

Etniske minoritetskvinders integration og retsstilling i Danmark

**Delbetænkning II afgivet af det af indenrigsministeren
nedsatte Kvindeudvalg**

Betænkning nr. 1359



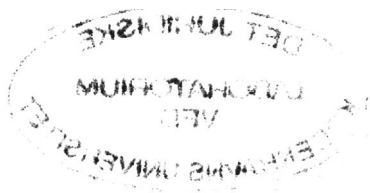
Betænkningen kan købes hos:

Statens Information,
Publikationsafdelingen
Postboks 1103
1009 København K
Tlf.: 33 37 92 28
Fax: 33 37 92 80
E-mail: sp@si.dk
Pris: 250,00 kr.

Betænkningen er tilgængelig på Udlændingestyrelsens
hjemmeside: www.udlst.dk

ISBN nr.: 87-601-7578-8

ISBN nr.: 87-601-7581-8 (Internet)



Trykkeri:
J. P. Trykservice A/S

Delbetænkning II vedrørende etniske minoritetskvinders integration og retsstilling i Danmark

Kapitel 1. Indledning

1.1.	Udvalgets nedsættelse og kommissorium	14
1.2.	Udvalgets sammensætning	15
1.3.	Udvalgets hidtidige arbejde	16

Kapitel 2. Etniske minoritetskvinders retsstilling

2.1.	Baggrunden for nedsættelsen af udvalget	20
2.2.	Den nye integrationslov	21
2.3.	Hvad forstås ved integration?	23
2.4.	Målgruppen for integrationsindsatsen	25
2.5.	Hvem er de etniske minoritetskvinder i Danmark?	25
2.6.	Om udvalgets arbejde	27

Kapitel 3. Udvalgets anbefalinger

3.1.	Indledning	29
3.2.	Overordnede anbefalinger	29
3.3.	Anbefalinger til forbedringer i etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet	29
3.4.	Anbefalinger til forbedring af danskundervisningen for etniske minoritetskvinder	34
3.5.	Anbefalinger til nedbrydning af barrierer for etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet	36
3.6.	Anbefalinger til fremme af etniske minoritetskvinders politiske deltagelse	39
3.7.	Anbefalinger til forbedring af medieformidlingen vedrørende etniske minoritetskvinder	41

Kapitel 4. Etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet

4.1.	Indledning	44
4.1.1.	Kapitlets indhold	44
4.1.2.	Baggrund	44
4.2.	Barrierer i forbindelse med etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet	45
4.2.1.	Sprog	45

4.2.2.	Tolkefunktionen	46
4.2.2.1.	Retsgrundlaget	46
4.2.2.2.	Tolkeuddannelser inden for social- og sundhedsvæsenets område .	50
4.2.2.3.	Krav til den uddannede tolk samt særlige problemer i forbindelse med anvendelse af tolke	51
4.2.2.4.	Forskellige typer tolke	52
4.2.2.5.	Generelle problemer ved anvendelse af ukvalificerede tolke ...	59
4.2.3.	Tosprogede og flerkulturelle medarbejdere	60
4.2.3.1.	Retsgrundlaget	60
4.2.3.2.	Anvendelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere . .	62
4.2.3.3.	Særlige problemstillinger i forbindelse med anvendelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere	64
4.3.	Særlige områder inden for socialvæsenet af relevans for etniske minoritetskvinder	65
4.3.1.	Retsgrundlaget	65
4.3.2.	Generelt om statistik på området	72
4.3.3.	Etniske minoritetskvinders møde med social- og sundhedsforvaltningen	72
4.3.3.1.	Kontanthjælpsområdet	72
4.3.3.2.	Børnepasning	76
4.3.3.3.	Etniske minoritetskvinders anvendelse af kvindekrisecentre	79
4.3.3.4.	Sundhedsplejerskernes område	85
4.4.	Særlige forhold for etniske minoritetskvinder inden for social- og sundhedsvæsenet	86
4.4.1.	De forskellige grupper af social- og sundhedsmedarbejdere . .	86
4.4.1.1.	Grunduddannelse	86
4.4.2.	Efteruddannelse	91
4.4.3.	Særlige uddannelses tilbud	94
4.4.4.	Etniske minoritetskvinders kendskab til social- og sundhedsvæsenet i Danmark	95
4.4.4.1.	Etniske minoritetskvinder med flygtningebaggrund	95
4.4.4.2.	Etniske minoritetskvinder med indvandrerbaggrund	95
4.4.4.3.	Oplysning om tilbud på sundhedsområdet	95
4.5.	Kulturbaserede barrierer	96
4.5.1.	Social- og sundhedssektorens kultur, arbejdsform og holdning til etniske minoritetskvinder	99
4.5.2.	Etniske minoritetskvinders opfattelse af sociale foranstaltninger	101
4.5.3.	Adfærdsnormer af betydning for etniske minoritets- kvinders anvendelse af social- og sundhedsvæsenet	101
4.5.4.	Autoritetsmønstre og familiens betydning	102
4.5.5.	Etniske minoritetskvinders sundheds- og sygdomsforståelse .	103
4.6.	Flygtningekvinders særlige baggrund	105
4.7.	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	106
4.7.1.	Indledning	106

