

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

HVORNÅR MÅ
MAN LAVE POSITIV
SÆRBEHANDLING?

PERSONER MED ETNISK
MINORITETSBAGGRUND PÅ
ARBEJDSMARKEDET

HVORNÅR MÅ MAN LAVE POSITIV SÆRBEHANDLING?
PERSONER MED ETNISK MINORITETSBAGGRUND PÅ ARBEJDSMARKEDET

Ligebehandlingsafdelingen, Institut for Menneskerettigheder
Ansvarlige: Afdelingsleder Maria Ventegodt Liisberg
Redaktion: Nanna Margrethe Krusaa og Tine Birkelund Thomsen

Forfattere: Signe Hinz Andersen, Institut for Menneskerettigheder
Pia Justesen, Justadvice

Layout: Hedda Bank

© 2017 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.

Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

INDHOLD

RESUME	6
SUMMARY	8
INTRODUKTION OG METODE	10
KAPITEL 1 – INTRODUKTION OG METODE	10
1.1 INTRODUKTION	10
1.2 UNDERSØGELSESSPØRGSMÅL	11
1.3 AFGRÆNSNING	12
1.4 METODE	12
1.4.1 Juridisk analyse	12
1.4.2 Praksiserfaringer fra danske arbejdspladser	12
1.5 DIALOG	13
KAPITEL 2 – MENNESKERETTEN OG EU-RETTEN	14
2.1 OM LIGHED	14
2.2 OM AKTIVE TILTAG	15
2.3 LIGHED I INTERNATIONALE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONER	16
2.3.1 Konventionen om civile og politiske rettigheder (ICCPR)	16
2.3.2 Konventionen om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (ØSKR)	16
2.3.3 Konventionen om afskaffelse af alle former for Racediskrimination (CERD)	17
2.3.4 UN Guiding Principles on Business and Human Rights	18
2.3.5 Opsamling – lighed i internationale menneskerettighedskonventioner	18
2.4 LIGHED I EU-RETTEN	19
2.4.1 Lighed i forhold til race og etnicitet mv.	19
2.5 INDHOLD AF AKTIVE TILTAG	20
2.5.1 Menneskeretten – indhold af særlige foranstaltninger	20
2.5.2 EU-retten – indhold af positive foranstaltninger	21
2.5.3 Opsamling – Indhold af aktive tiltag	23
2.6 KONKLUSION	23

KAPITEL 3 – AKTIVE TILTAG I DANSK RET	25
3.1 AKTIVE TILTAG – MED FOKUS PÅ ETNISKE MINORITETER	25
3.1.1 INDLEDNING	25
3.1.2 Forskelsbehandlingsloven – Forbud mod diskrimination	25
3.1.3 Undtagelser til forbuddet mod diskrimination	26
3.1.4 Opsamling	31
3.2 RAPPORTERINGSFORPLIGTELSE OMKRING SAMFUNDSANSVAR OG MANGFOLDIGHED	32
3.2.1 Årsregnskabsloven om samfundsansvar	32
3.2.2 EU-direktiv om ikkefinansiel rapportering og om mangfoldighed	33
3.3 KONKLUSION	34
KAPITEL 4 – PRAKSISERFARINGER FRA DANSKE ARBEJDSPLADSER	36
4.1 INDLEDNING	36
4.2 EKSEMPLER PÅ AKTIVE TILTAG FOR ETNISKE MINORITETER	37
4.3 ÅRSAGER TIL IKKE AT GØRE NOGET	41
4.4 EFFEKT- OG RESULTATMÅLING AF AKTIVE TILTAG	42
4.4.1 Erfaringer med effekt- og resultatmåling	42
4.5 ARBEJDSPLADSERS SYN PÅ FORSKELSBEHANDLINGSLOVENS KLARHED	43
4.6 KENDSKAB TIL DISPENSATIONSMULIGHEDEN I § 6, STK. 2	44
4.7 INITIATIVER, DER GÅR FOR LANGT I FORHOLD TIL LOVGIVNINGEN	44
4.8 HOLDNINGER TIL FORPLIGTIGELSER OG GODE MÅDER AT FREMME ETNISK LIGEBEHANDLING PÅ	46
4.8.1 Holdninger til forpligtelser	46
4.9 MOTIVATION FOR AT ARBEJDE MED ETNISK LIGEBEHANDLING	48
4.9.1 Repræsentation	48
4.9.2 Business Case – Det betaler sig	49
4.9.3 Andre motivationsfaktorer: CSR, tiltrække og fastholde den bedste arbejdskraft, bedre arbejdsplads	49
4.10 SUCCESKRITERIER FOR ARBEJDET MED LIGEBEHANDLING	50
4.10.1 Ledelsens betydning	50
4.10.2 De gode historier, inspiration	50
4.10.3 Opsamling	51
4.11 KONKLUSION	51

KAPITEL 5 – AKTIVE TILTAG I USA, SVERIGE OG ENGLAND	53
5.1 AFFIRMATIVE ACTION I USA	53
5.1.1 Det amerikanske lighedsbegreb	53
5.1.2 Affirmative action i amerikansk ret	54
5.1.3 Contract Compliance	54
5.1.4 Føderale arbejdsgivere	56
5.1.5 Affirmative action som retsmiddel	56
5.1.6 Frivillig affirmative action	57
5.1.7 Konklusion	58
5.2 AKTIVE TILTAG I SVERIGE	58
5.2.1 Det svenske lighedsbegreb	58
5.2.2 Aktive tiltag i svensk ret	59
5.2.3 indhold af Aktiva Åtgärder	59
5.2.4 Nye regler om aktive åtgärder	61
5.2.5 offentlige arbejdsgivere	62
5.2.6 Ligebehandlingsklausuler i kontrakter med staten	63
5.2.7 Konklusion	63
5.3 AKTIVE TILTAG I ENGLAND	63
5.3.1 Det engelske lighedsbegreb	63
5.3.2 Aktive tiltag i engelsk ret	64
5.3.3 Offentlige arbejdsgiveres pligt til ligebehandling	64
5.3.4 Private arbejdsgiveres frivillige positive tiltag	66
5.3.5 Konklusion	67
5.4 OPSAMLING PÅ LANDESTUDIER	68
KAPITEL 6 – KONKLUSION OG ANBEFALINGER	69
6.1 INDLEDNING OG OPSAMLING	69
6.2 FJERNELSE AF BARRIERER FOR ARBEJDSGIVERES AKTIVE TILTAG	70
6.3 SÆRLIGT ANSVAR FOR OFFENTLIGE ARBEJDSGIVERE	72
6.4 PRIVATE ARBEJDSGIVERES REDEGØRELSE FOR AKTIVITETER I RELATION TIL LIGEBEHANDLING AF ETNISKE MINORITETER	72
NOTER	74

RESUME

Institut for Menneskerettigheder har til opgave at fremme ligebehandling af alle uanset race og etnisk oprindelse. Formålet med denne rapport er at skabe større indsigt i, hvordan danske arbejdspladser anvender og kan anvende forskellige aktive tiltag som redskaber til at fremme lighed for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet. Vi håber at kunne bidrage til, at både myndigheder samt offentlige og private arbejdspladser i højere grad kan se fordelene ved at anvende aktive tiltag og dermed bidrage til at få flere etniske minoriteter i job. Ifølge tal fra Danmarks Statistik er etniske minoriteter i langt mindre grad tilknyttet arbejdsmarkedet end majoritetsbefolkningen.

TVIVL OM, HVAD DER ER LOVLIGT

Rapporten viser, at mange arbejdsgivere er i tvivl om, hvilke tiltag der er lovlige. Der er en række lovgivningsmæssige barrierer i forhold til at arbejde med tiltag, der giver etniske minoriteter bedre muligheder på arbejdsmarkedet. De retlige rammer er snævre, og der mangler gennemsigtighed og klarhed omkring reglerne og deres anvendelsesområde.

GODE EKSEMPLER INSPIRERER

Interviews fra arbejdspladserne viser, at det er igennem de gode eksemplers magt, toplederfokus og business cases, at dagsordenen om ligebehandling bedst fremmes. Der er imidlertid også blandt flere virksomheder en erkendelse af, at den naturlige udvikling i retning af reel ligebehandling kan gå for langsomt og derfor kan hjælpes på vej af lovgivning.

Forpligtelser og ugenomsigtige regler
Vores rapport indeholder en juridisk analyse af de menneskeretlige og europæiske forpligtelser i forhold til at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet samt en analyse af de lovgivningsmæssige muligheder og barrierer, der findes i Danmark på området. Rapporten indeholder også en kvantitativ og kvalitativ analyse af praktiske erfaringer med brug af aktive tiltag for etniske minoriteter på danske arbejdspladser.

Aktive tiltag dækker over en lang række initiativer fra "bløde" politikker og konkrete målsætninger til decideret positiv særbehandling. Eksempler på aktive tiltag kan være "bløde" initiativer som mangfoldigheds- politikker og formulering af måltal, utraditionel rekruttering og uddannelse i mangfoldigheds- ledelse. Der kan også være tale om egentlig positiv særbehandling, som er målrettet mod etniske minoriteter og giver nogle særlige fortrin som for eksempel kvoter i forhold til ansættelser.

Efter dansk ret har arbejdsgivere kun en snæver adgang til at foretage positiv særbehandling. Arbejdsgivere kan imidlertid frit iværksætte "bløde" initiativer, så længe de ikke diskriminerer majoritetsbefolkningen.

ANBEFALINGER FRA INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER

Der er behov for – både gennem ny lovgivning og styrket gennemsigtighed omkring eksisterende regler – at fremme

etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet. Derfor anbefaler vi: Fjernelse af barrierer for arbejdsgiveres aktive tiltag

- At Beskæftigelsesministeriet opdaterer vejledning om forskelsbehandlingsloven og gennem konkrete eksempler gør det klart, i hvilke tilfælde og hvordan arbejdspladser frivilligt efter de gældende regler kan iværksætte aktive tiltag for at fremme lige muligheder for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet. Herunder skal det tydeliggøres, hvilke tiltag der er lovlige og mulige at sætte i værk efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, og § 9, stk. 3, uden dispensation.
- At Beskæftigelsesministeriet giver offentligt tilgængelig information om gældende initiativer efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, og om meddelte enkeltdispensationer efter § 6, stk. 2.
- At offentlige og private arbejdsgivere får samme adgang til at fremme beskæftigelsesmulighederne for etniske minoriteter, som arbejdsgiverne allerede har for ældre lønmodtagere og personer med handicap. Instituttet anbefaler således, at "etniske minoriteter" indsættes i forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3, sammen med ældre lønmodtagere og personer med handicap.

SÆRLIGT ANSVAR FOR OFFENTLIGE ARBEJDSGIVERE

At alle offentlige arbejdsgivere skal arbejde med måltal og politikker for at fremme etniske minoriteters reelle lighed, og at de løbende følges op på effekten af de iværksatte tiltag.

PRIVATE ARBEJDSGIVERES REDEGØRELSE FOR AKTIVITETER I RELATION TIL LIGEBEHANDLING AF ETNISKE MINORITETER

- At årsregnskabslovens § 99 a ændres således, at de cirka 1.200 største danske virksomheder under deres allerede eksisterende forpligtelse til at redegøre for samfundsansvar eksplicit pålægges at rapportere om deres aktiviteter i forhold til ligebehandling af etniske minoriteter.

SUMMARY

The Danish Institute for Human Rights has been tasked with promoting the equal treatment of all citizens, irrespective of race or ethnic origin. The aim of this report is to bring about a greater insight into how Danish workplaces utilize, and have the potential to utilize, positive discrimination and other active measures as tools to promote equal opportunities for ethnic minorities on the Danish labour market. We hope to be able to contribute to helping authorities and public and private workplaces to become more aware of the advantages of utilizing active measures, and thereby help more people of ethnic minorities into a job. Figures produced by Statistics Denmark indicate that ethnic minorities are attached to the labour market to a far lesser extent than the remainder of the population.

DOUBT AS TO WHAT IS LEGAL

The report shows that many employers are in doubt as to which measures are legal. A range of legislative obstacles exist as regards implementing measures aimed at providing ethnic minorities with better opportunities on the labour market. The legal framework is constrictive, and there is a lack of transparency and clarity concerning the regulations and their scope.

GOOD EXAMPLES PROVIDE INSPIRATION

Interviews carried out at workplaces demonstrate that the best way to promote the equal opportunities agenda is through setting a good example, senior-management focus and business cases. Nonetheless, a number of enterprises acknowledge that the

natural development towards genuine equal opportunities is moving too slowly and could be accelerated by means of legislative measures.

OBLIGATIONS AND NON-TRANSPARENT REGULATIONS

Our report consists of a legal analysis of human rights and EU obligations in the context of the implementation of active measures for ethnic minorities on the labour market, together with an analysis of what legislative opportunities and obstacles exist in this area in Denmark. The report also contains a quantitative and qualitative analysis of hands-on experience of the application of active measures for ethnic minorities at Danish workplaces.

Active measures encompass a wide range of initiatives, from 'soft' policies and specific objectives to outright positive discrimination. Examples of active initiatives include 'soft' initiatives such as diversity policies and setting target figures, non-traditional recruitment strategies and training in diversity management. Initiatives may also include specific positive discrimination measures which provide a head start for ethnic minorities, e.g. employment quotas.

Danish legislation dictates that employers have only a narrow scope for positive discrimination measures. However, employers are free to implement 'soft' initiatives provided they do not discriminate against the majority population.

THE RECOMMENDATIONS OF THE DANISH INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS

There is a need to promote equal opportunities for ethnic minorities on the Danish labour market; both by means of new legislation and by increased transparency regarding existing regulations. We therefore recommend:

REMOVING OBSTACLES TO ACTIVE INITIATIVES ON THE PART OF EMPLOYERS

- The Ministry of Employment should update its guidelines on the Danish Act on Prohibition against Discrimination on the Labour Market, and by means of specific examples clarify under what circumstances and how workplaces can, voluntarily and pursuant to existing regulations, implement active measures to promote equal opportunities for ethnic minorities on the labour market. This should include clarifying the measures it is legal and feasible to implement pursuant to sections 9(2) and 9(3) of the Danish Act on Prohibition against Discrimination on the Labour Market, with no exemptions.
- The Ministry of Employment should provide publicly accessible information concerning existing measures pursuant to section 9(2) of the Danish Act on Prohibition against Discrimination on the Labour Market and the individual exemptions granted pursuant to section 6(2) of the Act.
- Public and private employers should be granted the same possibilities for promoting employment opportunities for ethnic minorities as they currently have for promoting the job prospects of older employees and disabled persons. The Danish Institute for Human Rights therefore recommends that 'ethnic minorities' is inserted into section 9(3) of the Danish Act on Prohibition against Discrimination on the

Labour Market alongside older employees and disabled persons.

PUBLIC SECTOR EMPLOYERS HAVE A PARTICULAR RESPONSIBILITY

- All public sector employers should make use of target figures and policies which promote genuine equality of treatment for ethnic minorities, and the impact of the policies implemented should be followed up on an ongoing basis.

REPORTING BY PRIVATE SECTOR EMPLOYERS ON ACTIVITIES AIMED AT PROMOTING EQUAL TREATMENT OF ETHNIC MINORITIES

- Section 99a of the Danish Financial Statements Act should be amended such that, pursuant to their existing obligation to report on matters of corporate social responsibility, the approximately 1200 largest businesses in Denmark are explicitly instructed to report on their activities aimed at promoting equal treatment of ethnic minorities.

INTRODUKTION OG METODE

1.1 INTRODUKTION

Som ligebehandlingsorgan for race og etnisk oprindelse har Institut for Menneskerettigheder mandat til at fremme ligebehandling af alle uanset race og etnisk oprindelse. Instituttet har blandt andet til opgave at gennemføre uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og fremsætte anbefalinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. Etniske minoriteter i Danmark oplever, at de har ulige adgang til at deltage på det danske arbejdsmarked.

Ifølge Danmarks Statistik havde etnisk danske kvinder i 2014 en beskæftigelsesfrekvens på 73 procent, og mændene en beskæftigelsesfrekvens på 76 procent. Ikkevestlige indvandrere havde en beskæftigelsesfrekvens på 46 procent for kvinder og 53 procent for mænd.¹ Der er mange forskellige årsager til denne forskel, og en af dem kan være diskrimination på arbejdsmarkedet. Ifølge det danske integrationsbarometer fortæller 43 procent af indvandrere og efterkommere med ikkevestlig oprindelse i 2016, at de har oplevet diskrimination på grund af etnisk oprindelse inden for det seneste år.² Af de 19-29-årige indvandrere og efterkommere fortæller 14 procent i 2014, at de har oplevet diskrimination, når de har søgt job.³

Tal fra Danmarks Statistik viser, at indvandrere fra ikkevestlige lande i højere grad end personer med etnisk dansk oprindelse har arbejdsfunktioner, som ikke kræver uddannelsesmæssige kompetencer. Ydermere er de underrepræsenteret blandt topledere

og funktionærer på højeste og mellemhøjeste niveau. Kun 15 procent af indvandrere fra ikkevestlige lande befinder sig i gruppen "topledere og lønmodtagere på højeste niveau" for både mænd og kvinder. Tilsvarende er andelen for mænd og kvinder med etnisk dansk oprindelse henholdsvis 26 procent og 32 procent.⁴

Endvidere er der en lønforskel mellem ikkevestlige indvandrere og etniske danskere på 18 procent, når man sammenligner personer med en erhvervsgymnasial uddannelse. Lønforskellen mellem ikkevestlige indvandrere og lønmodtagere med dansk etnisk oprindelse med en almen gymnasial uddannelse er på 21 procent.⁵

Retten til lige adgang til arbejdsmarkedet samt til ligebehandling og lige muligheder på arbejdsmarkedet i forhold til race og etnisk oprindelse er beskyttet både i menneskeretten, EU-retten og i dansk ret. Tallene ovenfor indikerer imidlertid, at der kan være diskrimination samt strukturer og barrierer på arbejdsmarkedet, som begrænser reel lighed for etniske minoriteter.

I denne rapport anvendes det reelle lighedsbegreb i betydningen lige muligheder. Aktive tiltag er udtryk for en strukturel og gruppebaseret metode til fremme af reel lighed, som går videre end det at bekæmpe diskrimination. Tilgangen rækker dermed ud over den individuelle genopretning, som Ligebehandlingsnævnet og domstolene kan sikre i konkrete diskriminationssager.

Aktive tiltag defineres i denne undersøgelse på følgende måde:⁶

Aktive tiltag er forholdsmæssige tiltag, der iværksættes med det formål at opnå fuld og effektiv lighed i praksis for medlemmer af grupper i samfundet, som er dårligt stillet socialt eller økonomisk, eller som på anden måde er ramt af konsekvenserne af historisk eller aktuel diskrimination eller ulighed. Aktive tiltag skal være frivillige for de personer, som "modtager" dem, og udvikles i dialog med de omfattede grupper. Aktive tiltag skal løbende monitoreres og evalueres og skal stoppes, når målet med dem er nået.

Aktive tiltag dækker over en lang række initiativer fra "bløde" politikker og konkrete målsætninger til decideret positiv særbehandling. Eksempler på aktive tiltag kan være "bløde" initiativer som mangfoldighedspolitikker og formulering af måltal, utraditionel rekruttering og uddannelse i mangfoldighedsledelse. Der kan også være tale om egentlig positiv særbehandling, som er målrettet mod etniske minoriteter og giver nogle særlige fortrin som for eksempel deciderede kvoter i forhold til ansættelser.

Efter dansk ret har arbejdsgivere kun en snæver adgang til at foretage positiv særbehandling og iværksætte de "hårde" initiativer. Arbejdsgivere kan frit iværksætte de "bløde" initiativer, så længe de ikke kommer i konflikt med diskriminationsforbuddet.

Institut for Menneskerettigheder har gennem en årrække arbejdet med danske virksomheder for at fremme ligebehandling for etniske minoriteter. Det er blandt andet sket gennem arbejdet med MIAPRISEN, som er en pris for mangfoldighed i arbejdslivet, der blev givet til både offentlige og private, store og små virksomheder i perioden 2004-2012. Erfaringer herfra viser, at nogle virksomheder gerne vil bidrage til at fremme og sikre ligebehandling

ved at iværksætte beskæftigelsesfremmende tiltag for etniske minoriteter. Men området er vanskeligt at arbejde med for virksomhederne, da dansk ret ikke giver mulighed for på den enkelte virksomhed at lave foranstaltninger, der reelt udgør positiv forskelsbehandling. Ligeledes finder flere arbejdspladser det svært at vurdere, hvornår et initiativ lovligt kan iværksættes som et "blødt" tiltag, og hvornår det bliver ulovlig positiv forskelsbehandling.

Det antages, at aktive tiltag for etniske minoriteter kan være med til at sikre lige muligheder for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet og på sigt være med til at mindske de store forskelle, som findes i beskæftigelsesfrekvenserne.

1.2 UNDERSØGELSESPØRGSMAÅL

Formålet med undersøgelsen er at skabe større indsigt i aktive tiltag som strukturelle redskaber til fremme af reel lighed for etniske minoriteter og herunder at bidrage til et overblik over, hvordan aktive tiltag i dag anvendes på forskellige områder. Hensigten er at gøre det mere klart, hvordan danske arbejdspladser anvender og kan anvende aktive tiltag. Målet er således også at bidrage til, at både myndigheder samt offentlige og private arbejdspladser i højere grad kan se fordelene ved at anvende aktive tiltag som et redskab til fremme af lige muligheder for etniske minoriteter. Konkret vil undersøgelsen adressere følgende spørgsmål:

- Hvilke muligheder er der for at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter efter international, europæisk og dansk ret?
- Hvilke erfaringer har danske arbejdspladser med i praksis at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter, og hvilke barrierer oplever de i den forbindelse?
- Hvilke muligheder er der for at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter i andre lande, der har arbejdet systematisk med

etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet?

1.3 AFGRÆNSNING

Undersøgelsen fokuserer udelukkende på arbejdsmarkedet og vil primært have fokus på etniske minoriteter.

Undersøgelsen vil primært beskæftige sig med brugen af aktive tiltag på det offentlige og private arbejdsmarked i Danmark. Der er primært fokuseret på store arbejdspladser med over 500 medarbejdere, da det blandt små og mellemstore virksomheder (SMV) i Danmark er mindre sandsynligt, at man arbejder strategisk og systematisk med aktive tiltag for etniske minoriteter. Større arbejdspladser må forventes at have en HR-afdeling, som i højere grad har arbejdet med den danske lovgivning på området.

Fokus ligger på at undersøge, hvad arbejdspladser aktivt kan gøre for at fremme etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet. På et samfundsmæssigt niveau spiller denne indsats naturligvis sammen med andre indsatser. Undersøgelsen vil imidlertid ikke komme ind på øvrige beskæftigelsesfremmende initiativer for etniske minoriteter, herunder jobcentrenes rolle, politisk bestemte opkvalificerende tiltag for at fremme beskæftigelse i form af uddannelse og/eller efteruddannelse samt andre indsatser for at højne kompetence-niveauet hos etniske minoriteter.

1.4 METODE

Undersøgelsen indeholder en juridisk analyse af de menneskeretlige og europæiske forpligtelser i forhold til at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter samt en analyse af de lovgivningsmæssige muligheder og barrierer, som findes i Danmark på området. Lovgivning fra andre lande vil blive inddraget for at perspektivere den danske retsstilling.

Undersøgelsen indeholder også en kvantitativ og kvalitativ analyse af praktiske erfaringer med brug af aktive tiltag for etniske minoriteter på danske arbejdspladser.

1.4.1 JURIDISK ANALYSE

Den juridiske undersøgelse indeholder en beskrivelse og analyse af relevante bestemmelser i menneskeretten og i EU-retten. Formålet med denne analyse er at redegøre for de forpligtelser og muligheder, der ligger i menneskeretten og EU-retten i forhold til at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.

Den juridiske analyse indeholder ydermere en beskrivelse og analyse af dansk ret i forhold til at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet, herunder muligheder og barrierer.

Endelig vil der være en summarisk beskrivelse af den retlige tilgang til aktive tiltag på arbejdsmarkedet i tre udvalgte lande med det formål at perspektivere den danske retsstilling på området. De valgte lande er Sverige, Storbritannien og USA, som alle har mange års erfaring med meget forskellige former for aktive tiltag.

1.4.2 PRAKSISERFARINGER FRA DANSKE ARBEJDSPLADSER

1.4.2.1 Kvantitativ analyse

For at få indblik i, hvordan danske arbejdspladser forstår og anvender aktive tiltag for etniske minoriteter, indeholder rapporten en kvantitativ analyse, hvor både offentlige og private arbejdsgivere har besvaret et spørgeskema online. Spørgeskemaet er sendt til alle 98 kommuner, alle 80 ministerier og styrelser og til de 99 største private virksomheder i Danmark. Svarprocenten på spørgeskemaet er samlet på 56 procent. Opdelt på arbejdspladstyper er svarprocenten

som følger: kommuner (68 procent), statslige arbejdspladser (69 procent) og private arbejdspladser (34 procent). En grund til den lave svarprocent blandt de private virksomheder kan være, at spørgeskemaet er sendt til virksomhedernes hovedmailadresse og derfor trods adskillige rykkere ikke er kommet hen til den relevante svarperson. Svarprocenten er forsøgt øget med telefonopringninger, men det har ikke været muligt at få en højere svarprocent blandt de private virksomheder end 34 procent.

Undersøgelsens kvantitative analyse er gennemgående opdelt i arbejdspladstype for at begrænse usikkerheden i datagrundlaget til primært at vedrøre de private virksomheder. Det er derfor heller ikke muligt at generalisere ud fra de svar, der er givet af private virksomheder. Det er det i højere grad, når det handler om de offentlige arbejdspladser.

1.4.2.2 Kvalitativ analyse

Praksisundersøgelsen indeholder desuden en kvalitativ undersøgelse af, hvordan aktive tiltag bliver brugt i Danmark. Her er der udvalgt tre cases, der repræsenterer henholdsvis en privat virksomhed, en kommunal og en statslig arbejdsplads. Med henblik på at perspektivere de danske arbejdspladser er der herudover inddraget en privat svensk virksomhed som case.

Der er udført semistrukturerede interviews med disse fire arbejdspladser. Derudover er materiale fra de fire arbejdspladser vedrørende aktive tiltag i form af projektbeskrivelser, evalueringer, politikker og lignende inddraget i analysen. De fire arbejdspladser er:

- ISS Facility Services A/S
- Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune
- Forsvaret
- Den svenske virksomhed Axel Johnson.⁷

De tre deltagende danske virksomheder har tidligere vundet MIAPRISEN for mangfoldighed i arbejdslivet. De har således konkrete erfaringer med at arbejde med aktive tiltag for etniske minoriteter.

1.5 DIALOG

For at sikre inddragelse af relevante perspektiver på tematikken omkring aktive tiltag for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet har der været dialog med en række nøgleaktører på området. Der er foretaget interviews og møder med følgende:

- Kommunernes Landsforening
- Foreningen Nydansker
- Beskæftigelsesministeriet
- Dansk Arbejdsgiverforening
- LO
- 3F
- FOA.

Det er alene Institut for Menneskerettigheder, der er ansvarlig for undersøgelsens konklusioner og anbefalinger.

MENNESKERETTEN OG EU-RETTE

2.1 OM LIGHED

Retten til lighed anerkendes i menneskeretten som en af de mest fundamentale og universelle rettigheder. Men både nationalt og internationalt er det ofte uklart, hvad det egentlig betyder, når lighed skal omsættes til virkelighed – uanset om vi taler politik, jura eller praksis.

Traditionelt beskrives lighed ud fra to forskellige modeller.⁸ På den ene side er der modellen om den formelle lighed, der handler om lighed for loven og retfærdighed for det enkelte individ. Den model fokuserer på formel ligestilling som et abstrakt begreb, der er neutralt og symmetrisk og har samme virkning, uanset hvilken gruppe den enkelte person tilhører. Det handler om lighed baseret på det enkelte individs fortjenester og meritter. Et isoleret forbud mod diskrimination er udtryk for en formel procedurmæssig tilgang til lighed. Det afgørende er, at man behandler sammenlignelige situationer lige – uafhængigt af hvilket resultat det fører til.

Den anden model handler om materiel lighed, der tager afstand fra lighed og retfærdighed som abstrakte og neutrale begreber. Tilgangen er, at det er en illusion at opgøre det enkelte individs fortjenester og meritter isoleret og på neutral vis. Ifølge den materielle model giver lighedsbegrebet kun mening, hvis lighed ses i forhold til de omgivelser, som individet befinder sig i. Lighed handler om retfærdighed for forskellige grupper. Denne model fokuserer på reel lighed og resultater.

En formel tilgang til lighed betyder, at man behandler personer i samme situation og/

eller med samme kvalifikationer helt ens. Håndhævelse af det formelle lighedsbegreb er op til den enkelte, som mener, at han eller hun er blevet diskrimineret. Diskriminationslovgivningen er på den måde reaktiv og bagudskuende. Det er det enkelte individ, som skal tage initiativ til at køre en sag. I praksis er der barrierer i forhold til økonomi og andre ressourcer, som gør, at mange personer, der mener sig udsat for diskrimination, aldrig indgiver formelle klager eller anlægger civile søgsmål. Realiteten er, at forbud mod diskrimination ofte ikke bliver håndhævet særligt effektivt i praksis.

Den formelle model indebærer, at ansvaret for social forandring hviler på individuelle personer i en position, som i forvejen ofte er sårbar. Ved at klage og anlægge konkrete retssager kan enkeltpersoner fremme lighed. Den tilgang er for langsommelig ifølge den materielle model. Fokus skal i stedet være gennem aktive tiltag at lægge pres på de personer og institutioner i samfundet, som har positionen til at diskriminere og ikke mindst har magten til at fremme reel lighed.

Ifølge den materielle model risikerer formel lighed og ens behandling ydermere at medføre en fastholdelse af samfundsmæssig status quo i forhold til økonomi og social status. I praksis kan en tilgang baseret på formel individbaseret lighed vanskeligt gøre op med diskriminerende strukturer og ulighed i et samfund. Den amerikanske præsident Lyndon B. Johnson beskrev i 1965 udfordringen på denne måde:

“Freedom is not enough. [...] You do not take a person, who, for years has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say “you are free to compete with all the others,” and still justly believe that you have been completely fair. Thus it is not enough just to open the gates of opportunity.”⁹

En materiel tilgang til lighed betyder, at personer i samme situation og/eller med samme kvalifikationer i visse tilfælde skal behandles forskelligt. Den vil indebære, at der gøres noget mere for at fremme den reelle lighed for personer i marginaliserede grupper. Tilgangen vil også medføre, at initiativet til forandringer i samfundet ikke ligger på det enkelte individ, som mener, at han eller hun er blevet diskrimineret. I stedet ligger initiativet til forandringer i samfundet på offentlige myndigheder, offentlige og private arbejdsgivere og udbydere af tjenesteydelser, som er i en sådan position, at de rent faktisk kan skabe forandringer, også på det strukturelle plan.¹⁰

Men det er ikke uproblematisk at retfærdiggøre brugen af kriterier som køn og race til at afgrænse, hvem det er, der skal gøres noget ekstra for. Vi fordømmer og forbyder det jo lige præcis, når det er de kriterier, der er baggrund for negativ forskelsbehandling.

