

September 2009

Policy Brief - DANMARK

Projektets formal

OVERSIGT OVER EMILIE-PROJEKTET

EMILIE undersøger migrations- og integrations-erfaringerne i ni EU-medlemslande og de udfordringer som multikulturalismen der står over for i begyndelsen af det 21. århundrede. EMILIE ser på tre vigtige områder: Uddannelse, Diskrimination på arbejdsmarkedet, Stemmerettigheder og politisk deltagelse i Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Letland, Polen, Spanien og Storbritannien. EMILIEs mål er at

- undersøge forholdet mellem indvandringsbaseret mangfoldighed, medborgerskab og statsborgerskab, dvs. et multikulturelt stats- og medborgerskab, i disse lande og
- at fastslå hvilke distinkte mønstre og typer af multikulturelt medborgerskab, der har udviklet sig.

Case-studier

EMILIE udarbejdede tre policy-relaterede case-studier i hvert land. Det første sæt af case-studier fokuserede på uddannelsespolitik og de tiltag og praktikker, som er blevet anvendt til at behandle kulturel diversitet i 8.-10. klasse. Det andet sæt case-studier vurderede implementeringen af EU's Antidiskriminationsdirektiver fra 2000 i de forskellige nationale kontekster. Det tredje sæt case-studier undersøgte stemmerettigheder og overordnede emner i relation til politisk deltagelse og repræsentation af migrantsamfund og etniske minoriteter i de ni lande.

Definitioner

(Multikulturelt) medborgerskab: Begrebet medborgerskab forudsætter et politisk fællesskab, hvor de enkelte medborgere har rettigheder og pligter, som er givet dem gennem lovgivningen, men hvor de også har følelsen af at dele et fælles offentligt rum, der række ud over politik individuelle rettigheder og pligter. Debatter om multikulturelt medborgerskab handler om hvordan mennesker med forskellig kulturel baggrund alle kan blive fulgyldige medborgere.

Metoder, Data og referenceperiode

Hvert case-studie fokuserer på den sidste tyveårs-periode (fra 1989 til i dag). De indsamlede data omfatter policy-dokumenter, mediedækning, akademiske studier, statistiske data, kvalitative interview med nøgleinformanter og, hvor det har været muligt, diskussionsgrupper med aktører fra civilsamfundet samt beslutningstagere.

Fokus

Forskningsprojektet beskæftiger sig med indvandrings-relateret kulturel diversitet og ikke med historiske nationale mindretal. Særlig opmærksomhed er rettet mod religiøs diversitet og emner, der har at gøre med muslimske indvandrere, idet deres integration i europæiske samfund i de ni EU medlemslande i stigende grad bliver betragtet som en særlig udfordring.

Vigtigste Resultater

Fakta om immigranter og diskrimination: Immigranter og deres efterkommere udgør 10 % af den samlede befolkning i Danmark. Beskæftigelsesgraden varierer betydeligt mellem nationaliteterne. Beskæftigelsesgraden hos libanesere (palistinænsere) og somaliere er kun halvt så stor som indfødte danskere. OECD-undersøgelser af det danske arbejdsmarked fra 2008 viser, at diskrimination delvist forklarer beskæftigelseskløfterne mellem immigranter og indfødte danskere såvel som forskelle med hensyn til overkvalificering til jobs samt jobstatus (ledende stillinger vs. underordnede stillinger). Andre undersøgelser stiller spørgsmålstegn ved, om diskrimination kan forklare forskellene i beskæftigelsesgrad og det lavere løngennemsnit hos immigranter. Antallet af juridiske sager angående diskrimination og racisme både på og uden for arbejdsmarkedet er ikke særlig højt. På den anden side viser undersøgelser om, hvorvidt man føler sig diskrimineret, et højt niveau af "oplevet" diskrimination blandt immigranter – specielt på arbejdsmarkedet, på uddannelsesinstitutioner og på offentlige steder. Dataene tyder også på, at kun få indvandrere (og danskere!) er bevidste om deres egne rettigheder og har tendens til ikke at klage over tilfælde af diskrimination.