4.7.2.	Undersøgelse af de faktiske forhold for etniske minoritetskvinde på social- og sundhedsområdet	107
4.7.3.	Den sproglige barriere	107
4.7.4.	Særligt vedrørende etniske minoritetskvinders møde med socialvæsenet	111
4.7.5.	Uddannelse af social- og sundhedsmedarbejdere	112
4.7.6.	Etniske minoritetskvinders viden om social- og sundhedsvæsenet	113

Kapitel 5. Etniske minoritetskvinde og danskundervisning

5.1.	Indledning	117
5.1.1.	Kapitlets indhold	117
5.1.2.	Baggrund	118
5.1.3.	Undervisning af asylansøgere	119
5.2.	Retsgrundlaget	119
5.2.1.	Lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl	119
5.2.1.1.	Målgruppe	121
5.2.1.2.	Undervisningens indhold og omfang	121
5.2.1.3.	Uddannelses- og erhvervsvejledning	122
5.2.1.4.	Kvalifikationskrav til ledere og lærere	123
5.2.1.5.	Lov nr. 487 af 1. juli 1998 om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge	123
5.2.2.	Lov om aktiv socialpolitik (lov nr. 455 af 10. juni 1997)	124
5.3.	Statistik	125
5.4.	Kvindespecifikke barrierer på undervisningsområdet	126
5.4.1.	Børnepasning	127
5.4.2.	Motivation	128
5.4.3.	Transport til undervisningsstedet	129
5.4.4.	Blandede hold	130
5.4.5.	Uddannelsesmæssige forudsætninger	130
5.4.5.1.	Danskundervisning og skolekompenserende undervisning.	131
5.4.5.2.	Overgangen til de almindelige uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarkedet	131
5.5.	Nye tiltag på undervisningsområdet	133
5.5.1.	Integrationsudvalgets anbefalinger	133
5.5.2.	Ny indvandrerlæreruddannelse	133
5.5.3.	Etablering af Udviklingscentret for undervisning af voksne indvandrere	134
5.6.	Andre udvalgs overvejelser vedrørende forbedring af undervisningstilbuddene	135
5.6.1.	Byudvalgets anbefalinger	135
5.7.	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	136

5.7.1.	Større helhedsorientering af undervisningens indhold. . . .	136
5.7.2.	Kvalitet i forbindelse med danskundervisning	137
5.7.3.	Individuel uddannelsesmæssig baggrund	137
5.7.4.	Børnepasningsordninger.	139
5.7.5.	Geografisk afstand til undervisningsstederne	140
5.7.6.	Oprettelse af øget antal kvindehold	141
5.7.7.	Pædagogik	141