Hvad siger de internationale menneskerettigheder og EU-retten om lighedsbegrebet? Handler det om formel lighed, eller er der en pligt til at gøre noget mere for nogle for at sikre deres reelle lighed? Og hvad betyder dette mere, som vi i det følgende vil betegne aktive tiltag?

2.2 OM AKTIVE TILTAG

Aktive tiltag er et paraplybegreb med et bredt indhold. Det omfatter en myriade af foranstaltninger til fremme af reel lighed for kvinder, etniske minoriteter og andre minoritetsgrupper. Nogle tiltag er baseret på

lovgivning, andre på virksomheders arbejde med at fremme deres forretning gennem mangfoldighed og innovation. Nogle tiltag er “hårde” og indebærer positiv særbehandling af bestemte grupper, andre er “bløde” og er ikke i nærheden af at være i konflikt med diskriminationsforbuddet. Afgrænsningen af begrebet aktive tiltag lægger sig op ad det brede menneskeretlige begreb særlige foranstaltninger.

I praksis kan aktive tiltag være offentlige myndigheders målrettede uddannelsesprogrammer og beskæftigelsesindsatser for at fremme reel ligebehandling. Der kan også være tale om, at offentlige og private arbejdsgivere i lovgivningen pålægges positive forpligtelser til at gøre noget aktivt for at fremme reel ligestilling. Arbejdsgivere kan fx forpligtes til at vedtage ligebehandlingspolitikker, udarbejde måltal og rapportere om deres ligebehandlingsarbejde. Sådanne aktive tiltag vil som oftest være “bløde”, hvilket er ensbetydende med, at de ikke vil indebære positiv særbehandling og dermed forskelsbehandling af andre grupper.

Aktive tiltag kan også bestå i, at offentlige og private arbejdsgivere gives hjemmel til opsøgende og/eller målrettet rekruttering, træning og efteruddannelse af bestemte minoritetsgrupper eller decideret positiv særbehandling i form af forskellige kvoteordninger. I disse tilfælde vil de aktive tiltag være “hårde” og indebære forskelsbehandling af andre grupper. De hårde tiltag er de mere problematiske, da de typisk vil være i strid med det formelle lighedsbegreb.

Helt overordnet anvendes aktive tiltag som et middel til at fremme reel lighed. Grænsen mellem ulovlig diskrimination og aktive tiltag, der risikerer at indebære positiv særbehandling, er imidlertid ikke åbenbar i praksis. For at klargøre er spørgsmålet derfor i første omgang, hvad det er for konkrete

målsætninger og rationaler for aktive tiltag, som er legitime. I litteraturen om aktive tiltag bliver begrundelserne for at iværksætte aktive tiltag (rationalerne) typisk rubriceret under en eller flere af følgende overskrifter:¹¹

1. For at opveje historisk diskrimination (kompensation)
2. For at imødegå aktuelle og diskriminerende barrierer (lige muligheder)
3. For at sikre deltagelse af tidligere udelukkede grupper og opnå en repræsentation af deres interesser (integration)
4. For at skabe rollemodeller og opnå fremtidig lighed (mangfoldighed).

De internationale menneskerettigheder anvender begrebet særlige foranstaltninger (special measures). Som yderligere beskrevet nedenfor er tilgangen i menneskeretten at se særlige foranstaltninger som en del af det menneskeretlige lighedsbegreb. Særlige foranstaltninger betragtes som redskaber til at opnå reel lighed. Det er et bredt begreb, der rummer både bløde og hårde former for aktive tiltag. Menneskerettighederne pålægger medlemsstaterne en vis forpligtelse til at iværksætte særlige foranstaltninger for at fremme reel lighed.

Inden for EU-retten bruges begrebet positive foranstaltninger (positive action). Som det også vil blive beskrevet nedenfor, betragtes positive foranstaltninger som en undtagelse til diskriminationsforbuddet. I modsætning til særlige foranstaltninger i menneskeretten er positive foranstaltninger et snævert begreb, der omhandler hårde former for aktive tiltag i form af tilladt forskelsbehandling. Gennem retspraksis fra EU-Domstolen er der opstillet en række krav til, hvornår EU-landene kan anvende denne type aktive tiltag. EU-retten pålægger ikke medlemsstaterne forpligtelser i forhold til at iværksætte aktive tiltag, hverken i de mere bløde former eller i form af positive foranstaltninger.

2.3 LIGHED I INTERNATIONALE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONER

2.3.1 KONVENTIONEN OM CIVILE OG POLITISKE RETTIGHEDER (ICCPR)

ICCPR fastlægger i lighedsprincippet i artikel 26 et generelt og selvstændigt forbud mod diskrimination. Der er ikke som i ICCPR, artikel 2, tale om et diskriminationsforbud, der er begrænset til de rettigheder, som er garanteret i ICCPR (et accessorisk diskriminationsforbud).

I forhold til indholdet af lighed i ICCPR fastslår Menneskerettighedskomiteen i en generel anbefaling, at der med lighed ikke alene er tale om en formel lighed. Lighedsprincippet i ICCPR forudsætter, at man kigger på, hvilke konsekvenser den lige behandling måtte have for dårligt stillede grupper. Der er dermed tale om et materielt lighedsprincip i konventionen:

"The Committee also wishes to point out that the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant [...] as long as such action is needed to correct discrimination in fact, it is a case of legitimate differentiation under the Covenant."¹²

Staterne er således i visse tilfælde forpligtet til at iværksætte særlige foranstaltninger som middel til at opnå en reel lighed.

2.3.2 KONVENTIONEN OM ØKONOMISKE, SOCIALE OG KULTURELLE RETTIGHEDER (ØSKR)

ØSKR har ikke et generelt lighedsprincip, men indeholder i artikel 2(2) et accessorisk forbud mod diskrimination. Selvom konventionen ikke i sig selv er eksplicit i sin formulering af lighedsprincippet, så understreger Komiteen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder i en generel anbefaling, at ØSKR

har en målsætning om materiel lighed, og at diskrimination skal afskaffes både formelt og materielt.¹³

"The effective enjoyment of Covenant rights is often influenced by whether a person is a member of a group characterized by the prohibited grounds of discrimination. Eliminating discrimination in practice requires paying sufficient attention to groups of individuals, which suffer historical or persistent prejudice instead of merely comparing the formal treatment of individuals in similar situations. States parties must therefore immediately adopt the necessary measures to prevent, diminish and eliminate the conditions and attitudes which cause or perpetuate substantive or de facto discrimination."¹⁴

På baggrund af et materielt lighedsprincip har komiteen udledt, at landene i visse situationer er forpligtet til at iværksætte særlige foranstaltninger for at sikre reel lighed:

"In order to eliminate substantive discrimination, States parties may be, and in some cases are, under an obligation to adopt special measures to attenuate or suppress conditions that perpetuate discrimination. Such measures are legitimate to the extent that they represent reasonable, objective and proportional means to redress de facto discrimination and are discontinued when substantive equality has been sustainably achieved."¹⁵

2.3.3 KONVENTIONEN OM AFSKAFFELSE AF ALLE FORMER FOR RACEDISKRIMINATION (CERD)

CERD kræver afskaffelse af racediskrimination i artikel 2 og i artikel 5. I artikel 2(2) pålægges staterne til gennem særlige foranstaltninger at

fremme reel lighed og at sikre dårligt stillede grupper den fulde og ligelige nydelse af menneskerettigheder. CERD har således ikke bare en målsætning om formel lighed, men om en reel og materiel lighed på det individuelle plan i form af individers lige muligheder:

"The Convention is based on the principles of the dignity and equality of all human beings. The principle of equality underpinned by the Convention combines formal equality before the law with equal protection of the law, with substantive or de facto equality in the enjoyment and exercise of human rights as the aim to be achieved by the faithful implementation of its principles."¹⁶

Det fremgår direkte af artikel 2(2), at staterne, hvor forholdene taler herfor, skal træffe konkrete foranstaltninger for at sikre den fulde og ligelige nydelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Racediskriminationskomiteen er det eneste konventionsorgan, som har vedtaget en generel anbefaling om særlige foranstaltninger.¹⁷ Her har komiteen understreget, at brugen af ordet "skal" i artikel 2(2) klart understreger det ufravigelige i staternes forpligtelse til at iværksætte særlige foranstaltninger: "The use in the paragraph of the verb 'shall' in relation to taking special measures clearly indicates the mandatory nature of the obligation to take such measures."¹⁸

Racediskriminationskomiteen har også understreget, at den ufravigelige forpligtelse ikke er svækket ved tilføjelsen af sætningen "hvor forholdene taler herfor", da den skal forstås som det samfundsområde eller den kontekst, hvori de særlige foranstaltninger skal anvendes. Ifølge komiteen har sætningen "hvor forholdene taler herfor" i princippet en objektiv betydning, der hænger sammen med forskellige personers og gruppers ulige

nydelse af menneskerettighederne og det deraf følgende behov for at korrigere sådanne ubalancer.¹⁹

2.3.4 UN GUIDING PRINCIPLES ON BUSINESS AND HUMAN RIGHTS

De internationale menneskerettigheder retter sig mod staterne. Det er staterne, der direkte bliver forpligtet af menneskerettighederne, og ikke personer, virksomheder eller organisationer.

FN har imidlertid i sit Menneskerettighedsråd vedtaget UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP).²⁰ Disse principper er blandt andet udtryk for det internationale samfunds forventninger til nutidens virksomheder og organisationer. Selvom virksomhederne ikke er direkte juridisk forpligtet af UNGP, så står det i dag klart, hvordan virksomheder forventes at opføre sig, når det handler om menneskerettigheder. De skal respektere menneskerettighederne og dermed også retten til lighed. Med UNGP er der blevet givet vejledning til, hvordan virksomheder skal agere for at respektere menneskerettighederne. Virksomheder kan ikke længere være ligeglade med manglende respekt for menneskerettigheder og lighed med undskyldninger om, at menneskerettighederne alene retter sig mod stater.

2.3.5 OPSAMLING – LIGHED I INTERNATIONALE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONER

På baggrund af denne summariske gennemgang af tre internationale menneskerettighedskonventioner kan det udledes, at de alle tager udgangspunkt i et materielt lighedsbegreb. De internationale konventioner fokuserer på reel lighed uden at opgive de grundlæggende elementer, som knytter sig til den formelle lighed.²¹ Dette fokus på materiel lighed indebærer, at særlige foranstaltninger

ikke bare accepteres som en undtagelse til diskriminationsforbuddet, men at særlige foranstaltninger udgør en integreret del af lighedsbegrebet. Det menneskeretlige lighedsbegreb skal således forstås som indeholdende både en beskyttelse mod diskrimination og et vist krav om særlige foranstaltninger.

Konventionerne har en klar positiv agenda for at fremme materiel lighed, og de indeholder i varierende grad en decideret forpligtelse for staterne til at iværksætte særlige foranstaltninger. CERD er den eneste konvention, som udtrykkeligt forpligter staterne på den måde, mens forpligtelsen efter de øvrige konventioner er udledt af konventionsorganerne. Selvom private virksomheder og organisationer ikke direkte er omfattet af disse forpligtelser, der retter sig mod staterne, så indebærer retningslinjerne i UN Guiding Principles on Business and Human Rights, at virksomheder skal respektere menneskerettighederne, herunder retten til lighed. Efter disse retningslinjer bør organisationer og virksomheder derfor kunne vise, at de respekterer de internationale menneskerettigheder.

De internationale menneskerettighedskonventioner taler typisk om at imødegå manglende reel lighed gennem beskyttelse mod diskrimination i kombination med iværksættelse af særlige foranstaltninger. Det er ikke et krav, at man som person eller gruppe skal kunne dokumentere historisk diskrimination for at blive omfattet af særlige foranstaltninger. Tilgangen i menneskerettighederne er, at der i stedet skal være fokus på at rette op på aktuelle uligheder og på at forebygge, at yderligere ubalancer opstår.²² Rationalet for særlige foranstaltninger i de internationale menneskerettigheder er således reel og faktisk lighed – nu og i fremtiden.

2.4 LIGHED I EU-RETTE

Der er mange måder at arbejde for reel lighed og lige muligheder på. Ifølge EU-retten er der ubegrænset adgang for EU's medlemsstater til at iværksætte og hjemle aktive tiltag for at sikre reel lighed, så længe de forskellige tiltag ikke udgør positiv særbehandling og dermed forskelsbehandling af andre grupper. EU-retten beskæftiger sig ikke med disse mere brede og bløde aspekter af aktive tiltag og stiller i det hele taget ingen krav til medlemslandene på dette område.

Det område, hvor EU-retten indeholder regulering, handler om positive foranstaltninger i betydningen positiv særbehandling. EU-retten giver mulighed for – men ingen forpligtelse til – under en række strenge betingelser at anvende sådanne positive foranstaltninger. På trods af gode formål indebærer disse positive foranstaltninger reelt en forskelsbehandling af andre grupper, og de er derfor underlagt restriktive betingelser i EU-retten.

Positive foranstaltninger i EU-retten betragtes således som undtagelser fra diskriminationsforbuddet og har et snævert anvendelsesområde. Positive foranstaltninger indgår ikke som en del af lighedsbegrebet på samme måde som lighedsbegrebet i de internationale menneskerettigheder. EU's lighedsbegreb går videre end formel lighed, men ikke så langt som til lige resultater.²³ Positive foranstaltninger kan iværksættes for at forebygge eller opveje ulemper. Rationalet for at iværksætte positive foranstaltninger ifølge EU-retten kan både være at kompensere for historisk og aktuel diskrimination. Men rationalet kan også være fremadrettet, hvor målet er at forebygge diskrimination. Det er således heller ikke et krav i EU-retten, at man skal kunne dokumentere historisk diskrimination for at blive omfattet af positive foranstaltninger. Rationalet i EU-retten er dermed både kompensation for historisk

og aktuel diskrimination samt forebyggelse af fremtidig diskrimination. Med andre ord er målet at sikre lige muligheder – nu og i fremtiden.

2.4.1 LIGHED I FORHOLD TIL RACE OG ETNICITET MV.

EU-traktatens TEUF, artikel 19 (tidligere TEF, artikel 13), indeholder en bestemmelse om bekæmpelse af diskrimination på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Beskyttelsen mod diskrimination på grund af køn er gennemført i det omarbejdede ligestillingsdirektiv 2006/54/EF. Beskyttelsen mod diskrimination i forhold til de øvrige diskriminationsgrunde er gennemført i direktivet om etnisk ligebehandling (2000/43/EF) – det etniske ligebehandlingsdirektiv – samt i direktivet om ligebehandling på arbejdsmarkedet (2000/78/EF) – beskæftigelsesdirektivet. Alle direktiver indeholder vidtrækkende forpligtelser for medlemsstaterne hvad angår lovgivning mod direkte og indirekte diskrimination, chikane og repressalier.

Forbuddet mod indirekte diskrimination har til formål at beskytte mod diskriminerende virkninger af en handling eller praksis. På samme måde som aktive tiltag har forbuddet mod indirekte diskrimination derfor mere fokus på realitet end på formalitet samt mere fokus på gruppen end på individet. Forbuddet mod indirekte diskrimination indebærer således, at arbejdsgivere skal have en vis bevidsthed om og være opmærksomme på eventuelle diskriminerende virkninger af deres handlinger og praksis. Forbuddet mod indirekte diskrimination foranlediger derfor arbejdsgivere til en vis proaktivitet for at undgå risikoen for at diskriminere indirekte. En begrænset forpligtelse til aktive tiltag (i sin brede betydning) ligger dermed implicit i forbuddet mod indirekte diskrimination.²⁴

EU har søgt at balancere ikkediskrimination, formel lighed og individuel retfærdighed med reel lighed og retfærdighed for grupper gennem målsætningen om lige muligheder og adgangen til at iværksætte positive foranstaltninger. Direktiverne om race, etnisk oprindelse, religion mv. indeholder ikke direkte forpligtelser for medlemsstaterne til at tillade og/eller iværksætte positive foranstaltninger for at sikre ligestilling i praksis, men de giver mulighed herfor.

Det følger således af bestemmelsen i artikel 5 i direktivet om etnisk ligebehandling vedrørende positive foranstaltninger, at "[f]or at sikre fuld ligestilling i praksis er princippet om ligebehandling ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller vedtager specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse." En lignende bestemmelse er indeholdt i artikel 7 i direktivet om ligebehandling på arbejdsmarkedet. Formuleringen "fuld ligestilling i praksis" indikerer en materiel lighed, der går videre end den formelle lighed for individet.

2.5 INDHOLD AF AKTIVE TILTAG

Det er i praksis yderst vanskeligt at sætte en grænse mellem ulovlig diskrimination og lovlige aktive tiltag omfattende positiv særbehandling. Ud over at præcisere et legitimt rationale for aktive tiltag er det afgørende for legitimiteten, hvor tæt sammenhængen er mellem målet om fx at nedbryde diskriminerende barrierer og så de konkrete aktive tiltag. Med andre ord er det vigtigt at præcisere, hvor snævert de aktive tiltag skal defineres. Det handler også om, hvordan man skal definere de grupper, som skal drage nytte af de pågældende aktive tiltag, og om de aktive tiltag skal begrænses i varighed og tid.

2.5.1 MENNESKERETTEN – INDHOLD AF SÆRLIGE FORANSTALTNINGER

FN's Racediskriminationskonvention er den eneste menneskerettighedskonvention, som indeholder en klar forpligtelse for medlemsstaterne til at iværksætte særlige foranstaltninger. For de øvrige konventioners vedkommende er pligten til aktivitet udledt af konventionsorganerne. Særlige foranstaltninger skal etableres, når forholdene taler herfor, så man sikrer en passende udvikling og beskyttelse af relevante minoritetsgrupper.

Konventionerne tilslutter sig alle en målsætning om reel lighed. Staterne er således forpligtede til at sikre lighed ved både at beskytte mod diskrimination og ved at iværksætte særlige foranstaltninger. Særlige foranstaltninger udgør som nævnt en del af lighedsprincippet.

Som præciseret af FN's Racediskriminationskomite udgør særlige foranstaltninger et bredt begreb. Det handler obåde bløde og hårde tiltag:

"Measures' include the full span of legislative, executive, administrative, budgetary and regulatory instruments, at every level in the State apparatus, as well as plans, policies, programmes and preferential regimes in areas such as employment, housing, education, culture and participation in public life for disfavoured groups, devised and implemented on the basis of such instruments. States parties should include, as required in order to fulfil their obligations under the Convention, provisions on special measures in their legal systems, whether through general legislation or legislation directed to specific sectors in the light of the range of human rights referred to in article 5

of the Convention, and through plans, programmes and other policy initiatives referred to above at national, regional and local levels.”²⁵

De særlige foranstaltninger skal være passende i forhold til den situation, de skal imødegå, og de skal være legitime og nødvendige.²⁶ De skal desuden være udviklet og gennemført på grundlag af behov, som skal vurderes realistisk ud fra den aktuelle situation for de relevante individer og grupper. Ydermere skal de særlige foranstaltninger ophøre, når målet med dem er opnået, så man undgår at etablere nye urimelige fortrinsrettigheder.²⁷ På den baggrund kan det udledes, at der i de særlige foranstaltninger skal indbygges monitorerings- og evalueringmekanismer, så virkningerne evalueres med jævne mellemrum.

En tekstnær, systematisk og formålsbestemt fortolkning af artikel 1(4) og 2(2) i FN's Racediskriminationskonvention indebærer, at særlige foranstaltninger skal opfylde følgende krav:²⁸

- De skal alene etableres med det formål at opnå reel lighed
- De skal være i etniske minoriteters interesse og være frivillige for de personer og grupper, som er omfattet
- De skal være baseret på behov
- De skal være passende og nødvendige (forholdsmæssighed)
- De skal stoppes, når målet om lighed er opnået (midlertidighed).

Både individer og grupper af individer kan være begunstigede af særlige foranstaltninger. I praksis er udfordringen at identificere de grupper, som afgrænset efter køn, race, handicap eller de andre anerkendte diskriminationsgrunde er i en "tilpas" ugunstig situation – socialt og økonomisk set. Underrepræsentation

af personer med særlige karakteristika inden for bestemte områder kan være en god indikator for udsathed og ulighed.²⁹ Eksempelvis kan underrepræsentation af ledere med etnisk minoritetsbaggrund inden for rengøringsbranchen være en indikator for ulighed og dermed for behovet for aktive tiltag. FN's Racediskriminationskomite understreger i den forbindelse, at identifikation af modtagere af særlige foranstaltninger som udgangspunkt skal være baseret på individernes selv-identifikation.³⁰

2.5.2 EU-RETTE – INDHOLD AF POSITIVE FORANSTALTNINGER

Positive foranstaltninger i EU-landene skal holde sig inden for den ramme, som er sat af traktaten, af direktiverne og af retspraksis fra EU-Domstolen. EU-landene kan således hverken iværksætte eller tillade positive foranstaltninger, som overskrider EU-rettens grænser. Men EU-landene er på den anden side ikke forpligtet til at tillade iværksættelse af positive foranstaltninger, og det står landene frit for at indføre yderligere begrænsninger end dem, som er krævet af EU-retten.³¹

Når vi taler om positive foranstaltninger i EU-retten, er det vigtigt at være opmærksom på, at det er et snævert begreb centreret omkring forskellige former for positiv særbehandling. Der er med andre ord tale om hårde aktive tiltag. I modsætning hertil går det menneskeretlige begrebs særlige foranstaltninger langt videre og omfatter også planer og politikker, der har til formål at fremme reel lighed, men som ikke nødvendigvis er målrettet mod specifikke etniske grupper.

EU-Domstolen har gennem årene alene taget stilling til den type positive foranstaltninger, som udgør positiv særbehandling og dermed i realiteten forskelsbehandling. Den slags positive foranstaltninger har EU-Domstolen

fastholdt en restriktiv tilgang til. De er alene blevet accepteret som undtagelser fra diskriminationsforbuddet og skal fortolkes indskrænkende. EU-Domstolen har i disse sager taget stilling til betydningen af bestemmelsen om positive foranstaltninger i det oprindelige ligebehandlingsdirektiv 76/207, der taler om at fremme lige muligheder for mænd og kvinder. Der er ingen retssager efter det omarbejdede ligestillingsdirektiv 2006/54/EF.

Selvom formuleringen omkring fuld ligestilling i praksis i TEUF, artikel 157(4) (tidligere TEF, artikel 141(4)), kan opfattes som mere vidtgående i forhold til positive foranstaltninger end direktiverne om kønsligestilling, har domstolen endnu ikke brugt bestemmelsen til at udvide området for lovlige positive foranstaltninger.³² Der er heller ikke nogen grund til at tro, at EU-Domstolen vil fravige sin hidtidige fortolkning af direktiverne, hvis der skulle komme en sag efter TEUF, artikel 157(4).³³

Positive foranstaltninger skal ikke forveksles med rimelige tilpasninger i forhold til personer med handicap på arbejdsmarkedet. Direktivet om ligebehandling på arbejdsmarkedet (2000/78/EF) indeholder en pligt for arbejdsgivere til rimelig tilpasning af arbejdsplads og arbejdsopgaver, så personer med handicap har lige muligheder på arbejdsmarkedet. Ens behandling af personer med handicap vil kunne udgøre diskrimination. Pligten til at iværksætte rimelige tilpasninger udgør på den måde en individuel ret for en person med handicap. Rimelige tilpasninger er en del af retten til ikkediskrimination, som kan kræves håndhævet af individer. Dette er ikke tilfældet for positive foranstaltninger, der retter sig mod grupper af individer samt mod aktuelle og potentielle ofre for diskrimination.³⁴

Retspraksis fra EU-Domstolen om positive foranstaltninger vedrører kønsområdet, men

det antages, at EU-Domstolen vil fastholde de udviklede kriterier for så vidt angår de øvrige diskriminationsgrunde som race og etnisk oprindelse. I det følgende opsummeres de relativt snævre grænser, som EU-landene således skal holde sig inden for, hvis de vil iværksætte og/eller tillade den type positive foranstaltninger på arbejdsmarkedet, der i realiteten er udtryk for forskelsbehandling.³⁵ En grundlæggende forudsætning er, at det er en dårligt stillet gruppe, som skal tilgodeses af foranstaltningen, fx underrepræsentation af kvinder på et bestemt erhvervsområde. Dernæst skal foranstaltningen være proportional og altså både være passende og nødvendig. Foranstaltningen må desuden ikke være en automatisk og obligatorisk ordning, men skal være fleksibel. Endelig skal ordningen være tidsbegrænset.

Mere konkret gælder følgende krav:

Når det handler om tiden frem til ansættelse af en ny medarbejder, er det tilladt at iværksætte positive foranstaltninger, inklusive deciderede kvoter. Der kan fx være tale om en kvoteordning, der reserverer 50 procent af uddannelsespladserne til kvinder, eller en ordning, som kræver, at mindst 50 procent af de personer, som inviteres til et jobinterview, skal være kvinder.³⁶

Når det handler om tidspunktet for valg af den kandidat, der skal ansættes, så er det ikke tilladt at iværksætte positive foranstaltninger, der har til formål at skabe faktisk ligestilling i form af lige resultater.³⁷ Det er fx ikke tilladt at have obligatoriske kvoter for ansættelse af kvinder. Domstolen har imidlertid ikke afvist enhver positiv foranstaltning på ansættelsestidspunktet. Det afgørende er, at de positive foranstaltninger ikke er obligatoriske og automatiske. Hvis de er fleksible og garanterer en saglig og individuel vurdering af alle kandidater, kan de være lovlige.³⁸

Når det handler om tiden under en ansættelse, er positive foranstaltninger i forhold til arbejdsvilkår blevet accepteret af EU-Domstolen. Der kan fx være tale om kvinders fortrinsadgang til børnepasning.³⁹

Der er som nævnt ingen retspraksis fra EU-Domstolen om positive foranstaltninger i forhold til race, etnicitet og de øvrige diskriminationsgrunde. Direktiverne på køn og de andre diskriminationsgrunde anvender stort set samme formuleringer, og EU-Kommissionen har lagt op til en ensartet brug og fortolkning af begreberne ligestilling og positive foranstaltninger på de forskellige områder.⁴⁰ EU-Domstolen behøver imidlertid ikke at begrænse rækkevidden af det etniske ligebehandlingsdirektiv og ligebehandlingsdirektivet på arbejdsmarkedet til den gældende retspraksis vedrørende køn. De otte diskriminationsgrunde eller grupper af mennesker, som nævnes i traktatens TEUF, artikel 19 (tidligere TEF, artikel 13), og i de to direktiver, er vidt forskellige. Tilsvarende er både gruppernes aktuelle og tidligere situation, når det handler om diskrimination og urimelig behandling. Dette kan have en indflydelse, når EU-Domstolen på et tidspunkt skal afgøre, hvilke typer af positive foranstaltninger i forhold til race, etnisk oprindelse og de øvrige diskriminationsgrunde der er i overensstemmelse med EU-retten.⁴¹ Fremtidig retspraksis fra EU-Domstolen vil afklare, om medlemsstaternes råderum i forhold til at tillade og/eller iværksætte positive foranstaltninger for at sikre lighed for etniske minoriteter og andre minoritetsgrupper vil blive større (eller mindre), end hvad der er gældende retspraksis omkring køn.

I og med at der endnu ikke er retspraksis i forhold til andre diskriminationsgrunde end køn, har EU-Domstolen heller ikke taget stilling til afgrænsningen af begunstigede grupper. Hvordan man skal definere, hvem som skal

være omfattet af positive foranstaltninger efter EU-retten, er således også uafklaret.

Uanset om man tror på, at EU-Domstolen i sager om positive foranstaltninger for etniske minoriteter vil fravige sin tidligere retspraksis, vil udgangspunktet for medlemsstaternes nuværende adgang til at iværksætte og/eller tillade positive foranstaltninger for etniske eller andre minoritetsgrupper være den aktuelle og relativt snævre retstilstand på kønsområdet.

2.5.3 OPSAMLING – INDHOLD AF AKTIVE TILTAG

Udgangspunktet i denne rapport er at betragte aktive tiltag som et paraplybegreb, der bredt omfavner både hårde og bløde foranstaltninger til fremme af reel lighed. På baggrund af gennemgangen af de internationale menneskerettigheder og EU-retten samt inspireret af en definition udviklet af professor Uduak Archibong fra det engelske University of Bradford⁴² vil vi mere generelt definere aktive tiltag på følgende måde:

Aktive tiltag er forholdsmæssige tiltag, der iværksættes med det formål at opnå fuld og effektiv lighed i praksis for medlemmer af grupper i samfundet, som er dårligt stillet socialt eller økonomisk, eller som på anden måde er ramt af konsekvenserne af historisk eller aktuel diskrimination eller ulighed. Aktive tiltag skal være frivillige **for de personer, som "modtager" dem**, og udvikles i dialog med de omfattede grupper. Aktive tiltag skal løbende monitoreres og evalueres og skal stoppes, når målet med dem er nået.

2.6 KONKLUSION

I både Danmark og i mange andre europæiske lande er der udsatte og marginaliserede grupper, som oplever, at de ikke er en del af samfundet. Ofte oplever de ikke reel lighed.⁴³ Diskriminationslovgivningen har i Danmark været gældende i mere end et årti, men den

slår ikke til i praksis. Det er derfor nødvendigt at komme videre end den formelle lighed, hvor håndhævelse er op til det individuelle offer for diskrimination, og hvor arbejdet med lighed er begrænset til at sikre genopretning for det, der er sket i fortiden. I stedet for at ansvaret for at fremme lighed hviler på individuelle diskriminationsofre, vil det have større effekt, hvis det bliver håndteret af de myndigheder, organisationer og virksomheder, som har mulighederne, ressourcerne og magten. Strukturel diskrimination kan bedre tackles af offentlige myndigheder, arbejdsgivere og udbydere af tjenesteydelser end af det enkelte individ, hvilket også er en grundlæggende tænkning i de internationale menneskerettigheder. Pligten til at tage initiativ til sikring af reel lighed bør således ligge hos politikere, embedsfolk, arbejdsgivere og serviceudbydere.⁴⁴

Aktive tiltag er proaktive redskaber til fremme af reel lighed. Målet med de aktive tiltag er at identificere og adressere diskrimination og diskriminerende barrierer – selv i de tilfælde, hvor der ikke er et konkret offer, som er stået frem med en klage eller har anlagt en retssag. Aktive tiltag er også forebyggende, og i stedet for at betragte lighed som et område, der alene er præget af modstand, konflikter og retssager, bør lighed betragtes som en fælles målsætning, som alle i samfundet i fællesskab arbejder på at nå.⁴⁵

Menneskerettighederne indeholder en vis forpligtelse for landene til at gøre noget aktivt og materielt for at sikre reel lighed. Særlige foranstaltninger, der skal forstås som en række både hårde og bløde aktive tiltag, ses som en naturlig del af lighedsprincippet og som et redskab til opnåelse af reel lighed. Landene forpligtes til en aktiv handlen. Virksomheder og organisationer er ikke direkte omfattet af denne forpligtelse. Imidlertid indebærer UN Guiding Principles on Business and Human Rights, at

nutidens virksomheder og organisationer ikke kan være ligeglade med, at de skal respektere menneskerettighederne og herunder det menneskeretlige lighedsbegreb.

