arbejdet for at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling. Til dagligt arbejder IMR med redskaberne på forskellige niveauer.

IMR anser et forbud mod diskrimination som nødvendigt for at sikre formel ligebehandling, men det må nødvendigvis støttes op af andre redskaber for at sikre implementeringen af de juridiske rammer effektivt. IMR af-

giver løbende hørings svar, hvor instituttet forholder sig til forbud mod diskrimination. Heri anbefales det generelt at udvide forbuddet til at gælde de seks diskriminationsgrunde og tillige på flere områder i samfundet end arbejdsmarkedet for at kunne leve op til de internationale menneskerettighedskonventioner, Danmark har forpligtet sig til.

IMR er fortalere for mangfoldighedsledelse og har (jf. afsnit om mangfoldighed) iværksat en MIA-kampagne (Mangfoldighed I Arbejdslivet), der består af et MIA-netværk, udgjort af forskellige organisationer og foreninger, og MIA-prisen, som hylder mangfoldighed på arbejdspladsen og uddeles til virksomheder, der i såvel politik som i praksis er med til at fremme mangfoldighed og ligebehandling – uanset alder, handicap, køn, race, etnisk oprindelse, religion, seksuel orientering eller politisk anskuelse. Som et resultat af MIA-arbejdet, har IMR udviklet MIA-modellen, der baseres på en horisontal tilgang til bekæmpelse af diskrimination og fremme af lige muligheder på arbejdsmarkedet.

Som følge af IMR's mandat som ligebehandlingsorgan, har IMR oprettet en Klagekomité for Etnisk Ligebehandling, hvis opgave er at behandle konkrete klager over diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse. Det er instituttets holdning, at bekæmpelsen af diskrimination ville være mere effektiv, hvis klagekomitéen kunne behandle klager på baggrund af flere diskriminationsgrunde, og således arbejde horisontalt. IMR søger at fremme denne udvikling, og arbejder indtil videre som et rådgivende organ i forhold til de fem andre diskriminationsområder.

Mainstreamingtilgangen benytter IMR sig af i rekrutteringsfaser og opgaveløsninger og søger at gøre mainstreamingprincipper til en permanent del af IMR som arbejdsplads. Udarbejdsprocesserne med denne udredning har ligeledes været præget af mainstreamingprincipper og vedvarende overvejelser herom. Allerede fra nuværende tidspunkt vil IMR gøre det til et princip at foretage konsekvensanalyser, som led i sin opgave med at monitorere, om lovgivningen opfylder de menneskeretlige forpligtelser. Konkret betyder det, at IMR fremover vil indarbejde vurderinger af, hvilke konsekvenser, de forslag til lovgivning, som instituttet modtager i de faste høringsrunder, har for diskriminationsområderne.

Næste kapitel vil optegne perspektiver på den fremtidige proces for horisontalt ligebehandlingsarbejde i Danmark gennem konkrete forslag til aktiviteter og handlinger. Kapitlet søger at komme med forslag til, hvordan organisationer og relevante aktører kan samle viden og styrke for i sidste

ende at have skabt grundlaget for at sikre og fremme ligebehandling. Således vil kapitlet optegne en konkret handlingsplan.

Kapitel 6. Handlingsplan

IMR har med denne udredning grundlagt en viden om, *hvilke* barrierer der eksisterer i Danmark i forhold til ligebehandling af udsatte grupper og *hvorfor* de eksisterer. Dette kapitel vil beskrive, *hvordan* man kan arbejde videre med at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling af alle grupper for at skabe et inkluderende samfund karakteriseret ved samhørighed.

Det er IMR's holdning, at det er nødvendigt at udarbejde en handlingsplan med henblik på at implementere og mainstreame ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincipperne effektivt på alle niveauer i det danske samfund. Lovgivningen er et vigtigt fundament, men må nødvendigvis støttes op af politisk vilje med henblik på nye tiltag og foranstaltninger og må tilige vinde opbakning i befolkningen.

IMR foreslår derfor en handlingsplan inspireret af komponenterne 'uddannelse', 'kapacitetsopbygning' og 'promovering'. Disse tre komponenter er centrale i IMR's arbejde. Alle komponenter anses af IMR som nødvendige for at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling og for at skabe grundlaget for det inkluderende samfund, hvor alle er frie og lige i værdighed og rettigheder.

IMR's forslag til en handlingsplan består af tre overordnede målsætninger, der tilsammen udgør seks led.

• Øge bevidsthed om rettigheder

1. *Udgivelse af et mindre informationshæfte* (sammendrag af det overordnede ligebehandlingsperspektiv i denne udredning) (input).
2. *Afholdelse af informationsseminarer* inden for de enkelte områder (input).

• Civilsamfundets rolle

3. *Workshop 1 'Det inkluderende samfund'*. På baggrund af den tilegnede viden gennem udredningen/informationshæftet og de afholdte seminarer diskuteres og debatteres indenfor hvert enkelt område, hvad det inkluderende samfund nødvendigvis indebærer. Et papir om konkrete forandringsobjekter, samt forslag til handlinger sættes sammen inden for hvert område (output).
4. *Workshop 2 'En erklæring om det inkluderende samfund'*. På tværs af områderne gennemgås de forskellige ønsker om og forslag til forandrin-

ger, på baggrund af de indkomne forslag. Ideen er at uarbejde et udkast til en konkret erklæring. (output)

5. *Konsensus Konference* – Processerne og resultaterne fra workshop 1 og 2 præsenteres og diskuteres. Resultaterne af denne konference udsendes til høring.

Ligebehandling på den politiske dagsorden

6. *Høring* – Respons fra politikere og dialog.

Nedenfor beskrives hvert led af den konkrete handlingsplan mere detaljeret.

Øge bevidsthed om rettigheder

For at kunne bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling af alle grupper, må IMR øge kendskabet til ikke-diskriminations- og ligebehandlingsprincipperne i den danske befolkning og øge bevidstheden om, at diskrimination angår alle og ikke alene er begrænset til en eller to bestemte befolkningsgrupper.

1. Første led af handlingsplanen: Informationshæftet

På baggrund af denne udredning vil IMR udgive et mindre informationshæfte, der indeholder udredningens væsentligste pointer og konklusioner. Informationshæftet er første led i arbejdet for at udbrede kendskab til anti-diskrimination og ligebehandling.

Informationshæftet vil blive udarbejdet med henblik på, at man nemt skal kunne overskue og forstå dets indhold. Målgruppen for informationshæftet er først og fremmest de organisationer og foreninger, der arbejder med anti-diskrimination og ligebehandling, og hæftet skal således række ud over Ligebehandlingsudvalget, ud til de mange forskellige organisationer og foreninger, udvalget i realiteten repræsenterer.

Informationshæftet vil oplyse om, at alle uanset alder, handicap, køn, race, etnicitet, religion, tro og seksuel orientering har ret til ligebehandling, og at ligebehandling i sig selv er værdifuldt, da det medvirker til at skabe et samfund karakteriseret ved social, politisk og kulturel inklusion.

Gennem hæftet vil folk tillige blive præsenteret for den horisontale tilgang og perspektiverne i at operere med den. Hæftet vil ligge på IMR's hjemmeside, samt eventuelt Ligebehandlingsudvalgets medlemsorganisationers hjemmesider og desuden blive sendt ud i hard copy til relevante institutioner, organisationer og foreninger i Danmark.

Civilsamfundets rolle

Informationshæftet er således første led af handlingsplanen. Andet led omhandler civilsamfundets rolle. En essentiel del i arbejdet for at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling er, at civilsamfundet inddrages og påtager sig en central rolle. Betydningen af at inkludere civilsamfundet er denne udredning et eksempel på, idet IMR uden Ligebehandlingsudvalget ikke ville have kunnet udarbejde denne udredning.

IMR søger at opbygge kapacitet i civilsamfundet i forhold til at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling ud fra en horisontal tilgang. På baggrund af udredningen og informationshæftet søger IMR at igangsætte debat og dialog inden for alle diskriminationsområderne og på tværs af disse for at samle kræfterne til at gennemføre handlingsplanens efterfølgende led.

Informationshæftet skal motivere til, at organisationerne finder ressourcer til at involvere sig i arbejdet med ligebehandling med et horisontalt perspektiv. Yderligere information om diskriminationsproblematikker og ligebehandlingsarbejde inden for de seks områder skal formidles videre inden for alle områderne og lægge op til debat og diskussion.