Kapitel 6. Etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet

6.1.	Indledning	142
6.1.1.	Kapitlets indhold	142
6.1.2.	Baggrund	143
6.1.2.1.	Formål med og betydning af integrationsindsatsen på arbejdsmarkedet	143
6.1.2.2.	Forskellige grupper af kvinder med etnisk minoritetsbaggrund ..	145
6.2.	Statistik	148
6.3.	Retsgrundlaget for etniske minoritetskvinders stilling på arbejdsmarkedet	150
6.3.1.	Grundlovens § 75.	150
6.3.2.	Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (lovbekendtgørelse nr. 508 af 18. juni 1997).	151
6.3.3.	Lov om aktiv socialpolitik (lov nr. 455 af 10.juni 1997) ...	152
6.3.4.	Aktivlovens revalideringsbestemmelser.	154
6.3.5.	Ligestillingslovene	156
6.3.6.	De kollektive overenskomster.	166
6.3.7.	Om etnisk ligestillingspolitik på arbejdsmarkedet	166
6.4.	Beskæftigelses- og uddannelsesprojekter for etniske minoritetskvinder.	169
6.4.1.	Rapport vedrørende igangværende projekter.	169
6.4.1.1.	Projekternes formål	170
6.4.1.2.	Projekternes indhold.	170
6.4.1.3.	Projekternes organisation og netværk	172
6.4.1.4.	Projekternes effekt	173
6.4.1.5.	Finansiering	175
6.5.	De vejledende aktører på arbejdsmarkedet	176
6.6.	Barriereudvalgets rapport fra maj 1993.	176
6.6.1.	Baggrund	177
6.6.2.	Barriererne, som Barriereudvalget har identificeret	177
6.6.3.	Barriereudvalgets vurderinger.	177
6.6.3.1.	Vurderinger af generel karakter.	177
6.6.3.2.	Vurderinger af konkret karakter.	178
6.6.4.	Opfølgning på Barriereudvalgets arbejde.	179

6.6.4.1.	Arbejdsministeriets handlingsplan og arbejdsmarkedsreformen .	179
6.6.4.2.	Anden opfølgning	181
6.6.5.	Barrierer ifølge andre undersøgelser	182
6.6.6.	Barrierer i øvrigt	186
6.7.	Barriereudvalget og etniske minoritetskvinde	187
6.7.1.	Udvalgets overvejelser vedrørende de enkelte barrierer . .	188
6.8	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	191
6.8.1.	Danskkundskaber	191
6.8.2.	Vejledning	192
6.8.3.	Etnisk ligestillingspolitik	194
6.8.4.	Arbejdsmarkedets tilpasning	195
6.8.5.	Meritoverførsel og ækvivalering af udenlandske uddannelser. .	195
6.8.6.	Uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekter	195
6.8.7.	Holdningsbearbejdende indsatser	198

Kapitel 7. Etniske minoritetskvinders politiske deltagelse

7.1.	Indledning	199
7.1.1.	Kapitlets indhold	200
7.1.2.	Baggrund	201
7.1.2.1.	Kvinders politiske deltagelse	201
7.1.2.2.	Etniske minoriteters politiske deltagelse	204
7.2.	Statistik	207
7.2.1.	Folketinget	207
7.2.2.	Kommunerne	207
7.2.3.	Europaparlamentet	208
7.2.4.	Bydelsrådene	208
7.2.5.	Partimedlemskab	210
7.3.	Det politiske system i Danmark	210
7.3.1.	Styreform	210
7.3.2.	Grundlovens politiske frihedsrettigheder	211
7.3.2.1.	Ytringsfriheden	212
7.3.2.2.	Forsamlingsfriheden	212
7.3.2.3.	Foreningsfriheden	213
7.3.3.	De politiske institutioner	213
7.3.3.1.	Folketinget	213
7.3.3.2.	Kommunalbestyrelsen	218
7.3.3.3.	Amtsrådet	219
7.3.3.4.	Europaparlamentet	220
7.3.3.5.	Foreninger, organisationer og græsrodsbevægelser	222
7.3.3.6.	Udvalg, råd og nævn	223
7.3.3.7.	Kvindedeltagelsen i offentlige udvalg, råd og nævn	224
7.3.3.8.	Lov om ligestilling mellem mænd og kvinder ved	