I EU-retten er der ikke nogen pligt for medlemsstaterne til at gøre noget aktivt i form af hverken bløde eller hårde initiativer. Men hvis landene iværksætter positive foranstaltninger i form af hårde aktive tiltag, der kan indebære forskelsbehandling af andre grupper, så er der restriktive krav, der skal opfyldes. Positive foranstaltninger ses som undtagelser fra forbuddet mod diskrimination og har et ganske snævert anvendelsesområde. EU-retten sætter således nogle rammer for, hvad landene kan gøre, når det handler om at iværksætte eller tillade hårde aktive tiltag.

Så længe der ikke er tale om positiv særbehandling, er råderummet for medlemsstaterne ifølge EU-retten imidlertid frit. Her kan staterne selv tage initiativ til aktive tiltag og kan også forpligte både private og offentlige arbejdsgivere til at iværksætte sådanne tiltag.

Kort sagt indeholder de internationale menneskerettigheder en vis pligt for medlemsstaterne til at gøre noget aktivt i form af særlige foranstaltninger for at sikre reel lighed. Dette er ikke tilfældet i EU-retten. Men EU-retten tegner til gengæld det rum, som staterne skal holde sig inden for, hvis de vil iværksætte hårde positive tiltag i form af positive foranstaltninger.

AKTIVE TILTAG I DANSK RET

3.1 AKTIVE TILTAG – MED FOKUS PÅ ETNISKE MINORITETER

3.1.1 INDLEDNING

I Danmark er der stor forskel på arbejdsmarkedstilknytningen blandt etniske minoriteter og majoritetsbefolkningen. Ifølge Danmarks Statistik har etnisk danske kvinder en beskæftigelsesfrekvens på 72 procent, og mændene en beskæftigelsesfrekvens på 75 procent. Ikkevestlige indvandrere har derimod en beskæftigelsesfrekvens på 53 procent for mændenes vedkommende og 44 procent for kvindernes vedkommende.⁴⁶ Der er mange årsager til disse forskelle, og det må formodes, at en af dem er diskrimination på arbejdsmarkedet. Integrationsbarometeret viser, at 43 procent af indvandrere og efterkommere med ikkevestlig oprindelse fortæller om oplevet diskrimination på grund af etnisk oprindelse.⁴⁷ Af de 19-29-årige indvandrere og efterkommere oplever 14 procent at blive diskrimineret, når de søger job.⁴⁸

3.1.2 FORSKELSBEHANDLINGSLOVEN – FORBUD MOD DISKRIMINATION

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. (forskelsbehandlingsloven) sætter rammerne for, hvornår en arbejdsgiver kan iværksætte aktive tiltag på arbejdsmarkedet for etniske minoriteter og andre minoritetsgrupper. Loven forbyder forskelsbehandling af bestemte grupper, herunder etniske minoriteter, og dermed også, at der gives fortrinsret til bestemte grupper.

Loven forbyder forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af:

- Race, hudfarve eller etnisk oprindelse
- Religion eller tro
- Seksuel orientering
- National eller social oprindelse
- Politisk anskuelse
- Alder
- Handicap.

Forbuddet mod forskelsbehandling gælder ved ansættelse, forflyttelse, forfremmelse, afskedigelse og fastsættelse af løn og arbejdsvilkår. Samtidig finder loven anvendelse i forhold til formidling af arbejdskraft, aktivering og afklaring, erhvervsuddannelse samt vejledning om job og uddannelse.

Loven forbyder også instruktion om forskelsbehandling, chikane eller jobannoncer, hvor man skriver, at der søges eller foretrækkes en person af en bestemt race, hudfarve, etnisk oprindelse mv.

Forskelsbehandlingsloven forbyder både direkte og indirekte forskelsbehandling. Direkte forskelsbehandling er, når en person på grund af race, etnisk oprindelse m.m. behandles ringere, end en anden person ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Indirekte forskelsbehandling er, når en bestemmelse, betingelse eller praksis, der tilsyneladende er neutral, stiller personer af en bestemt race, etnisk oprindelse mv. ringere end andre personer, medmindre den pågældende

bestemmelse, betingelse eller praksis må anses for saglig og proportional. Et formelt set neutralt kvalifikationskrav kan være sprogkrav. Hvis kravet rammer en bestemt gruppe, fx personer med en anden etnisk oprindelse end dansk, må man vurdere, om kravet er rimeligt i forhold til arbejdsopgaven.

I nogle få tilfælde gælder forbuddet mod forskelsbehandling ikke. Fx kan det være lovligt at ansætte personer af en bestemt etnisk oprindelse, hvis det har afgørende betydning for jobbet udførelse.

I det følgende gennemgås udvalgte undtagelser i forskelsbehandlingsloven nærmere.

3.1.3 UNDTAGELSER TIL FORBUDET MOD DISKRIMINATION

Forskelsbehandlingsloven indeholder en række undtagelser til forbuddet mod diskrimination.

Det er navnlig lovens § 6, stk. 2, om administrativt meddelte undtagelser og lovens § 9, stk. 2, vedrørende adgangen til at etablere positiv særbehandling, der har betydning for etniske minoriteters tilknytning til arbejdsmarkedet.

3.1.3.1 Administrativt meddelte undtagelser – etnicitet som erhvervskvalifikation

I forskelsbehandlingslovens § 6, stk. 2, er der givet adgang til administrativt at meddele undtagelser fra lovens forbud mod diskrimination, når det på grund af beskæftigelsens eller uddannelsens karakter er af afgørende betydning for den pågældende virksomhed, at den ansatte er omfattet af et af de beskyttede kriterier, fx at han eller hun har et bestemt etnisk tilhørsforhold.

Det er alene særlige forhold ved et konkret job, som kan berettige en dispensation efter § 6, stk. 2, fra forbuddet mod diskrimination og dermed legitimere, at der gives fortrinsret til

bestemte grupper. For at kunne fravige lovens forbud mod diskrimination skal der være tale om et objektive, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til arbejdets art eller de forhold, som arbejdet udføres under. Loven kræver således en individuel vurdering af den konkrete arbejdsfunktion, og efter § 6, stk. 2, skal det i den konkrete arbejdsfunktion være både sagligt og nødvendigt at stille krav til en medarbejders etnicitet, for at forskelsbehandlingen vil kunne være lovlig.

Disse krav vil ikke være opfyldt, hvis arbejdsgiveren af personlige årsager foretrækker personer af en bestemt etnisk oprindelse, politisk anskuelse eller lignende, ligesom bestemmelsen ikke umiddelbart kan anvendes i den situation, hvor en arbejdsgiver ønsker at målrette sin rekruttering eller uddannelse mod etniske minoriteter i medfør af en overordnet mangfoldigheds- eller ligebehandlingspolitik og dermed ønsker at give etniske minoriteter en vis fortrinsstilling.

Det følger af bemærkningerne til loven, at bestemmelsen kan være "relevant i situationer, hvor man ønsker, at der blandt de ansatte i social- og sundhedsforvaltningen eller i politiet også er personer med en særlig etnisk baggrund, eller hvor en person i en bestemt stilling yder personlig service til en specifik etnisk gruppe med det formål at fremme disses velfærd, og hvor denne service bedst ydes af en person fra den pågældende etniske gruppe."⁴⁹ Det er ikke et krav, at fortrinsret efter § 6, stk. 2, skal have en målsætning om at sikre etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet. De hjemlede dispensationer kan således også være til ulempe for etniske minoriteter. Det følger af, at dispensationerne kan indebære en fortrinsstilling af personer fra bestemte udvalgte etniske grupper frem for andre. I princippet kan dispensationerne dermed også indebære en fortrinsstilling af majoritetsbefolkningen i Danmark.

Bemærkningerne åbner op for et forholdsvist bredt anvendelsesområde for § 6, stk. 2. En opgørelse fra Beskæftigelsesministeriet viser dog, at der alene er behandlet fire sager om dispensation efter § 6, stk. 2, med relation til etnisk oprindelse og religion.⁵⁰

Der blev i 2004 og i 2011 givet dispensation til fjerkræslagterier, som ønskede at ansætte muslimer til at foretage halalslagting med henblik på eksport til de arabiske lande. Det var i begge sager Beskæftigelsesministeriets vurdering, at der var tale om et objektive, sagligt og relevant krav, og dispensationen blev i begge sager godkendt. En anden sag vedrørte en privat organisation, som fik dispensation til at kunne målrette rekrutteringen til en stilling som projektleder, der skulle kortlægge racistisk motiveret chikane og vold i udvalgte boligområder. Det blev anset for at være af afgørende betydning, at projektlederen havde samme etniske baggrund som de personer, der skulle medvirke i undersøgelsen.

Den sidste sag i Beskæftigelsesministeriets opgørelse vedrører en advokatvirksomhed, der ønskede at målrette sin rekruttering mod personer med flernational baggrund med henblik på at fremstå som samfundsansvarlig. Det var i denne sag Beskæftigelsesministeriets vurdering, at ønsket om dispensation primært bundede i imagemæssige årsager, og dispensationen blev på den baggrund afvist af ministeriet.

Dispensationen meddeles af det relevante ressortministerium, efter at Beskæftigelsesministeriet har udtalt sig.⁵¹ Der er ingen pligt for beskæftigelsesministeren til at offentliggøre givne dispensationer. De fremgår heller ikke af vejledningen til lov om forbud mod forskelsbehandling, hvis formål er at give arbejdsgivere og andre interesserede et redskab til at forstå, hvordan lovens regler skal bruges.⁵² Vejledningen er senest

opdateret i 2006. Det er således ikke muligt for arbejdsgivere at få kendskab til, hvilke konkrete dispensationer der er givet efter § 6, stk. 2. Uanset om der måtte være enkelte andre dispensationssager i systemet, som Beskæftigelsesministeriet ikke har bekræftet i sin opgørelse, må det antages, at der findes et ganske begrænset antal sager, hvor der er meddelt dispensation efter § 6, stk. 2. Det lave antal af søgte og meddelte dispensationer efter § 6, stk. 2, kan være udtryk for, at behovet for lovligt at kunne forskelsbehandle på grund af etnisk oprindelse er begrænset. Det kan også være udtryk for, at virksomhederne har ringe viden om dispensationsadgangen og/eller oplever den som værende for besværlig og bureaukratisk til, at de ønsker at søge. Hvad det lave tal skyldes, er det dog ikke muligt at udlede på baggrund af de data, instituttet har fået adgang til fra Beskæftigelsesministeriet.

Efter instituttets opfattelse bør der være nem adgang for offentligheden til at gøre sig bekendt med enkelt dispensationer. Dette vil medvirke til øget viden om formålet med og virkningen af § 6, stk. 2, og dermed om, hvornår det kan være relevant for en arbejdsgiver at søge om dispensation. Endvidere er der behov for en opdatering af vejledningen til forskelsbehandlingsloven, sådan at arbejdsgivere informeres tydeligt om muligheden for at søge dispensation og om, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at opnå en sådan.

3.1.3.2 Forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2 (positiv særbehandling på grund af andre kriterier end alder og handicap)

Forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, fastslår, at der i medfør af lov, bestemmelser med hjemmel i anden lov eller ved offentlig foranstaltning kan etableres positiv særbehandling. Bestemmelsen udgør en undtagelse fra det generelle diskriminationsforbud.

Positiv særbehandling kan dermed ske, hvor der er lovhjemmel, eller ved en offentlig foranstaltning.

Offentlige myndighedsinstansers adgang til positiv særbehandling omfatter efter § 9, stk. 2, personer af en bestemt race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller med en bestemt alder eller med handicap. Positiv særbehandling, der er iværksat med hjemmel i anden lov eller er iværksat af offentlige myndighedsinstanser, er således ikke ulovlig, hvis den har til formål at forbedre beskæftigelsesmulighederne for fx etniske minoriteter. Det gælder også, på trods af at et sådant tiltag direkte eller indirekte kan virke diskriminerende for majoritetsbefolkningen i Danmark.

Bestemmelsen har til formål at forhindre, at der opstår konflikt mellem forskelsbehandlingsloven og allerede planlagte og fremtidige projekter til fremme af ligebehandling, der iværksættes af en offentlig myndighed eller i øvrigt med hjemmel i anden lov. Det fremgår af bemærkningerne til § 9, stk. 2, at bestemmelsen er forholdsvis snæver.⁵³

Bestemmelsen giver hverken den offentlige eller private arbejdsgiver ret til selv at igangsætte særlige projekter eller tiltag, der indebærer, at man foretrækker fx en bestemt etnisk minoritet. Det er kun den offentlige i myndighedsrollen, som har mulighed for at iværksætte tiltag ved lov eller ved offentlig foranstaltning, der er målrettet mod etniske minoriteter. Uanset gode intentioner om at rette op på en ubalance på arbejdspladsen vil en privat eller offentlig arbejdsgivers individuelt iværksatte tiltag være udtryk for ulovlig positiv særbehandling.⁵⁴

I praksis kan det være vanskeligt at skelne mellem det offentlige som myndighed og

det offentlige som arbejdsgiver. Det kan derfor give anledning til tvivl, om en offentlig "instans" umiddelbart kan iværksætte konkrete offentlige foranstaltninger til fordel for etniske minoriteter efter myndighedshjemlen i § 9, stk. 2, eller om den offentlige "instans" som arbejdsgiver skal have hjemmel til at iværksætte aktive tiltag i anden lov eller ved anden offentlig foranstaltning. Som illustration af denne uklarhed kan nævnes den daværende Personalestyrelses vejledning fra 2001 om integration af etniske minoriteter på statens arbejdspladser. Vejledningen opfordrer til, at etniske minoritetsansøgere indkaldes til samtale i forbindelse med besættelse af stillinger. Denne vejledning nævnes i litteraturen som et eksempel på en foranstaltning knyttet til § 9, stk. 2.⁵⁵ Tilsvarende kan nævnes en vejledning fra Moderniseringsstyrelsen, der beskriver rammerne for at oprette særlige tidsbegrænsede stillinger til integration og oplæring inden for det offentlige. Vejledningen er udarbejdet i 2006 og har til formål at oprette integrations- og oplæringsstillinger, således at indvandrere og efterkommere med manglende sprogkundskaber og/eller manglende faglige kompetencer kan få arbejdspladserfaring og oplæringsforløb inden for det offentlige.⁵⁶ Da Moderniseringsstyrelsen og den daværende Personalestyrelse varetager statens opgaver som arbejdsgiver, kan det være vanskeligt at gennemskue, om der er tale om en offentlig foranstaltning omfattet af § 9, stk. 2, eller om der i realiteten er tale om en offentlig arbejdsgivers ulovlige positive særbehandling.

Som illustreret kan det således være ganske vanskeligt at få indblik i, hvad der nærmere skal forstås ved en offentlig foranstaltning efter § 9, stk. 2, og dermed hvilke typer aktive tiltag der lovligt kan iværksættes af det offentlige uden anden hjemmel. Det eneste eksempel på et lovligt tiltag efter § 9, stk. 2, som nævnes i vejledningen til forskelsbehandlingsloven,

handler om, at der i forlængelse af integrationsaftalen af 2002 blev etableret fem videnscentre for kompetenceafklaring af flygtninge og indvandrere.⁵⁷ Vejledningen er som nævnt senest opdateret i 2006.

Et andet eksempel på et beskæftigelsesfremmende initiativ, der målrettet fokuserer på etniske minoriteters arbejdsmarkedstilknytning, er "Entrepreneurship in Denmark". Initiativet arbejder for at fremme virksomhedsopstart, overlevelse og vækst blandt nydanske iværksættere og virksomhedsejere.⁵⁸

Ordningerne med videnscentre og entrepreneurship er eksempler på tiltag, som kan indebære fortrinsstilling af etniske minoriteter. Ordningerne ville derfor ikke være tilladte uden undtagelsesbestemmelsen i § 9, stk. 2.

Af nyere tiltag, som skal medvirke til at fremme beskæftigelsesmulighederne for etniske minoriteter, kan nævnes lov om integrationsgrunduddannelse (IGU). Lovens formål er at sikre en mulighed for arbejde og opkvalificering for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, hvis kvalifikationer og produktivitet endnu ikke opfylder kravene på det danske arbejdsmarked. I loven er der fastsat en bonus til private virksomheder, der ansætter en flygtning eller en familiesammenført til en flygtning i et integrationsgrunduddannelsesforløb.⁵⁹ Af bemærkningerne til loven fremgår det, at det er ministeriets vurdering, at de foreslåede regler om etablering af en integrationsgrunduddannelsesordning er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2.⁶⁰

Endvidere kan nævnes den nyindførte bonusordning i integrationslovens § 46, der kontant belønner de virksomheder, som ansætter flygtninge og familiesammenførte, der er kommet til Danmark inden for de sidste par år. Formålet er at sikre bedre rammer

for at modtage og integrere flygtninge og en styrket virksomhedsrettet indsats. Ordningen er vedtaget som et forsøg i en treårig periode gældende fra 1. juli 2016 og fungerer således, at der udbetales en bonus til private virksomheder, der ansætter flygtninge og familiesammenførte i ordinær beskæftigelse, de første to år efter at de pågældende er meddelt opholdstilladelse i Danmark. Det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium har i bemærkningerne til loven ikke forholdt sig til reglerne i forskelsbehandlingsloven, herunder undtagelsen i § 9, stk. 2, men det må antages, at der er tale om et tiltag omfattet heraf.⁶¹

Der består ikke nogen pligt for Beskæftigelsesministeriet eller andre fagministerier til at oplyse om de beskæftigelsesfremmende initiativer, der iværksættes med hjemmel i § 9, stk. 2, det være sig ved lov eller anden offentlig foranstaltning. Arbejdsgivere har derfor ikke mulighed for på en let og overskuelig måde at gøre sig bekendt med, hvilke lovbestemmelser og andre initiativer der findes, og som muliggør positiv særbehandling.

Der er efter instituttets opfattelse behov for, at alle gældende initiativer omfattet af § 9, stk. 2, gøres tilgængelige for offentligheden. På den måde vil reglerne om positiv særbehandling blive lettere at bruge, ligesom anvendelsesområdet formentlig vil kunne udvides. Dette kan ske ved en løbende opdatering af vejledningen til forskelsbehandlingsloven eller i en særskilt redegørelse, som gøres offentligt tilgængelig på fx Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.

3.1.3.3 Forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3 (positiv særbehandling af ældre og personer med handicap)

Forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3, indeholder en adgang til positiv særbehandling af ældre og personer med handicap.

Forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3, adskiller sig som undtagelsesbestemmelse fra forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, ved at den positive særbehandling ikke kræver anden hjemmel end § 9, stk. 3, når det handler om at forbedre beskæftigelsesmulighederne for ældre lønmodtagere og lønmodtagere med handicap.

Den positive særbehandling skal have til formål at fremme beskæftigelsesmulighederne eller med andre ord at tiltrække og fastholde ældre lønmodtagere og personer med handicap. Bestemmelsen kan fx bruges til at etablere seniorordninger i form af særlige incitamentsordninger, hvor ældre medarbejdere tilbydes målrettede goder for at udskyde deres afgang fra arbejdsmarkedet. Tilsvarende kan der tilbydes særlige ordninger til medarbejdere med handicap for at sikre, at de fastholdes i deres ansættelse. Bestemmelsen kan derimod ikke bruges til at give ældre medarbejdere en særlig økonomisk kompensation for at få dem til at gå hurtigere på pension.

Der er ikke ubegrænset adgang for arbejdsgivere til at give personer med handicap og ældre medarbejdere fortrin efter § 9, stk. 3. Det fremgår af det bagvedliggende beskæftigelsesdirektivs artikel 6, stk. 2. Det fremgår også af retspraksis fra EU-Domstolen vedrørende positiv særbehandling af kvinder, at en række EU-retlige principper skal opfyldes, for at positiv særbehandling kan iværksættes af individuelle arbejdsgivere. Disse EU-retlige krav skal også opfyldes, når det handler om at fortrinsstille ældre medarbejdere og medarbejdere med handicap efter § 9, stk. 3. Som gennemgået i kapitel 2.5.2 skal fortrin for ældre lønmodtagere og lønmodtagere med handicap således opfylde følgende proportionalitetsprincipper for at være lovlige:

- Har den konkrete særbehandling et legitimt formål om at fremme ligebehandling på arbejdsmarkedet?

- Er den konkrete særbehandling et egnet middel til at nå dette mål?
- Kan særbehandlingen begrundes konkret i det enkelte tilfælde? Fortrinsstilling må med andre ord ikke ske automatisk.

Bestemmelsen åbner op for, at arbejdsgivere i en rekrutteringssituation kan beslutte, at alle ældre ansøgere og alle ansøgere med handicap skal indkaldes til en jobsamtale. En arbejdsgiver kan også i en ansættelsessituation vælge at lægge vægt på en ansøgers alder eller handicap i valget mellem to lige kvalificerede ansøgere. Men alderskriteriet kan ikke legitimere ansættelse af ældre frem for mere kvalificerede og yngre kandidater. Tilsvarende kan handicapkriteriet ikke legitimere ansættelse af en person med handicap frem for en mere kvalificeret kandidat uden handicap. Der må heller ikke være automatik i rekrutteringsprocessen, således at ældre ansøgere med lige kvalifikationer (i forhold til yngre ansøgere) altid foretrækkes.

Adgangen til decideret positiv særbehandling efter § 9, stk. 3, er således relativt snæver, når det handler om rekruttering. I praksis er den typisk mere relevant under ansættelsen i forhold til at fastholde ældre medarbejdere i deres ansættelse. Det kan ske gennem senior- og incitamentsordninger, der giver særlige privilegier til ældre medarbejdere, som udsætter deres afgang fra arbejdsmarkedet. Tilsvarende i forhold til medarbejdere med handicap, hvor der ud over rimelige tilpasninger i forhold til det konkrete job efter § 2 a i forskelsbehandlingsloven kan være behov for positiv særbehandling for at fastholde medarbejdere med handicap i deres ansættelse. Hvis de konkrete tiltag formodes at forbedre de ældre medarbejders muligheder for at blive på arbejdsmarkedet, antages der at være vide rammer for den positive særbehandling. Tilsvarende gælder for medarbejdere med handicap.⁶²

I forhold til stillinger i den offentlige sektor gælder en yderligere fortrinsadgang for personer med handicap. Det følger af § 3 i lov om kompensation til handicappede i erhverv mv., at en person, der på grund af et handicap har vanskeligt ved at få beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked, har fortrinsadgang til ledige stillinger hos offentlige arbejdsgivere, bevilling til studepladser mv. og tilladelse til taxikørsel, hvis vedkommende er lige så kvalificeret som de øvrige ansøgere. Hvis en ansøger i sin ansøgning har gjort opmærksom på, at han eller hun har et handicap, er arbejdsgiver forpligtet til at indkalde personen til en ansættelsessamtale. Tilsvarende hvis jobcentret retter henvendelse til en offentlig arbejdsgiver om, at fortrinsadgangen skal anvendes.

I praksis sikres fortrinsadgangen efter lov om kompensation til handicappede i erhverv således ved en ret til en ansættelsessamtale samt en ret til forhandling gennem jobcentret i de tilfælde, hvor ansøgeren med handicap ikke får den søgte stilling. Der er med andre ord ikke tale om en ret til ansættelse, hvis man som ansøger med handicap er lige så kvalificeret som andre jobansøgere. Der er alene tale om en ret til ansættelsessamtale.

Det er instituttets opfattelse, at en udvidelse af forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3, til ud over at omfatte alder og handicap også at omfatte race og etnisk oprindelse vil øge muligheden for arbejdsgiveres frivillige aktive tiltag til fremme af beskæftigelsesmulighederne for etniske minoriteter. En sådan ændring vil fx medføre, at arbejdsgivere lovligt vil kunne iværksætte målrettede førlederkurser for medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, under forudsætning af at kurserne ikke efterfølgende giver automatisk adgang til lederstillinger.

3.1.4 OPSAMLING

Aktive tiltag anvendes som overordnet begreb for den række af tiltag og initiativer, som iværksættes for at sikre lige muligheder på arbejdsmarkedet for etniske minoriteter og de øvrige omtalte grupper. Aktive tiltag kan således i praksis omfatte en række forskellige initiativer over et meget bredt spektrum.

I den bløde ende er der tiltag, som ikke indebærer nogen form for fortrinsstilling af etniske minoriteter. Det kan fx være utraditionel annoncering og rekruttering. I den hårde ende er der initiativer, som handler om at fortrinnsstille. Positiv særbehandling for at sikre etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet er imidlertid kun lovlig, når det sker med hjemmel i § 9, stk. 2. Der består ikke nogen pligt for Beskæftigelsesministeriet eller andre ressortministerier til at gøre alle initiativer omfattet af § 9, stk. 2, tilgængelige for offentligheden. Arbejdsgivere har derfor ikke mulighed for på en let og overskuelig måde at gøre sig bekendt med, hvilke lovbestemmelser og andre initiativer der findes, og som muliggør positiv særbehandling.

For konkrete offentlige og private arbejdsgivere følger det af § 9, stk. 3, at det alene vil være lovligt at fortrinnsstille, når der er tale om ældre personer og personer med handicap – og udelukkende med henblik på at sikre deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Bestemmelsen omfatter ikke etniske minoriteter.

Endnu mere indskrænket er muligheden for lovligt at lave forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse eller en af de andre diskriminationsgrunde ved at indhente en dispensation fra forbuddet mod forskelsbehandling. Der gælder således for både offentlige og private arbejdsgivere en undtagelsesbestemmelse i § 6, stk. 2, som muliggør, at man i konkrete situationer på baggrund af en konkret arbejdsfunktion

kan stille krav til en medarbejders etnicitet. Formålet er her at efterkomme et reelt behov i en konkret arbejdsfunktion og ikke nødvendigvis at ville fremme lige muligheder i adgangen til arbejdsmarkedet. Der meddeles imidlertid ganske få dispensationer, og de givne dispensationer er ikke tilgængelige for offentligheden, således at arbejdsgivere kan støtte ret på dem.

I praksis kan det således være vanskeligt for danske arbejdsgivere at iværksætte aktive tiltag for at fremme etniske minoriteters reelle ligebehandling på arbejdsmarkedet. Mere gennemsigtighed omkring reglerne og deres anvendelsesområde ville gøre det lettere for arbejdsgivere at bruge dem.

3.2 RAPPORTERINGSFORPLIGTELSE OMKRING SAMFUNDSANSVAR OG MANGFOLDIGHED

3.2.1 ÅRSREGNSKABSLOVEN OM SAMFUNDSANSVAR

Siden 2009 har de cirka 1.200 største virksomheder i Danmark efter årsregnskabslovens § 99 a været forpligtet til at redegøre for deres arbejde med samfundsansvar. Siden regnskabsåret 2013 har virksomhederne efter årsregnskabsloven, § 99 a, stk. 3, også skullet redegøre specifikt for deres arbejde med at respektere menneskerettighederne.

Rapporteringsforpligtelsen kan være relevant i forhold til etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet. Det følger af, at forpligtelsen til at rapportere om menneskerettigheder i praksis ofte vil få danske virksomheder til at rapportere om deres medarbejdere, herunder virksomhedernes aktive arbejde med at sikre medarbejdernes lige muligheder og beskyttelse mod diskrimination. Forpligtelsen går imidlertid på menneskerettigheder generelt, og der er ikke en specifik forpligtelse til at rapportere om ligebehandling og mangfoldighed.

Et nyt EU-direktiv om ikkefinansiel rapportering og rapportering om mangfoldighed har ført til, at der i maj 2015 blev vedtaget en ændring af årsregnskabslovens § 99 a.⁶³ Den ændrede rapporteringsforpligtelse træder delvist i kraft i 2016 og udrulles fuldt i 2018. Den aktuelle forpligtelse til at rapportere om samfundsansvar beskrives summarisk i det følgende, mens EU-direktivet og ændringen af § 99 a vil blive beskrevet kort i næste afsnit.

Årsregnskabslovens aktuelle rapporteringspligt om samfundsansvar omfatter virksomheder i regnskabsklasse C samt børsnoterede virksomheder og statslige aktieselskaber i regnskabsklasse D.

Virksomheder, som er omfattet af rapporteringskravet, skal oplyse om:

- **Politikker:** Virksomhedens politikker for samfundsansvar, herunder specifikt politikker vedrørende respekt for menneskerettigheder og reduktion af klimapåvirkninger.
- **Aktiviteter:** Hvordan virksomheden omsætter sine politikker til handling.
- **Resultater:** Hvad er opnået som følge af arbejdet med samfundsansvar, samt eventuelle forventninger til arbejdet fremover.

Det er vigtigt, at der er konsistens og sammenhæng i rapporteringen, og at der redegøres for alle tre niveauer i lovkravet (politikker, aktiviteter og resultater). Hvis virksomheden redegør for sin politik omkring menneskerettigheder, skal der også redegøres for aktiviteter og resultater vedrørende menneskerettigheder.

Hvis virksomheden ikke har formuleret politikker for samfundsansvar, herunder politikker for respekt for menneskerettigheder og reduktion af klimapåvirkninger, skal dette oplyses i ledelsesberetningen. Redegørelsen for samfundsansvar skal placeres i ledelses-

beretningen i virksomhedens årsrapport. CSR-rapporten bliver på den måde en del af det årsregnskab, som virksomheder hvert år udarbejder og fremsender til Erhvervsstyrelsen, hvor det offentliggøres.⁶⁴

Alternativt kan redegørelsen placeres i en supplerende beretning til årsrapporten eller på virksomhedens hjemmeside som en separat bæredygtigheds- eller CSR-rapport. Det skal fremgå af ledelsesberetningen, hvor redegørelsen er placeret.

Hvis en virksomhed har tilsluttet sig FN's Global Compact om ansvarlig virksomhedsadfærd⁶⁵ eller de FN-støttede principper for ansvarlige investeringer (PRI),⁶⁶ kan virksomheden også i sin ledelsesberetning henvise til den fremskridtsrapport, som udarbejdes til Global Compact eller til PRI. FN's Global Compact indeholder et konkret princip om, at virksomheder skal respektere retten til ikkediskrimination.