Andet led af handlingsplanen: Seminarer

Dette vil i første omgang blive gjort ved, at der afholdes forskellige seminarer inden for alle diskriminationsområderne for at skabe bevægelse på græsrodsniveau. Seminarerne vil, jævnfør denne udredning, fremføre og diskutere argumenter for at arbejde horisontalt. Ligebehandlingsudvalgets medlemmer vil blive involveret i afholdelsen af disse seminarer ved at stille med repræsentanter, der fortæller om hvert områdes arbejde med ligebehandling. Således vil seminarerne skulle afholdes inden for de forskellige diskriminationsområder og inden for områdernes egne strukturer, men opfordre til at deltagerne i og oplægsholderne ved seminarerne går på tværs af områderne, hvorved den horisontale tilgangs perspektiver vil træde i kraft. IMR vil stå til rådighed i forbindelse med forberedelse og afholdelse af seminarerne og kan involveres i det omfang, områderne selv ønsker det.

Efter at de forskellige seminarer er afholdt, og deltagerne er blevet bekendt med alle diskriminationsområder, horisontal ligebehandling og mainstreamtilgangen, vil næste led være nedsættelsen af seks arbejdsgrupper; en gruppe for hvert diskriminationsområde, med hver ca. seks medlemmer. Et medlem af Ligebehandlingsudvalget skal være repræsenteret i hver arbejdsgruppe. Meningen er, at disse arbejdsgrupper skal udgøre den første af to workshops.

3. Tredje led af handlingsplanen: Workshop 1 'Det inkluderende samfund'.

De seks grupper på ca. seks medlemmer hver, mødes hver især inden for de enkelte områders respektive regier til workshop 1, hvor de skal diskutere forandringsobjekter og handlingsforslag indenfor deres område, i forhold til målsætningerne om at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling, for i sidste ende at skabe grundlaget for 'Det inkluderende samfund'. Det vil altså sige, at der afholdes seks workshops, én på hvert område, isoleret fra hinanden.

I grupperne vil det ud fra denne udredning, informationshæftet og seminarerne blive drøftet, hvor man ønsker forandringer, og hvordan disse kan ske med henblik på at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling. Man vil på baggrund af udredningen, informationshæftet og seminarerne have viden om, *hvilke* diskriminationsproblematikker, der eksisterer, og *hvorfor*, og skal nu diskutere, *hvordan* man kan bekæmpe diskrimination og mainstreame ligebehandlingsprincippet i forhold til det aktuelle område. Grupperne skal ikke diskutere, hvad der ikke eksisterer og hvad der mangler, men skal vende problematikken til at tale om, hvad man ønsker, og hvad der kan gøres for at realisere disse ønsker.

For at kunne arbejde horisontalt er det vigtigt, at man først på hvert område bliver afklaret med områdets forandringsobjekter og ønsker for fremtiden, for dernæst at kunne indgå i ligebehandlingsdiskussioner med en horisontal tilgang. Områdernes specifikke problematikker anerkendes derved, og samtidig muliggøres en systematisk og helhedsorienteret proces for det horisontale ligebehandlingsarbejde.

Seks forskellige papirer, et fra hver gruppe/hvert område, med forandringsobjekter og forslag til en erklæring vil blive udarbejdet i løbet af denne workshop. Disse forandringsobjekter og forslag til erklæringer skal danne grundlaget for fjerde led af handlingsplanen, workshop 2. Der skal dernæst udnævnes to personer fra hver af de seks grupper til workshop 2. De seks forskellige papirer med forandringsobjekter og forslag til erklæringer fra workshop 1 skal derefter udsendes til gennemlæsning til de 12 personer, der skal deltage i workshop 2.

4. Fjerde led af handlingsplanen: Workshop 2 'En erklæring om det inkluderende samfund'.

IMR forestår workshop 2. På baggrund af de seks papirer med forandringsobjekter og erklæringsforslag, skal de 12 udnævnte personer nu sætte sig sammen for på tværs af områderne at diskutere de udpegede forandringsobjekter og erklæringsforslag i forhold til hinanden, med henblik på at skabe en overordnet erklæring, der blandt andet indeholder forslag til handlinger. Igen vil fokus være på ønsker og ikke på problemer, for at finde frem til, hvilke handlinger, der nødvendigvis ligger forud for realiseringen af disse ønsker. Et udkast til en erklæring for at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling med titlen 'Det Inkluderende Samfund – et horisontalt perspektiv' kan udarbejdes i løbet af denne workshop. Udkastet til erklæringen vil blive sendt ud med invitationen til den forestående Konsensus Konference, som udgør femte led af handlingsplanen.

5. Femte led af handlingsplanen: Konsensus konference

Konsensus konferencen vil først og fremmest bestå af et panel, der udgøres af repræsentanter fra hvert diskriminationsområde (Ligebehandlingsudvalget) og repræsentanter fra IMR. Hver paneldeltager skal præsentere ligebehandlingsarbejdet indenfor pågældendes område gennem et oplæg. Den horisontale tilgang til ligebehandlingsarbejdet samt ideen om mainstreaming, vil ligeledes blive præsenteret på Konferencen af Ligebehandlingsudvalgets mødeleder suppleret af den ansvarlige fra Ligebehandlingsudvalgets sekretariat. Herunder vil der blive lagt vægt på at præsentere de processer, Ligebehandlingsudvalget og IMR har været igennem for at nå frem til denne aktivitet.

Herefter vil udkastet til erklæringen for at bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling ved navn 'Det Inkluderende Samfund' blive præsenteret, og der vil blive lagt op til åben drøftelse af det.

Resultatet af Konsensus Konferencen vil være en samlet erklæring om forslag til realiseringen af 'Det Inkluderende Samfund'. Det vil sige, hvordan IMR og civilsamfundet foreslår, at man kan bekæmpe diskrimination og fremme ligebehandling effektivt inden for alle områder. Erklæringen vil blive udsendt sammen med en invitation til den forestående høring, sjette led af handlingsplanen, til udvalgte politikere fra hvert af partierne i Folketinget.

Ligebehandling på den politiske dagsorden

Et af IMR's vigtigste mål med fremtiden er at sætte ikke-diskrimination og ligebehandling på den politiske dagsorden, som en forudsætning for overhovedet at kunne tale om processer, der søger at fremme og sikre ligebehandling. Det er IMR's opfattelse, at der nødvendigvis må udvikles og implementeres politikker med det formål at øge deltagelsen af udsatte grupper i samfundet. Tanken hermed er, at politikerne gøres opmærksomme på de forskellige former for diskrimination, der eksisterer i det danske samfund. Det skal gøres klart for politikerne, at der må arbejdes mod diskrimination politisk og juridisk for at sikre ligebehandling af alle grupper og individer i samfundet, og for at leve op til de internationale menneskerettighedskonventioner, Danmark har forpligtet sig til.

6. Sjette led i handlingsplanen: Høring – Respons fra politikere og dialog.

Erklæringen, skabt på baggrund af Konsensus Konferencen, skal præsenteres og diskuteres ved denne høring, der udgør sjette og sidste led af handlingsplanen. Paneldeltagerne er politikere, repræsentanter fra de involverede organisationer, samt IMR. Høringens formål er at få drøftet erklæringen med politikerne for at introducere dem til diskriminationsproblematikker, de konklusioner, der er fremkommet gennem forløbet, samt forslag til handlinger/redskaber til at fremme ligebehandling.

Chapter 7. English abstract

Introduction

The principles of non-discrimination and equal treatment are fundamental principles for pluralistic and democratic societies such as the Danish. The principles ensure that all human beings, irrespective of race or ethnic origin, colour, gender, language, religion or belief, disability, age, sexual orientation, political conviction, national or social origin, property, birth or other status are free from discrimination and that their right to equal treatment and opportunities be respected.

However, despite ratification of all international human rights conventions and implementation of EU anti-discrimination legislation, Denmark is lacking behind its obligation to fully implement the principles of non-discrimination and equal treatment in all legislation and in practice. In acknowledgement of a lack of strategy for implementation of the two principles, the Danish Institute for Human Rights²³⁷ (DIHR) has taken upon itself to facilitate a Danish strategy for implementation of equal treatment in Denmark in the six areas covered by EU legislation: age, gender, race and ethnic origin, disability, religion and belief and sexual orientation. DIHR has chosen to focus on these six areas because the legislation provides for a concrete minimum point of departure.

DIHR's objective with the strategy is to:

- Describe and identify how far we, in Denmark, have reached in implementation of the principles of non-discrimination and equal treatment in Danish legislation in regard to the six discrimination areas.
- Describe each single discrimination area and identify the core problems related to that area.
- Identify multiple discrimination.
- Raise awareness among organisations, institutions and actors working within each area of discrimination in other areas.
- Create innovation and new modes of combating discrimination as a phenomenon by pooling the six areas' efforts horizontally.

237) The Danish Institute for Human Rights (DIHR) is a National Human Rights Institution in accordance with the UN Paris Principles of 1993. DIHR has since 2003 also been given the mandate of a specialised equality body, in accordance with article 13 of EU directive 2004/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. More information on DIHR can be obtained at www.human-rights.dk.