Anti-diskriminationslovgivning: Beskyttelse mod offentligt fremsatte racistiske udtalelser og mod diskrimination i forbindelse med private serviceydelser er dækket af strafferetslige sanktioner. I 2003 og 2004 blev EU's antidiskriminationsdirektiver implementeret civilretligt via en ændring i en lov fra 1996, som forbød forskelsbehandling på arbejdsmarkedet og gennem en ny lov om etnisk ligebehandling, som dækker diskrimination på baggrund af race og etnicitet uden for arbejdsmarkedet. Siden januar 2009 behandler et nyt Ligebehandlingsnævn administrativt klager over diskrimination baggrund af alle de kriterier, der er dækket af den danske lovgivning. Det Danske Institut for Menneskerettigheder er ansvarligt for at fremme menneskerettigheder, ligestilling og anti-diskrimination og kan på eget initiativ tage diskriminationsager op.

Problemer med implementering: Den danske anti-diskriminationslovgivning lever op til Danmarks europæiske og internationale forpligtelser. Et betydeligt problem er ikke desto mindre en mangel på viden om lovgivningen og de rettigheder, som lovgivningen indeholder, herunder mulighederne for at klage. Forskellen mellem det lave antal af registrerede diskriminationsager og det relativt høje niveau for oplevet diskrimination er en indikation på dette. Kritikere understreger, at der er mangel på institutionel støtte i kampen mod diskrimination. Anvendelsen og deraf omsætning af anti-diskriminationslovgivningen i praksis er overladt til individuelle klager – dvs. ofrene for diskrimination.

Immigranter og diskrimination i Danmark

De 526.000 indvandrere og efterkommere i Danmark udgør knap 10 % af den samlede befolkning. De største grupper fra ikke-vestlige lande er tyrkere, mennesker fra eks-Jugoslavien/Bosnia-Herzegovina, Irak og Libanon (palæstinensere). Der er store forskelle i beskæftigelsesgraden mellem forskellige nationaliteter. Etniske danskere har den højeste beskæftigelsesgrad (79,3 %) fulgt af indvandrere fra Sri Lanka, Thailand og Vietnam (ca. 70 %). Beskæftigelsesgraden for libanesiske og somaliske indvandrere er kun omkring den halve af etniske danskeres. Beskæftigelsesgraden for alle ikke-vestlige indvandrere og efterkommere er steget fra 36 % i 1997 til 55 % i 2007, og deres arbejdsløshed er faldet fra 27 % til 10 % i den samme periode.

OECD-undersøgelser af det danske arbejdsmarked fra 2008 viser, at diskrimination delvist kan forklare beskæftigelseskløften imellem immigranter og indfødte danskere og forskelle i overkvalificering med hensyn til job og jobstatus (lederstillinger vs. ikke-leder stillinger). Andre undersøgelser stiller spørgsmålstegn ved, om diskrimination kan forklare de uforholdsmæssige forskelle i arbejdsløshed og lavere gennemsnitsløn blandt immigranter. Antallet af juridiske sager vedrørende diskrimination og racisme både i og uden for arbejdsmarkedet er ikke særlig højt. På den anden side viser undersøgelser af diskrimination et højt niveau af oplevet diskrimination blandt immigranter specielt på arbejdsmarkedet, på uddannelsesinstitutioner og på offentlige steder. Dataene tyder også på, at få immigranter er bevidste om deres egne rettigheder og har tendens til ikke at klage over tilfælde af diskrimination.