Manglende overholdelse af forpligtelserne til at rapportere om samfundsansvar er ikke underlagt bødestraf. Revisor er imidlertid forpligtet til at afgive udtalelse om, hvorvidt virksomhedens oplysninger i ledelsesberetningen er i overensstemmelse med årsregnskabet. Ifølge Erhvervsstyrelsen betragtes det som en væsentlig mangel, hvis en virksomhed ikke forholder sig til kravene om redegørelse for samfundsansvar, og sådanne væsentlige mangler er revisor forpligtet til at medtage i sin udtalelse.⁶⁷

3.2.2 EU-DIREKTIV OM IKKEFINANSIEL RAPPORTERING OG OM MANGFOLDIGHED

Som nævnt ovenfor blev der i oktober 2014 vedtaget et EU-direktiv om ikkefinansiel rapportering og rapportering om mangfoldighed.⁶⁸ Direktivet har til formål at sikre øget gennemsigtighed i store børsnoterede virksomheder og statslige aktieselskaber,

at øge mangfoldigheden i bestyrelser og direktion samt at øge relevansen, konsistensen og sammenligneligheden af ikkefinansielle oplysninger.

Efter direktivets artikel 19 a skal virksomheder offentliggøre oplysninger om politikker, resultater og risici på områder som miljø, sociale spørgsmål og personaleforhold, respekt for menneskerettighederne, bekæmpelse af korruption og bestikkelse samt mangfoldighed i direktion og bestyrelse. Som eksempler på oplysninger om sociale og personalemæssige anliggender nævner præambel nr. 7 i direktivet oplysninger om de tiltag, der er truffet for at sikre ligestilling.

Direktivet har som nævnt ført til en dansk lovændring af § 99 a i årsregnskabsloven om samfundsansvar.⁶⁹ Lovkravet implementeres i forskellige tempi, hvilket betyder, at kravene varierer for de omfattede virksomheder over de kommende år frem til 2018. Ud over at redegøre for miljø, klima, sociale forhold og medarbejderforhold, respekt for menneskerettigheder, antikorrupition og bestikkelse er der nye krav til typen af oplysninger, der skal gives. Redegørelsen udvides fra et fokus på politik, handling og resultat til i fremtiden også at omfatte virksomhedens forretningsmodel, processer for nødvendig omhu, vurdering af risici og nøgleindikatorer.

Ud over at forpligte virksomhederne til at rapportere om samfundsansvar forpligtes virksomhederne i direktivet til at beskrive deres mangfoldighedspolitik. Det fremgår af direktivets artikel 20, som forpligter virksomhederne til at redegøre for oplysninger om mangfoldighedspolitikken, som anvendes i forbindelse med den enkelte virksomheds administrations-, ledelses- og tilsynsorganer for så vidt angår "f.eks. alder, køn eller uddannelsesmæssige og erhvervsmæssige baggrunde."

Etnisk eller national oprindelse er således ikke medtaget som mangfoldighedsparametre i direktivets artikel 20. Alder, køn eller uddannelsesmæssige og erhvervmæssige baggrunde beskrives kun som eksempler, og mangfoldighedsparametrene er i det hele taget ikke udtømmende beskrevet. Rapporteringsforpligtelsen for den enkelte virksomhed indebærer ydermere, at målene for mangfoldighedspolitikken beskrives, at det beskrives, hvordan politikken er blevet gennemført, samt ikke mindst politikens resultater i løbet af rapporteringsperioden.

Den daværende danske regering valgte **ikke** at fremsætte lovforslag til implementering af den del af direktivet i artikel 20, der handler om rapporteringsforpligtelse på mangfoldighedsområdet. Ifølge den daværende regering er de allerede gældende danske forpligtelser på området tilstrækkelige til at opfylde direktivets krav. Det handler om årsregnskabslovens regler i § 99 b i forhold til fastsættelse af måltal og politikker for det underrepræsenterede køn i virksomhedernes øverste ledelser samt om Anbefalingerne for God Selskabsledelse, der retter sig mod børsnoterede selskaber, og som indeholder anbefalinger omkring mangfoldighed.

Ifølge den daværende regering er direktivets krav til mangfoldighed udtryk for en fleksibel model, hvor virksomhederne selv kan bestemme, hvilke mangfoldighedskriterier man vil lave politikker på, og på den baggrund vil der ikke blive lavet yderligere regulering på området.⁷⁰ Erhvervs- og vækstministeren udtalte således til Folketingets Europaudvalg: "Jeg vurderer derfor umiddelbart, at Danmark allerede lever op til direktivet om mangfoldighed, hvorfor jeg ikke forventer, at der vil være behov for at lave lovgivningsmæssige ændringer på grund af denne del af direktivet."⁷¹

Direktivet har således ikke givet anledning til, at der er blevet stillet forslag om indførelse af lovgivningsmæssige forpligtelser i forhold til virksomhedernes arbejde med ligebehandling og lige muligheder for etniske minoriteter.

Efter instituttets opfattelse bør virksomheder omfattet af årsregnskabslovens § 99 a i forlængelse af deres allerede eksisterende forpligtelse til at rapportere om samfundsansvar eksplicit pålægges at rapportere om deres aktiviteter i relation til ligebehandling af etniske minoriteter. Dette vil også være i overensstemmelse med det nye EU-direktiv om ikkefinansiel rapportering og om mangfoldighed.

3.3 KONKLUSION

Forskelsbehandlingsloven sætter en række begrænsninger for iværksættelse af aktive tiltag, når det handler om etniske minoriteter. For ældre og personer med handicap er der mere vide rammer.

Efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, kan der ved lov eller offentlig foranstaltning iværksættes tiltag for at fremme etniske minoriteters ligebehandling. I praksis er det imidlertid uklart, hvad der skal forstås ved en offentlig foranstaltning, og dermed hvilke aktive tiltag det offentlige i sin rolle som myndighed kan iværksætte.

Der består ikke nogen pligt for Beskæftigelsesministeriet eller andre ressortministerier til at gøre meddelt enkeltdispensationer efter § 6, stk. 2, og initiativer omfattende af § 9, stk. 2, tilgængelige for offentligheden. Arbejdsgivere har derfor ikke mulighed for på en let og overskuelig måde at gøre sig bekendt med, hvilke lovbestemmelser og andre initiativer der findes, og som muliggør positiv særbehandling.

Dansk ret indeholder ingen forpligtelser for hverken offentlige eller private arbejdsgivere

til at iværksætte aktive tiltag for at fremme etniske minoriteters reelle lighed på arbejdsmarkedet. Offentlige og private arbejdsgivere kan ikke selv iværksætte aktive tiltag i form af positiv særbehandling af etniske minoriteter. I forhold til ældre personer og personer med handicap har arbejdsgivere efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3, et større råderum til at iværksætte positiv særbehandling for at sikre deres arbejdsmarkedstilknytning.

Arbejdsgivere, som frivilligt gennem ligebehandlings- og mangfoldighedsprogrammer ønsker at iværksætte aktive tiltag for at fremme etniske minoriteters reelle lighed, møder således i praksis en række barrierer for deres arbejde.

De 1.200 største danske virksomheder er efter årsregnskabsloven forpligtet til at rapportere om deres politikker for samfundsansvar og herunder deres politikker for menneskerettigheder. Forpligtelsen går på menneskerettigheder generelt. I praksis vil forpligtelsen til at rapportere om samfundsansvar i årsregnskabslovens § 99 a omfatte de danske virksomheders samfundsansvarlige arbejde i forhold til medarbejderne. Derfor vil ligebehandling og medarbejdermangfoldighed i mange tilfælde indgå i virksomhedernes rapportering. Men der er ingen retlig forpligtelse hertil, da den aktuelle rapporteringsforpligtelse går på respekt for menneskerettigheder generelt og ikke specifikt på ligebehandling af etniske minoriteter.

PRAKSISERFARINGER FRA DANSKE ARBEJDSPLADSER

4.1 INDLEDNING

Dette kapitel undersøger et udvalg af danske virksomheders erfaringer med aktive tiltag for etniske minoriteter. Det sker gennem både en kvantitativ og kvalitativ kortlægning. Kapitlet undersøger også, hvordan virksomheder forstår og forholder sig til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv., som udstikker de rammer, der gælder for at iværksætte aktive tiltag i Danmark.

Til den kvantitative kortlægning har vi udsendt et spørgeskema til alle 98 kommuner, de 80 statslige ministerier og styrelser og de 99 største danske private virksomheder om deres arbejde med aktive tiltag for etniske minoriteter. Som beskrevet i kapitel 1.4.2.1 er svarprocenten på spørgeskemaet samlet på 56 procent. Opdelt på arbejdspladstyper er svarprocenten følgende: kommuner (67 kommunale arbejdspladser) = 68 procent, statslige arbejdspladser (55 statslige arbejdspladser) = 69 procent, private arbejdspladser (34 private arbejdspladser) = 34 procent.

Når der i det følgende refereres til, at fx 53 procent af de kommunale arbejdspladser har iværksat aktive tiltag, så indebærer det, at det er 53 procent af de 67 kommuner, som har besvaret spørgeskemaet, der har iværksat aktive tiltag.

Derudover har vi lavet en begrænset kvalitativ undersøgelse, hvor tre danske virksomheder er blevet interviewet om deres arbejde med aktive tiltag for etniske minoriteter og deres

overvejelser i den forbindelse. Der er valgt en privat virksomhed, en kommunal arbejdsplads og en statslig arbejdsplads, der alle tre på et tidspunkt har vundet MIAPRISSEN, der er en pris for mangfoldighed i arbejdslivet. Derfor har de tre arbejdspladser alle arbejdet konkret med etnisk ligebehandling og mangfoldighed. De tre arbejdspladser er også valgt for at illustrere perspektiver fra forskellige dele af arbejdsmarkedet. Arbejdspladserne er ISS Facility Services A/S, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune og Forsvaret. De er ikke repræsentative for hver sin del af arbejdsmarkedet og skal således alene betragtes som illustrerende cases. De problemstillinger, arbejdspladserne rejser, og de erfaringer, arbejdspladserne har gjort sig, ligger i tråd med de erfaringer, der tegner sig i svarene på spørgeskemaet, samt i det kendskab, som Institut for Menneskerettigheder mere generelt har til danske arbejdspladers indsats på området.

Foruden de tre danske arbejdspladser er også den svenske virksomhed Axel Johnson blevet interviewet for at perspektivere de danske erfaringer fra et svensk praksissynspunkt.

Undersøgelsen er struktureret omkring en række temaer, der bliver præsenteret i følgende rækkefølge i dette kapitel:

- Erfaringer og udfordringer med konkrete aktive tiltag for at fremme ligebehandling af etniske minoriteter, herunder årsager til,

at arbejdspladser ikke foretager sig noget aktivt.

- Erfaringer med aktive tiltag i forhold til andre diskriminationsgrunde – primært erfaringer fra kønsområdet.
- Arbejdspladsernes forståelse af forskelsbehandlingsloven og klarheden omkring lovens rammer for aktive tiltag.
- Arbejdspladsernes perspektiver på etablering af forpligtelser til at iværksætte aktive tiltag for at fremme etnisk ligebehandling og deres bud på, hvad der motiverer og skaber drivkraft for succesfuldt arbejde med aktive tiltag.

4.2 EKSEMPLER PÅ AKTIVE TILTAG FOR ETNISKE MINORITETER

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 43 procent af de arbejdspladser, som har besvaret spørgeskemaet, har iværksat aktive tiltag for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet. Når man bryder tallet op, viser det sig, at procentsatsen er højest, når det handler om kommunale arbejdspladser (53 procent), mens den ligger på 44 procent for de private virksomheder og 33 procent for de statslige arbejdspladser.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der er mange forskellige typer af aktive tiltag for etniske minoriteter. Det mest gængse tiltag falder ind under "Politikker og strategier for etnisk ligebehandling". Her svarer hele 92 procent af de private virksomheder, der har en indsats, at de har en politik/strategi på området, mens det tilsvarende gælder for 59 procent af de kommunale og 50 procent af de statslige arbejdspladser.

En tredjedel af de private virksomheder, som har besvaret spørgeskemaet, har også handlingsplaner på området. Af andre tiltag, som både private virksomheder og de

kommunale og statslige arbejdspladser har beskrevet, kan nævnes: måltal, målrettet rekruttering, mangfoldighedstræning for ledere og/eller medarbejdere, mainstreaming, årligt mangfoldighedsregnskab samt opkvalificering af sprogkunderskaber. Disse tiltag er alle at betegne som "bløde tiltag", der som udgangspunkt kan iværksættes uden offentlig foranstaltning eller særlig lovhjælp.

Nedenfor er der nævnt forskellige tiltag, som er udbredte i Danmark, og som virksomhederne i undersøgelsen har haft konkrete erfaringer med.

Måltal er et anvendt tiltag i forhold til etniske minoriteter, da et måltal udstikker en klar og letforståelig vision om at ændre sammensætningen af medarbejderstaben til at blive mere etnisk mangfoldig. I spørgeskemaundersøgelsen arbejder 25 procent af de private arbejdspladser, som havde besvaret spørgeskemaet, med etniske måltal, ligesom 55 procent af de kommunale og 22 procent af de statslige arbejdspladser gør.

I 2005 besluttede staten at anvende måltal, således at personalesammensætningen på statens arbejdspladser så vidt muligt skulle afspejle arbejdsstyrkens sammensætning. Statens måltal for andelen af etniske minoriteter fra ikkevestlige lande blev sat til 4 procent. Fra 2005 og frem til 2014 steg andelen af statsansatte etniske minoriteter fra ikkevestlige lande fra 2 procent til 3,6 procent.⁷²

Det følger af en trepartsaftale fra 2007, at kommunerne skal opstille måltal for, hvor stor en andel af de kommunale medarbejdere der skal være indvandrere eller efterkommere med ikkevestlig baggrund. Den enkelte kommune beslutter selv sine egne måltal, som hvert år evalueres af Kommunernes Landsforening.⁷³ Formålet med måltallene er, at kommunens ansatte i videst muligt omfang afspejler det

omkringliggende samfund. Den enkelte kommune skal tage udgangspunkt i den region, som kommunen ligger i, når den skal fastsætte måltal for andelen af indvandrere eller efterkommere med ikkevestlig baggrund.

Som eksempler kan nævnes, at både Odense, Aarhus og Københavns Kommune – uden nødvendigvis at have fastsat konkrete måltal – har en målsætning om, at sammensætningen af medarbejdere generelt skal afspejle borgersammensætningen i de respektive kommuner. I det følgende redegøres der kort for, hvordan det går med opfyldelsen af denne målsætning i landets tre største kommuner:

I Odense Kommune i 2015 har 15,1 procent af borgerne udenlandsk baggrund (4,4 procent vestlig; 10,7 procent ikkevestlig). Blandt ansatte i Odense Kommune i 2014 har 9,0 procent af de ansatte udenlandsk baggrund (2,6 procent vestlig; 6,4 procent ikkevestlig).⁷⁴

På baggrund af borgersammensætningen i Aarhus Kommune i 2013 var måltallet for ansatte med etnisk minoritetsbaggrund i faste stillinger i kommunen 11,6 procent. Den 1. november 2015 udgjorde ansatte med etnisk minoritetsbaggrund 6,3 procent af det samlede antal normerede fuldtidsstillinger, og der manglede således 5,3 procentpoint for at opfylde målsætningen i Aarhus Kommunes integrationspolitik.⁷⁵

I 2013 var andelen af borgere i arbejdsstyrken i Københavns Kommune med anden etnisk baggrund end dansk på 7,3 procent for vestlige lande og 11,5 procent for ikkevestlige lande. I 2015 var antallet af medarbejdere med anden etnisk oprindelse end dansk i Københavns Kommune 3,9 procent for vestlige lande og 13,8 procent for ikkevestlige lande.⁷⁶

Ud over måltal for etniske minoriteter har staten og kommunerne arbejdet med

andre foranstaltninger for at fremme etnisk ligebehandling, blandt andet integrations- og oplæringsstillinger⁷⁷ og anonymisering af ansøgers etnicitet.⁷⁸

Flere arbejdspladser nævner, at måltal og overblik over medarbejdersammensætning via datakørsel er en katalysator for at iværksætte yderligere målrettede og konkrete tiltag for etniske minoriteter. Det belyses af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF) i Københavns Kommune og af ISS i følgende eksempler.

Eksempel: Måltal og førlederprogram for etniske minoriteter i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune (BIF)

Københavns Kommune har som arbejdsplads en overordnet målsætning om at ville afspejle befolkningens etniske sammensætning i Københavnsområdet. I øjeblikket udgør etniske minoriteter fra ikkevestlige lande som ovenfor beskrevet 11,5 procent af Københavns befolkning. Hele BIF ligger i gennemsnit på 11,7 procent medarbejdere med ikkevestlig baggrund og dermed over måltallet. Som samlet arbejdsplads ligger Københavns Kommune også godt over måltallet med 13,8 procent medarbejdere med ikkevestlig baggrund.⁷⁹

Medarbejdersammensætningen i BIF opgøres på forskellige niveauer, hvilket gør tallene mere vedkommende for de enkelte afdelinger. Selve forvaltningen i BIF ligger langt under BIF's samlede måltal med en andel på kun 6,3 procent medarbejdere med ikkevestlig baggrund. BIF ser det som en mulig forklaring, at forvaltningen er en meget akademikertung arbejdsplads. BIF har på den

baggrund sammenlignet sig med den del af den københavnske befolkning, som har en akademisk uddannelse, for at kunne vurdere, om de i forvaltningen afspejler omgivelserne. Dette har resulteret i en ny lokal målsætning i BIF's forvaltning på 6,6 procent medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund. På den måde arbejder de enkelte dele af BIF på konkret vis videre med den overordnede kommunale målsætning for andelen af medarbejdere med ikkevestlig baggrund.

Derudover arbejder BIF også med målsætninger for etnicitet i de forskellige ledelseslag. Måltal og de dertilhørende datagrundlag, der måler på udviklingen, sætter gang i diskussioner og konkrete initiativer for at fremme ligebehandling og øge etnisk mangfoldighed:

”Vi lever fint op til den overordnede målsætning i kommunen, men det gør vi ikke på lederniveau. Vi undrede os over, at der ikke var ledere med etnisk minoritetsbaggrund, og ville gøre noget konkret. Derfor iværksatte vi et særligt førledertiløb for etniske minoriteter. Da vi lancerede initiativet, skrev vi netop, at det ikke handler om positiv særbehandling, men om ligebehandling. Vi skal arbejde med rammerne og de skjulte barrierer, så vi sikrer, at flere kvalificerede søger.

Vi angreb det to steder fra – både fra kandidaterne, der skulle søge, og fra dem, der træffer beslutning om ansættelse (lederne).”

Eksempel: Et førledertiløb om ”Mesterlære” i ISS Facility Services A/S (2009)

Blandt medarbejderne i ISS var der i 2008 45 procent etniske minoriteter, mens det tilsvarende tal blandt lederne kun var 8 procent. ISS fastsatte et mål om i 2011 at have 300 ledere med etnisk minoritetsbaggrund, svarende til cirka 30 procent af alle lederne. For at få flere ledere med minoritetsbaggrund igangsatte ISS i 2008 en førledertiløb kaldet ”ISS Mesterlære” for medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, som havde lyst og potentiale til at blive ledere.⁸⁰

ISS Mesterlære var et forløb på seks uger, hvor nydanske medarbejdere blev taget ud af driften for tre dage om ugen at komme i lære hos en erfaren ISS-leder og derudover deltage i to dages klasseundervisning. Uddannelsen var således en kombination af teori og praksis, som gav nydanske medarbejdere et indblik i, hvad det kræver at være arbejdsleder i ISS. Gennem forløbet fik medarbejderne blandt andet undervisning i kommunikation, ledelse, kundeservice, IT og dansk. Forløbet var medvirkende til, at ISS i dag har 16 procent ledere med etnisk minoritetsbaggrund.⁸¹

ISS udtaler selv om initiativet:

”Vi stillede os selv spørgsmålet: Har vi nogenlunde lige så mange ledere med etnisk minoritetsbaggrund som i medarbejderstaben? For vi vil gerne have, at alle skal have nogenlunde lige chancer. Og er der gennem-sigtighed i vores ledelsesstruktur? Man skal give alle folk chancen. Så kan man sige, at hvis der er en gruppe, der har en svagere uddannelse, så bliver det aldrig fuldstændig forholdsvis. Men vi skal bare kunne mærke efter, tage en temperaturmåling hos os selv, og spørge: Er det, fordi de ikke har kompetencerne? Eller er det, fordi vi ikke ser de etniske minoriteter? Har vi en bias i vores udvælgelsesprocedurer? Er det noget

internt, der gør det, eller er de ikke gode nok? Så nu sætter vi fokus på at spotte de talenter, der er. Vi sætter lederne til at se efter, og så sætter vi dem på noget uddannelse, og hvis de så ikke flytter sig, så må vi se på andre parametre. Men nu flyttede det sig med initiativet "Mesterlære", så vi fangede jo et eller andet."

Måltal bruges også af virksomheder i Sverige. Et meget ambitiøst måltal på lederniveau findes i den svenske virksomhed Axel Johnson:

"We started by setting a target for international background a little more than a year ago: in 2020, we have as an aim that 20 percent of all our managers must have an international background. What we mean by that is; that either you are born abroad, or your parents are born abroad. You can also be the first generation of immigrants so to say. We are quite far away from that target now, but we are about halfway there. About 8-10 percent of our managers have an international background." (Axel Johnson)

Axel Johnson ser en meget klar sammenhæng mellem måltallet for ledelsen og de øvrige medarbejders etniske sammensætning. På den måde driver deres måltal for ledelsens sammensætning også deres tiltag med at øge den etniske diversitet blandt medarbejderne generelt:

"You have to have a certain percentage of your employees coming from an international background; otherwise, you don't have a recruitment base to grow managers from. You have to have a platform, and the platform is the big challenge. If I remember correctly 17 percent of our employees have an international background, so we need to

increase that as well. We have to work on two levels – employee level and top management level." (Axel Johnson)

Da en etnisk homogen medarbejdergruppe som rekrutteringsbase netop kan være en barriere for at øge den etniske mangfoldighed i ledelsen, arbejder mange arbejdspladser på i første omgang at øge andelen af medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund. Det kan som i Forsvarets tilfælde være med til at søsætte initiativer for rekruttering af flere etniske minoriteter. Forsvaret er en stor statslig arbejdsplads, der har haft betydelige udfordringer med at rekruttere etniske minoriteter. Statens måltal på 4 procent er langt over de nuværende 1,1 procent medarbejdere i Forsvaret med en ikkevestlig baggrund. Der er nogle specifikke udfordringer, der gør, at Forsvaret har svært ved at rekruttere etniske minoriteter. For at rykke ved den lave procentsats har Forsvaret igangsat en række forskellige aktive tiltag i den bløde ende, herunder en ambassadørordning, der består af cirka 130 – typisk yngre – personer ansat i Forsvaret.

"De er ment som rollemodeller, der kan gå ud og rekruttere folk, især på uddannelsesinstitutioner. De har et fast job ude i strukturen, men har så helliget sig at få fri 4-5 dage om året, hvor de er ude og stå ved stande og messer. Og de kan forhåbentlig lettere associere sig med de udfordringer og spørgsmål, der kunne komme fra de potentielle rekrutterede, som vi gerne vil gøre os lækre over for. De er også både kvinder og mænd."

De forskellige initiativer beskrevet ovenfor illustrerer, at arbejdspladser, som arbejder med aktive tiltag, typisk iværksætter mere bløde tiltag, der ikke udgør decideret positiv forskelsbehandling. Mange arbejdspladser

bruger en opgørelse over medarbejdernes etniske sammensætning, som de får lavet af Danmarks Statistik, til at lokalisere skævvridninger i etniske minoriteters repræsentation. Den viden, som disse data giver, er med til at målrette, hvor og hvilke aktive tiltag der skal iværksættes. De praktiske udfordringer ved dataindsamling bliver behandlet i afsnittet nedenfor – ”Erfaringer med effekt- og resultatmåling”.

4.3 ÅRSAGER TIL IKKE AT GØRE NOGET

Det er et tilbagevendende tema i flere interviews og en generel erfaring fra instituttets mangeårige dialog med danske arbejdspladser, at det er en svær balance for arbejdspladserne at have en overordnet vision om lige muligheder og samtidig arbejde med aktive tiltag, der sætter særligt fokus på enkelte minoriteter. Vanskeligheden kan medføre, at virksomheder undlader at begive sig ind i arbejdet med aktive tiltag. Dilemmaet hænger sammen med, at der for at skabe lige muligheder kan opstå et unødigt fokus på selve det at have en anden etnisk baggrund end dansk. Tilgangen kan opleves stigmatiserende og risikerer at flytte fokus fra realkompetencer.

”Det er vanskeligt at håndtere, at det stadig bliver kompetencebaseret, at du skal italesætte en ydre forskel på folk uden at favorisere nogle målgrupper, men alene køre det på kompetencer, energi, drive og personlighed og de andre ting, vi kigger på. Det er altid et dilemma, at man også kan ende med at risikere at blive for meget på etnicitet – altså, roser vi vores etniske medarbejdere for meget offentligt frem for vores etniske danske medarbejdere? Er det bare det, vi vil stå for? Så der er da sådan nogle overordnede emner. Internt giver det meget godt mening; folk vil gerne være her, fordi vi er den type virksomhed, som vi er.” (ISS)

Da Institut for Menneskerettigheder startede dette projekt om aktive tiltag, var det forventningen, at mange arbejdspladser ikke havde iværksat sådanne foranstaltninger. I spørgeskemaundersøgelsen blev der derfor spurgt om grunde til, at virksomhederne ikke har iværksat aktive tiltag. Svarene kan overordnet kategoriseres i følgende årsager:

Arbejdspladsen anser ikke etnisk lige-behandling som en udfordring/et problem eller synes ikke, at der er et reelt behov for at arbejde med området. Det kan enten være, fordi virksomheden mener, at man allerede har etnisk mangfoldighed i sin arbejdsstyrke, eller fordi befolknings- eller kundegruppen ikke er mangfoldig og derfor ikke giver et konkret behov for at arbejde med området strategisk.

Flere arbejdspladser nævner, at fordi de har et lille rekrutteringsbehov, så sætter det en automatisk begrænsning/stopper for initiativerne for at øge den etniske mangfoldighed.

Mange arbejdspladser henviser til, at det ligger implicit i deres personalepolitik ikke at forskelsbehandle, og at de derfor ikke gør noget særligt på området. Det kan også være, at de nævner i stillingsopslag, at de ikke diskriminerer, og derfor ikke føler et behov for at sætte yderligere tiltag i værk.

Der kan være andre grunde til, at arbejdspladser ikke har initiativer på etnicitetsområdet. ISS nævner følgende:

”Man kan ikke måle på, at jo flere projekter virksomheder laver, jo bedre er de, tværtimod. Forhåbentlig når dem, der laver konkrete projekter, jo hen, hvor det ikke er nødvendigt mere.” (ISS)

En manglende indsats kan dermed også betyde, at der tidligere har været indsatser,

som har båret frugt og derfor overflødiggjort yderligere tiltag.

4.4 EFFEKT- OG RESULTATMÅLING AF AKTIVE TILTAG

4.4.1 ERFARINGER MED EFFEKT- OG RESULTATMÅLING

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at det er omkring en tredjedel af de virksomheder, der har aktive tiltag, der måler på dem. Når tallet brydes op, er det 57 procent af de private arbejdspladser, 12 procent af de statslige og 35 procent af de kommunale arbejdspladser, som har besvaret spørgeskemaet, der måler på deres tiltag. Det kan undre, at ikke flere arbejdspladser måler på de tiltag, de bruger tid og ressourcer på at sætte i værk. En af årsagerne kan være, at arbejdspladserne ikke ved, hvordan de skal måle på de enkelte tiltag, eller at de oplever det for vanskeligt.

Ud af de arbejdspladser, der måler effekten af deres indsatser, er det langt størstedelen (67 procent), der måler på repræsentation via data, der kan trækkes gennem Danmarks Statistik.⁸²

Det er en generel tendens i besvarelserne i både den kvalitative og den kvantitative undersøgelse, at arbejdspladserne synes, det er svært at måle effekt i form af andet end repræsentationsopgørelser gennem Danmarks Statistik. Enkelte måler også effekt via trivselsmålinger, og ISS har fx lavet en økonomisk kalkule for, hvorfor deres mangfoldige teams er mere effektive og giver bedre tal på bundlinjen, hvilket bliver beskrevet nærmere nedenfor. En konkret udfordring er, at hvis ikke arbejdspladsen selv køber sig til flere yderligere nedbrudte tal fra Danmarks Statistik, så vil de alene få det overordnede kommunetal eller koncerntal for medarbejdersammensætningen. Og dette giver ikke et konkret billede af, hvor i virksomheden der er specifikke udfordringer

med at rekruttere og fastholde etniske minoriteter. Denne problematik gælder fx også i Forsvaret:

”Talgymnastik; vi har kun det ene overordnede tal for Forsvaret på 1,1 procent etniske minoriteter med ikkevestlig baggrund. Det skyldes simpelthen, at vi ikke må opgøre på etniske minoriteter, ligesom man ikke må på religion og seksuel orientering. Så rent juridisk må man ikke registrere. Vi får det så fra Danmarks Statistik igennem Moderniseringsstyrelsen. Vi vil gerne have det brudt ned i vores organisation, så vi kunne se, hvor stor en del etniske minoriteter der er i ministeriet her, og hvor stor en andel der er i den militære del. Jeg har nu fået mandat til at kunne bede om det, og min forventning er, at der er forskelle mellem den civile del og den militære del.” (Forsvaret)

Eksempel: ISS-målinger: angfoldighed på bundlinjen

ISS har lavet en meget grundig analyse af, hvordan de konkret kan måle effekt og resultater på bundlinjen som følge af en mere mangfoldigt sammensat arbejdsplads. Erfaringerne er beskrevet i ”Mangfoldighed giver millioner på bundlinjen i ISS”.⁸³

Den overordnede konklusion af undersøgelsen er, at deres mangfoldige teams har en 3,7 procent større indtjening end deres ikkemangfoldige teams. Forklaringen skal findes i både sygefravær og medarbejdertilfredshed. Af de 3,7 procentpoint højere indtjening kan cirka 2,5 procentpoint direkte forklares med lavere sygefravær og højere medarbejdertilfredshed

i de mangfoldige teams. Det, der driver resultaterne, er primært effekten af god ledelse, høj tilfredshed i teamet og en god introduktion til arbejdet. Disse tre elementer skaber økonomisk gevinst i alle teams, men undersøgelsen viser tydeligt, at potentialet og gevinsten er højere i mangfoldige teams. Resultaterne er uafhængige af væsentlige faktorer som forretningsområde, geografi, teamstørrelse og anciennitet. Definitionen af mangfoldighed i opgørelsen er følgende:

- Maksimalt 70 procent fra samme landegruppe
- Maksimalt 70 procent af samme køn
- Maksimalt 70 procent fra samme generation (X, Y og baby boomers).⁸⁴

Opsummerende kan man sige, at grundige overvejelser typisk ligger bag virksomheders måling af deres forskellige indsats, men at mange virksomheder generelt finder det vanskeligt i praksis at måle på effekten af deres tiltag for etniske minoriteter.