- Create the basis for developing legal and non-legal instruments to enhance equal treatment and provide protection against discrimination.
- Create consensus on and a common platform for a horizontal action plan to promote equal treatment and combat discrimination among the six areas.

This report is the first result of the national strategy for implementing equal treatment. The report is compiled by DIHR with contributions from the Council for Human Rights²³⁸ Equal Treatment Committee²³⁹ based on the participatory action research method.

This chapter is the introductory chapter for the whole report. The Chapter outlines the background for DIHR initiating the work on a Danish strategy for equal treatment and for writing the report; explains the horizontal approach; explains the method used to collect information and provides the readers with a summary and purpose of each of the report's chapters.

Chapter 2

Chapter 2 concerns the definitions of the core concepts used in the report. This exercise was deemed necessary because during the process of collecting information for the report, and during the meetings held with the Equal Treatment Committee, it became evident that the different areas applied and understood the concepts differently. The aim of the chapter, therefore, is to establish a common framework for understanding for the concepts used in the report.

DIHR choose to define what DIHR regard as core concepts. These are: equality (formal, substantial and representative equality); the principle of equal treatment; equal opportunity, discrimination (direct, indirect, harassment) and diversity.

238) The Council for Human Rights discusses the overall principles guiding the activities of DIHR in accordance with internationally recognised principles and ensures that the activities of the Institute are in accordance with its objective as laid down by the Act governing the Establishment of the Danish Centre for International Studies and Human Rights. The Council for Human Rights is composed in a manner reflecting the points of view of interested volunteer organisations, public authorities particularly affected researchers with an interest and other individuals and groups particularly interested, including ethnic minorities.

239) The Council for Human Rights Equal Treatment Committee was established in April 2003.

Chapter 3

Chapter 3 gives an overview of Danish legislation in regard to equal treatment as far as age, disability, gender, race and ethnicity, religion and belief and sexual orientation are concerned. Equal treatment legislation in Denmark is to a high degree a result of Denmark's obligations to international human rights conventions and EU anti-discrimination legislation. Due to this fact, the chapter's first three sections go through UN human rights conventions, European Convention on Human Rights and EU anti-discrimination directives. The focus in each section is on the principles of equal treatment and non-discrimination and Denmark's transposition of its obligations. The chapter then continues to describe in detail national legislation entailing equal treatment and how far the principle has been implemented in regard to each of the six areas.

The chapter identifies that the level of formal protection against discrimination provided for each area is highly differential and that the level of implementation of the principle of equal treatment is not equal among the six areas. Unequal provisions for equal treatment and protection against discrimination have created a hierarchy among the six areas giving a higher status to some than to others.

Chapter 4

Chapter 4 is an essential chapter of the report. All six areas of discrimination are being described within this chapter, in regards to the respective area's history of emancipation, use and understanding of the principle of equal treatment, different forms of discrimination existing on the particular area, core issues regarding discrimination and finally the interaction of one area of discrimination with the others, identifying multiple discrimination

Chapter 5

In chapter 5, DIHR recommends different legal instruments to promote equal treatment and to ensure protection against discrimination. The instruments are not new as they are being applied to various degrees among EU member states. What DIHR proposes is that these instruments have a horizontal approach to equal treatment and combating discrimination involving the six areas covered in this report.

The instruments are as follows:

- A general prohibition against discrimination and effective implementation of the principle of equal treatment on all six grounds on all areas of life.
- Mainstreaming equality
- Diversity management on the labour market
- Positive actions
- Complaints body for all six grounds

Chapter 6

Chapter 6 outlines a national action plan for mainstreaming the principle of equal treatment. The basic idea is to raise awareness on equal treatment and create a platform of understanding for a horizontal approach to combating discrimination and promotion of equal treatment to the civil society.

The action plan includes:

- Publishing of a booklet containing the essential points and conclusions made in the report;
- A range of seminars to be held by DIHR and/or the Equal Treatment Committee for the supportbases of the member organisations of the Equal Treatment Committee;
- Workshop 1: 'The inclusive society'. The booklet and the seminars have provided people with the appropriate knowledge to discuss the common future goals. Every area of discrimination, represented by a group of six people, will attend workshop 1, where they will discuss and debate what they imagine 'the inclusive society' should entail. Each area will provide a paper concerning the results of the discussions, outlining the defined objects to be changed, and also recommendations of how to change these objects – which actions are needed.
- Workshop 2 'A statement regarding the inclusive society'. The six papers from workshop 1 will be discussed in workshop 2 across the areas in a group of 12 people. Differences and similarities in the papers will be debated, with the purpose to reach a common understanding of 'the inclusive society' and the necessary actions to reach this. A draft of a statement (declaration) regarding the inclusive society will be formed.
- Consensus Conference – at this conference the processes and results from workshop 1 and 2 will be presented. All the members including general secretaries of the organisations involved and other relevant persons will be invited to discuss and debate the presentations. The results of this conference will be disseminated with an invitation to a future hearing.

- The Hearing – the results are to be discussed shortly after the consensus conference by politicians in dialogue with DIHR, the Equal Treatment Committee and other relevant persons involved.

Bibliografi

Alev, Fatih (2001): Muslimer i det danske samfund i *Muslimer og kristne ansigt til ansigt*. København: Islamisk-Kristent Studiecenter

Blaakilde, Anne Leonora og Christine E. Swane (red.) (1998): *Aldring og Ældre billeder – mennesket i gerontologien*. København: Munksgaard.

Castles, Stephen og Mark J. Miller (1998) *The Age of migration : international population movements in the modern world*. London : Macmillan.

Christoffersen, Lisbet og Jørgen Bæk Simonsen (red.) (1999): *Visioner for religionsfrihed, demokrati og etnisk ligestilling*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Clausen, Thomas, Jane Greve Pedersen, Bente Marianne Olsen og Steen Bengtsson (2004): *Handicap og beskæftigelse – et forhindingsløb?* København: Socialforskningsinstituttet

Cottrell, Barbara (2001): *Working with Research Ethics: The Role of Advisory Committees in Community-Based Research*. Atlantis 25.2 (Spring/summer 2001).

Dahlerup, Drude og Anette Borchorst (2003): *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*. Samfundslitteratur. Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold. Center for Kønsforskning (FREIA)

Dam, Hanne (1999): *På trods – 100 års kvindehistorie. Danske Kvinders Nationalråd 1899-1999*. København: Danske Kvinders Nationalråd.

Donaghy, Tahnya Barnett (2003): *Mainstreaming: Northern Ireland's Participative-Democratic Approach*. Belfast: School of Politics, Queens University.

Egeblad, Charlotte (1996): *Kommunale indsatser på ældreområdet for etniske minoriteter: en undersøgelse*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Fadel, Ulla Holm (1999): "Skik følge eller land fly. Danske forståelser af kulturel forskel-lighed" s. 214-261. i *Den Generende Forskellighed* redigeret af Peter Hervik (red.). København: Hans Reitzels Forlag.

Fenger-Grøn, Carsten, Kamal Qureshi og Tøger Seidenfaden (red.) (2003): *Når Du Strammer Garnet – et opgør med mobning af mindretal og ansvarsløs asylpolitik*. Århus: Århus Universitetsforlag.

Fitzgerald, Rona (2002): *Making mainstreaming work*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

Hammer, Ole (1989): *Den kulturelle udfordring – at arbejde med indvandrere og flygtninge*. København: Socialpolitisk Forlag.

Hervik, Peter (2002): *Mediernes muslimer. En antropologisk undersøgelse af mediernes dækning af religioner i Danmark*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Hjernø, Jan og Torben Jensen (1997): *Diskrimination af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.

Holmberg L (2000): "En typisk tyveknægt – verdensanskuelse og praksis i dansk politi" i *Jordens folk* nr. 3, s. 41-49.

Hussain, Mustafa, Ferruh Yilmaz og Tim O'Connor (1997): *Medierne, Minoriteterne og Majoriteten – en undersøgelse af nyhedsmedier og den folkelige diskurs i Danmark*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Iversen, Hans Raun (2001): "Folket, staten, folkekirken og muslimerne i Danmark" i *Muslimer og kristne ansigt til ansigt*. København: Islamisk-Kristent Studieceter.

Justesen, Pia (2003): *Racisme og diskrimination, Danmark og menneskerettighederne*. København: Akademisk forlag.

Justesen, Pia (2004): "Lighed – Et internationalt retsprincip" i *Om retsprincipper*, Jørgen Dalberg-Larsen o.a. (red.). København: DJØF.

Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Jørgensen, Theodor (2001): *At forstå hinanden som forskellige i Muslimer og kristne ansigt til ansigt*. København: Islamisk-Kristent Studieceter.