	udpegning af medlemmer til offentlige udvalg, kommissioner og lign. (lov nr. 157 af 24. april 1985)	225
7.4.	Barrierer for etniske minoritetsvinders deltagelse i politik.	227
7.4.1.	Valgregler	227
7.4.2.	Manglende eller utilstrækkelig skole- eller erhvervsuddannelse	230
7.4.3.	Kønrollemønstre, holdning til familie, tidlige børnefødsler	235
7.4.4.	Manglende netværk i det politiske liv og i det danske samfund	241
7.4.5.	Utilstrækkelig deltagelse i udadvendte aktiviteter	243
7.4.6.	Manglende interesse for det politiske liv	247
7.4.7.	Diskrimination	248
7.5.	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	249
7.5.1.	Information om det danske samfund	249
7.5.2.	Ansporing til unge etniske minoritetskvinders og -pigers politiske deltagelse	250
7.5.3.	Støtte til etniske minoritetskvinders politiske deltagelse	252
7.5.4.	Repræsentationen af etniske minoriteter i offentlige råd, nævn m.v.	252
7.5.5.	Etniske minoritetskvinders tilknytning til arbejdsmarkedet	253

Kapitel 8. Etniske minoritetskvinder og medierne

8.1.	Indledning	254
8.1.1.	Kapitlets indhold	254
8.1.2.	Baggrund	254
8.1.2.1.	Hvordan fremstilles etniske minoritetskvinder i medierne?.	255
8.1.2.2.	Særligt om medierne og muslimske kvinder	257
8.1.2.3.	Hvorfor fremstilles etniske minoritetskvinder negativt i medierne?	258
8.1.2.4.	Konsekvenser af et negativt medie billede	261
8.2.	Det retlige ansvar for mediernes virke	263
8.2.1.	Ytringsfriheden	263
8.2.2.	Foreløbige retsmidler - forbud og beslaglæggelse	263
8.2.3.	Straffeloven - freds- og ærekrænkelser (injurier) - "racismeparagraffen"	264
8.2.4.	Medieansvarsloven	266
8.2.5.	Statsministerens medieudvalg	269
8.3.	Udvalgets overvejelser og anbefalinger	269
8.3.1.	Årsager til negativ medieformidling vedrørende etniske minoritetskvinder	270
8.3.2.	Virkningen af negativ medieformidling vedrørende etniske minoritetskvinder	270
8.3.3.	Etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet	271
8.3.4.	Uddannelsestilbud til journalister, herunder særlige for- beredelseskurser for etniske minoriteter til journalistuddannelsen	271

8.3.5.	Positiv synliggørelse af etniske minoritetskvinder i medierne	272
8.3.6.	Støtte til etniske minoritetskvinders medieproducerende virksomhed	273
8.3.7.	Indstiftelse af mediepris	273

Kapitel 9. Udvalgets internationale høring

9.1.	Indledning	274
9.2.	Social- og sundhedsvæsenet	274
9.2.1.	Tyskland	274
9.2.2.	Norge	275
9.2.3.	Holland	275
9.2.4.	Finland	276
9.3.	Uddannelse/undervisning i "det nye sprog"	276
9.3.1.	Tyskland	276
9.3.2.	Norge	277
9.3.3.	Holland	277
9.3.4.	Finland	278
9.4.	Arbejdsmarkedet	278
9.4.1.	Tyskland	278
9.4.2.	Norge	279
9.4.3.	Holland	280
9.4.4.	Finland	281
9.5.	Politisk deltagelse	281
9.5.1.	Tyskland	281
9.5.2.	Norge	281
9.5.3.	Holland	282
9.5.4.	Finland	282
9.6.	Medierne	282
9.6.1.	Tyskland	282
9.6.2.	Norge	282
9.6.3.	Holland	283
9.6.4.	Finland	283