4.5 ARBEJDSPLADSERS SYN PÅ FORSKELSBEHANDLINGSLOVENS KLARHED

For at få indblik i, hvor godt danske arbejdspladser kender forskelsbehandlingsloven, blev de i spørgeskemaundersøgelsen spurgt til deres egen vurdering af, hvor godt de kender loven. Det samlede billede for alle deltagende arbejdspladser er, at 57 procent siger, at de kender loven meget godt på følgende skala: meget godt, nogenlunde, hverken/eller, mindre godt, slet ikke. Der er 32 procent, som svarer, at de kender loven nogenlunde. Fra disse svar tegner der sig et billede af, at danske arbejdspladser i overvejende grad har et godt kendskab til den nuværende lovgivning på området. Nogle skriver i spørgeskemaet, at ordlyden ikke sidder på fingerspidserne, men de ved, at de ikke må diskriminere. Opdelt på de enkelte arbejdspladstyper svarer flest kommunale, nemlig hele 65 procent, at de

kender loven meget godt, hvilket gælder for 56 procent af de statslige arbejdspladser. Blandt de private svarer 43 procent, at de kender loven nogenlunde, mens 39 procent af de private arbejdsgivere svarer, at de kender loven meget godt.

I de kvalitative interviews er arbejdspladsernes kendskab til loven blevet vendt mere dybdegående, og iagttagelsen er også her, at budskabet om, at arbejdspladser ikke må diskriminere, er gået klart igennem.

"Der tror jeg, man som jurist læner sig op ad den sikre: 'Du må kun ansætte den bedst kvalificerede.' Som udgangspunkt skal du ansætte den bedst kvalificerede – slut, punktum, færdig. Og der er hverken køn eller etnicitet, der indgår som et sagligt kriterium." (BIF)

"Vi har ikke prøvet noget af, hvor vi har været i tvivl. Men det kan også være, fordi vi ikke har prøvet så meget af, som kunne udfordre den gængse vanetænkning. Det, der er interessant, er, at hvis der er en meget skæv fordeling, at man så kan fremme et eller andet, men det er klart, at en decideret forskelsbehandling, det må du ikke." (Forsvaret)

Der er større tvivl om lovens betydning, når det handler om forståelsen af, hvor langt man må gå for at iværksætte aktive tiltag. Disse kan jo relativt let nærme sig det område, hvor virksomheder risikerer at diskriminere eller risikerer at udøve ulovlig positiv særbehandling.

"Du må ikke bruge etnicitet i den konkrete ansættelsessammenhæng som begrundelse, men du må gerne arbejde mere overordnet med at få spredt blikket ud, så ledelsen kan se flere muligheder i forhold til rekruttering af bestemte grupper. Og det er på det brede plan,

man skal arbejde. Men du kommer jo ofte ned, hvor – hvis det skal virke, og du skal gøre noget konkret – du så kommer til at ramme det der andet hensyn. [...] Så det er en udfordring, arbejdspladser har.” (BIF)

4.6 KENDSKAB TIL DISPENSATIONS-MULIGHEDEN I § 6, STK. 2

I spørgeskemaundersøgelsen blev arbejdspladserne spurgt til, om de havde overvejet at søge en dispensation efter § 6 stk. 2, og hvad der evt. havde afholdt dem fra at søge. 79 procent af arbejdspladserne, har ikke overvejet at søge dispensation. De få arbejdspladser, der har overvejet at søge dispensation er imidlertid afskrækket af, at de synes, det er besværligt og tager for lang tid. Cirka 10 procent af arbejdspladserne svarer, at det, der har afholdt dem fra at søge dispensation er, at det tager for lang tid, og 8 procent svarer, at det er fordi, det er for besværligt. Svarene tegner et billede af at umiddelbart lille behov for at søge dispensation efter § 6 stk. 2. (se ydermere kapitel 3.1.2 om undtagelser til forbuddet mod diskrimination for at læse om de dispensationer Beskæftigelsesministeriet har givet efter § 6 stk. 2).

Foreningen Nydanskens opfattelse af, hvorfor arbejdspladser ikke søger dispensation er, at det kan være besværligt, og hvis ikke det lykkes, kan det resultere i dårlig presse. Dette er også hvad enkelte virksomheder i spørgeskemaundersøgelsen indikerede som grund til ikke at søge dispensation:

”De søger ikke dispensation fordi, [...] når vi når hen til der, hvor det bliver vanskeligt og udfordrende, når det kan komme til at larme i medierne på en ikke positiv facon, så er det meget svært at få virksomheder til at risikere det. Og at skulle søge dispensation er også en unødvendig

bureaukratisering”. (Foreningen Nydansker)

4.7 INITIATIVER, DER GÅR FOR LANGT I FORHOLD TIL LOVGIVNINGEN

Undersøgelsen har primært fokuseret på større virksomheder med en HR-afdeling. Det er meget få små og mellemstore virksomheder, der har egen juridisk bistand til rådighed. Mindre arbejdsgivere kan være mere tilbøjelige til at iværksætte initiativer, som de synes giver mening uden nødvendigvis at overveje, om det er lovligt eller ej – ikke af ond vilje, men fordi de ikke har et indgående kendskab til forskelsbehandlingsloven.

Forskelsbehandlingsloven er formuleret efter et hensyn om ikke at måtte diskriminere den enkelte jobansøger eller medarbejder. Dette hensyn harmonerer ikke altid med arbejdsgiveres ønsker om aktivt at fremme en særlig gruppes lige muligheder. Derfor opstår konflikten mellem ønsket om at understøtte særlige gruppers reelle lige muligheder og så forbuddet mod at diskriminere andre, herunder majoritetsbefolkningen.

Flere virksomheder nævner fx diverse førlederforløb for etniske minoriteter som middel til at opkvalificere og fremme mangfoldighed blandt ledere. I realiteten er disse udtryk for fortrinsstilling af etniske minoriteter og dermed ulovlige. Beskæftigelsesministeriet har i en mailkorrespondance givet udtryk for, at sådanne initiativer formentligt kræver dispensation efter forskelsbehandlingsloven, § 6, stk. 2.⁸⁵ Realiteten er, at mange virksomheder i praksis iværksætter disse forløb i den bedste mening uden overhovedet at overveje, hvorvidt de er ulovlige eller ej.

Risikoen for at komme til at gå for langt i forhold til loven var et tema, som flere af de interviewede arbejdspladser havde gjort sig overvejelser omkring:

"ISS overholder altid lovgivningen. Vi gør de her ting ud fra et konkurrenceparameter. Vi kommer til at mangle arbejdskraften, kompetencerne, så vi må gøre det på en anden måde. Vi skal jo overholde reglerne. Vi er hele tiden med i den politiske agenda under DI, men vi er jo ikke politiske på den måde. Vi er heller ikke blåøjede og siger, at alt skal være frit, for der må selvfølgelig ikke være mulighed for, at der kan ske diskrimination." (ISS)

På spørgsmålet om, hvordan de ville forholde sig, hvis de fik at vide, at deres tiltag var gået for langt i forhold til den nuværende lovgivning, svarer ISS videre:

"Det kommer an på, hvad deres argument var i ministeriet. Hvis det var sådan en eller anden bogholderargumentation, ja, så ville jeg synes, det var irriterende. Men så måtte vi finde på noget andet." (ISS)

I de kvalitative interviews kom der også erfaringer frem om tiltag, som var forsøgt igangsat, men som blev stoppet, da de netop ville gå for langt i forhold til de rammer, som loven stikker ud. BIF i Københavns Kommune prøvede på et tidspunkt at indføre et konkret resultatkrav i deres lederkontrakter, så de kunne forpligte lederne til at fokusere på at øge andelen af etniske minoriteter på arbejdspladsen:

"Vi har i BIF arbejdet med et forslag, der gik på, at der skulle være et konkret resultatmål i forhold til, hvor stor en del af dem, der blev ansat, der var etniske minoriteter. Det var et forslag til et resultatkontraktmål. Og det var jo sådan, at det kunne vi ikke. For det ville betyde, at bare over det ene år, for at du som leder kunne påvirke det konkrete mål, så skulle du ned i de konkrete ansættelser

og sige, at 'der skal du have en med anden etnisk baggrund' Og det kunne vi ikke. Resultatkontrakterne var på årsbasis, og der kom også en overvejelse omkring, om de resultatkontrakter skulle være over flere år. Målet blev dog taget ud efter en stor debat – også efter at vi havde indhentet ekspertudsagn, der sagde, at det kunne vi simpelthen ikke. Der kom vi for tæt på, hvad vi måtte." (BIF)

Foreningen Nydansker har i mange år samarbejdet med danske arbejdspladser for at fremme nydanske medarbejders muligheder på det danske arbejdsmarked.⁸⁶ Foreningen har været med til at iværksætte en række tiltag på danske arbejdspladser og har erfaringer med, hvordan arbejdspladser forholder sig til integration af etniske minoriteter. I den forbindelse kender foreningen til to konkrete sager, hvor en arbejdsplads gik for langt i forhold til lovens grænser, da de ville iværksætte fremmede tiltag for etniske minoriteter. Den første var et initiativ i en konkret bank:

"Første gang var bank X, som havde 80 åbne stillinger. Banken tog 10 af stillingerne og øremærkede dem til sprogundervisning som et positivt løft. De skrev i stillingsopslaget, at de søgte folk, der ikke har et tilstrækkeligt godt dansk. Herefter vi fik et høfligt brev af egen drift fra Nævnet for Etnisk Ligestilling om, at det måtte vi ikke skrive i et opslag." (Foreningen Nydansker)

Det andet eksempel, Foreningen Nydansker kender til, er et konkret fagforbund, der også gik for langt i et konkret initiativ:

"Den sidste, som jeg har kendskab til, er [forbundet], som siger: 'Hvis vi skal starte med at øge den etniske mangfoldighed et sted, så lad os starte med os selv.' Så går forbundet ind og laver et

mentorprojekt, hvor de sætter særlige mentorer på i forhold til sprog og kultur. De skriver i opslaget, at de søger etniske minoriteter. Men de glemmer at skrive, at stillingerne er for alle, der har brug for en sprog- og kulturmentor.”

Det er Foreningen Nydanskernes holdning, at det er svært for virksomhederne at gennemskue, hvor langt de må gå, når de iværksætter aktive tiltag:

”For mange virksomheders vedkommende så befinder denne her viden sig i en gråzone. Der er noget, virksomhederne godt ved, at de ikke må, og der er noget, de ved, de må. Men hvis vi går ind og ser på de positive foranstaltninger, der kan lade sig gøre, og laver en liste med 'dos and don'ts', så tror jeg ikke, virksomheder generelt ville kunne svare rigtigt. Og jeg tror heller ikke helt ærligt, at jeg selv kunne.”
(Foreningen Nydansker)

Opsummerende er hovedbudskabet i forskelsbehandlingsloven godt kendt af danske arbejdspladser. Arbejdspladserne bliver mere i tvivl, når det handler om, hvilke tiltag der kunne være lovlige for at fremme ligebehandling, især når det handler om de lidt mere hårde former for aktive tiltag. De fleste forstår godt hensynet om ikkediskrimination, selvom de ønsker at iværksætte tiltag, der virker fremmende for at sikre lige muligheder. Der er et ønske om, at det bliver mere tydeligt, hvilke former for tiltag der er lovlige. Der har været flere eksempler på, at tiltag, der var udtænkt i den bedste mening for at fremme lige muligheder for en gruppe medarbejdere, utilsigtet var udformet, så de udgjorde ulovlig forskelsbehandling. Hvis der eventuelt skal søges dispensation til nogle former for tiltag, er det et ønske fra arbejdspladserne, at dispensationsprocedurerne er hurtige og

effektive, så de ikke i sig selv bliver en hæmsko for at gøre noget proaktivt.

4.8 HOLDNINGER TIL FORPLIGTIGELSER OG GODE MÅDER AT FREMME ETNISK LIGEBEHANDLING PÅ

4.8.1 HOLDNINGER TIL FORPLIGTELSE

Et af fokusområderne i de kvalitative interviews var at afdække eksempler på arbejdspladsernes holdning til og erfaring med eksisterende forpligtelser for arbejdsgivere på ligebehandlingsområdet. Da der i Danmark er forpligtelser i forhold til kønsligestilling og på CSR-området, var det disse typer forpligtelser, der var udgangspunktet for erfaringsgrundlaget. Nedenfor gennemgås holdninger til diverse – både aktuelle og potentielle – danske forpligtelser til rapportering og obligatoriske handlingsplaner.

4.8.1.1 Rapporteringsforpligtelse

De tre arbejdspladser, der er blevet interviewet, har alle erfaringer med rapportering af forskellig art.

Forsvaret rapporterer både til den danske stat, FN og NATO samt i skandinaviske sammenhænge. Erfaringen er, at rapportering kan være fint, men at det ikke er selve rapporteringen, der er brugbar og skaber forandring. Det er i højere grad de data og det vidensgrundlag, som rapporteringen genererer, samt muligheden for benchmarking:

”Det, der virker, det er måske ikke afrapporteringen eller selve tallene. Det er mere, når vi pludselig ser os sammenlignet med fx andre nordiske lande. Fx ligger de nordiske lande på kønsligestilling alle sammen [med en repræsentation af kvinder i militære stillinger] på omkring 10 procent [modsat 6 procent i Danmark]. Det er et meget stærkt signal at se os sammenlignet med

nogle, vi normalt sammenligner os med i andre sammenhænge. Muligheden for benchmarking gør, at det er meget synligt, når vi er bagud. Afrapportering vil ikke i sig selv fremme noget, men over for vores ledelse vil det vise, at vi ligger så og så dårligt." (Forsvaret)

Som nævnt under afsnittet om effekt- og resultatmåling giver data et oplyst grundlag at diskutere ligebehandlingsudfordringer ud fra. Det gælder især, hvis data for forskellige ligebehandlingsområder samles i rapporteringen, som de gør i BIF i Københavns Kommune:

"Vi rapporterer i det årlige mangfoldighedsregnskab. På baggrund af det drøfter HovedMED,⁸⁷ om der skal nye indsatser til. Det giver god mening at få samlet det, så det fx ikke kun er kønsligestilling, som vi så skulle arbejde med på én måde, og så seniorpolitik på en anden måde og etnicitet på en tredje måde. Nu har vi prøvet at slå det sammen, så vi har et fælles overblik, og vi får dermed konstateret, hvor der er udfordringer, og så får vi da ofte noget i gang på den baggrund. Det er et fint forum at få de diskussioner i MED." (BIF)

For store private virksomheder er der lovbestemte rapporteringskrav i forhold til køn og samfundsansvar, som i praksis ofte bliver samlet i en enkelt rapportering. Herudover kan der være en række interne krav om dokumentation og rapportering.

I det omfang, det er muligt, genbruger de adspurgte arbejdspladser så vidt muligt informationen til de forskellige rapporteringer. Dokumentationskrav kan for nogle virksomheder til tider virke som en meningsløs øvelse:

"Vi skal alle sammen tage ansvar for at sikre kønsligestilling - og det skal

ISS også. Der er et forholdsvis stort rapporterings/spørgeskema regi i relation til det offentlige, hvor vi som stor virksomhed af og til oplever, at det er de samme spørgsmål, der skal besvares til flere instanser. Denne tid kan vi som virksomhed bruge bedre - fx. til at udvikle nye tiltag." (ISS)

Et citat fra Foreningen Nydanser illustrerer en anden opfattelse, nemlig at rapporteringspligt kan være med til at skabe større bevidsthed om ligebehandling:

"Jeg tror, ideen om at rapportere vil betyde en bevidstgørelse. Ligesom at stille dig op på badevægten. Ligesom du har en ledelse i dag, der måler alt for at optimere, så mener jeg også, at det øjeblik man får øje på diversiteten på en arbejdsplads, fordi man bliver tvunget til det, så tror jeg også, man vil overveje i en eller anden udstrækning, om man har den rigtige praksis." (Foreningen Nydanser)

4.8.1.2 Forpligtelse til at lave handlingsplaner

BIF har haft erfaringer med internt i organisationen at kræve lokale handlingsplaner for ligebehandling udformet i de enkelte enheder. Det er man gået bort fra igen, da resultatet var, at handlingsplanerne virkede som noget, de enkelte enheder skulle lave for centralforvaltningens skyld. På den baggrund mener BIF ikke, at det vil være vejen frem at kræve af danske arbejdspladser, at de skal lave en handlingsplan for etnisk ligebehandling eller mangfoldighed bredt:

"Nogle gange så bliver det for tænkt og ikke automatisk tænkt ind i den daglige drift. Og så bliver det et appendiks. [...] Så bliver det projekter, der kører ved siden af og aldrig kommer ind i organisationen og dagligdagen, og det er jo det, de skal. Det er det, der giver værdi. Og det kan man

ikke lave en forpligtelse til. Jeg tror ikke på de obligatoriske handlingsplaner, man lægger ned over hovedet på folk. Det er tiden ikke til lige i øjeblikket." (BIF)

4.9 MOTIVATION FOR AT ARBEJDE MED ETNISK LIGEBEHANDLING

De fleste virksomheder mener, at de overholder gældende diskriminationslovgivning, og de ønsker som udgangspunkt ikke at risikere sagsanlæg for lovovertrædelse. De interviewede arbejdspladser fortæller, at det sjældent er lovgivning, der motiverer til at arbejde med ligebehandling og mangfoldighed. Det gælder, uanset om der er tale om etnisk eller kønsmæssig ligebehandling.

Motivationen for at iværksætte aktive tiltag for etniske minoriteter og andre minoritetsgrupper ligger mange gange i en strategisk overvejelse om, hvordan mangfoldighed kan bidrage til at gøre arbejdspladsen bedre til sine kerneopgaver og servicere.

De interviewede arbejdspladser har beskrevet deres motivation for at arbejde med at fremme lige muligheder for etniske minoriteter, og de forskellige temaer for motivation vil blive gennemgået i det følgende.

4.9.1 REPRÆSENTATION

Ofte er det arbejdspladser, som har direkte borger- eller kundekontakt, der nævner afspejlingen af disse kunder eller borgere som en motivation for at arbejde med mangfoldighed. Det at kunne afspejle sine kunder eller borgere giver en bedre servicevaretagelse:

"I forhold til at vi også er en borgerrettet forvaltning, så er det vigtigt, at vi afspejler den befolkning, som vi servicere, og det er en vigtig drivkraft til at få en blandet medarbejdersammensætning. Vi ser det som en styrke at være mangfoldige,

fordi vi kan udøve en meget bedre service over for vores borgere og ledige og unge, der skal i uddannelse. De kan jo se, når de kommer ind, at vi er en mangfoldig arbejdsplads. Det kan godt være, de ikke lige kommer til at snakke med en, der er som dem, men det giver en bredde i den medarbejdergruppe, der er på arbejdspladsen, så det smitter af. Kunderne skal kunne se sig selv, og virksomheden skal afdække forskellige behov. Så det er drivkraften, at du får en bedre service." (BIF)

Forsvaret har gjort sig mange overvejelser omkring den bedst mulige formidling af, hvorfor de arbejder med mangfoldighed. Heri indgår konkrete overvejelser om hvordan en mere mangfoldig sammensat medarbejderstab kan løse Forsvarets opgaver bedre, samt hvilken signalværdi det har at være etnisk mangfoldigt sammensat:

"Det helt overordnede formål er selvfølgelig, at vi ikke skal være en stat i staten. Vi skal afspejle det omgivende samfund – det er det, der er Forsvarets vision [...] vi skal i hvert fald gøre et forsøg på at komme så langt i den retning som muligt. Man kan øse af en myriade af eksempler på de fordele, der er, fx at det er meget vigtigt, når man er i et missionsområde, at der er nogle ikke etnisk danske soldater samt kvinder som rollemodeller i forhold til indsatsområdet. Vi skal også gerne opbygge et land, Irak fx, i overensstemmelse med de demokratiske ligestillingsværdier, vi repræsenterer. Og for at kunne opnå denne samhörighed, bygge bro og tillid og alt muligt andet i forhold til lokalbefolkningen så kræver det, at der også er nogle, som ikke er 'hvide ældre mænd'. Men nogle, som ligner lokalbefolkningen og i kraft af deres etnicitet har ekstra

gode forudsætninger for at forstå den lokale kultur, sprog, traditioner osv. og dermed har ekstra gode forudsætninger for at skabe et tillidsforhold til lokalbefolkningen. Jeg er ikke et øjeblik i tvivl om, at det har stor signalværdi, hvis der i sådan en dansk missionsindsats er en med en anden hudfarve." (Forsvaret)

4.9.2 BUSINESS CASE

– DET BETALER SIG

En anden motivationsfaktor for arbejdspladserne er, at deres arbejde med ligebehandling og mangfoldighed kan forbindes til det, der giver mening for arbejdspladsen. Det indebærer, at arbejdspladsen skal kunne se den forretningsmæssige fordel ved at arbejde med ligebehandling. ISS udtrykker det således:

"Vi rykker alle sammen på det, der giver mening for os. Og hvad giver mening for en virksomhed? Det er noget, der giver mening for vores kunder, det er godt for vores innovation, vi får bedre produktudvikling ud af det, vi får meget lavere sygefravær – de parametre. Så kan du få virksomheder til det. Det gør ikke noget, at der også er en gevinst i det for dem." (ISS)

Også på mange offentlige arbejdspladser er økonomisk bevidsthed og effektivitet et vigtigt element, hvis der skal afsættes ressourcer til at arbejde med ligebehandling og mangfoldighed:

"Hvis ikke vi kan få bredt ud i vores organisation, hvad der er formålet med det her, og i værste fald at vi bare gør det, fordi vi skal, så er det dødfødt på forhånd. Så det er klart, der skal være en synlig effekt. Også i økonomiske termer skal der være en bundlinjeeffekt." (Forsvaret)

4.9.3 ANDRE MOTIVATIONSFAKTORER: CSR, TILTRÆKKE OG FASTHOLDE DEN BEDSTE ARBEJDSKRAFT, BEDRE ARBEJDSPLADS

Flere arbejdspladser arbejder med etnisk ligebehandling og mangfoldighed ud fra en forståelse af, at de som arbejdsplads har et samfundsansvar (CSR). De ønsker at bidrage til at løfte integrationen af indvandrere og efterkommere i Danmark. Der er eksempelvis store private virksomheder, der også samtidig ser en fordel i at kunne rekruttere bredt, som fx ISS:

"På integrationsområdet, der vil vi gerne samfundsmæssigt gøre en indsats. Vi tror på, at beskæftigelse er vejen frem ift. integration. Vi gør det som en stor virksomhed, der skal være med til at løfte de samfundsmæssige udfordringer." (ISS)

Dette fokus og denne måde at arbejde på giver ISS en sidegevinst, ved at arbejdet med integration og ligebehandling skaber stolthed og loyalitet blandt medarbejderne:

"Stoltheden hos medarbejderne, at vi gør en forskel for nogle. Vores drift er meget involveret i det, vi laver, også fx med at få ledige i beskæftigelse. De ledere, der er med inde over der og tager en praktikant og lykkes med at få nogen i job ... Man kender det godt selv - hvis man har gjort noget godt for nogle andre, så giver det sådan en virkelig god oplevelse. Og vi kan se, at det er noget, der gør vores medarbejdere stolte. At de arbejder et sted, hvor det er noget, vi går op i, og alle skal have en chance. ISS får rigtig loyale medarbejdere; vi giver folk en chance mere." (ISS)

Når en arbejdsplads aktivt arbejder for at sikre lige muligheder for forskellige typer af medarbejdere, fremmer det også det gode arbejdsmiljø. BIF udtrykker det således:

"Og så kan man sige, at det er så energidrivende at have en mangfoldig arbejdsplads internt over for hinanden. Fordi du lærer bare så mange ting – de gode historier, dem bygger vi jo dobbelt på. Det giver god energi på en arbejdsplads." (BIF)

4.10 SUCCESKRITERIER FOR ARBEJDET MED LIGEBEHANDLING

De interviewede arbejdspladser har beskrevet, hvad de mener er succesfaktorer for at lykkes med ligebehandlingsarbejdet, og de forskellige kriterier for succes vil blive beskrevet i det følgende.

4.10.1 LEDELSENS BETYDNING

Det fremhæves, at et afgørende element for succes for arbejdspladsernes ligebehandlingsarbejde er, at topledelsen og den øvrige ledelse prioriterer området – at ledelsen er rollemodeller og går foran som inspiration for resten af arbejdspladsen:

"Så tror jeg på, at det er topledelsen, der skal ud og sige. 'Det her, det vil vi.' Som Stine Bosse, der har været ude og have nogle af de her gode forløb med nogle knægte, der ikke kunne finde ud af det i skolen, og tage dem ud på overlevelsestur, skrive om det i aviserne bagefter, og så har de fået ansættelse. Så tænker man: 'Yes, der er noget her.'" (BIF)

Flere arbejdspladser HR-afdelinger arbejder også strategisk på at få topledelsen til at tage ansvar for mangfoldighedsdagsordenen. Et eksempel på dette er Forsvarets tiltag med at etablere en såkaldt "task force". Her sidder topledelsen og håndterer diverse mangfoldighedsspørgsmål og tiltag:

"De har så siddet i en styregruppe, som har en arbejdsgruppe under sig. Styregruppens opgave er at udstikke

nogle visioner og retningslinjer for, hvor vi vil hen, blandt andet inden for etniske minoriteter. Det er en samling af topcheferne, der mødes to gange om året. Arbejdsgruppen mødes fire gange om året, og de føder ind til, hvad der måtte efterspørges at få afprøvet i styregruppen. Om det er noget, der skal køres videre eller sættes ekstra ressourcer ind på, eller det modsatte." (Forsvaret)

Når ledelsen sætter mangfoldighed på dagsordenen i en virksomhed, nævnes det også som vigtigt, at de værdier, der ligger i at være en mangfoldig arbejdsplads, bliver kommunikeret klart ud og ikke mindst bliver efterlevet i praksis. Et konkret eksempel på, hvordan dette kan udmønte sig, beskrives af ISS:

"Hvis der er nogen, der ikke kan lide den agenda, så må de finde en anden virksomhed at være i. I ISS har vi respekt for individet, hvilket vi også forventer vores medarbejdere har." (ISS)

4.10.2 DE GODE HISTORIER, INSPIRATION

Når dagsordenen for etnisk ligebehandling skal rykke, handler det måske om at få rykket ved nogle utilsigtede vaner og handle-mønstre, der kan virke diskriminerende eller blot hæmmende for forskellighed. Flere arbejdspladser nævner, at man kan rykke ved ledelsens "mindset" gennem inspiration og de gode eksemplers kraft:

"Det handler om noget helt andet. Det handler om, at man skal arbejde med folks forståelse, opfattelse og værdisæt. Og det er der, det begynder at blive rimeligt 'fluffy' – det kan man ikke lave en forpligtelse til. [...] Der var et BIF-lederforum om mangfoldig rekruttering, hvor der kom nogle andre virksomheder

og inspirerede vores ledere. Og så tog vi det med over i vores egen organisation og prøvede at inspirere vores ledere til at ansætte nogle anderledes kandidater, da man kan være tilbøjelig til at ansætte dem, der er, som man selv er: Rip, Rap og Rup-effekten.” (BIF)

På spørgsmålet om, hvordan man kan løfte ligestillingsdagsordenen ud til de arbejdspladser, der ikke kan se ideen i det, faldt snakken flere gange på ideen om et ”charter”, som virksomheder uforpligtende kan tilmelde sig for derigennem at blive inspireret og få lyst til at gøre noget aktivt i deres egen organisation.

”Jeg tænker, at det er de gode historier og fortællinger fra arbejdspladserne, og det er jo også der, hvor det her charter er en god ide, på trods af at det bare er noget, man skriver under på – så kommer man ind i et forum, hvor man måske har fokus på mangfoldighed.” (BIF)

Der findes allerede forskellige aftaler om ligebehandling. Foreningen Nydansker driver fx et dansk mangfoldighedscharter og nævner, at ideen om et charter kan løfte dagsordenen for etnisk ligebehandling:

”Medlemmerne mødes i mangfoldigheds-chartersammenhæng 2-3 gange om året og bliver inspireret. Så jeg ser nogle handlemuligheder nationalt for at udbrede det til hele landet.” (Foreningen Nydansker)

4.10.3 OPSAMLING

Opsummerende er der nogle faktorer, som fremhæves som særligt vigtige, for at arbejdet med ligebehandling reelt kan lykkes og omsættes til forbedrede beskæftigelsesmuligheder for etniske minoriteter i praksis. Det gælder, uanset om der på et tidspunkt måtte blive indført positive

forpligtelser for danske arbejdspladser i forhold til at løfte ligebehandlingsdagsordenen.

De interviewede arbejdspladser fortæller, at der skal være topledelsesfokus på emnet, før det virkelig rykker. Der skal også være nogle ildsjæle, der går forrest og bærer arbejdet til inspiration for egen og andres organisation. Det essentielle for arbejdspladserne er endvidere, at de skal kunne se en forbindelse mellem arbejdet med at fremme lige muligheder for etniske minoriteter og så deres egen forretning. Arbejdspladserne skal gerne kunne se, at de får en positiv økonomisk gevinst – og meget gerne, at man kan tale om en win-win-situation.

4.11 KONKLUSION

Dette kapitel har givet et indblik i konkrete erfaringer, som danske arbejdspladser har med at arbejde med aktive tiltag for etniske minoriteter.

Mange danske arbejdspladser – uanset om de er offentlige eller private – har iværksat forskellige typer af bløde initiativer for at fremme den reelle lighed for etniske minoriteter. Hele 92 procent af de private virksomheder, der i spørgeskemaundersøgelsen har igangsat aktive tiltag, fortæller, at de har en politik eller en strategi på området. Der er mange gode erfaringer med aktive tiltag på danske arbejdspladser – også i forhold til andre grupper end etniske minoriteter.

En tredjedel af de arbejdspladser, som rapporterer, at de har iværksat aktive tiltag, måler på deres tiltag. En årsag til, at det er så relativt få arbejdspladser, der foretager sådanne målinger, er, at de ikke ved, hvordan de skal måle, og/eller at det opleves for vanskeligt i praksis at måle på effekten af deres forskellige tiltag for etniske minoriteter.

Arbejdspladserne i undersøgelsen er bevidste om, at de ikke må diskriminere, og

de respekterer forskelsbehandlingsloven. I spørgeskemaundersøgelsen siger 57 procent af arbejdspladserne, at de kender forskelsbehandlingsloven meget godt. De undlader således også at iværksætte tiltag, der kan betegnes som direkte positiv forskelsbehandling. Der er imidlertid eksempler på initiativer, der er gået for langt i forhold til loven, selvom de var tænkt i den bedste mening for at fremme etnisk ligebehandling. Det er fx førlederinitiativer specifikt målrettet mod medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at arbejdspladserne kan være i tvivl om, hvorvidt et givent initiativ er lovligt og/eller kræver dispensation. Virksomhederne forstår godt hensynet til ikkediskrimination, selvom de ønsker at iværksætte aktive tiltag. Her er det primære ønske, at det skal fremgå klart og tydeligt, hvornår et initiativ kræver dispensation, og at sagsbehandlingstiden for en sådan dispensation skal være så kort og effektiv som muligt.