Kamali, Masoud (2001): "Segregation og udelukkelse – indvandrerkultur og andre etnocentriske konstruktioner i den svenske indvandrerdebat", s. 113-140 i Peter Seeberg (red.): *Ubekvemme Udfordringer – Aktuelle tendenser i den danske og europæiske indvandrerdiskussion*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Kirk, Henning (1995): *Da alderen blev en diagnose – konstruktionen af kategorien "alderdom" i 1800-tallets lægelitteratur. En medicinsk idehistorisk analyse*, København: Munksgaard.

Kofoed, Jette (1994): *Midt i Normalen – om minoriteter og den nationale idé*. København: Københavns Universitet.

Kvale, Steinar (1996): *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, Ca.: Sage Publications.

Lassen, Eva Maria (2000): *Religion og menneskeret*. København: Lindhardt og Ringhof.

Marcus, George E. og Michael M. J. Fisher (1999): "Introduction to the Second Edition, Introduction" og "A Crises of Representation in the Human Sciences", 1-16 i: *Anthropology as Cultural Critique: An Experimental Moment in the Human Sciences*. Chicago: University of Chicago Press.

Morris, Marika (2002): *Participatory research and action: a guide becoming a researcher for social change*.

Nour, Susanne og Lars Nelleman (red.) (2005): *Mangfoldighed i arbejdslivet – når vi er lige men ikke ens*. Institut for Menneskerettigheder. København: Børsen.

Nowak, Manfred (2005): U.N. Covenant on Civil Rights. CPPR Commentary. 2nd Revised Edition. Tyskland: N.P. Engels.

Olsen, Henning (2000): *Holdninger til handicappede – En surveyundersøgelse af generelle og specifikke holdninger*. København: Socialforskningsinstituttet.

Ottesen, Mai Heide (1992): *De fremmede i Danmark. Kan de få arbejde?* København: Socialforskningsinstituttet.

- Rasmussen, Lissi og Lena Larsen (red.) (2004): *Islam, Kristendom og Det Moderne – En antologi*. Viborg: Tiderne Skifter.
- Rasmussen, Lissi (2001): "Livsdialog og trosdialog" i *Muslimere og kristne ansigt til ansigt*. København: Islamisk-Kristent Studiecenter.
- Rieck Sørensen, Aase (red.) (2001): *Køn & vold: Om voldsforskning i Danmark*. København, Videnscenter for Ligestilling.
- Schierup, Carl-Ulrik (1993): *På Kulturens Slagmark. Mindretal og størretal taler om Danmark*, Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Shaw, Jo (2004): *Mainstreaming equality in European Union law and policymaking*. Düsseldorf: European Network Against Racism (ENAR).
- Skyhøj, Tom Olsen (2004): *Diskrimination af ældre på danske hospitaler* i Seniorenes blad, nr.5 august/september 2004.
- Skytte, Marianne (2002): *Sociale indsatser i forhold til de allersvageste blandt de etniske minoriteter*. AMID working paper series 29/2002. Institut for Sociale Forhold og Organisation: Aalborg Universitet.
- Storgaard, Inge Bonfils (2003): "Historiske spor og nutidige udfordringer i handicappolitikken" i *Personer med handicap, kvalitetsudvikling og brugerinddragelse* af Bengtsson, Bonfils og Olsen (red.). København: AKF Forlaget.
- Sørensen, Aase Rieck (2001): *Køn og vold – om voldsforskning i Danmark*. Videnscenter for Ligestilling.
- Togebj, Lise og Birgit Møller (1999): *Oplevet Diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter*, København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.
- Togebj, Lise (2003): *Fra Fremmedarbejdere til Etniske Minoriteter*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Zappone, Katherine (red.): *Re-thinking Identity – The Challenge of Diversity*. The Joint Equality and Human Rights Forum.
- Østergaard, Bent (1991): *...Og verden kom til Danmark*. Viborg: Hjulet.

Østergaard, Bent (1983): *Indvandrernes Danmarks historie*. København: Gads Forlag.

Øhrstrøm, Bente, Jørgen Eriksen og Louise Knudsen (maj 2003): *Undersøgelse af forekomst og oplevelse af kønskrænkende adfærd i forsvaret, Hovedresultater*. Forsvarsakademiet: Institut for Militærpsykologi.

Artikler og pjecer

Corporate Plan 2003-2006. Equality Commission for Northern Ireland.

Equality and non-discrimination in an enlarged European Union – Green Paper. Employment and Social Affairs. European Commission. Belgien (2004).

Etnisk ligebehandling, religionsfrihed og ligestilling mellem kvinder og mænd – set i lyset af Føtex-sagen af Professor Kirsten Ketcher (2005). Forlaget Thomson A/S.

Executive summary: Discrimination on the grounds of religion and belief. Danmark. Niels Erik Hansen (22-06-2004).

Haarder bryder kirkens monopol: Jyllands-Posten, 4. maj (2005).

Ikke-publiceret vejledning om Lov om etnisk ligebehandling, Institut for Menneskerettigheder (2003).

Københavnerviv. Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske (2005).

Mainstreaming – fra strategi til praksis. København: Videnscenter for Ligestilling (2001)

Mangfoldighed og Multikulturalisme. Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DRC) (1999).

Menneskeret i Danmark. Status 2003. Institut for Menneskerettigheder (2003).

Metoder til Mainstreaming. København: Videnscenter for Ligestilling (2001).

Nævnet for Etnisk Ligestillings historie, herunder arbejdet med begreber og indsatsområder. (2003). Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Redegørelse om Kvinders Pensionsmæssige Stilling (2003), Økonomi og Erhvervsministeriet.

Report on conference: Mainstreaming Equality: Models for a Statutory Duty. Thursday, 27th February 2003. The Equality Authority.

Rapport om mulighederne for at skabe bedre klageadgange for etniske minoriteter. Nævnet for Etnisk Ligestilling (1997)

Regeringens tænketanks rapport om befolkningsudvikling fra 2001-2021 (2002)

Internetkilder

www.lige.dk/kvinder-i-politik

www.lige.dk (tema: Kvinder i Ledelse)

<http://www.av.se/amnessidor/skolweb/regler/skallvara/mobbning1.asp>

www.humanrights.dk

<http://www.menneskeret.dk/menneskeretieuropa/konventionen/artikel14/ligheddiskriart14/>

<http://www.drcenter.dk/>

<http://www.ccruni.gov.uk/equality/docs/paft95.htm>

www.aeldresagen.dk

www.statistikbanken.dk

<http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/80047—j.htm>

http://www.nicva.org/working_together/equality_coalition/index.asp

www.lbl.dk/familier

Interviews

Interview med Sognepræst Lissi Rasmussen, forkvinde for Islamisk-Kristent Studieceter, 2004.

Interview med Jesper Wegens, Forskningsmedarbejder ved Gerontologisk Institut, 2004.

Interview med Mandana Zarrehparvar, specialkonsulent ved Institut for Menneskerettigheder, 2004

Bilag

Bilag 1.

Ligebehandlingsudvalget består af følgende sammensætning

Aase Rieck Sørensen, Individuelt medlem

Gitte Olsen, Ældremobiliseringen

Susanne Olsen, (Randi Theil, suppleant)

Karen Sjørup, Center for Ligestillingsforskning

Diana Steentoft, De Samvirkende Invalideorganisationer (Flemming Alsbjørn, suppleant)

Camilla Jydebjerg, Center for Ligebehandling af Handicappede

Bent Christensen, Mellempøkeligt Samvirke

Anthony Sylvester, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination (Christian Horst, suppleant)

Jytte Lindgaard, Dansk – Russisk Forening

Sükrü Ertosun, Rådet for Etniske Minoriteter

Bashy Quraishy, ENAR-DK

Mustafa Hussain, POEM (Jacob Holdt, suppleant)

Aminah Tønnsen, Islamisk – Kristent Studiecenter

Søren Laursen, Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske (Peter Ussing, suppleant)

Tidligere medlemmer af Ligebehandlingsudvalget

Camilla Springborg, Kvinderådet

Kjeld Holm, Individuelt medlem

Kjeld Aakjær, Dansk- Russisk Forening

Fakhra Mohammad, Dokumentations og Rådgivningscentret om Racediskrimination

Roya Hoffmeyer hhv. Uzma Andresen, POEM

Kasper Nizam, Center for Ligebehandling af Handicappede

Charlotte Gunnarsen, DSI

Line Bjørn, Islamisk – Kristent Studiecenter

Bilag 2.**Kort beskrivelse af Ligebehandlingsudvalgets medlemsorganisationer i alfabetisk orden**

Center for Ligebehandling af Handicappede arbejder for, at mennesker med funktionsnedsættelser får de samme rammer og muligheder i samfundet som ikke-handicappede. Gennem dokumentation og information forsøger centret således at påvirke statslige, kommunale og private beslutningstagere til at tage de videst mulige hensyn til mennesker med handicap. For yderligere information klik ind på centrets hjemmeside på <http://www.clh.dk/>