BILAG:

- Bilag 1: Oversigt over samtlige etniske minoritetskvinder i Danmark pr. 1. januar 1998
- Bilag 2: Seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet
- Bilag 3: Seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet I
- Bilag 4: Seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet II
- Bilag 5: Artikel af Chandra Jayamanne: "Minoritetsbørn i daginstitutioner."
- Bilag 6: Seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning
- Bilag 7: Seminar om etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet
- Bilag 8: Tabeller vedrørende udenlandske mænds og kvinders arbejdsledighed
- Bilag 9: Kurver vedrørende indvandreres og efterkommeres arbejdsledighed
- Bilag 10: Fortegnelse over relevante projekter for etniske **minoritets-**kvinder
- Bilag 11: Seminar om etniske minoritetskvinders politiske deltagelse
- Bilag 12: Seminar om etniske minoritetskvinder og medierne
- Bilag 13: Udvalgets internationale høringsskrivelse
- Bilag 14: Nævnet for Etnisk Ligestillings bemærkninger til betænkningens kapitel 4

Kapitel 1

Indledning

1.1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Udvalget vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark blev nedsat af daværende indenrigsminister Birte Weiss den 13. december 1993.

Udvalgets opgaver er beskrevet således i kommissoriet:

"Udvalget bør gennemgå reglerne om meddelelse af opholdstilladelse og reglerne om inddragelse af meddelt opholdstilladelse. Udvalget skal i den forbindelse særligt overveje, om der bør foretages ændringer i den praksis, der i medfør af udlændingeloven følges med hensyn til inddragelse af en meddelt opholdstilladelse.

Det gælder især, hvor en udenlandsk kvinde har været udsat for vold, og hvor ægteskabet eller samlivet som følge heraf er ophørt. Udvalget bør herunder overveje, hvilke krav der skal stilles til dokumentation for, at kvinden har været udsat for vold, og for at ægteskabet eller samlivet som følge heraf er ophørt.

Danskkundskaber er af helt afgørende betydning for mennesker, som bosætter sig i Danmark. På den baggrund bør udvalget endvidere tage op til overvejelse, om den danskundervisning, der i integrationsøjemed tilbydes en udlænding, er tilrettelagt med fornødent hensyn til de forhold, der gør sig gældende for udenlandske kvinder, herunder at mange har børnepasningsforpligtelser, en beskeden skolemæssig baggrund m.v.

Udvalget bør desuden med udgangspunkt i Barriereudvalgets rapport om nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge kortlægge, om der er faktorer, der særligt virker som barrierer i forbindelse med udenlandske kvinders placering på arbejdsmarkedet. På baggrund heraf skal det overvejes, om der kan være anledning til at supplere Barriereudvalgets indstillinger med forslag, der specifikt retter sig mod en forbedring af udenlandske kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

Udvalget skal derudover overveje, om der i relation til udenlandske kvinders kontakt til og brug af social- og sundhedsvæsenet er behov for særlige initiativer med henblik på at forbedre denne gruppes muligheder for at benytte tilbuddene. For eksempel skal det vurderes, hvordan disse kan tilrettelægges, så de bedre imødekommer udenlandske kvinders behov.

Endelig bør udvalget kortlægge eventuelle faktorer, der virker som barrierer i forbindelse med udenlandske kvinders deltagelse i den offentlige debat og i offentli-

ge hverv, særligt i relation til udformningen af indvandrerpolitikken på lokalt og centralt niveau. På baggrund heraf bør udvalget overveje, om der er behov for en særlig indsats for at mobilisere udenlandske kvinder til at deltage aktivt i den politiske proces og i givet fald fremkomme med forslag hertil.

Såfremt der skønnes behov herfor, bør udvalget derudover analysere, om der på andre områder er behov for nye initiativer med henblik på særligt at fremme udenlandske kvinders integration og sikre deres retsstilling i Danmark.