Anti-diskriminationspolitik

Beskyttelse mod offentligt fremsatte udtalelser og (siden 1971) imod diskrimination i private serviceerhverv er dækket af strafferetslige sanktioner. I 1993 blev Nævnet for Etnisk Ligestilling oprettet for at fremme lighed og bekæmpe diskrimination i alle dele af det danske samfund gennem kampagner og rådgivning til beslutningstagere. I 1996 blev en civilretslig lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet introduceret for at implementere ILO-konvention nr. 111 fra 1969. Indtil da havde spørgsmålet om diskrimination været overladt til arbejdsmarkedets parter, som på trods af deres engagement ikke havde introduceret regler om anti-diskrimination i overenskomsterne. Efter regeringsskiftet i 2001 blev Nævnet for Etnisk Ligestilling nedlagt i en politisk kontroversiel omstrukturering af statslige råd og rådgivende instanser. I 2003 og 2004 blev EU's antidiskriminationsdirektiver implementeret på civilretslig basis ved at ændre lovgivningen fra 1996, som dækkede arbejdsmarkedet, og ved at indføre en lov om etnisk ligestilling, som dækker diskrimination på baggrund af race og etnicitet uden for arbejdsmarkedet. En ny ligestillingsinstans, Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling, blev også etableret for at behandle klager om diskrimination på og uden for arbejdsmarkedet på grundlag af race og etnicitet (men kun på grundlag af disse to kriterier!). Komiteen kunne også undersøge sager om diskrimination på eget initiativ. I 2009 blev denne komite erstattet af et nyt Ligebehandlingsnævn, som administrativt behandler sager om diskrimination på grundlag af køn, race, etnisk oprindelse, religion, tro, seksuel orientering, politisk observans, social og national oprindelse, alder og handicap. Bemyndigelsen for Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling til at undersøge sager om diskrimination på eget initiativ er nu overladt til Dansk Institut for Menneskerettigheder (DIHR), under hvilket komiteen blev placeret.

I de sidste to årtier har antidiskriminationspolitik været bundet til den meget fremtrædende politiske debat om immigration og integration i Danmark. Som den historiske opgørelse over udviklingen i lovgivningen viser, så har der ikke været nogen generel enighed om, at anti-diskrimination er en vigtig prioritet. Partierne til venstre mener, at diskrimination er et problem, og at offentlige instanser så som Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling og anti-diskriminationslovgivning er nødvendige for at bekæmpe diskrimination, mens partierne til højre er skeptiske over for problemets størrelsesorden og har været skeptiske over for indførelse af ny lovgivning og etablering af ligestillingsinstanser ud over hvad europæiske og internationale forpligtelser kræver. Tilbageholdenhed med hensyn til anti-diskriminationslovgivning bunder også i et generelt hensyn på tværs af det politiske spektrum til den såkaldte "danske model," hvor reguleringen af arbejdsmarkedet er overladt til arbejdsmarkedets parter. Kritikere har bemærket, at fagforeninger og arbejdsgiverforeninger har været langsomme til at forfølge anti-diskriminations-dagsordenen ud over ligestilling mellem kønnene.

Det primære fokus på integration i stedet for på diskrimination i den offentlige debat og manglen på politisk konsensus om alvoren af problemet med diskrimination kan betyde, at immigranter modtager tvetydige signaler i forhold til, hvor alvorligt det danske samfund tager spørgsmålet om diskrimination. Dette kan bidrage til usikkerhed blandt immigranter om, hvad der anses for diskrimination, hvilke rettigheder de har, og om hvorvidt det nytter at kræve ens rettigheder.

Instanser som er ansvarlige for at implementere anti-diskriminationspolitik

Det Danske Institut for Menneskerettigheder har ansvaret for at forfølge en generel menneskerettigheds- ligheds- og anti-diskriminationsdagsorden. Efter at Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling blev nedlagt til fordel for det nye Ligebehandlingsnævn er flere ressourcer blevet stillet til rådighed for at forfølge antidiskriminationsdagsordenen på Dansk Institut for Menneskerettigheders eget initiativ. Instituttet arbejder i øjeblikket på at skabe og forstærke et netværk af NGO'er for at gøre dem i stand til at fremme anti-diskriminationsdagsordenen og til at støtte medlemmer i forbindelse med individuelle tilfælde af diskrimination.