Der er forskellige erfaringer med og holdninger til virksomheders rapporteringsforpligtelser i forhold til samfundsansvar og kønsligestilling. Nogle arbejdspladser ser det ikke som et problem, da de i forvejen arbejder målrettet med data og handlingsplaner. Andre mener, at rapportering tager tid fra deres kerneopgaver. I stedet for forpligtelser handler det for de virksomheder, vi har talt med, i højere grad om at forstå forbindelsen mellem en mangfoldig arbejdsplads og business casen for den enkelte virksomhed.

De interviewede arbejdspladser mener, at det er igennem de gode eksemplers magt, toplederfokus og business cases, at dagsordenen om ligebehandling bedst fremmes. Der er imidlertid også blandt nogle virksomheder en erkendelse af, at den naturlige udvikling i retning af reel

ligebehandling kan gå for langsomt og derfor kan hjælpes på vej af lovgivning. Der er under alle omstændigheder en bred forståelse for, at der er brug for diskriminationslovgivningen som underliggende parameter for at sikre enkeltindividets beskyttelse.

AKTIVE TILTAG I USA, SVERIGE OG ENGLAND

5.1 AFFIRMATIVE ACTION I USA

5.1.1 DET AMERIKANSKE LIGHEDSBEGREB

USA er et af de lande, der mest målrettet har anvendt aktive tiltag for at sikre udvalgte grupper en reel lighed. De forskellige tiltag går under navnet affirmative action, og de har overlevet i praksis trods vedvarende modstand i offentligheden og blandt mange politikere.⁸⁸ I USA skal affirmative action ses som et supplement til en diskriminationslovgivning, som der er tradition for at håndhæve aggressivt.

Den amerikanske forfatning indeholder et generelt lighedsbegreb og udstikker nogle overordnede grænser for rækkevidden af affirmative action. På det konkrete niveau har affirmative action en yderst sammensat definition, historie og politisk udvikling. Affirmative action er aldrig blevet reguleret i en enkelt lov og har ikke engang været udtryk for en sammenhængende officiel politik til afhjælpning af institutionel racisme og diskrimination. I stedet er mere eller mindre specifikke affirmative action-planer blevet givet i en række bekendtgørelser fra forskellige præsidenter, i føderal og statslig borgerrettighedslovgivning samt i forskellige regeringsprogrammer.⁸⁹ Desuden har private arbejdsgivere taget begrebet til sig og frivilligt iværksat affirmative action-programmer for at sikre lige muligheder og mangfoldighed i deres medarbejderskare.

Den amerikanske Højesteret har gennem årene strammet kravene til affirmative action ganske

væsentligt. Efter retspraksis vil affirmative action-programmer i dag være lovlige, hvis følgende krav er opfyldt:⁹⁰

- Affirmative action er kun tilladt (1) for at sikre genopretning for en specifikt dokumenteret diskrimination eller for at sikre genopretning for en åbenlys ubalance i et opdelt og segregeret arbejdsmarked eller (2) for at fremme mangfoldighed inden for universitetsverdenen.
- Programmerne skal leve op til en streng prøvelsesstandard om nøje granskning (strict scrutiny).
- Affirmative action-programmer kan ikke give fortrinsret udelukkende på baggrund af race eller skabe deciderede kvoteordninger.

Affirmative action-programmer må ikke vare længere, end det er påkrævet for at afhjælpe konkret diskrimination.

Fra et juridisk synspunkt er det altså alene rationalet om kompensation og genopretning, som ifølge Højesterets fortolkning af forfatningen legitimt kan berettige affirmative action-programmer på arbejdsmarkedet. På universitetsområdet har Højesteret accepteret mangfoldighed som en yderligere legitim grundelse for affirmative action. Det generelle lighedsbegreb i den amerikanske forfatning er således relativt snævert. På arbejdsmarkedet må man kun iværksætte affirmative action, hvis det er for at kompensere

tidligere konkret diskrimination eller for at sikre genopretning for en åbenlys ubalance i et segregeret arbejdsmarked.

Det amerikanske forfatningsretlige lighedsbegreb er ikke så snævert som et formelt lighedsbegreb, der alene beskytter mod diskrimination. På den anden side er det amerikanske lighedsbegreb heller ikke så bredt som det menneskeretlige, der taler om reel lighed for grupper i samfundet, der ikke oplever lige muligheder. I sammenligning med den amerikanske forfatning åbner det menneskeretlige lighedsbegreb således i højere grad op for aktive tiltag.

5.1.2 AFFIRMATIVE ACTION I AMERIKANSK RET

Affirmative action er et glidende begreb, som det er vanskeligt at definere indholdet af. I praksis findes der mange forskellige "affirmative actions" – fra ganske "bløde" til helt "hårde" tiltag. Elisabeth S. Anderson har defineret affirmative action i USA på følgende måde:

"By affirmative action I refer to any policy that aims to increase the participation of a disadvantaged social group in mainstream institutions, either through 'outreach' (targeting the group for publicity and invitations to participate) or 'preference' (using group membership as criteria for selecting participants)."⁹¹

Affirmative action er således et bredt begreb med samme betydning, som vi tidligere har defineret aktive tiltag.

Der findes ikke en generel lov på arbejdsmarkedet i USA, som forpligter arbejdsgivere til at iværksætte affirmative action for at opnå reel lighed for kvinder og minoriteter. I stedet gælder et kludetæppe af forskellige regler og praksis.

Der er regler om "contract compliance", som indebærer, at leverandører til staten skal iværksætte affirmative action-programmer. Som arbejdsgiver skal staten også selv iværksætte affirmative action-programmer. Desuden kan arbejdsgivere forpligtes til at iværksætte affirmative action-programmer som kompensation i sager, hvor de er blevet dømt for konkret diskrimination. Endelig har mange private arbejdsgivere frivilligt iværksat affirmative action-programmer.

De næste afsnit indeholder en kort skitse over de forskellige typer af affirmative action samt deres hjemmel i amerikansk ret.

5.1.3 CONTRACT COMPLIANCE

Præsident Johnson udstedte i 1965 en bekendtgørelse 11246 om lige muligheder på arbejdsmarkedet. Bekendtgørelsen gav hjemmel til affirmative action i forhold til diskriminationsgrundene køn, religion, race og etnisk minoritetsbaggrund.⁹² Bekendtgørelsen er blevet ændret i løbet af årene, men den forpligter stadig private virksomheder, som er leverandører til den føderale amerikanske stat, til at iværksætte affirmative action – såkaldt "contract compliance". Tilsvarende har anden lovgivning fastsat forpligtelser til iværksættelse af contract compliance i forhold til personer med handicap og i forhold til veteraner fra det amerikanske militær.⁹³ Samlet set er leverandører til den amerikanske stat forpligtede til at iværksætte tiltag for at sikre lige muligheder for alle på arbejdsmarkedet uanset race, hudfarve, religion, køn, national oprindelse, handicap eller veteranstatus. Det fremgår af de forskellige reguleringer, at tiltagene ikke må medføre fortrinsstilling i konkrete ansættelsessituationer. Med contract compliance er der således tale om "bløde" former for affirmative action.

Administration af de forskellige contract compliance-programmer varetages af Office of

Federal Contract Compliance Programs under det amerikanske arbejdsministerium.

5.1.3.1 Køn og etniske minoriteter

Leverandører til staten af "service- og tjenesteydelser", som har flere end 50 medarbejdere, og som har en kontrakt med staten, der lyder på mere end 50.000 \$, er underlagt en forpligtelse til at udarbejde et skriftligt affirmative action-program (AAP). Virksomheder skal udarbejde en egenanalyse med det formål at opdage eventuelle barrierer for lige muligheder i virksomheden. Mere konkret skal virksomheden udarbejde et ledelsessystem, der er designet til at identificere og analysere problemområder i forhold til repræsentation af etniske minoriteter og kvinder på arbejdspladsen. Analysen skal føre til iværksættelse af forskellige konkrete aktive tiltag for at sikre kvinders og etniske minoriteters lige muligheder på den konkrete arbejdsplads.

En virksomheds AAP skal indeholde følgende:⁹⁴

- Overvågning af praksis for ansættelse, fremmelse mv. i forskellige stillingskategorier
- Hvordan ser virksomhedens egen medarbejdersammensætning ud i forhold til sammensætningen af den tilgængelige arbejdskraft inden for de forskellige stillingskategorier
- Analyser og identifikation af problemområder som fx under-repræsentation af kvinder i bestemte stillingskategorier
- Opstilling af måltal for ansættelse af fx etniske minoriteter
- Opsøgende rekruttering
- Aktionsrettede programmer, interne handlingsplaner, træning og udvikling af medarbejdere og ledere
- Monitoreringsmekanismer i form af intern auditering og rapportering.

Office of Federal Contract Compliance Programs har i en vejledning givet eksempler på, hvad en AAP mere konkret kan indeholde.⁹⁵ Der kan fx være tale om, at virksomhedens jobbeskrivelser analyseres og ændres for at sikre, at de reelt afspejler de konkrete jobfunktioner, at ansættelsesproceduren evalueres for at sikre, at den ikke er forudindtaget, og at der arbejdes på at få flere kvinder og etniske minoriteter i ansøgningsfeltet til konkrete stillinger.

Leverandører til staten af byggeri, som har kontrakt med staten på mere end 10.000 \$, er også omfattet af en forpligtelse til sikre lige muligheder på arbejdspladsen. Bygningsindustrien er imidlertid ikke underlagt en forpligtelse til at udarbejde en decideret AAP. I stedet skal bygningsindustrien generelt arbejde for at øge repræsentationen af etniske minoriteter og kvinder i branchen, og leverandørerne skal dokumentere deres arbejde gennem analyser, handlingsplaner, måltal og monitorering.⁹⁶

Office of Federal Contract Compliance Programs har fastsat generelle målsætninger for andelen af kvinder og etniske minoriteter i bygningsindustrien, som den enkelte bygningsleverandør skal arbejde for at nå.⁹⁷ For kvinder er der et nationalt mål på 6,9 procent. For etniske minoriteter varierer måltallet alt efter stat og region. I byen Chicago i staten Illinois er der fx et måltal på 19,6 procent etniske minoriteter, mens måltallet andre steder i Illinois' landområder er på 3 procent etniske minoriteter.

5.1.3.2 Handicap og veteranstatus

Der er også opstillet krav til leverandører til den føderale stat i forhold til at sikre lige muligheder for personer med handicap og for veteraner fra militæret. Disse krav retter sig både mod leverandører fra bygningsindustrien og leverandører af service- og tjenesteydelser.

Leverandører til den amerikanske stat er med andre ord forpligtet til at iværksætte affirmative action for at rekruttere, ansætte, fremme og fastholde personer med handicap og veteraner fra militæret.

I forhold til personer med handicap er der fastsat en national målsætning for andelen af personer med handicap blandt de ansatte på 7 procent, som den enkelte leverandør skal arbejde for at nå.⁹⁸ Målet skal finde anvendelse i forhold til hver enkelt jobgruppe hos leverandøren, medmindre virksomheden har færre end 100 ansatte, hvor målet på 7 procent så kan anvendes for hele virksomheden. Virksomheden skal udarbejde en årlig analyse af, hvordan medarbejdere med handicap er repræsenteret på virksomheden, og gennem konkrete aktionsrettede tiltag adressere eventuelle problemer og barrierer.

I forhold til veteraner fra militæret er leverandørerne forpligtet til at fastsætte årlige benchmarks for ansættelse af veteraner. Leverandørerne kan vælge at følge den nationale målsætning for andelen af veteraner i arbejdsstyrken på 8 procent eller kan selv fastsætte en målsætning på baggrund af vejledning fra Office of Federal Contract Compliance Programs. Der er ikke tale om konkrete mål som i forhold til kvinder, minoriteter og personer med handicap. Der er alene tale om en rettesnor, som den konkrete leverandør skal arbejde hen imod. I forhold til veteraner skal leverandøren således også årligt dokumentere og måle på repræsentation af veteraner i sin arbejdsstyrke.

5.1.4 FØDERALE ARBEJDSGIVERE

Føderale offentlige myndigheder er som arbejdsgivere forpligtet til at sikre, at der ikke sker diskrimination på grund af race, hudfarve, religion, køn eller national oprindelse. Den amerikanske Civil Rights Act har givet Equal Employment Opportunity Commission

(EEOC) autoritet til at gennemtvunge diskriminationslovgivningen både via forebyggelse af diskrimination og ved afgørelse af konkrete klagesager om diskrimination.¹⁰⁰

EEOC har på den baggrund udstedt en instruks om føderale arbejdsgivers forpligtelser til at iværksætte affirmative action-tiltag for at sikre reel ligebehandling.¹⁰¹

I forhold til affirmative action er føderale arbejdsgivere forpligtet til at foretage barriereanalyser og identificere underliggende årsager til en eventuel under-repræsentation af kvinder og minoriteter. På baggrund af en sådan analyse skal den enkelte føderale arbejdsgiver arbejde på at fjerne konkrete barrierer for ligebehandling. Midlerne skal være fleksible og gøre brug af målsætninger og tidsplaner. Men det er vigtigt at understrege, at den føderale arbejdsgiver ikke har lov til at give positiv særbehandling i selve ansættelsessituationen. Der er således også her tale om "bløde" former for affirmative action.

Barriereanalyserne forudsætter, at den føderale arbejdsgiver undersøger medarbejderstatistikker, eventuelle klager over diskrimination til Equal Employment Opportunity Commission, exit interviews med medarbejdere, interne audit eller undersøgelser, information fra faglige organisationer, spørgeundersøgelser blandt medarbejdere, løbende monitorering og rapportering.¹⁰² De føderale arbejdsgivere er ydermere forpligtet til løbende at monitorere de forskellige ligebehandlingstiltag. De skal i en årlig statusrapport redegøre for opnåede resultater over for Equal Employment Opportunity Commission.

5.1.5 AFFIRMATIVE ACTION SOM RETSMIDDEL

Den amerikanske Civil Rights Act forbyder som nævnt diskrimination på det offentlige og private arbejdsmarked. Lovens afsnit VII

omfatter de fleste private arbejdsgivere, faglige organisationer, ansættelsesbureauer samt føderale, statslige og lokale myndigheder i deres funktion som arbejdsgivere.

Loven giver domstolene hjemmel til at beordre en arbejdsgiver til at iværksætte affirmative action, hvis der er klart bevis for, at arbejdsgiveren har diskrimineret.¹⁰³ Affirmative action kan således pålægges af domstolene som et retsmiddel for brud på diskriminationslovgivningen. Et sådant retsmiddel kan indebære "hård" affirmative action. Det illustreres af en konkret retssag (EEOC v. McCormick & Schmick 2014), som EEOC havde anlagt mod en restaurantkæde. Her blev arbejdsgiver dømt for diskrimination og blandt andet forpligtet til følgende:¹⁰⁴

- Implement numerical goals for hiring of black job applicants for front-of-the-house positions
- Implement targeted recruitment efforts to attract black job applicants
- Review its job advertisements to make certain they do not violate Title VII's prohibitions against expressing intended or unintended preferences because of race
- Conduct extensive self-assessment of hiring and work assignment practices to ensure non-discrimination and compliance with the terms of the consent decree.

5.1.6 FRIVILLIG AFFIRMATIVE ACTION

Selvom der er ganske få tilfælde af lovlige "hårde" affirmative action-programmer i USA, så er realiteten, at mange arbejdsgivere tager race og køn i betragtning, når de ansætter eller forfremmer medarbejdere. Det sker bare ikke formelt.

Frivillige affirmative action-programmer er da heller ikke ulovlige efter amerikansk ret. I slutningen af 1960'erne og i 1970'erne opfordrede EEOC private arbejdsgivere

og fagforeninger til frivilligt at etablere affirmative action-programmer for at undgå dyre sagsanlæg om diskrimination. De blev opfordret til at benytte sig af racemæssige og etniske beskæftigelsesdata samt at foretage egenanalyser for at afgøre, om der blev ansat nok personer fra bestemte etniske minoritetsgrupper. Da kravene for iværksættelse af affirmative action blev skærpet af den amerikanske Højesteret i 1980'erne og 1990'erne, og da den føderale håndhævelse af diskriminationsloven blev begrænset på grund af nedskæringer, kunne man tro, at private arbejdsgivere ville stoppe med deres forskellige affirmative action-programmer. Det skete imidlertid ikke. I stedet blev de forskellige programmer omstruktureret og fik til formål at forbedre virksomhedernes effektivitet. Programmerne blev til tiltag inden for mangfoldighedsledelse.¹⁰⁵ Mangfoldighed blandt medarbejderne viste sig at være en god forretning.

Da frivillige affirmative action-programmer risikerer at diskriminere de grupper i samfundet, som ikke er omfattet af programmerne, har EEOC udarbejdet retningslinjer for, hvilke affirmative action-tiltag der er lovlige.¹⁰⁶ EEOC præciserer i sine retningslinjer, at den amerikanske kongres opfordrer til brugen af frivillig affirmative action for at fremme beskæftigelsesmulighederne for kvinder og etniske minoriteter, men at de forskellige tiltag ikke må diskriminere.

Ifølge EEOC er der således en række krav, som en virksomhed skal opfylde for at kunne iværksætte frivillige affirmative action-programmer. Hvis virksomheden opfylder disse krav, vil den stå godt i det tilfælde, at den skulle blive beskyldt for diskrimination. Som beskrevet i retningslinjerne skal virksomheden udarbejde en egenanalyse og undersøge, om der er praksis på virksomheden, som i realiteten virker diskriminerende. Hvis det er tilfældet, kan virksomheden iværksætte en plan med

affirmative action indeholdende målsætninger og handlingsplaner. For at være lovlige skal tiltagene være forholdsmæssige.¹⁰⁷ Der kan fx være tale om:

- Træningsplaner og programmer, inklusive træning på arbejdspladsen, faglige kurser og karriereudvikling
- Omfattende og fokuserede rekrutteringsaktiviteter
- At sikre, at rekrutteringskriterier ikke virker diskriminerende
- Løbende monitorering og tilpasning.

Som med de andre typer af affirmative action (bortset fra affirmative action idømt af domstolene) er der ikke adgang til decideret positiv særbehandling i ansættelsessituationen. Der er heller ikke på baggrund af EEOC's retningslinjer basis for at iværksætte affirmative action for i almindelighed at fremme mangfoldigheden blandt virksomhedens medarbejdere. Der skal være tale om, at virksomheden med affirmative action søger at imødekomme en diskriminerende praksis eller tendenser til en sådan praksis – med andre ord et kompensationsargument.

Selvom rationalet for at iværksætte lovlige frivillige affirmative action-programmer er relativt begrænset til compensation, så er der i realiteten mange virksomheder, som iværksætter affirmative action-tiltag for at fremme mangfoldigheden blandt medarbejderne til gavn for den enkelte virksomheds forretning. Mange virksomheder bruger med andre ord i praksis et mangfoldighedsrationale som grundlag for at iværksætte affirmative action-programmer, selvom de amerikanske domstole i realiteten kun vil acceptere kompensationsrationalet. Da kompensationsrationalet omfatter genopretning for diskriminerende praksis eller tendenser til en sådan praksis, vil det i en konkret retssag i det nuværende amerikanske samfund imidlertid ikke være vanskeligt for en arbejdsgiver at

argumentere for, at sådanne tendenser til diskriminerende praksis findes på hans/hendes arbejdsplads.

5.1.7 KONKLUSION

Affirmative action i USA er et kludetæppe af lovkrav, retsmidler og frivillige tiltag. De retlige grænser for iværksættelse af lovlige affirmative action-programmer er snævre. Det gælder særligt, når det handler om "hårde" affirmative action-programmer, som på arbejdsmarkedet i realiteten kun accepteres, når domstolene idømmer dem som "straf" for en ulovlig diskrimination. I praksis bliver de mere "bløde" affirmative action-programmer i vid udstrækning anvendt af både offentlige og private arbejdsgivere. "Contract compliance"-lovgivningen samt antidiskriminationsmyndighedernes instrukser til offentlige arbejdsgivere har været og er stadig medvirkende til den store udbredelse af affirmative action i USA. Affirmative action-programmerne er som udgangspunkt lovlige, så længe de hviler på et sagligt grundlag og er forholdsmæssige.

5.2 AKTIVE TILTAG I SVERIGE

5.2.1 DET SVENSKЕ LIGHEDSBEGREB

Den svenske grundlov fra 1974 indeholder et forbud mod diskrimination på grund af køn, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, sproglig eller religiøs tilknytning, handicap, seksuel orientering, alder eller andre omstændigheder, der gælder den enkelte som person.

Herudover er der omfattende strafferetlig og civil lovgivning, som forbyder diskrimination. I 2009 blev syv civile love omkring diskrimination samlet i diskriminationsloven.¹⁰⁸ Forbud mod diskrimination på forskellige samfundsområder og af forskellige grunde blev således samlet i en enkelt lov. Loven har til formål at modvirke diskrimination og

fremme lige rettigheder og muligheder uanset køn, transseksuel identitet eller udtryk, etnisk oprindelse, religion eller anden trosopfattelse, handicap, seksuel orientering eller alder.

Diskriminationslovens formål er ikke alene at beskytte det enkelte individ mod diskrimination og dermed den formelle lighed. Formålet er også at fremme lige muligheder gennem aktive tiltag. Lovkravet om aktive tiltag handler om at ændre de strukturer i en virksomhed, som kan føre til, at nogen bliver diskrimineret. Lovens forarbejder giver klart udtryk for, at målet med både diskriminationsforbuddet og med de aktive tiltag er lige rettigheder og muligheder i praksis.¹⁰⁹ Forarbejderne giver også udtryk for, at diskriminationsforbuddet i tillæg til at være et redskab til opnåelse af individuelle rettigheder også har til formål at fremme ikkediskrimination ved ændring af adfærd, holdninger og den offentlige mening. Diskriminationsforbuddet er ikke tilstrækkeligt til at opnå lige rettigheder og muligheder inden for en overkommelig fremtid. Aktive tiltag betragtes derfor som et middel til at fremme lighed for større grupper af mennesker på en hurtigere og mere direkte måde.¹¹⁰ Det svenske lighedsbegreb er således udtryk for en målsætning om reel lighed.

Den svenske Diskrimineringsombudsmanden (DO) er Sveriges ligestillingsorgan. Det er en statslig myndighed, som arbejder mod diskrimination og for alles lige rettigheder og muligheder – først og fremmest ved at sikre overholdelse af diskriminationsloven. DO blev oprettet i 2009 og er en sammenslutning af de fire tidligere ombudsmandsinstitutioner for køn, etnisk oprindelse, handicap og seksuel orientering.

5.2.2 AKTIVE TILTAG I SVENSK RET

Diskriminationsloven har i kapitel 3 en række bestemmelser om "aktiva åtgärder" på arbejdsmarkedet, som er en direkte

videreførelse af de tidligere loves reguleringer af aktive tiltag. Videreførelsen indebærer, at de nugældende bestemmelser om aktive tiltag alene omfatter de "gamle" diskriminationsgrunde køn, etnisk oprindelse, religion eller anden trosopfattelse. Den indebærer også, at der er større krav til arbejdsgivernes aktive tiltag, når det handler om køn, end når der er tale om etnisk oprindelse og religion. Diskriminationsombudsmanden opfordrer til, at arbejdsgivere også arbejder med aktiva åtgärder i forhold til de øvrige diskriminationsgrunde i loven: transseksuel identitet eller udtryk, handicap, seksuel orientering og alder.¹¹¹

Helt overordnet slår diskriminationsloven fast i § 3 i kapitel 3 om aktiva åtgärder, at arbejdsgivere skal arbejde målrettet for at fremme lige rettigheder og muligheder i arbejdslivet uanset køn, etnisk oprindelse eller tro. Loven giver ikke mulighed for positiv særbehandling. Der er alene tale om "bløde" aktive tiltag. Loven fastslår også, at arbejdsgivere skal samarbejde med arbejdstagere og deres faglige organisationer om de aktiva åtgärder. Formålet med dialog og samarbejde er at sikre, at den nødvendige viden fra medarbejderne kommer frem. Det gælder både i forhold til behov for aktiva åtgärder og ideer til konkrete tiltag. Et andet formål er at sikre, at arbejdstagere også tager ansvar for at modarbejde diskrimination på arbejdspladsen, selvom de ikke kan gøres direkte ansvarlige for overtrædelser af diskriminationsloven.

Hvis arbejdsgivere ikke lever op til forpligtelserne i reglerne om aktiva åtgärder, kan de pålægges bøder af Nævnet mod Diskrimination på initiativ af Diskriminationsombudsmanden.

5.2.3 INDHOLD AF AKTIVA ÅTGÄRDER

Aktiva åtgärder handler om arbejdsgiveres arbejde med at forebygge diskrimination og

med at fremme lige rettigheder og muligheder på arbejdsmarkedet. Det er alle arbejdsgivere, som er omfattet af forpligtelserne efter svensk ret til at arbejde for lige rettigheder og muligheder.

Arbejdet for lige rettigheder og muligheder skal ske på arbejdsgivernes eget initiativ, og det skal være målrettet. I forhold til køn kræver loven, at arbejdsgivere laver en decideret skriftlig ligebehandlingsplan. I forhold til etnisk oprindelse og religion kræver loven alene, at arbejdsgivere laver en opgørelse over aktive åtgärder. Diskriminationsombudsmannen anbefaler imidlertid, at arbejdsgivere laver en decideret ligebehandlingsplan for alle diskriminationsgrundene – og ikke bare i forhold til køn – da det er vanskeligt at arbejde målrettet uden en plan.¹¹²

Kravene til arbejdsgivere er generelt mere detaljerede, når det handler om kønsligestilling – både på arbejdspladsen og i forhold til ligelønsstatistikker. I det følgende vil fokus være på de regler, der omfatter etniske og religiøse minoriteter.

Arbejdsgivers forpligtelse til at arbejde med aktive åtgärder er obligatorisk, men hvilke aktive åtgärder arbejdsgiverne skal iværksætte, fremgår ikke af loven. Tanken er, at arbejdsgivere selv skal finde ud af, hvilke tiltag der giver bedst mening på den enkelte arbejdsplads. Desuden er arbejdet med at forebygge diskrimination og med at fremme lige rettigheder og muligheder en proces, hvor de forskellige initiativer løbende skal tilpasses og forbedres, i takt med at arbejdsgivere gør sig nye erfaringer. Selvom loven ikke udpensler, hvilke tiltag arbejdsgivere skal iværksætte, så er den præcis i forhold til de områder, som arbejdsgivere skal arbejde med. Det handler om arbejdsforhold og arbejdsvilkår samt om rekruttering.

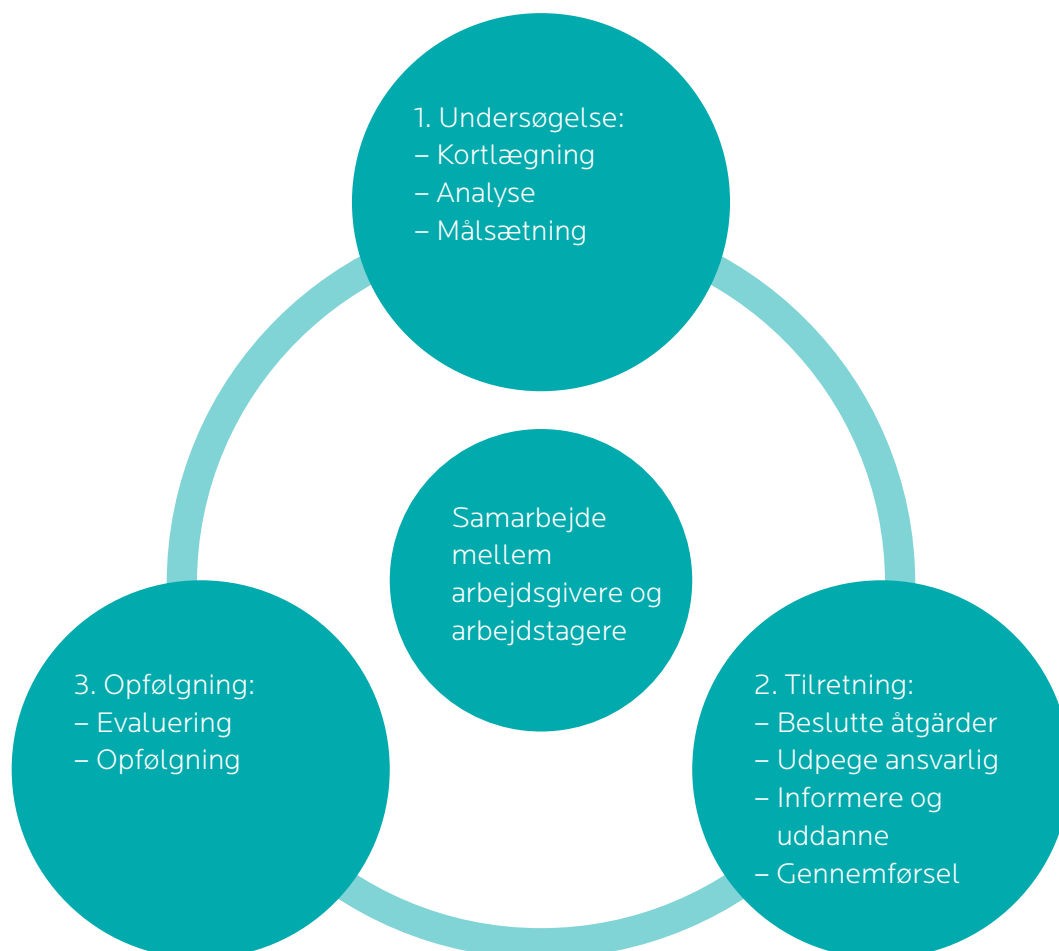
De nærmere forpligtelser på området arbejdsforhold og -vilkår findes i § 4 og § 6 i kapitel 3. Arbejdsgivere forpligtes her til at tilpasse arbejdsvilkår, arbejdsmiljø, organisering af arbejdet, arbejdstider og ferie/ fridage til de ansattes behov med respekt for de rammer, som arbejdsgiveren er underlagt. Der kan fx være tale om ansattes fridage på andre højtider end de kristne, om beklædningskrav, om manualer på andre sprog end det svenske og om mad i kantinen. Arbejdsgivere er desuden forpligtet til at arbejde for at forebygge chikane og repressalier.

På området for rekruttering er arbejdsgiver i § 7 forpligtet til at arbejde for, at alle har mulighed for at søge ledige stillinger. Efter forarbejderne tager bestemmelsen særligt sigte på arbejdsgiveres annoncering af ledige stillinger.¹¹³ Arbejdsgivere kan fx opfordre alle uanset etnisk oprindelse, religion mv. til at søge job. Arbejdsgivere kan også vælge at annoncere alle ledige stillinger samt at annoncere mere bredt, end man plejer. Desuden kan arbejdsgivere vælge at indkalde flere ansøgere til jobsamtaler og i det hele taget brede feltet mere ud, end hvad man tidligere har gjort.