Center for Ligestillingsforskning ved Roskilde Universitetscenter (CELI) udfører forskning, undervisning, udviklingsopgaver og formidling med fokus på ligestilling af kvinder og mænd. Det er centrets ambition at bidrage til øget ligestilling i samfundet gennem udbredelse af forskningsbaseret viden om køn og ligestilling. Centret yder rådgivning og konsulentbistand inden for alle områder, der er relateret til køn. Centret lægger vægt på at indgå aktivt i den offentlige debat og påtager sig også undervisningsopgaver for universitetsstuderende samt for andre, der rekvirerer opgaver. Centrets arbejde finansieres gennem tilskud til enkeltprojekter fra en række forskellige parter: EU programmer, danske faglige organisationer, ministerier, kommuner og erhvervsvirksomheder. Centret blev oprettet i september 2002 som konsekvens af regeringens nedlæggelse af Videnscenter for Ligestilling. For yderligere information klik ind på <http://www.ruc.dk/ruc/forskning/Centre/celi/>

De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) har siden 1934 været interessepolitisk paraplyorganisation for den danske handicapbevægelse. I dag består DSI af 32 landsdækkende medlemsorganisationer, der repræsenterer et bredt spektrum af mennesker med funktionsnedsættelse. Tilsammen udgør DSI et medlemsgrundlag på langt over 320.000 mennesker. DSI arbejder for at fremme fælles interesser for alle mennesker med funktionsnedsættelse inden for uddannelse, beskæftigelse, sundhed, kultur, socialområdet mv. De fælles interesser fremmes lokalt, regionalt, nationalt, europæisk og internationalt. DSI er desuden repræsenteret med 2.000 tillidsfolk i en lang række nævn og råd. For yderligere information klik ind på DSI's hjemmeside på <http://www.handicap.dk/>

Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DRC) er en selvejende uafhængig institution, der er organiseret som en fond, og som med udgangspunkt i menneskerettighedskonventionerne arbejder mod racediskrimination. DRC kortlægger racediskrimination og giver råd, vejledning samt juridisk bistand til personer, der har været udsat for racediskrimination, eller som har været vidner hertil. DRC er den eneste organisation i Danmark, der med udgangspunkt i konkrete henvendelser og klager arbejder mod racediskrimination og for etnisk ligestilling. DRC's arbejde giver mulighed for at videreformidle erfaringer med diskriminerende barrierer, positive foranstaltninger, retspraksis på området og nationale og internationale udviklinger indenfor dette omfattende samfundsområde. DRC arbejder endvidere med det holdningsskabende arbejde gennem konferencer, seminarer, kurser og debatmøder. For yderligere information klik ind på <http://www.drcenter.dk/>

ENAR (European Network Against Racism) ENAR, er et netværk af Europæiske NGO'er, der kæmper mod racisme i alle EU-medlemslande, og er et vigtigt resultat af det Europæiske År Mod Racisme 1997. Mellem marts og september 1998 var mere end 600 NGO'er involveret i nationale og europæiske rundbordssamtaler for at diskutere brugbarheden af en sådan struktur. Det sættende møde af det Europæiske Netværk Mod Racisme i 1998 samlede mere end 200 repræsentanter af disse organisationer, for at lave en fælles handlingsplan. Oprettelsen af ENAR bekræfter anerkendelsen af NGO'er på det europæiske plan i kampen mod racisme. Anti-racistiske NGO'er føler, at de har meget gavn af et netværk som et forum til at sprede informationer og til at påvirke de forskellige politiske områder i den Europæiske Union gennem kampagner. For yderligere information klik ind på <http://www.enar-eu.org/en/about/>

Islamisk-Kristent Studiecenter (IKS) udgør et fristed, hvor muslimer og kristne kan føle sig trygge og respekterede og dermed frie til åbent at engagere og udtrykke sig. Islamisk-Kristent Studiecenters styrke er, at det er et fælles projekt, startet og styret af kristne og muslimer i fællesskab. Centralt i dialogarbejdet står princippet om fællesskab, ligeværdighed og gensidighed. Både kristne og muslimer er på hjemmebane i centret og har lige ret til indflydelse. Dette ligeværdighedsprincip gør dialogen til andet og mere end monologisk mission, men samtidig også andet og mere end et tolerance-forhold, hvor man blot tåler hinanden og hinandens forskellighed. Målet er gensidig respekt. Dette sker gennem undervisning, oplysning, rådgivning, forskning og samtale og praktisk samarbejde. For yderligere information klik ind på <http://www.ikstudiecenter.dk/>

Kvinderådet arbejder for at sikre kvinders rettigheder og indflydelse overalt i samfundet. Kvinderådet koordinerer og formidler kvindekraft og er med til at sætte den kvinde- og kønspolitiske dagsorden, nationalt og internationalt. Kvinderådet blev oprettet i 1899 og er i dag med sine 52 medlemsorganisationer Danmarks største kvindeorganisation. Fagforbund, politiske partiers ligestillingsudvalg, religiøse og humanitære kvindeforeninger, etniske kvindeforeninger og kønsforskere er medlemmer. Kvinderådet repræsenterer medlemsorganisationerne i nationale og internationale organisationer og sammenhænge, bl.a. i en række offentlige råd, nævn og udvalg, som er vejledende for politikere og andre beslutningstagere, samt i Ngo'er og selvejende institutioners bestyrelser og forsamlinger. Kvinderådet arrangerer løbende offentlige debatmøder og konferencer om aktuelle ligestillingsspørgsmål. For yderligere information klik ind på <http://www.kvinderaadet.dk/>

Landsforeningen Dansk-Russisk Forenings formål er ved folkeoplysende og kulturel virksomhed og øvrige aktiviteter at fastholde og udvikle de mellemfolkelige forbindelser mellem Danmark og Rusland og udvikle samarbejdet mellem de to landes befolkninger, samt virke for fred, demokrati og menneskerettigheder. Foreningen arbejder på demokratiets og menneskerettighedernes grundlag og er uafhængig af partipolitik. Foreningen opfylder sit formål ved, bl.a. i samarbejde med andre, at oplyse om det kulturelle, økonomiske sociale og samfundsmæssige liv i Rusland og om Ruslands udenrigspolitik og på tilsvarende måde i Rusland søge at oplyse om forholdene i Danmark, at medvirke til at oprette og udvide forbindelserne mellem de samfundsmæssige, erhvervsmæssige, kulturelle og videnskabelige organisationer i Danmark og Rusland, at tage initiativ til folkeoplysende virksomhed, afholde møder, sammenkomster, forelæsninger, foredrag, organisere udstillinger og anden kulturel virksomhed, at tage initiativ til og medvirke til andre aktiviteter, der er i overensstemmelse med foreningens formål, herunder via Internettet at synliggøre foreningen nationalt og internationalt. For yderligere information klik ind på <http://www.dkrus.dk/>

Landsforeningen for bøsser og lesbiske (LBL) er en seksual- og kønspolitisk interesseorganisation, der arbejder for lesbiske, bøsser og biseksuelles politiske, sociale, kulturelle og arbejdsmarkedsmæssige ligestilling på alle niveauer i samfundet. LBL mener, at alle mennesker skal have mulighed for at realisere deres individualitet og særpræg uanset køn, alder, etnisk oprindelse, religion, handicap, sociale og kulturelle forskelle eller seksuel orientering og uanset, hvilken familieform man vælger at leve i. Det er Lands-

foreningens specielle opgave at sikre, at denne menneskelige mangfoldighed også kan udfolde sig uanset seksuel orientering. For yderligere information klik ind på <http://www.lbl.dk/>

Mellemfolkeligt Samvirkes formål er at fremme mellemfolkelig forståelse og solidaritet, for gennem et samarbejde over nationale og kulturelle grænser at bidrage til en bæredygtig global udvikling og en retfærdig fordeling af jordens rigdomme. Organisationens arbejde kan finde sted såvel i indland som udland og antage forskellige former efter tidens krav. I hovedsagen falder arbejdet inden for følgende områder: varetagelse af en folkelig oplysningsvirksomhed om menneskers vilkår overalt på kloden, samt om baggrunden for disse vilkår og deres forskellighed, bekæmpelse af diskrimination på etnisk, kulturelt, socialt og kønsmæssigt grundlag, også diskrimination mod etniske mindretal i Danmark, samt formidling af samarbejde med andre lande og folkegrupper, herunder gennemførelse af projekter for fagligt, humanitært og kulturelt samarbejde. For yderligere information klik ind på <http://www.ms.dk/>