Ligestillingsrådet afgør klager om diskrimination på grundlag af en skriftlig, administrativ procedure. Hvis den, der er klaget over i en specifik sag, ikke ønsker at følge rådets beslutning, har rådet ansvar for at indlede en retssag på vegne af klageren, hvis denne ønsker det.

Instanserne forventer, at de sociale partnere forfølger anti-diskriminationsdagsordenen gennem arbejdsmarkedsaftaler eller ved hjælp af andre metoder. Anti-diskriminationslovgivning gælder ikke for arbejdsmarkedsager i den forstand, at arbejdsmarkedsaftaler giver en lignende eller bedre beskyttelse imod diskrimination. Ydermere er det kun i de tilfælde, hvor den fagforening, som det drejer sig om, ikke ønsker at forfølge en diskriminationsag i retten på vegne af et medlem, at ligestillingsrådet vil behandle klagen.

Rådet for Etniske Minoriteter rådgiver integrationsministeren om sager, der har at gøre med immigranter og flygtninge. Rådet er rekrutteret fra lokale kommunale integrationsråd. Visse kommuner har introduceret deres egne anti-diskriminationspolitikker, og andre har såkaldte borgerrådgivere, som også behandler klager vedrørende diskrimination.

Hovedproblemer i implementeringen af anti-diskriminationspolitikken i Danmark

Den danske anti-diskriminationslovgivning lever op til Danmarks europæiske og internationale forpligtelser. Den civile anti-diskriminationslovgivning fra 1996 og 2003/4 og det nye Ligebehandlingsnævn er stærke forbedringer i kampen mod diskrimination, fordi de forbedrer adgangen til at indsende klager. Specielt administrative procedurer (i modsætning til retssager) gør adgangen til at klage nemmere for personer med få økonomiske og personlige ressourcer.

Hvor det danske arbejde med anti-diskrimination muligvis ikke fungerer efter hensigten er imidlertid i forhold til tilstrækkelig kendskab til, hvad diskrimination egentlig indebærer og til rettigheder og muligheder for at klage. Forskellen mellem det lille antal registrerede sager om diskrimination og det relativt høje antal af oplevet diskrimination tyder på, at manglen på viden om diskrimination og anti-diskriminationslovgivning udgør det største problem i dansk sammenhæng. Som nævnt ovenfor kan den offentlige debat og manglen på politisk konsensus endda bidrage til denne usikkerhed og mangel på viden.

Kritikere af det danske arbejde med anti-diskrimination påpeger, at for meget er overladt til individuelle klagere, og at der er brug for mere institutionel støtte fra de offentlige myndigheder såvel som fra NGO'er – især de arbejdsmarkedets partere (fagforeningerne). Den formelle lovgivning er på plads, men mere af lovgivningen skal omsættes til praksis. Kritikere understreger også, at manglen på viden om, hvad diskrimination indebærer, er generel og ikke begrænset til potentielle ofre for diskrimination. Den manglende viden er også udbredt blandt arbejdsgivere, fagforeningsmedlemmer, offentlige institutioner (fx skoler og hospitaler) og embedsmænd.

Et andet problem, som bliver nævnt, er, at den ovenfor beskrevne omstrukturering af statslige råd og rådgivende instanser i 2002 stiller spørgsmålstegn ved uafhængigheden af ligestillingsinstanserne i forhold til staten på trods af deres formelle garantier for uafhængighed. Dette kan underminere tilliden til det danske anti-diskriminationsarbejde.