For at arbejdet på de to områder kan være målrettet, skal arbejdsgivere undersøge, hvilke tiltag der er behov for, og hvilke tiltag der er mulighed for at gennemføre. Det forudsætter en kortlægning af den aktuelle situation på arbejdspladsen. Ydermere må arbejdsgiver gøre sig klart, hvilke ressourcer der er tilgængelige, tidsperspektivet for de forskellige tiltag, samt hvem der er ansvarlig for, at de forskellige tiltag bliver gennemført.

Den svenske Diskrimineringsombudsmannen anbefaler, at en arbejdsgiver følger en løbende proces for sit arbejde med at forebygge diskrimination og med fremme af lige rettigheder og muligheder.¹¹⁴

Processen kan illustreres på følgende måde:



I praksis er der mange arbejdsgivere, som ikke arbejder målrettet for lige rettigheder og muligheder gennem aktive åtgärder. En barriere kan være arbejdsgiveres usikkerhed i forhold til at håndtere etnisk oprindelse og religion som personfølsomme data.¹¹⁵ Efter svensk ret er det imidlertid ikke ulovligt for arbejdsgivere at registrere etnisk oprindelse og religion, hvis det sker på baggrund af jobansøgers og medarbejderes selv-identifikation. Diskriminationsombudsmanden anviser derfor, hvordan man gennem selv-identifikation, anonymitet og frivillighed kan arbejde med kortlægning og registrering af etnisk oprindelse og religion uden at komme i konflikt med persondatalovgivningen.¹¹⁶

5.2.4 NYE REGLER OM AKTIVE ÅTGÄRDER

Et udvalg nedsat af den svenske regering konkluderede i 2014 i en betænkning, at de nuværende bestemmelser om aktive åtgärder ikke er så effektive i forhold til at forebygge diskrimination og fremme lige rettigheder og muligheder, når det handler om diskriminationsgrundene etnisk oprindelse og religion i sammenligning med diskriminationsgrunden køn.¹¹⁷ Det konkluderes også i betænkningen, at forskellige undersøgelser indikerer, at arbejdsgivere i relativt stor udstrækning ikke følger lovens krav.¹¹⁸

Udvalget konkluderede, at selvom der er ulemper forbundet med at pålægge

arbejdsgivere forpligtelser til at arbejde med aktive åtgärder, kan sådanne forpligtelser være en vigtig faktor i forhold til at minimere diskrimination og fremme lige muligheder og rettigheder i det svenske samfund. Udvalget anbefalede derfor, at arbejdsgivere underlægges yderligere og mere præcise samt bindende forpligtelser i den svenske diskriminationslov.

På den baggrund fremsatte den svenske regering i marts 2016 forslag til ændring af diskriminationsloven, som blev vedtaget i juli 2016.¹¹⁹ Lovændringen indeholder et nyt kapitel 3 om aktive åtgärder, der træder i kraft den 1. januar 2017.¹²⁰ Den overordnede hensigt med de nye regler er at forebygge og modvirke diskrimination. Hvor diskriminationsforbuddet primært adresserer konkrete diskriminerende handlinger i individuelle sager, skal de nye regler om aktive åtgärder føre til øgede indsats for at forebygge diskrimination og fremme lige muligheder på et mere generelt og strukturelt niveau.¹²¹

Ændringerne indebærer, at arbejdet med aktive åtgärder udvides til at omfatte alle syv diskriminationsgrunde: køn, transseksuel identitet eller udtryk, etnisk oprindelse, religion eller anden trosopfattelse, handicap, seksuel orientering eller alder. En anden udvidelse er, at loven i det nye kapitel 3, § 1, definerer aktive åtgärder som "forebyggende og fremmende arbejde for inden for en virksomhed at modarbejde diskrimination samt på anden vis at arbejde for lige rettigheder og muligheder uanset køn, transseksuel identitet eller udtryk, etnisk oprindelse, religion eller anden trosopfattelse, handicap, seksuel orientering eller alder."

De nye regler beskriver ydermere, hvordan arbejdsgivere skal arbejde med aktive åtgärder. Arbejdsgiver bliver således i kapitel 3, § 2, forpligtet til at følge en bestemt og systematisk

arbejdsmetode, efter hvilken arbejdet med aktive åtgärder løbende skal foregå:

- Undersøge risikoen for diskrimination (inklusive chikane) og repressalier samt barrierer for lige rettigheder og muligheder
- Analysere årsagen til risici og barrierer
- Vedtage relevante forebyggende og fremmende tiltag
- Evaluere og følge op.

Arbejdsgivere forpligtes i det nye kapitel 3, § 5, til at arbejde systematisk med aktive åtgärder inden for følgende områder:

- Arbejdsforhold
- Løn og ansættelsesvilkår
- Rekruttering og transport
- Uddannelse og kompetenceudvikling
- Muligheder for at forene arbejde med forældreskab.

Det vil stadig være op til den enkelte arbejdsgiver at vurdere, hvilke konkrete aktive åtgärder der løbende skal sættes i værk. Hvorvidt arbejdsgiver lever op til de nye forpligtelser, bedømmes ud fra en rimelighedsvurdering med udgangspunkt i konkrete behov samt den individuelle arbejdsgivers ressourcer og øvrige omstændigheder.

De aktuelle krav om handlingsplaner bliver i det nye kapitel 3, § 13 og § 14, erstattet af mere generelle krav om årlig skriftlig dokumentation af arbejdsgiveres systematiske arbejde med aktive åtgärder.

5.2.5 OFFENTLIGE ARBEJDSGIVERE

En række myndigheder inden for central-administrationen er gennem instrukser fra regeringen blevet forpligtet til at udvikle og gennemføre strategier om antidiskrimination i forhold til etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap og seksuel orientering.

Siden 2007 har Sveriges 21 Länsstyrelser som arbejdsgivere fx arbejdet med antidiskriminationsstrategier.¹²² Länsstyrelserne konkluderer selv, at arbejdet har båret frugt, blandt andet ved at give et kundskabsløft og ved at skabe en øget erfaringsudveksling mellem de forskellige styrelser.¹²³

5.2.6 LIGEBEHANDLINGSKLAUSULER I KONTRAKTER MED STATEN

Leverandører af service- og tjenesteydelser samt leverandører fra bygningsindustrien skal efterleve klausuler om ikkediskrimination, hvis de indgår kontrakter med statslige myndigheder i Sverige. Klausulerne betegnes som sociale klausuler. Mere præcist er der udpeget 28 statslige myndigheder, som er forpligtet til at stille krav om ikkediskrimination til leverandører, der har kontrakter med en løbetid på mere end 8 måneder, og som har et kontraktbeløb på over 750.000 SEK.¹²⁴

Formålet med disse regler er at fremme kendskab til og efterlevelse af diskriminationsloven. Myndighederne skal opstille krav i kontrakterne, som har til formål at modvirke diskrimination hos leverandører. Desuden er de udvalgte myndigheder forpligtet til at kontrollere overholdelsen af ikkediskriminationsklausulerne mindst en gang om året. Hvis kontrakten løber i kortere tid end et år, skal myndighederne kontrollere overholdelsen mindst én gang i kontraktens løbetid.

I praksis kræver myndighederne typisk en erklæring fra leverandøren om, at han/hun garanterer ikke at være blevet dømt for diskrimination ved en domstol eller at have fået en afgørelse omkring diskrimination imod sig fra et offentligt nævn eller anden statslig myndighed.

Myndighederne kan imidlertid gå videre og fx fastsætte følgende i en antidiskriminationsklausul:

- Leverandøren skal følge den svenske diskriminationslov
- Leverandøren skal rapportere om aktive åtgärder til at forebygge og modvirke diskrimination og til fremme af lige muligheder og rettigheder
- Leverandøren skal stille lignende krav til sine underleverandører
- Myndighederne forbeholder sig ret til at ophæve kontrakten, hvis antidiskriminationsklausulen ikke respekteres.

5.2.7 KONKLUSION

Den svenske diskriminationslov giver ikke mulighed for hårde aktive tiltag i form af positiv særbehandling. Men den indeholder en forpligtelse for svenske arbejdsgivere til løbende at arbejde systematisk, aktivt og målrettet mod diskrimination og for lige rettigheder og muligheder gennem iværksættelse af aktive åtgärder, der kan betegnes som "bløde" aktive tiltag.

Ydermere er visse statslige myndigheder som arbejdsgivere forpligtet til at udarbejde og gennemføre ligebehandlingsstrategier.

Endelig skal de 28 største statslige myndigheder i form af sociale klausuler stille krav til deres leverandører om overholdelse af diskriminationsforbuddet.

5.3 AKTIVE TILTAG I ENGLAND

5.3.1 DET ENGELSKES LIGHEDSBEGREB

England har ikke en forfatning med grundlæggende rettigheder og lighedskrav. Men England har siden 1970'erne haft en udbredt diskriminationslovgivning. Der har været tale om et kludetæppe af love og reguleringer, som omfattede forskellige diskriminationsgrunde på en række forskellige samfundsområder. I 2010 blev de alle samlet i en enkelt lov, Equality Act 2010, som

forbyder diskrimination på grund af alder, handicap, kønsskifte, ægteskab og registreret partnerskab, race, religion eller tro, køn og seksuel orientering.¹²⁵

Traditionelt har diskriminationslovgivningen i England været karakteriseret af symmetri. Ligebehandlingslovgivningen gælder både kvinder og mænd, ligesom den gælder alle racer og etniske grupper. Loven beskytter fx ikke alene homoseksuelle og biseksuelle – men også heteroseksuelle.¹²⁶ Med hensyn til lighed har der primært været tale om formel retfærdighed. Positiv særbehandling har kun i begrænset omfang været tilladt som en undtagelse fra diskriminationsforbuddet – og kun i forhold til udvalgte diskriminationsgrunde.

Med Equality Act 2010 er der åbnet op for flere undtagelser og muligheder for at iværksætte aktive tiltag. Det gælder ikke bare i forhold til fx køn og handicap, men i forhold til alle diskriminationsgrundene. Udviklingen i England synes således at gå i retning af et mere materielt lighedsbegreb, der ikke bare handler om at beskytte mod diskrimination, men også sigter på lige muligheder og reel lighed (se kapitel 2.1 om formel og materiel lighed).

5.3.2 AKTIVE TILTAG I ENGELSK RET

I England anvendes begrebet positive tiltag (positive action) som én type aktive tiltag, arbejdsgivere kan sætte i værk for at fremme ligebehandling. Det er et begreb, som lægger sig mellem på den ene side bløde aktive tiltag, der ikke fortrinsstiller, og på den anden side hårde aktive tiltag i form af positiv særbehandling.

Bløde tiltag (1) til gavn for bestemte beskyttede grupper vil efter engelsk ret være lovlige, når de ikke medfører ringere behandling af andre grupper. Det kan fx være en virksomheds annoncering af en ledig stilling i et magasin, som primært retter sig mod bøsser og lesbiske,

samtidig med at virksomheden annoncerer stillingen i en landsdækkende avis. Bløde tiltag er ikke reguleret i den engelske lovgivning.

Hårde tiltag (2) indebærer decideret fortrinsstilling af bestemte medlemmer af udsatte og underrepræsenterede grupper for at modvirke ulighed. Der kan fx være tale om, at en virksomhed indkalder alle de kvinder til samtale, som har søgt ansættelse – også selvom de ikke alle sammen opfylder kravene til ansættelse. Sådanne tiltag vil som udgangspunkt være ulovlige. Kun i begrænset omfang kan de være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i den engelske lovgivning.

De foranstaltninger, der i Equality Act 2010 betegnes som positive tiltag, lægger sig midt imellem (1) og (2). Der kan fx være tale om at reservere pladser i et træningsforløb til bestemte etniske grupper. Sådanne tiltag, som giver en vis fortrinsstilling uden at gå så langt som til fx at give automatisk ansættelse eller forfremmelse, er reguleret i Equality Act 2010 og vil være lovlige, hvis de opfylder bestemte kriterier i loven.

Ud over at give arbejdsgivere mulighed for at iværksætte sådanne positive tiltag indeholder Equality Act 2010 en positiv forpligtelse for offentlige myndigheder til at fremme lighed, herunder at stille krav til deres leverandører om at fremme lighed.

De næste afsnit indeholder en kort beskrivelse af de forskellige typer af aktive tiltag samt deres hjemmel i den engelske lovgivning.

5.3.3 OFFENTLIGE ARBEJDSGIVERES PLIGT TIL LIGEBEHANDLING

5.3.3.1 Generel ligebehandlingspligt

Siden april 2011 har alle offentlige myndigheder uanset størrelse været underlagt

en positiv forpligtelse til at gøre noget aktivt for at fremme ligebehandling – nærmere bestemt en "public sector equality duty" (PSED). Der er i høj grad tale om et forebyggende arbejde, som offentlige myndigheder er forpligtet til. Forpligtelserne gælder i offentlige myndigheders interne og eksterne politikker, i deres beslutninger og afgørelser samt i alle øvrige relationer til offentligheden.

Forpligtelserne gælder også i myndighedernes funktioner som arbejdsgivere. Samme forpligtelse til at gøre noget aktivt er pålagt private arbejdsgivere, som udfører offentlige funktioner på vegne af offentlige myndigheder. Eksempler på offentlige arbejdsgivere omfatter lokale og nationale myndigheder, skoler, sundhedsvæsenet, politiet, brandvæsenet og transportsektoren.

Efter sektion 149 i Equality Act 2010 skal offentlige arbejdsgivere tage behørigt hensyn (due regard) til følgende:

- De skal afskaffe diskrimination, chikane og repressalier
- De skal fremme lige muligheder for mennesker, som er omfattet af de beskyttede diskriminationsgrunde
- De skal fremme et godt forhold mellem mennesker, som er omfattet af de beskyttede diskriminationsgrunde, og dem, som ikke er. Denne forpligtelse har et bredere perspektiv og handler om at nedbryde fordomme samt at fremme forståelse mellem forskellige grupper i samfundet.

Offentlige arbejdsgivere er således underlagt en løbende forpligtelse til at gøre noget aktivt for ligebehandling i forhold til alle lovens diskriminationsgrunde.

Det overordnede formål med denne generelle ligebehandlingspligt er at integrere hensyn til ligebehandling og gode relationer i offentlige

arbejdsgiveres almindelige daglige drift. Overholdelse af ligebehandlingspligten er en retlig forpligtelse, men det fremgår af vejledningerne til loven, at ligebehandling også giver mening fra et forretningsmæssigt synspunkt.¹²⁷

Forpligtelsen udpensler ikke, hvad den offentlige arbejdsgiver mere præcist skal gøre for at opfylde lovens krav. Efterlevelsen af bestemmelserne om offentlige arbejdsgiveres ligebehandlingsforpligtelse er da også temmelig dårlig. En grund til den tvivlsomme effekt er muligvis de upræcise krav i loven. En anden grund er de generelle besparelser i den offentlige sektor. Nedskæringerne indebærer blandt andet, at der er færre søgsmål mod offentlige arbejdsgivere, som ikke efterkommer lovens krav. Dette har været medvirkende til at gøre loven mindre effektiv.¹²⁸

5.3.3.2 Specifik ligebehandlingspligt

Offentlige arbejdsgivere, som er angivet på en særlig liste, er ud over den generelle forpligtelse til ligebehandling underlagt nogle specifikke rapporteringsforpligtelser. De udvalgte offentlige arbejdsgivere skal årligt offentliggøre informationer om, hvordan det går med at overholde den generelle ligebehandlingspligt, herunder de analyser, som har ligget til grund for iværksatte tiltag.

Hvis den udvalgte offentlige arbejdsgiver har mere end 150 ansatte, skal der ydermere offentliggøres data om, hvilken effekt de forskellige politikker og tiltag har haft for medarbejderne, samt om arbejdspladsens medarbejdersammensætning. Herudover skal der som minimum offentliggøres én konkret målsætning for ligebehandlingsarbejdet.

5.3.3.3 Kontrakter med det offentlige

Offentlige myndigheder bruger 236 milliarder engelske pund om året på at købe varer, service- og tjenesteydelser. Denne

købekraft kan bruges af offentlige myndigheder til at fremme lighed.¹²⁹

Offentlige myndigheders generelle ligebehandlingspligt gælder da også i forhold til offentlige indkøb. Det betyder, at offentlige myndigheder, når de foretager indkøb, skal tage behørigt hensyn til forpligtelsen til ligebehandling, herunder afskaffelse af diskrimination, fremme af lige muligheder og støtte af gode relationer mellem forskellige grupper. Disse hensyn skal sammen med de EU-retlige udbudsregler indgå, når offentlige myndigheder planlægger og træffer beslutninger om deres indkøb. Offentlige myndigheder skal med andre ord også sikre, at deres leverandører overholder Equality Act 2010.

I gennemgangen af indkøbspolitikker og -procedurer kan offentlige myndigheder fx overveje, om gruppen af leverandører skal bredes ud og være mere mangfoldig.¹³⁰

I forhold til kontrakter med leverandører kan offentlige myndigheder stille krav om dokumentation for følgende¹³¹:

- Leverandørens resultater på ligebehandlingsområdet
- Lige muligheder i forhold til ansættelse hos leverandøren
- Dokumentation for leverandørens overholdelse af Equality Act 2010, herunder politikker og procedurer.

5.3.4 PRIVATE ARBEJDSGIVERES FRIVILLIGE POSITIVE TILTAG

Private arbejdsgivere er ikke som offentlige arbejdsgivere underlagt en forpligtelse til at gøre noget aktivt for at sikre ligebehandling.

Private arbejdsgivere har heller ikke mulighed for at give decideret positiv særbehandling. Det vil være i strid med Equality Act 2010. Men

loven giver dem mulighed for at arbejde for reel ligebehandling ved at iværksætte nogle mellemformer, der som nævnt betegnes positive tiltag.

Positive tiltag henviser til de initiativer, som en arbejdsgiver kan sætte i værk for at opfordre mennesker fra beskyttede grupper, som er dårligt stillede eller er dårligt repræsenterede på arbejdsmarkedet, til at søge arbejde, træning, forfremmelse, overflyttelse eller andre former for udvikling i deres arbejdsliv. Loven tillader, at arbejdsgivere målretter sådanne muligheder mod bestemte grupper, så længe de ikke udgør decideret positiv særbehandling.

Vejledningen til loven understreger, at det er frivilligt for arbejdsgivere at iværksætte positive tiltag. Men der argumenteres samtidig for, at der er god forretning i at arbejde aktivt for ligebehandling. Fordele kan blandt andet omfatte:¹³²

- En større gruppe af kvalificerede og erfarne kandidater til ledige stillinger
- En dynamisk og forandringsparat medarbejderskare
- En bedre forståelse for udenlandske og globale markeder
- En bedre forståelse for de behov, som en mangfoldig kundeskare måtte have – både nationalt og internationalt.

Loven opstiller i sektion 158 og sektion 159 en række detaljerede krav til lovlige positive tiltag på arbejdsmarkedet. Men hvis en arbejdsgiver er af den opfattelse, at mennesker, som tilhører en af de beskyttede diskriminationsgrunde, er dårligt stillede eller underrepræsenterede, så kan arbejdsgiver lovligt iværksætte forholdsmæssige tiltag for at nå en målsætning om mere reel ligestilling.¹³³

Et eksempel kunne være, at personer med tyrkisk oprindelse i et lokalområde er lavt

repræsenteret blandt skolelærere. En lokal skole søger at håndtere dette ved at lave særlige skoledage, hvor skolen er åben for medlemmer af det tyrkiske samfund, som kunne være interesserede i undervisning som profession. Det vil udgøre et positivt tiltag omfattet af loven at opfordre lige præcis personer med tyrkisk oprindelse til at deltage i sådanne skoledage.

Et andet eksempel kunne være, at en arbejdsgiver når frem til, at procentdelen af etniske minoriteter blandt de timelønnede på hans virksomhed er høj, mens den er lav blandt funktionærer og ledere. Arbejdsgiver igangsætter derfor en række positive tiltag for at fremme etniske minoriteters adgang til funktionær- og lederstatus. Der er ikke tale om decideret positiv særbehandling, men alligevel en blød form for fortrinsstilling, som overholder lovens krav om forholdsmæssighed. Tiltagene omfatter:

- Dialog med medarbejdere med minoritetsbaggrund om, hvordan arbejdsgiver konkret kan fremme muligheder for de timelønnede med minoritetsbaggrund
- Målrettede mentorordninger og træningsforløb for timelønnede med minoritetsbaggrund.

I en situation, hvor der er flere lige kvalificerede kandidater til en ledig stilling, har arbejdsgiver mulighed for at vælge personen fra den beskyttede gruppe, hvis denne gruppe er dårligt stillet eller underrepræsenteret på arbejdspladsen, eller hvis den konkrete gruppes deltagelse i en aktivitet på arbejdspladsen er uforholdsmæssigt lav.¹³⁴

Et eksempel er en boligrådgivning, som ikke har muslimer blandt sine ansatte, selvom rådgivningen har til huse i et boligområde med mange muslimer. Da rådgivningen på et tidspunkt har en ledig stilling, når man frem til,

at der er to lige kvalificerede kandidater. Den ene kandidat er muslim. Boligrådgivningen har her mulighed for at tilbyde ansøgeren med muslimsk baggrund den ledige stilling ved at henvise til bestemmelsen om positive tiltag i Equality Act 2010. Dette vil indebære, at den anden kandidat ikke vil kunne få medhold i en klage om diskrimination på grund af religion.

5.3.5 KONKLUSION

Den nyeste engelske lovgivning om diskrimination og aktive tiltag er fra 2010. Equality Act 2010 samler al hidtidig engelsk regulering på diskriminationsområdet.

Aktive tiltag i England er primært koncentreret omkring offentlige myndigheders arbejde med at forebygge diskrimination. Det gælder også i myndighedernes rolle som arbejdsgivere. Offentlige myndigheder er underlagt en forpligtelse til at arbejde aktivt med ligebehandling, og de fleste offentlige myndigheder skal herudover årligt rapportere om deres indsatser og resultater på området, herunder medarbejdersammensætning og konkrete mål.

Ligebehandlingspligten for offentlige myndigheder indebærer en implicit forpligtelse til at stille krav om ligebehandling, når det offentlige agerer som indkøber af varer, byggerier, service- og tjenesteydelser.

Endelig har både private og offentlige arbejdsgivere fået en mulighed for frivilligt at iværksætte positive tiltag. De positive tiltag kan betegnes som mellemformer mellem almindelige opsøgende aktiviteter og decideret positiv særbehandling. De positive tiltag giver også i særlige tilfælde arbejdsgivere mulighed for at lægge vægt på fx etnicitet og religion i en ansættelsessituation, uden at der vil blive tale om ulovlig diskrimination, og uden at arbejdsgivere først skal søge om dispensation hertil.

5.4 OPSAMLING PÅ LANDESTUDIER

De overordnede beskrivelser af de retlige rammer for aktive tiltag i USA, Sverige og England skal ikke bruges til deciderede komparative analyser. De enkelte landes behandling af etniske minoriteters situation på arbejdsmarkedet er meget forskellige og tæt sammenvævede med landenes politiske, kulturelle og samfundsmæssige forhold. Det betyder imidlertid ikke, at man ikke kan have gavn af at beskæftige sig med andre landes lovgivning, men at man skal være varsom med at anvende dem i direkte retspolitisk øjemed. Vores hensigt med at beskrive aktive tiltag i USA, Sverige og England er dermed at kunne inddrage de forskellige tilgange som inspiration til løsning af aktuelle udfordringer med den oplevede manglende reelle lighed for etniske minoriteter på det danske arbejdsmarked.

Opsummerende viser landestudierne, at offentlige myndigheder i rollen som indkøbere har særlige muligheder for at fremme ligebehandlingsdagsordenen. I både USA, Sverige og England er offentlige myndigheder pålagt forpligtelser til via sociale/etiske klausuler at stille krav til leverandører om at overholde diskriminationslovgivningen og at sikre lige muligheder for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.

Landestudierne viser også, at offentlige myndigheder i rollen som arbejdsgivere har et særligt ansvar for at fremme ligebehandling. Både amerikanske, svenske og engelske offentlige arbejdsgivere er pålagt forpligtelser til at udvikle og gennemføre strategier om antidiskrimination samt at iværksætte forskellige former for aktive tiltag for at fremme ligebehandling af etniske minoriteter.

Endelig illustrerer landestudierne nogle fælles tendenser i forhold til private arbejdsgivere. I Sverige er der vage forpligtelser for arbejdsgivere til at iværksætte aktive tiltag,

mens det i både USA og England er frivilligt for arbejdsgivere. I alle tre lande er der imidlertid incitament i lovgivningen samt vejledende retningslinjer for at anspore private arbejdsgivere til at iværksætte aktive tiltag. Desuden er der videre rammer og færre barrierer i forhold til arbejdet med aktive tiltag i praksis. Således indeholder de tre landes lovgivninger ikke absolutte registreringsforbud i forhold til race og etnisk oprindelse.

Et særligt amerikansk element er, at aktive tiltag kan bruges som "sanktion" i diskriminationssager. Arbejdsgivere kan således i konkrete retssager og administrative klagesager forpligtes til at iværksætte aktive tiltag målrettet mod etniske minoriteter, hvis arbejdsgiveren har gjort sig skyldig i diskrimination.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

6.1 INDLEDNING OG OPSAMLING

Menneskerettighederne indeholder en forpligtelse for landene til at gøre noget aktivt for at sikre reel lighed for etniske minoriteter. Kravet om reel lighed indebærer ud over at beskytte mod diskrimination en iværksættelse af særlige foranstaltninger, når forholdene taler herfor. Særlige foranstaltninger er et begreb, som bruges inden for menneskeretten, og det skal forstås som en række både hårde og bløde aktive tiltag. Særlige foranstaltninger ses således som en del af det menneskeretlige lighedsprincip og som et redskab til opnåelse af reel lighed. Hvis særlige foranstaltninger opfylder forudsætninger om frivillighed for modtagerne, forholdsmæssighed og midlertidighed, vil de være i overensstemmelse med det menneskeretlige lighedsprincip.

Virksomheder og organisationer er ikke direkte omfattet af forpligtelserne i menneskerettighederne, der retter sig mod stater og myndigheder. Imidlertid indebærer de internationale retningslinjer i UN Guiding Principles on Business and Human Rights, at også virksomheder og organisationer bør respektere menneskerettighederne, herunder det menneskeretlige lighedsbegreb.

I EU-retten er der ikke nogen pligt for medlemslandene til at gøre noget aktivt i form af hverken bløde eller hårde initiativer til fremme af etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet. Men hvis medlemslandene iværksætter positive foranstaltninger i form af hårde aktive tiltag,

der kan indebære forskelsbehandling af andre grupper, så er der EU-retlige krav, der skal opfyldes. Positive foranstaltninger er det begreb, som bruges inden for EU-retten om aktive tiltag. De positive foranstaltninger ses som undtagelser fra forbuddet mod diskrimination, og de har et ganske snævert anvendelsesområde. EU-retten sætter således nogle ret præcise rammer for, hvad landene kan gøre, når det handler om at iværksætte eller tillade hårde aktive tiltag.

Så længe der er tale om bløde tiltag, der ikke udgør positiv særbehandling, er råderummet for medlemslandene ifølge EU-retten frit. Her kan landene selv tage initiativ til aktive tiltag og kan også forpligte både private og offentlige arbejdsgivere til at iværksætte sådanne mere bløde tiltag.

I Danmark er der fortsat stor forskel på arbejdsmarkedstilknytningen blandt etniske minoriteter og majoritetsbefolkningen. Direkte diskrimination og forskellige diskriminerende barrierer og strukturer på arbejdsmarkedet kan være medvirkende til en fastholdelse af denne situation. Lovgivning mod diskrimination er afgørende, men i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder bør den suppleres med aktive tiltag iværksat af myndigheder og arbejdsgivere for at sikre reel lighed for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.

Dansk ret indeholder imidlertid ingen forpligtelser for hverken myndigheder

eller offentlige og private arbejdsgivere til at iværksætte aktive tiltag for at fremme etniske minoriteters lige muligheder på arbejdsmarkedet. I forhold til at iværksætte aktive tiltag i form af positiv særbehandling af etniske minoriteter er der en begrænset adgang, der forudsætter lovhjælp eller en offentlig foranstaltning. I forhold til ældre personer og personer med handicap har arbejdsgivere videre rammer – men igen ingen pligt – til at iværksætte positiv særbehandling.

Forpligtelsen i årsregnskabslovens § 99 b for de 1.200 største danske virksomheder til at rapportere om mål og politikker for en mere ligelig kønsmæssig sammensætning af bestyrelse og ledelse pålægger arbejdsgivere at iværksætte aktive tiltag for at fremme ligebehandling. Forpligtelsen gælder alene på kønsområdet og ikke i forhold til de øvrige diskriminationsgrunde. Dette er tilfældet på trods af et nyt EU-direktiv, 2014/95/EU, som forpligter EU-landene til at beskrive deres mangfoldighedspolitik, herunder mål, aktiviteter og resultater. Den danske regering mener, at direktivets krav på mangfoldighedsområdet er opfyldt i gældende dansk ret, og der vil således ikke blive fremsat forslag om yderligere rapporteringsforpligtelser i forhold til etniske minoriteters repræsentation i bestyrelser og ledelser.

De samme 1.200 virksomheder er pålagt en yderligere forpligtelse til at rapportere om deres politikker for samfundsansvar og herunder deres politikker for menneskerettigheder i årsregnskabslovens § 99 a. Ligebehandling og medarbejdermangfoldighed vil i mange tilfælde indgå i danske virksomheders rapportering om samfundsansvar. Igen er der imidlertid ingen retlig forpligtelse hertil.

Offentlige og private arbejdsgivere, som frivilligt gennem ligebehandlings- og

mangfoldighedsprogrammer ønsker at iværksætte aktive tiltag for at fremme etniske minoriteters reelle lighed, møder i praksis en række barrierer for deres arbejde. Først og fremmest kan det være vanskeligt at lave målrettet ligebehandlingsarbejde uden at komme i konflikt med lovens forbud mod at fortrinsstille etniske minoriteter. Dernæst mangler der gennemsigthed og vejledning om reglerne og deres anvendelsesområde.

De manglende forpligtelser for arbejdsgivere til at gøre noget aktivt for at sikre reel lighed for etniske minoriteter illustrerer sammen med de snævre rammer for frivilligt at iværksætte aktive tiltag en restriktiv retstilstand i Danmark i forhold til aktive tiltag på arbejdsmarkedet.

I det følgende vil der blive fremsat en række anbefalinger til fremme af etniske minoriteters reelle lighed på arbejdsmarkedet gennem iværksættelse af forskellige aktive tiltag. Anbefalingerne vil blandt andet omfatte forslag til ændringer i forskelsbehandlingsloven.