Paraplyorganisationen for etniske mindretal i Danmark (POEM) er en paraplyorganisation for etniske mindretal i Danmark. Det er organisationens formål at fremme integrationen mellem etniske minoriteter og det danske samfund og at fremme etniske mindretals fællesinteresser og rettigheder i Danmark. Dette sker gennem administrativ bistand til medlemsforeninger, gennem samarbejde med andre organisationer på integrationsområdet, gennem større integrationsprojekter og gennem dialog og debatmøder. For yderligere information klik ind på <http://www.poem.dk/>

Rådet for Etniske Minoriteter har til opgave at rådgive integrationsministeren om spørgsmål af betydning for flygtninge og indvandrere. Rådet for Etniske Minoriteter består af 14 medlemmer, der alle kommer fra kommunale integrationsråd. Integrationsministeriet yder sekretariatsbistand til rådet. Rådet for Etniske Minoriteter er et rådgivende organ, der har til opgave at rådgive integrationsministeren om spørgsmål af betydning for flygtninge og indvandrere. Rådet for Etniske Minoriteter følger udviklingen på området nøje og holder sig orienteret om, hvad der sker i de kommunale integrationsråd. Rådet tager også initiativ til konkrete tiltag på flygtninge- og indvandrerområdet og udtaler sig om principielle spørgsmål af betydning for etniske minoriteter. For yderligere information klik ind på <http://www.etniskeminoriteter.dk/sw313.as>

Ældremobiliseringen er en samarbejdsorganisation, der arbejder for at forbedre de ældres vilkår, dels gennem politisk indflydelse og egentlige ældrepolitiske tiltag, dels gennem forskellige frivillighedsprojekter som f.eks. Ældre hjælper Ældre, Ældres trivsel lokalt, datastuer og Senior-net-tv. Organisationen består af 5 reelt selvstændige organisationer, der tilsammen repræsenterer ca. 450.000 medlemmer, der er over 60 år. For yderligere information klik ind på <http://www.aeldremobiliseringen.dk/>

Bilag 3.a

Rådet for Menneskerettigheders Ligebehandlingsudvalg
Institut for Menneskerettigheder

Spørgeskema 1

I vores arbejde med en National Ligebehandlingsstrategi ønsker vi at inkludere et afsnit om ligebehandlingsarbejde indenfor de forskellige områder. For at kunne indsamle den nødvendige information, vil vi meget gerne trække på Jeres erfaring og nedenstående spørgeskema skal være med til at give udtryk for denne. I bedes besvare spørgsmålene så detaljeret som muligt. Vi vil endvidere sætte pris på at modtage besvarelsen fra jer så hurtigt, som det er jer muligt. Besvarelsen sendes til Mandana Zarrehparvar mza@humanrights.dk.

På forhånd mange tak!

Vi beder om en beskrivelse af

- Hvad betyder ligebehandling for jer?
- Hvilke former for diskrimination er mest udbredte indenfor jeres område?
- Hvilke kerneproblemer arbejder I med?
- Eksistensen af et samarbejde mellem jer og andre diskriminationsområder?
- Om jeres område spilles ud mod andre?

<p>1. Forståelse af ligebehandling på området</p>	
<p>2. Hvilke former for diskrimination er mest udbredte indenfor området?</p>	
<p>3. Hvilke kerneproblemer arbejder I med?</p>	

4. Eksisterer der et samarbejde mellem jer og andre diskriminationsområder?	
5. Er der tale om, at jeres område spilles ud mod andre områder?	
Eventuelle kommentarer til spørgsmålene	
Eventuelle kommentarer eller spørgsmål til arbejdet omkring en National Ligebehandlingsstrategi	

Den udfyldte skabelon er et internt arbejdsblad.

Bilag 3.b

Rådet for Menneskerettigheders Ligebehandlingsudvalg
 Institut for Menneskerettigheder

Spørgeskema 2

Vi beder om en beskrivelse af overvejelser omkring

- Jeres områdes historiske oprindelse og ståsted i dag
- Eksisterende lovgivning på jeres område
- Specifikke begreber
- En fælles forståelse af begreberne
- Et fælles initiativ/handlingsplan

Alle spørgsmål skal anses som opfordring til *overvejelser*, og svarene skal og vil på ingen måde opfattes som endegyldige! Besvarelsen sendes til Mandana Zarrehparvar mza@humanrights.dk.

Diskriminationsområde	Køn, race/ethnicitet, seksuel orientering, handicap, religion, politisk anskuelse, alder Vælg:
1. Hvorfor er diskussioner indenfor jeres område i sin tid blevet rejst, og hvor står I nu i år 2004?	
2. Er den eksisterende lovgivning vedrørende diskrimination tilstrækkelig på jeres område? – Hvis ikke, hvad mangler der og hvorfor?	

<p>3. Hvordan definerer/fastslår jeres område begreberne</p> <p>a) diskrimination b) forskelsbehandling c) ligebehandling d) direkte diskrimination e) indirekte diskrimination f) normalitet</p>	
<p>4. Kan vi opnå en fælles forståelse af ovenstående begreber i arbejdet for ligebehandling?</p>	
<p>5. Hvordan kan jeres område forestille sig et fælles initiativ/handlingsplan for at fremme ligebehandling i Danmark</p> <p>a) lovgivningsmæssigt b) og i forhold til ikke lovmæssige rettigheder</p>	
<p>Eventuelle spørgsmål eller kommentarer til spørgsmålene</p>	

Bilag 4.

Oversigt over ligebehandlingslovgivning i Danmark for så vidt angår køn, race/ethnicitet, religion/tro, seksuel orientering, handicap, alder og politisk anskuelse¹

Oversigt over lovgivning og direktiver nævnt i skema

- 1) **Lov** om ligestilling af kvinder og mænd, LBK nr. 1527 af 19.12.04 (Ligestillingsloven).
- 2) **Lov** om lige behandling af kvinder og mænd mht. beskæftigelse og barselsorlov m.v., LBK nr. 711 af 20.08.02
(Ligebehandlingsloven).
- 3) **Lov** om lige løn til mænd og kvinder, LBK 756 af 21.08.03.
- 4) **Lov** om etnisk ligebehandling, lov nr. 374 af 28.05.03.
- 5) **Lov** om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., LBK nr. 31 af 12.01.05.
- 6) **Lov** om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., lov nr. 626 af 29.09.87 (teknisk ændring v. lov nr. 433 af 31.05.00).
- 7) **Lov** om kompensation til handicappede i erhverv m.v., LBK nr. 55 af 29.01.01 (tekniske ændringer v. lov nr. 1038 af 17.12.02 og lov nr. 418 af 10.06.03).
- 8) **Straffeloven § 266 b** om ytringsfrihed og 'hate speech' samt § 81 om straffastsættelse, LBK 2004-09-21 nr. 960 S

	Køn	Race / etnicitet	Religion/ tro	Seksuel orientering	Handicap	Alder	Politisk Anskuelse
--	-----	------------------	------------------	------------------------	----------	-------	-----------------------

Generelt forbud mod diskrimination	<u>Ligestillingslovens §2:</u> Inden for offentlig forvaltning, erhvervs-mæssig og almen virksomhed	<u>Lov om etnisk ligebehandling § 1-3:</u> Al offentlig og privat virksomhed, social beskyttelse, social sikring, sundhedspleje, sociale goder, uddannelse, levering af varer og tjenesteydelser, boliger der er tilgængelig for offentligheden og medlemskab af organisationer <u>Lov om forskelsbehandling pga race m.v. § 1:</u> Inden for erhvervs-mæssig eller almennyttig virksomhed nægter at betjene eller at give adgang.	<u>Lov om forskelsbehandling pga race m.v. § 1:</u> Inden for erhvervs-mæssig eller almennyttig virksomhed nægter at betjene eller at give adgang.	<u>Lov om forskelsbehandling pga race m.v. § 1:</u> Inden for erhvervs-mæssig eller almennyttig virksomhed nægter at betjene eller at give adgang.			
Omfatter	<u>Ligestillingsloven</u>	<u>Lov om etnisk</u>					

indirekte forskelsbehandling og chikane	§2a	<u>ligebehandling § 3</u>					
Specialiseret klageorgan	Ligestillingsnævnet både i og uden for arbejdsmarkedet, jf. <u>Ligestillingsloven §§ 18-23</u>	Institut for Menneskerettigheder (kun uden for arbejdsmarkedet) <u>Lov om etnisk ligebehandling § 10</u>					
Delt bevisbyrde	<u>Ligestillingsloven § 2a</u>	<u>Lov om etnisk ligebehandling § 7</u>					
Repræsentation i offentligt nedsatte udvalg, bestyrelsesposter i staten osv	<u>Ligestillingslovens §§ 8-10-13:</u> "Bør have lige sammensætning", "skal foreslå lige mange"						
Offentlig forpligtelse til indarbejdning af ligebehandling i planlægning og forvaltning	<u>Ligestillingsloven § 4</u>						
Offentlig	<u>Ligestillingsloven</u>						