På grund af mangel på politisk konsensus om diskrimination er alle anbefalinger om anti-diskriminationspolitik naturligvis kontroversielle. Men for en ambitiøs tilgang til anti-diskriminationspolitikken, vil hovedbudskaberne og anbefalingerne se således ud:

Hovedbudskaber til ikke-statslige organisationer

- Informationskampagner rettet mod fagforeningsmedlemmer og medlemmer af andre NGO'er om hvad der kan defineres som diskrimination, hvilke rettigheder individer har og hvilke tiltag til bekæmpelse af diskrimination, der kan bruges. Informationen skal ikke bare rettes mod grupper, som er sårbare over for diskrimination, men også grupper af personer, som er mulige krænkere af rettigheder.
- Uddannelse af tillidsrepræsentanter og andre nøglepersoner i og omkring virksomheder, således at de kan identificere og modvirke diskriminerende praksisser på arbejdspladsen.
- Etablering af rådgivnings- og støttefunktioner til individuelle ofre for diskrimination.
- Generering og udvikling af velunderbyggede og detaljerede synspunkter i forhold til diskriminationsproblemer og anti-diskriminationslovgivning med henblik på at kunne udøve passende indflydelse på beslutningstagere.

Hovedbudskaber til offentlige myndigheder

- Informationskampagner rettet mod arbejdsgivere, offentlige institutioner, jurister, inklusive dommere.
- Sektoranalyser (fx i boligsektoren) af praksisser med hensyn til hvordan diskrimination foregår i forhold til alle relevante interessenter således, at der ikke kun genereres viden om disse praksisser, men for at der også skal indledes fælles dialog og handling blandt dem, som er involverede i og ramt af diskrimination.
- Indsamling og koordinering af forskning i forskellige former for diskrimination, deres effekter og forskning i mulige midler til at bekæmpe diskrimination i forskellige områder af samfundet.
- Bevillinger til juridisk rådgivning – muligvis gennem NGO'er som kunne tilbyde rådgivning i alle dele af landet.

Anbefalinger om reformer af den juridiske struktur

- At gøre det obligatorisk for offentlige institutioner og private virksomheder at implementere anti-diskriminationspolitikker og at rapportere dem en gang om året ville forbedre omsætningen af anti-diskriminationslovgivningen fra de formelle regler til praksis. Dette ville resultere i et mere konstant fokus på problemet og kunne fungere som basis for guidelines og procedurer, o.s.v. Uden sådanne obligatoriske politikker og afrapporteringer konkurrerer anti-diskriminationsindsatsen med et stort antal andre "progressive" dagsordener og risikerer at blive skubbet i baggrunden selv blandt velmenende aktører.
- Introduktion af et generelt forbud mod diskrimination på baggrund af alle relevante grunde i alle dele af samfundet og tildeling af den det samme niveau for sanktion over for alle typer af diskrimination. En sådan "horisontal" tilgang ville ikke kun gøre den nuværende lovgivning mere gennemsigtig og derved styrke den viden, der eksisterer om diskrimination og rettigheder. Den ville også tjene som en basis for at mainstreame anti-diskriminationsarbejdet. Ydermere ville man signalere, at alle former for diskrimination er lige illegitime i modsætning til den nuværende situation, hvor diskrimination på grund af køn, race og etnicitet er bedre beskyttet, end andre typer af diskriminationen.
- Introducere eksplicite referencer til international, juridisk praksis og derved rette dommeres og andre juristers opmærksomhed mod hvad der anses for at være saglige og usaglige grunde til at diskriminere. Særligt med hensyn til begrebet om indirekte diskrimination er det blevet påpeget, at den hidtil begrænsede danske domspraksis er bagud i forhold til international domspraksis (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

Forfatter: Tore Vincents Olsen, adjunkt, to.cbpp@cbs.dk, International Center for Business and Politics, CBS, Copenhagen, Denmark.

Forskningsprojektet EMILIE er finansieret af den Europæiske Kommission, DG Research, Sixth Framework Programme, Citizenship and Governance in a Knowledge Based Society. Alle projektrapporter og policy briefs er tilgængelige på projektets hjemmeside <http://emilie.eliamep.gr>



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

Hvis du har brug for generelle oplysninger, kan du kontakte professor Anna Triandafyllidou, projektkoordinator på anna@eliamep.gr

Hvis du har brug for mere information om den Europæiske Kommissions program om forskning i socialvidenskab og humiora, se da venligst: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html