6.2 FJERNELSE AF BARRIERER FOR ARBEJDSGIVERES AKTIVE TILTAG

Mange danske offentlige og private arbejdsgivere iværksætter forskellige former for hårde og bløde aktive tiltag. På trods af gode intentioner er tiltagene i nogle tilfælde formentlig i strid med dansk ret ved at være specifikt målrettet mod etniske minoriteter. Som eksempel på et tiltag, der formentlig ville være i strid med forskelsbehandlingsloven, kan nævnes førlederkurser for etniske minoriteter, der særligt tilgodeser medarbejdere med minoritetsbaggrund. I andre tilfælde er arbejdsgivers initiativer begrænsede til at være bløde uden risiko for at udgøre positiv særbehandling.

Mange arbejdsgivere udtrykker i denne undersøgelse en tvivl om, hvilke aktive tiltag der er lovlige. I alle tilfælde er der en række

lovgivningsmæssige barrierer i forhold til at arbejde med sådanne tiltag. Det gælder, dels fordi de retlige rammer, som aktive tiltag lovligt kan iværksættes inden for, er snævre, dels fordi der mangler gennemsigtighed omkring reglerne og deres anvendelsesområde. Det bør derfor sikres, at der gives offentligt tilgængelig information både om iværksatte initiativer efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, og om alle enkeltdispensationer. Samtidig bør gennemsigtigheden styrkes, ved at vejledningen til forskelsbehandlingsloven opdateres, og at det heri gennem konkrete eksempler gøres klart, i hvilke tilfælde og hvordan arbejdspladser frivilligt efter de gældende regler kan iværksætte aktive tiltag for at fremme lige muligheder for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet. Herunder skal det tydeliggøres, hvilke tiltag der er lovlige og mulige at sætte i værk efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, og § 9, stk. 3, uden dispensation.

Dernæst vil en udvidelse af forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3, til ud over at omfatte alder og handicap også at omfatte race og etnisk oprindelse øge muligheden for arbejdsgiveres frivillige aktive tiltag til fremme af beskæftigelsesmulighederne for etniske minoriteter. EU-retten opstiller restriktive krav til iværksættelse af aktive tiltag efter § 9, stk. 3. Dette indebærer, at der med en sådan lovændring alene vil blive givet samme relativt begrænsede adgang til positiv særbehandling af etniske minoriteter på arbejdsmarkedet, som det er tilfældet for ældre lønmodtagere og personer med handicap. Men lovændringen vil fx medføre, at arbejdsgivere lovligt vil kunne iværksætte målrettede førlederkurser for medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund, under forudsætning af at kurserne ikke efterfølgende giver automatisk adgang til lederstillinger.

Landestudierne illustrerer, at der i både USA, Sverige og Storbritannien er incitament i lovgivningen samt vejledende retningslinjer

for at anspore private arbejdsgivere til at iværksætte aktive tiltag. Desuden er der videre rammer og færre barrierer i forhold til arbejdet med aktive tiltag i praksis.

Praksiserfaringer fra danske arbejdspladser viser, at der er forskellige ting, som motiverer arbejdsgivere til at arbejde med lige muligheder for etniske minoriteter. Det handler fx om medarbejdersammensætningens afspejling af kunder og borgere. Det handler også om andre forretningsmæssige fordele som CSR og image, arbejdsmiljø, tiltrækning af arbejdskraft mv.

På denne baggrund anbefaler instituttet:

- At Beskæftigelsesministeriet opdaterer vejledning om forskelsbehandlingsloven og gennem konkrete eksempler gør det klart, i hvilke tilfælde og hvordan arbejdspladser frivilligt efter de gældende regler kan iværksætte aktive tiltag for at fremme lige muligheder for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet. Herunder skal det tydeliggøres, hvilke tiltag der er lovlige og mulige at sætte i værk efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, og § 9, stk. 3, uden dispensation.
- At Beskæftigelsesministeriet giver offentligt tilgængelig information om gældende initiativer efter forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 2, og om meddelte enkeltdispensationer efter § 6, stk. 2.
- At offentlige og private arbejdsgivere får samme adgang til at fremme beskæftigelsesmulighederne for etniske minoriteter, som arbejdsgiverne allerede har for så vidt angår ældre lønmodtagere og personer med handicap. Instituttet anbefaler således, at "etniske minoriteter" indsættes i forskelsbehandlingslovens § 9, stk. 3, sammen med ældre lønmodtagere og personer med handicap.

6.3 SÆRLIGT ANSVAR FOR OFFENTLIGE ARBEJDSGIVERE

Offentlige myndigheder spiller en særlig rolle i forhold til at fremme etniske minoriteters reelle lighed. Det følger naturligt af, at menneskerettighederne direkte forpligter landenes offentlige myndigheder. I det hele taget giver det mening, at offentlige myndigheder og instanser går forrest og er rollemodeller, når det handler om at iværksætte aktive tiltag og fremme reel lighed.

Landestudierne viser, at både amerikanske, svenske og engelske offentlige arbejdsgivere er pålagt særlige forpligtelser til at udvikle og gennemføre strategier om antidiskrimination og ligebehandling.

Praksiserfaringerne fra de arbejdspladser, som har besvaret spørgeskemaet i denne undersøgelse, illustrerer også, at mange statslige myndigheder og kommuner som arbejdsgivere allerede i dag arbejder med konkrete måltal og målsætninger om, at deres personalesammensætning skal afspejle arbejdsstyrkens sammensætning. I 2005 vedtog staten en målsætning om, at personalesammensætningen på statens arbejdspladser skal afspejle arbejdsstyrkens sammensætning, og et måltal på 4 procent medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund (ikkevestlige lande) har været gældende i staten. I 2014 udgjorde etniske minoriteter fra ikke-vestlige lande 3,6 procent af det samlede antal statsansatte. I forhold til kommunerne følger det af en trepartsaftale fra 2007, at de skal opstille måltal for, hvor stor en andel af de kommunale medarbejdere der skal være indvandrere eller efterkommere med ikkevestlig baggrund. Den enkelte kommune beslutter selv sine egne måltal med udgangspunkt i den region, som kommunen ligger i. I de tre største kommuner i Danmark har forskellige indsatser i dag ført til, at medarbejdersammensætningen ligger tæt

på borgersammensætningen i henholdsvis Odense, Aarhus og Københavns kommune.

Instituttet anbefaler derfor:

- At alle offentlige arbejdsgivere arbejder med måltal og politikker til fremme af etniske minoriteters reelle lighed, herunder at effekten af iværksatte tiltag løbende monitoreres.

6.4 PRIVATE ARBEJDSGIVERES REDEGØRELSE FOR AKTIVITETER I RELATION TIL LIGEBEHANDLING AF ETNISKE MINORITETER

De arbejdspladser, som har besvaret spørgeskemaet i denne undersøgelse, melder om et rimeligt kendskab til lovgivningen mod diskrimination. Mange arbejdsgivere iværksætter aktive tiltag for at fremme lighed for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet – også fordi ligebehandling og mangfoldighed har vist sig at være godt for virksomheders forretning.

Et nyt EU-direktiv, 2014/95/EU, forpligter i artikel 20 de største danske virksomheder til at beskrive deres mangfoldighedspolitik, herunder mål, aktiviteter og resultater. Den danske regering har fortolket mangfoldighedsdelen i direktivet snævert og konkluderet, at de gældende danske regler i årsregnskabslovens § 99 b om måltal og politikker for det underrepræsenterede køn samt de børsnoterede selskabers anbefalinger om god selskabsledelse udgør en tilstrækkelig implementering af direktivets krav på mangfoldighedsområdet. Direktivet illustrerer sammen med de eksisterende danske regler på CSR-området, at der er en stigende tendens til retlig regulering af private virksomheders respekt for menneskerettigheder og herunder også ligebehandling.

Landestudierne illustrerer nogle fælles tendenser i forhold til private arbejdsgivere. I

Sverige er der vage forpligtelser for arbejdsgivere til at iværksætte aktive tiltag, mens det i både USA og England er frivilligt for arbejdsgivere.

På trods af diskriminationslovgivning, frivillige aktive tiltag og forskellige offentlige indsatser er der imidlertid stadig store uligheder på det private arbejdsmarked i Danmark. Lovgivning kan i en sådan situation udgøre en drivkraft for at opnå reel lighed samt en genvej i tid for at opnå forandringer hurtigere. Der kan derfor argumenteres for at pålægge i hvert fald store arbejdsgivere en vis aktiv handlepligt for at fremskynde processen i retning af mere reel lighed.

Pligten for store arbejdsgivere kan i første omgang formuleres som en fleksibel forpligtelse til at redegøre for risici, politikker, aktiviteter og resultater i relation til ikkediskrimination og ligebehandling af etniske minoriteter i overensstemmelse med EU-direktiv 2014/95/EU. En sådan pligt er mindre vidtgående end konkrete forpligtelser til at opstille måltal og vedtage handlingsplaner, som gælder i forhold til køn og ledelse efter årsregnskabslovens § 99 b. Forpligtelsen i relation til ligebehandling af etniske minoriteter vil kunne indføres som en relativt simpel udvidelse af den allerede eksisterende bestemmelse i årsregnskabslovens § 99 a, som pålægger de cirka 1.200 største danske virksomheder at redegøre for deres samfundsansvar og respekt for menneskerettigheder. En sådan udvidelse af § 99 a vil præcisere, at der under redegørelsen for virksomhedens arbejde med respekt for menneskerettigheder specifikt skal redegøres for ikkediskrimination og ligebehandling af etniske minoriteter. Ændringen vil også sikre en stærkere implementering af artikel 20 i EU-direktiv 2014/95/EU om mangfoldighed.

Instituttet anbefaler derfor:

- At årsregnskabslovens § 99 a ændres således, at de cirka 1.200 største danske virksomheder under deres allerede eksisterende forpligtelse til at redegøre for samfundsansvar eksplicit pålægges at redegøre for deres aktiviteter i relation til ligebehandling af etniske minoriteter.

NOTER

- 1 Danmarks Statistik, Indvandrere i Danmark 2016 (november 2016), side 33.
- 2 Det nationale integrationsbarometer, Mål 5 – ligebehandling. Se: http://integrationsbarometer.dk/integrationsbarometer_maal?origin=im&goal=5&kommunenr=0
- 3 Det nationale integrationsbarometer, MEDBORGERSKAB, LIGEBEHANDLING OG SELVBESTEMMELSE I DANMARK (revideret version, august 2015), side 16.
- 4 Danmarks Statistik, Indvandrere i Danmark 2013 (november 2013), side 39. Disse tal er ikke med i Danmarks Statistiks publikationer 'Indvandrere i Danmark' fra 2014-16.
- 5 Danmarks Statistik, Befolkningens løn (december 2013), side 74.
- 6 Se kapitel 2.5 for en menneskeretlig og EU-retlig beskrivelse af indholdet af aktive tiltag, herunder definition.
- 7 Axel Johnson er et svensk handels- og servicekonglomerat med over 20.000 ansatte fordelt over hele verden. <http://www.axeljohnson.se/en/about-axel-johnson/>
- 8 Sandra Fredman, *Discrimination Law*, 2nd Edition, Clarendon Law Series (2011), side 234 ff. Marc De Vos, *Beyond Formal Equality – Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission (2007), side 10.
- 9 Lyndon B. Johnson, Commencement Address at Howard University, "To Fulfill These Rights" (June 4), 1965.
- 10 Sandra Fredman, Making a difference: the promises and perils of positive duties in the equality field, *European Anti-discrimination Law Review*, No. 6/7-2008, side 44.
- 11 Sandra Fredman, *Discrimination Law*, 2nd Edition, Clarendon Law Series (2011), side 259. Randall Kennedy, *For Discrimination – Race, Affirmative Action, and the Law*, Pantheon Books (2013), side 78 ff.
- 12 CPR General Comment No. 18 – Non-Discrimination (1989). Se: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11
- 13 ØSKR General Comment No. 20 – Non-discrimination in economic, social and cultural rights (2009). Se: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11
- 14 ØSKR General Comment No. 20, par. 8.
- 15 ØSKR General Comment No. 20, par. 9.
- 16 CERD General Recommendation No. 32 – The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (2009), par. 6. Se: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=11
- 17 CERD General Recommendation No. 32 – The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (2009).
- 18 CERD General Recommendation No. 32, par. 30.
- 19 Ibid.

- 20 Se: <https://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles>
- 21 Marc De Vos, *Beyond Formal Equality – Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission (2007), side 58.
- 22 CERD General Recommendation No. 32, par. 22.
- 23 Marc De Vos, *Beyond Formal Equality – Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission (2007), side 11.
- 24 Marc De Vos, *Beyond Formal Equality – Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission (2007), side 14.
- 25 CERD, General Recommendation No. 32, par. 13.
- 26 Ibid. par. 16.
- 27 Ibid. par. 35.
- 28 Pia Justesen, *Lighedskravet for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet – et menneskeretligt perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag (2000), side 219 ff.
- 29 Equinet, *Positive Action Measures – The Experience of Equality Bodies* (2015), side 43.
- 30 CERD, General Recommendation No. 32, par. 34.
- 31 Uduak Archibong, *International perspectives on positive action measures – a comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa*, European Commission (2009), side 22.
- 32 Marc De Vos, *Beyond Formal Equality – Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission (2007), side 23.
- 33 Dagmar Scheik, Lisa Waddington and Mark Bell, *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Hart Publishing (2007), side 821.
- 34 Equinet, *Positive Action Measures – The Experience of Equality Bodies* (2015), side 27.
- 35 Nuria Elena Ramos Martín, *Positive Action in EU Gender Equality Law and Policy*, Presentation at Seminar on EU Gender Equality Law, Barcelona, 18/09/2014.
- 36 Sag C-158/97 Badeck (2000), par. 55 og par. 63.
- 37 Sag C-450/93 Kalanke (1995), Sag C-409/95, Marschall (1997), Sag 407/98 Abrahamson (2000).
- 38 Ibid.
- 39 Sag C-476/99 Lommers (2002) Lommers, par. 38.
- 40 Marc De Vos, *Beyond Formal Equality – Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission (2007), side 30.
- 41 Uduak Archibong, *International perspectives on positive action measures – a comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa*, European Commission (2009), side 23.
- 42 Ibid., side 24.
- 43 Det nationale integrationsbarometer, MEDBORGERSKAB, LIGEBEHANDLING OG SELVBESTEMMELSE I DANMARK (revideret version, august 2015), side 16.
- 44 Sandra Fredman, *Discrimination Law*, 2nd Edition, Clarendon Law Series (2011), side 299.
- 45 Ibid., side 300.
- 46 Danmarks Statistik, *Indvandrere i Danmark 2014* (november 2014), side 32 ff.
- 47 Det nationale integrationsbarometer, se: Mål Ligebehandling
- 48 Det nationale integrationsbarometer, MEDBORGERSKAB, LIGEBEHANDLING OG SELVBESTEMMELSE I DANMARK (revideret version, august 2015), side 16.
- 49 FT 2003-04 – L 40 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv.

- Se: http://webarkiv.ft.dk/?/samling/20031/lovforslag_oversigtsformat/l40.htm
- 50
- 51 Beskæftigelsesministeriet, notat – overblik over dispensationer givet efter forskelsbehandlingsloven, § 6, stk. 2, angående etnicitet mv., 19. marts 2015. Ministeriet understreger i sit notat, at man er i færd med at fremskaffe yderligere oplysninger om sagen. Det må således antages, at der findes flere sager om dispensation end dem, som er beskrevet i notatet.
- 52 Vejledning om forskelsbehandlingsloven 2005, side 7.
- 53 FT 2004-2005 – L 92 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. Se: http://www.ft.dk/samling/20041/lovforslag/l92/html_som_fremsat.htm
- 54 Vejledning om forskelsbehandlingsloven 2005, side 22.
- 55 Finn Schwarz og Jens Jakob Hartmann, Forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet – forskelsbehandlingsloven (2011), side 131.
- 56 Personalestyrelsen i samarbejde med Centralorganisationernes Fællesudvalg, Vejledning om integrations- og oplæringsstillinger (2006).
- 57 Vejledning om forskelsbehandlingsloven 2005, side 22.
- 58 Se: <http://startvaekst.dk/etniskerhvervsfremme.dk/forside/0/2> Projektet blev oprindeligt etableret af Erhvervsstyrelsen i 2010 under navnet Etnisk Erhvervsfremme. Projektet fungerer nu som et selvstændigt initiativ under Væksthus Midtjylland.
- 59 Lov om integrationsgrunduddannelse, § 11.
- 60 FT 2015-2016 – L 188 (som fremsat), Forslag til lov om integrationsgrunduddannelse (IGU), side 13, pkt. 4. Se: http://www.ft.dk/RIpdf/samling/20151/lovforslag/L188/20151_L188_som_fremsat.pdf
- 61 FT 2015-2016 – L 189 (som fremsat), Forslag til lov om ændring af integrationsloven og forskellige andre love. (Bedre rammer for at modtage og integrere flygtninge og styrket virksomhedsrettet integrationsprogram mv.). Se: http://www.ft.dk/RIpdf/samling/20151/lovforslag/L189/20151_L189_som_fremsat.pdf
- 62 Finn Schwarz og Jens Jakob Hartmann, Forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet – forskelsbehandlingsloven (2011), side 257.
- 63 Lov nr. 738 af 01/06/2015 om ændring af årsregnskabsloven og forskellige andre love. Se: Lov nr. 728 af 1. juni 2015
- 64 CSR er en forkortelse for Corporate Social Responsibility.
- 65 Se: <https://www.unglobalcompact.org/>
- 66 Se: <http://www.unpri.org/>
- 67 Se: <https://samfundsansvar.dk/krav-til-revisors-udtalelse-2015>
- 68 Europa-Parlamentets og Europarådets direktiv 2014/95/EU af 22. oktober 2014 om ændring af direktiv 2013/34/EU for så vidt angår offentliggørelse af ikkefinansielle oplysninger og oplysninger om mangfoldighed for visse store virksomheder og koncerner. Se: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.330.01.0001.01.ENG
- 69 L 117. Forslag til lov om ændring af årsregnskabsloven og forskellige andre love (28. januar 2015). Se: http://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l117/html_som_fremsat.htm
- 70 Se udtalelse fra minister Henrik Sass Larsen på Europaudvalgets møde den 6. december 2013 (punkt 6) på Folketingets TV: <http://www.ft.dk/webtv/video/20131/euu/td.1092692.aspx?from=02-12-2013&to=01-01-2014&selectedMeetingType=Udvalg&committee=Euu&as=1> - pv
- 71 Se udtalelse fra minister Henrik Sass Larsen

- på Europaudvalgets møde den 6. december 2013 (punkt 6) på Folketingets TV: <http://www.ft.dk/webtv/video/20131/euu/td.1092692.aspx?from=02-12-2013&to=01-01-2014&selectedMeetingType=Udvalg&committee=EUU&as=1-pv>
- 72 Moderniseringsstyrelsens etniske måltal: <http://hr.modst.dk/Arbejdspladsen/SattalpaHR/HRnogletal/Etniskemaalatal.aspx>. Se også Ugebrevet A4, 20. november 2015, Stat og kommuner ansætter flere indvandrere med ikke-vestlig baggrund: <http://www.ugebreveta4.dk/stat-og-kommuner-ansatter-flere-indvandrere-med-ikke-20291.aspx>
- 73 Kommunernes Landsforening, Vejledning i opstilling af måltal for medarbejdere med ikke-vestlig baggrund (14. juni 2012), se: <http://www.kl.dk/Om-KL/Maltal-for-andel-ansatte-med-ikke-vestlig-baggrund-id105439/>
- 74 Nøgletal i Odense Kommune: <http://www.odense.dk/politik/oekonomi-og-effektstyring/regnskaber/aarsberetning-2015/organisation>
- 75 Aarhus Kommunes Personaleredegørelse 2013, side 41. <https://www.aarhus.dk/~media/eDoc/2/6/3/2635536-4172648-1-pdf.pdf>
- 76 Tal oplyst af Københavns Kommunes Koncernservice per mail 16.05.2017.
- 77 For staten: <http://hr.modst.dk/Arbejdspladsen/Integrations-procent20ogprocent20oplaeringsstillinger/Integrationsprocent20-procent20ogprocent20oplaeringsstillinger.aspx>. Og for KL LINK VIRKER IKKE: <http://www.kl.dk/Arbejdsgiver--og-lonforhold/Generelle-ansattelsesvilkar/Ovrige-ansattelsesvilkar/Integrations--og-oplaeringsstillinger/>
- 78 Se: https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/OEkonomiudvalget/20-11-2007%2015.15.00/Dagsorden/27-11-2007%2012.47.17/Fremlagt%201%20Notat%20til%20orientering.PDF
- 79 Mangfoldighedsregnskab 2014, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune.
- 80 Beskrivelsen er hentet fra ISS' MIAPRIS-ansøgning 2010.
- 81 Se: LINK VIRKER IKKE <http://www.dk.issworld.com/da-DK/samfundsansvar/vores-medarbejdere/mangfoldighed/Nydanskeledere>
- 82 Se her en beskrivelse af, hvordan man kan få Danmarks Statistik til at levere data på medarbejdernes etniske baggrund efter den såkaldte CPR-metode: http://menneskeret.dk/files/media/dokumenter/mangfoldighed/cpr_opgoerelse_af_medarbejderstabens_oprindelse.pdf
- 83 Se LINK VIRKER IKKE: <http://www.dk.issworld.com/da-DK/samfundsansvar/vores-medarbejdere/mangfoldighed/Mangfoldighed-bundlinjen>
- 84 Ibid.
- 85 E-mail fra Beskæftigelsesministeriet af 23. marts 2015. Det understreges i e-mailen, at det er afgørende for at opnå dispensation, at initiativet kun målrettes mod folk med særlig etnisk baggrund, og at det er proportionalt.
- 86 Se: <http://www.foreningen-nydansker.dk/site/underforside/om-foreningen>
- 87 HovedMED refererer til det øverste samarbejdsudvalg på en arbejdsplads, der består af ledelses- og medarbejderrepræsentanter.
- 88 Peter H. Schuck, Diversity in America – Keeping Government at a Safe Distance, The Belknap Press of Harvard University Press (2003), side 134.
- 89 Pia Justesen, Aktive foranstaltninger – en reel lighedsstrategi, i Susanne Nour og Lars Nellemann Thisted (red.), Mangfoldighed i Arbejdslivet – når vi er lige, men ikke ens, Børsens Forlag (2005), side 111.
- 90 Peggy Mastroianni, The Affirmative Action

- Experience in the United States, i Equinet, Report on Positive Action – The experience of equality bodies (2014), side 10. Randall Kennedy, For Discrimination – Race, Affirmative action, and the Law, Pantheon Books (2013), side 54 ff. Uduak Archibong, Positive Action Measures in the European Union, Canada, United States & South Africa, Country Reports (Vol. 3), University of Bradford and European Commission (2009), side 104.
- 91 Elizabeth Anderson, The Imperative of Integration, Princeton University Press (2010), side 135.
- 92 See: <http://www.dol.gov/ofccp/regs/statutes/eo11246.htm>
- 93 Section 503 of the Rehabilitation Act of 1973 (as amended), see: <https://www.dol.gov/ofccp/regs/compliance/section503.htm>
Section 4212 of the Vietnam Era Veterans' Readjustment Assistance Act (as amended), see: <http://www.dol.gov/ofccp/regs/statutes/4212.htm>
- 94 Peggy Mastroianni, The Affirmative Action Experience in the United States, i Equinet, Report on Positive Action – The experience of equality bodies (2014), side 11.
Code of Federal Regulations Title 41, Part 60-2 – Affirmative Action Programs, see: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?c=ecfr&sid=3b71cb5b215c393fe910604d33c9fed1&rgn=div5&view=text&node=41:1.2.3.1.2&idno=41>
- 95 Office of Federal Contract Compliance Programs, Sample Affirmative Action Program:
1. Conducting annual analyses of job descriptions to ensure they accurately reflect job functions;
 2. Reviewing job descriptions by department and job title using job performance criteria;
 3. Making job descriptions available to recruiting sources and available to all members of management involved in the recruiting, screening, selection and promotion processes;
 4. Evaluating the total selection process to ensure freedom from bias through:
 - a. Reviewing job applications and other pre-employment forms to ensure information requested is job-related;
 - b. Evaluating selection methods that may have a disparate impact to ensure that they are job-related and consistent with business necessity;
 - c. Training personnel and management staff on proper interview techniques; and
 - d. Training in EEO for management and supervisory staff;
 5. Using techniques to improve recruitment and increase the flow of minority and female applicants. FCI presently undertakes the following actions:
 - a. Include the phrase "Equal Opportunity/Affirmative Action Employer" in all printed employment advertisements;
 - b. Place help wanted advertisement, when appropriate, in local minority news media and women's interest media;
 - c. Disseminate information on job opportunities to organizations representing minorities, women and employment development agencies when job opportunities occur;
 - d. Encourage all employees to refer qualified applicants;
 - e. Actively recruit at secondary schools, junior colleges, colleges and universities with predominantly minority or female enrollments; and
 - f. Request employment agencies to refer qualified minorities and women;
 6. Hiring a statistical consultant to help FCI perform a self-audit of its compensation practices; and
 7. Ensuring that all employees are given equal opportunity for promotion. This is achieved by:
 - a. Posting promotional opportunities;
 - b. Offering counseling to assist employees

- in identifying promotional opportunities, training and educational programs to enhance promotions and opportunities for job rotation or transfer; and
- c. Evaluating job requirements for promotion.
- Se: http://www.dol.gov/ofccp/regs/compliance/AAPs/Sample_AAP_final_JRF_QA_508c.pdf
- 96 Code of Federal Regulations Part 60-4 – Construction Contractors – Affirmative Action Requirements, see: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?rgn=div5&node=41:1.2.3.1.4>
- 97 Office of Federal Contract Compliance Program, Construction Participation Goals for Minorities and Females, se: http://www.dol.gov/ofccp/TAGuides/TAC_FedContractors_JRF_QA_508c.pdf
- 98 Se: <http://www.dol.gov/ofccp/regs/compliance/section503.htm>
- 99 Se: <http://www.dol.gov/ofccp/regs/compliance/vevraa.htm>
- 100 EEOC's hjemmel til at udstede instrukser findes i section 717(b) of Title VII of the Civil Rights Act of 1964, 42 USC 2000e-16(b). Denne bestemmelse fastslår, at EEOC skal udstede "such rules, regulations, orders and instructions as it deems necessary and appropriate to carry out its responsibility" i forhold til føderale arbejdsgivere. Se: <http://www.eeoc.gov/laws/statutes/titlevii.cfm>
- 101 Equal Employment Opportunity – Management Directive 715. Se: <http://www.eeoc.gov/federal/directives/md715.cfm>
- 102 Peggy Mastrionni, The Affirmative Action Experience in the United States, i Equinet, Report on Positive Action – The experience of equality bodies (2014), side 11.
- 103 Section 706 (g) of Title VII of the Civil Rights Act of 1964. Se: <http://www.eeoc.gov/laws/statutes/titlevii.cfm>
- 104 Se: <http://www.eeoc.gov/eeoc/newsroom/release/9-12-14a.cfm>
- 105 Pia Justesen, Aktive foranstaltninger – en reel lighedsstrategi, i Susanne Nour og Lars Nellemann Thisted (red.), Mangfoldighed i Arbejdslivet – Når vi er lige, men ikke ens, Børsens Forlag (2005), side 121.
- 106 Code of Federal Regulations at 29 C.F.R. Part 1608 – Affirmative Action Appropriate Under Title VII Of The Civil Rights Act Of 1964 (as amended). Se: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2014-title29-vol4/xml/CFR-2014-title29-vol4-part1608.xml>
- 107 Programmerne skal opfylde følgende: (1) Reasonable Self-Analysis, (2) Reasonable Basis for Taking Affirmative Action, (3) Reasonable Action. Se 29 C.F.R. Part 1608.4.
- 108 Diskrimineringslagen. Se: <http://www.do.se/lag-och-ratt/diskrimineringslagen/>
- 109 Paul Lappalainen, Yamam Al-Zubaidi and Paula Jonsson, Active Measures in Sweden – in theory and in practice (2010), side 6. Heimatkunde – Migrationspolitishes Portal, se: <http://heimatkunde.boell.de/2010/09/01/active-measures-sweden-theory-and-practice>
- 110 Ibid.
- 111 Diskrimineringsombudsmannen, Aktiva åtgärder i arbetslivet – för lika rättigheter och möjligheter (2012), side 9.
- 112 Ibid.
- 113 Betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering, SOU 2014:41, Stockholm 2014, side 104.
- 114 Diskrimineringsombudsmannen, Aktiva åtgärder i arbetslivet – för lika rättigheter och möjligheter (2012), side 18.
- 115 Paul Lappalainen, Yamam Al-Zubaidi and Paula Jonsson, Active Measures in Sweden – in theory and in practice (2010), side 9. Heimatkunde – Migrationspolitishes Portal, se: <http://heimatkunde.boell.de/2010/09/01/active-measures-sweden-theory-and-practice>
- 116 Diskrimineringsombudsmannen, Aktiva åtgärder i arbetslivet – för lika rättigheter och möjligheter (2012), side 35.

- 117 Betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering, SOU 2014:41, Stockholm 2014, side 182.
- 118 Betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering, SOU 2014:41, Stockholm 2014, side 176.
- 119 Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter, prop 2015/16:135.
- 120 Lag (2016:828) om ändring i diskrimineringslagen (2008:567) vedtaget den 30. juni 2016.
- 121 Diskrimineringsombudsmannen, <http://www.do.se/framja-och-atgarda/forslag-pa-andringar-i-diskrimineringslagen/>
- 122 Länsstyrelsernas arbete med mänskliga rättigheter 2004-2013. Se: <http://www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/Sv/publikationer/2014/Pages/lansstyrelsernas-arbete-med-manskliga-rattigheter-2004-2013.aspx>
- 123 Ibid., side 48 ff.
- 124 Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvilkor i upphandlingskontrakt.
- 125 Equality and Human Rights Commission, Equality Act 2010 – Summary Guidance on Employment (June 2014).
- 126 Sandra Fredman, Discrimination Law, Clarendon law Series (2011), side 238.
- 127 Equality and Human Rights Commission, The Essential Guide to the Public Sector Equality Duty (July 2014), side 9.
- 128 Aileen McColgan, Report on Measures to Combat Discrimination – Country Report 2013 – United Kingdom. The report has been drafted for the European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field. Se: <http://www.equalitylaw.eu/country/united-kingdom>
- 129 Se: <http://www.equalityhumanrights.com/private-and-public-sector-guidance/public-sector-providers/guidance-procurement>
- 130 Equality and Human Rights Commission, Buying Better Outcomes – Mainstreaming Equality Considerations in Procurement (March 2013), side 10.
- 131 Ibid., side 20.
- 132 Equality and Human Rights Commission, Equality Act 2010 Statutory Code of Practice Employment (2011), side 161.
- 133 Equality and Human Rights Commission, Equality Act 2010 Statutory Code of Practice Employment (2011), side 162.
- 134 Equality and Human Rights Commission, Equality Act 2010 – Summary Guidance on Employment (June 2014), side 17.

Bagsidetekst