	Køn	Race / etnicitet	Religion/ tro	Seksuel orientering	Handicap	Alder	Politisk Anskuelse
forpligtelse til redegørelser for fremme af ligebehandling	§§5-7						
Andre positive foranstaltninger	Hjemmel til iværksættelse heraf i <u>Ligestillingslovens §3</u>	<u>Lov om etnisk ligebehandling §4</u> "Ikke til hinder for..."					
Ugyldighed af lovstridige bestemmelser		<u>Lov om etnisk ligebehandling §5-6</u>					
Godtgørelse	<u>Ligestillingsloven §§2(3) og 19</u>	<u>Lov om etnisk ligebehandling §9</u>					
Strafbestemmelser		<u>Lov om forskelsbehandling pga race m.v. §1:</u> Inden for erhvervs-mæssig eller almennyttig virksomhed nægter at betjene eller give adgang <u>Straffeloven §266b</u>	<u>Straffeloven §266b</u>	<u>Straffeloven §266b</u>			
Beskyttelse mod		<u>Lov om etnisk</u>					

repressalier		<u>ligebehandling §8</u>					
Forbud mod	Ligebehandlingslo-	Lov om	Lov om	Lov om	<i>Beskæftigel-</i>	<i>Beskæftigel-</i>	Lov om

	Køn	Race / etnicitet	Religion/ tro	Seksuel orientering	Handicap	Alder	Politisk Anskuelse
forskels- behandling på arbejdsmarkedet	<u>ven §§ 1-6</u> <u>Ligelønsloven § 1</u>	<u>forskelsbehandling</u> <u>på</u> <u>arbejdsmarkedet</u> <u>m.v. § 1</u>	<u>forskelsbe-</u> <u>handling</u> <u>på</u> <u>arbejdsmar-</u> <u>kedet m.v.</u> <u>§ 1:</u> <u>(Religion)</u> <u>Tro</u> <u>omfattet af</u> <u>forslag til</u> <u>ændring af</u> <u>loven ny</u> <u>§ 1(1)</u> <u>Tro</u> <u>omfattet af</u> <u>Beskæfti-</u> <u>gelsesdirek-</u> <u>tiv art. 1</u>	<u>forskelsbe-</u> <u>handling på</u> <u>arbejdsmar-</u> <u>kedet m.v.</u> <u>§ 1</u>	<i>sesdirektiv</i> art. 1	<i>sesdirektiv</i> art. 1	<u>forskelsbe-</u> <u>handling på</u> <u>arbejdsmar-</u> <u>kedet m.v.</u> <u>§ 1.</u>
Omfatter indirekte forskelsbehand- ling og chikane	Indirekte forskelsbehandling, jf. <u>Ligebehandlingslo-</u> <u>ven § 1</u> Chikane, jf. <u>Ligestillingsloven</u> <u>§ 2a</u>	Indirekte forskelsbehandling omfattet af <u>Lov om</u> <u>forskelsbehandling</u> <u>på arbejdsmarke-</u> <u>det m.v. § 1</u> <i>Chikane omfattet</i> <i>af forslag til</i> <i>ændring af loven</i> <i>ny § 1(4)</i>	Indirekte forskelsbe- handling omfattet af <u>Lov om</u> <u>forskels-</u> <u>behandling</u> <u>på</u> <u>arbejdsmar-</u> <u>kedet m.v.</u> <u>§ 1</u> <i>Chikane</i>	Indirekte forskelsbe- handling omfattet af <u>Lov om</u> <u>forskels-</u> <u>behandling</u> <u>på</u> <u>arbejdsmark-</u> <u>edet m.v. § 1.</u> <i>Chikane</i> <i>omfattet af</i>	<i>Indirekte</i> <i>forskelsbe-</i> <i>handling og</i> <i>chikane</i> <i>omfattet af</i> <i>Beskæftigel-</i> <i>sesdirektiv</i> <i>art. 1 og 2(3)</i>	<i>Indirekte</i> <i>forskelsbe-</i> <i>handling og</i> <i>chikane</i> <i>omfattet af</i> <i>Beskæftigel-</i> <i>sesdirektiv</i> <i>art. 1 og 2 (3)</i>	Indirekte forskelsbe- handling omfattet af <u>Lov om</u> <u>forskels-</u> <u>behandling</u> <u>på</u> <u>arbejdsmark-</u> <u>edet m.v. § 1</u> <i>Chikane</i> <i>omfattet af</i>

			omfattet af forslag til ændring af loven ny §1(4) og Beskæftigelse sådirektiv art.2(3)	forslag til ændring af loven ny §1(4) og Beskæftigelse sådirektiv art.2(3)			forslag til ændring af loven ny §1(4)
Specialiseret klageorgan	Liges tillingsnævnet både i og uden for arbejdsmarkedet, jf. <u>Liges tillingsloven §§ 18-23</u>	Direktiv om ligebehandling uanset race art. 7: " Til retslige og/eller administrative instanser samt hvor hensigtsmæssigt til forligsinstanser" Pligt til nedsættelse af organ til bekæmpelse af forskelsbehandling og bistand til ofre, jf. art. 13.	Beskæftigelse sådirektiv art. 9: " Adgang til retslige og/eller administrative instanser samt hvor hensigtsmæssigt til forligsinstanser" Ej pligt til nedsættelse af organ til bekæmpelse af Forskelsbehandling	Beskæftigelse sådirektiv art. 9 " Adgang til retslige og/eller administrative instanser samt hvor hensigtsmæssigt til forligsinstanser" Ej pligt til nedsættelse af organ til bekæmpelse af forskelsbehandling	Beskæftigelse sådirektiv art. 9 " Adgang til retslige og/eller administrative instanser samt hvor hensigtsmæssigt til forligsinstanser" Ej pligt til nedsættelse af organ til bekæmpelse af forskelsbehandling	Beskæftigelse sådirektiv art. 9 " Adgang til retslige og/eller administrative instanser samt hvor hensigtsmæssigt til forligsinstanser" Ej pligt til nedsættelse af organ til bekæmpelse af forskelsbehandling	

Formodningsregel om ansættelse i det offentlige					Lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. § 3		
Positive særforanstaltninger	Beskyttelse og krav på særligt hensyn til kvinder under graviditet og amning jf. <u>Ligebehandlingsloven § 1(3)</u>	"Ikke til hinder for..." <u>Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 9 stk. 2.</u>	"Ikke til hinder for..." <u>Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 9 stk. 2.</u>	"Ikke til hinder for..." <u>Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 9 stk. 2.</u>	Ret til hjælpeordninger: personlig assistance, skåne- og fleksjob, is bryderordning jf. <u>Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Tilpasning til handicappede i rimeligt omfang, jf. Beskæftigelsesdirektivet artikel 5 + "ikke til hinder for..." i Beskæftigelsesdirektivet art. 7</u>	<i>Beskæftigelsesdirektivet artikel 6 + "ikke til hinder for..." i Beskæftigelsesdirektivet art. 7</i>	"Ikke til hinder for..." <u>Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 9 stk. 2.</u>

<p>Delt bevisbyrde (faktiske omstændigheder, som giver anledning til formodning)</p>	<p><u>Ligebehandlingsloven § 16a</u> <u>Ligelønsloven §3(2), 6(2)</u></p>	<p>Fs va løn, <u>Lov om forskelsbehandling på arbejds markedet m.v. §2 (4)</u> Fs va. forskelsbehandling efter §§ 2-4. Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ny §7a. Fs va forskelsbehandling Direktiv om ligebehandling uanset race art 8.</p>	<p>Fs va løn, <u>Lov om forskelsbehandling på arbejds markedet §2 (4)</u> Fs va. forskelsbehandling efter §§ 2-4. Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ny §7a Beskæftigelsesdirektivet art.10</p>	<p>Fs va løn, <u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet §2(4)</u> Fs va. forskelsbehandling efter §§ 2-4. Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ny §7a. Beskæftigelsesdirektivet art.10</p>	<p><i>Beskæftigelsesdirektivet art.10</i></p>	<p><i>Beskæftigelsesdirektivet art.10</i></p>	<p>Fs va løn, <u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet §2(4)</u> Fs va. forskelsbehandling efter §§ 2-4. Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ny §7a.</p>
<p>Ugyldighed af lovstridige bestemmelser /</p>	<p><u>Ligebehandlingsloven § 11-12</u></p>	<p>Forslag til ændring af lov om forskels-</p>	<p>Forslag til ændring af lov om</p>	<p>Forslag til ændring af lov om</p>	<p><i>Beskæftigelsesdirektivet art. 16.</i></p>	<p><i>Beskæftigelsesdirektivet art. 16.</i></p>	<p>Forslag til ændring af lov om</p>

Fravigelighed ved aftale		<i>behandling på arbejdsmarkedet ny §5a-b</i> <i>Direktiv om ligebehandling uanset race art.14</i>	<i>forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ny §5a-b.</i> <i>Beskæftigelsesdirektivet art. 16.</i>	<i>forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ny §5a-b.</i> <i>Beskæftigelsesdirektivet art. 16.</i>			<i>forskelsbehandling på arbejdsmarkedet ny §5a-b</i>
Godtgørelse / underkendelse af afskedigelse	<u>Ligebehandlingsloven §§14-16</u> <u>Ligelønsloven 3(3)</u>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 7</u>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 7.</u>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 7.</u>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art.17 (effektive sanktioner, skadeserstatning)</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art.17 (effektive sanktioner, skadeserstatning)</i>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. § 7.</u>
Straffe- Bestemmelser	<u>Ligebehandlingsloven § 19</u>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet §8</u>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet § 8</u>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet §8</u>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art.17 (effektive sanktioner, skadeserstatning)</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art.17 (effektive sanktioner, skadeserstatning)</i>	<u>Lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet §8</u>
Klageadgang for organisationer		<i>Direktiv om ligebehandling uanset race art.</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art.</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art. 9(2)</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art. 9(2)</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art. 9(2)</i>	

		7(2)	9(2)				
Beskyttelse mod repressalier	<u>Ligebehandlingsloven § 15</u> <u>Ligelønsloven § 3</u>	<i>Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ny §7 stk. 2. Direktiv om ligebehandling uanset race art. 14.</i>	<i>Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ny §7 stk. 2 Beskæftigelsesdirektivet art.11</i>	<i>Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. ny §7 stk. 2 Beskæftigelsesdirektivet art.11</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art.11</i>	<i>Beskæftigelsesdirektivet art.11</i>	<i>Forslag til ændring af lov om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. ny §7 stk. 2</i>

Bilag 5.**Oversigt over metoder inden for kønsmainstreaming²⁴⁰**

Nedenstående er en kort oversigt over udvalgte metoder/redskaber inden for kønsmainstreaming. Disse er:

Kønsopdelt statistik

Benchmarking

Kønskønskvensanalyse

3R-metoden.

Det er nødvendigt at justere en metode, så den fungerer tilfredsstillende i forhold til det konkrete projekt

Man må, når man vælger metode, spørge: hvad vil vi gerne vide noget om? Eller med andre ord: Hvilken form for data har vi brug for, for at kvalificere forandringsprocessen? Hver metode fører til forskellige typer data og forskellige typer viden. Forskellige typer konklusioner fører til forskellige typer handlemuligheder, når kortlægningsprocessen er overstået. Metoder kan opdeles i to overordnede hovedgrupper; *kvantitative* og *koalitative* metoder.

Metoderne giver ikke noget svar på, *hvordan* man kan udbedre de uligheder, der eventuelt har vist sig via kortlægningen.

Kønsopdelte statistikker

De kønsopdelte statistikker kan bruges til at fortælle om ligheder og uligheder mellem kvinder og mænd på flere forskellige områder. De kan bruges som indikatorer på, hvordan ulighederne ser ud på det samfundsmæssige plan.

Benchmarking:

Benchmarking er en metode, hvor man gennem sammenligning fastlægger et givent mål for sin mainstreamingproces.

Benchmarking er en metode til organisatorisk læring og udvikling, og man

240) Bilagsoversigten er baseret på pjecerne: Mainstreaming – fra strategi til praksis. København: Videnscenter for Ligestilling (2001) og Metoder til Mainstreaming. København: Videnscenter for Ligestilling (2001). Der henvises til disse pjecer for uddybende oplysninger om metoderne.

skelner mellem tre forskellige slags benchmarking: *Intern, ekstern og funktionel* benchmarking.

Benchmarking trin-for-trin²⁴¹

Planlægning

- a) Identificér det, der skal benchmarkes
- b) Identificér sammenlignelige virksomheder/institutioner/organisationer
- c) Vælg metode til dataindsamling
- d) Generér data

Analyse

- e) Definér nuværende resultater
- f) Udpeg fremtidige resultater

Integration

- g) Informér om analysen til alle i organisationen og opnå bred accept
- h) Udarbejd handlingsplaner

Handling

- i) Igangsæt handlingsplaner og monitorér fremskridt
- j) Justér benchmarks

Forfaldstid (maturity)

- Fastsatte standardmål er opnåede
- Nye praktikker er fuldt ud integrerede

Kønskonsekvensanalyse

Kønskonsekvensanalyse er en metode, der sigter mod at sikre, at kønmæssige uligheder ikke skabes som følge af nye beslutninger. Udgangspunktet i *forebyggelse* frem for *skadesudbedring* adskiller kønskonsekvensanalyse fra de andre metoder, der behandles her. Kønskonsekvensanalyse kan udføres på tre niveauer:

241) Model kopieret fra: Metoder til Mainstreaming. København: Videnscenter for Ligestilling (2001): 11

1) Undersøgelse af, hvordan kønsdimensionen indvirker socialt, politisk og økonomisk på et givent område.

2) Anvendelse af denne viden til at analysere, hvilke konsekvenser en beslutning får. Herunder afdække, om der i beslutningsprocessen opereres med uhensigtsmæssige kønsstereotyper eller forældede antagelser om kvinder og mænd.

3) Opstilling af forslag til alternative love, programmer, beslutningsprocesser m.m., som er mere hensigtsmæssige for ligestilling mellem kvinder og mænd.

Analysen

Analysen kan deles op i to dele. Først undersøges det, om en beslutning har negative konsekvenser for ligestillingen mellem kvinder og mænd. Herefter undersøges det, om der i selve beslutningsproceduren opereres med uhensigtsmæssige antagelser eller ureflekterede normer og standarder, der virker kønsdiskriminerende.

1) Hvilke sociale grupper, vælgerkredse eller borgergrupper bliver berørt af beslutningen?

2) Hvordan bliver henholdsvis kvinder og mænd berørt, hvis beslutningen eller forslaget håndhæves? Bliver nogle grupper mere berørte end andre i forhold til deres økonomiske situation, etniske baggrund, seksuelle orientering, psykiske eller mentale tilstand, familieansvar, alder, sprog, religion el.lign?

3) Fører beslutningen til en ligelig fordeling af ressourcer, ydelser, indflydelse el.lign. for både mænd og kvinder?

4) Fører disse konsekvenser til større ulighed mellem kønnene?

5) Hvilken historisk eller praktisk forklaring har beslutningsproceduren? Hvilke rationaler ligger bag, og er disse rationaler tidssvarende eller afspejler de den tid, hvor proceduren blev til praksis?

6) Afspejler proceduren fordomme, stereotyper eller generaliseringer vedrørende kvinder og mænds sociale liv, egenskaber eller opførsel?²⁴²

242) Metoder til Mainstreaming. København: Videnscenter for Ligestilling (2001): 13-14

3R metoden

3R er en metode udviklet specifikt til mainstreaming. De tre R'er står for *Repræsentation, Ressourcer og Realia*. Logikken bag 3R-metoden er, at vi ofte ubevidst tager beslutninger eller iværksætter aktiviteter, der er med til at opretholde ulighed mellem kvinder og mænd. Det kan skyldes, at vores forestillinger om kvinder og mænd er stereotype eller forældede. Eller det kan være fordi vi anser det forvaltningsmæssige eller politiske område for kønsneutralt. 3R-metoden er en mulighed for at undersøge, om rutinerne har forskelsbehandling indbygget i sig.

Den første del af analysen er en kvantitativ kortlægning af, hvordan mænd og kvinder er repræsenteret i forskellige kommuner.

Den næste del af analysen er en kvantitativ kortlægning af, hvordan f.eks. de kommunale ressourcer fordeles og udnyttes. I denne del af analysen må man stille spørgsmålet: Hvordan bliver ressourcerne fordelt mellem kvinder og mænd?

Den sidste del af 3R-metoden er kvalitativ. Der fokuseres på kultur. Er der i kulturen normer og værdier, der er med til at opretholde ulighed mellem kvinder og mænd? Målet med denne del af analysen er at give en forklaring på de problemstillinger, der har vist sig i de to første dele af analysen. Man kan f.eks. spørge: Hvorfor kommer der ikke flere kvinder til de offentlige høringer? For at svare på dette, må man undersøge, hvordan de offentlige høringer arrangeres: Har tidspunktet, dagen eller stedet en betydning? Hvordan informeres borgerne? Hvem står for høringen? Eller hvorfor er der kun få mandlige ansatte i en bestemt forvaltning?²⁴³

243) Metoder til Mainstreaming. København: Videnscenter for Ligestilling (2001): 15-17