Udvalget kan løbende inddrage andre personer, organisationer m.fl. i udvalgets arbejde, såfremt det anses for hensigtsmæssigt.

Der gives udvalget adgang til at fremkomme med indstillinger inden for de områder, der er fastsat i kommissoriet for udvalgets arbejde. Udvalget kan nedsætte underudvalg og afgive delbetænkning om afgrænsede spørgsmål. Udvalget forudsættes at afgive endelig betænkning til indenrigsministeren senest i efteråret 1994".

1.2. Udvalgets sammensætning

Ved afgivelsen af nærværende delbetænkning er følgende personer udpeget som medlemmer af udvalget (i parentes er angivet den institution, der har indstillet det pågældende medlem):

Formand:

Direktør Claes Nilas, (Udlændingestyrelsen)

Næstformand:

Underdirektør Kim Lunding, (Udlændingestyrelsen)

Medlemmer:

Jette Lou, (Undervisningsministeriet)

Leo Torp, (Socialministeriet)

Margit Ulmer, (Sundhedsministeriet)

Bodil Holt, (Arbejdsministeriet)

Torben Essebo, (Kommunernes Landsforening)

Lorne Lathey, (Frederiksberg Kommune)

Stine Bøgebjerg Hansen, (Amtsrådsforeningen i Danmark)

Bente Bondebjerg, (Dansk Flygtningehjælp)

Ester Herlak, (Mellemfolkeligt Samvirke)

Chandra Jayamanne, (Rådet for Etniske Minoriteter)

Dina Kristina Kesic, (personligt udpeget af ministeren)

Hanne Simonsen, (Mødrehjælpen af 1983)

Anne Catherine H. Rasmussen, (Kvindecenterfonden Dannerhuset)

Esther Heller, (Dansk Kvindesamfund)

Britta Mogensen, (LOKK)
Tove Munk, (Danske Kvinders Nationalråd)
Filomenita Mongaya-Høgsholm, (Indvandrerforeningen SOLDUE)
Parvaneh Shahabi, (Indvandrerforeningen SOLDUE)
Lene Laursen, (Indenrigsministeriet)
Elisabeth Brinch, (Ligestillingsrådet)
Mandana Zarrehparvar, (Skr. for Nævnet for Etnisk Ligestilling, tidligere medlem for Københavns Kommune)
Inger Marie Kærgaard, (Københavns Kommune)

Tidligere medlemmer:

Jette Laage-Petersen (Skr. for Nævnet for Etnisk Ligestilling)
Henny Rasmussen, (Københavns Kommune)
Hanne Reintoft, (Mødrehjælpen af 1983)
Dorthe S. Andersen, (Kvindecenterfonden Dannerhuset)
Jytte F. Bentzen, (Sekretariatet for Nævnet for Etnisk Ligestilling)
Lenie Persson, (Dansk Kvindesamfund)

Sekretærer:

Som sekretærer for udvalget har fungeret fuldmægtigene Rikke Thomsen, Christina B. Hjort, Isabella M. Schmidt og Elisabeth C. Houmann, alle Udlændingestyrelsen.

Som studentermedhjælpere har fungeret Pernille Brinch Madsen og Benedicte Siboni.

Under udvalgets arbejde med delbetænkning II har underdirektør i Udlændingestyrelsen Kim Lunding fungeret som formand for udvalget.

1.3. Udvalgets hidtidige arbejde

Udvalget afgav den 28. september 1995 delbetænkning I om udenlandske kvinders retsstilling i Danmark. Særligt udenlandske kvinders retsstilling i relation til udlændingeloven, herunder adgangen til at inddrage en meddelt opholdstilladelse i relation til udenlandske, voldsramte kvinder, er behandlet i delbetænkningen.

Udvalget foreslog bl.a. en ændring af udlændingeloven med hensyn til inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en meddelt opholdstilladelse til udenlandske, voldsramte kvinder, der som følge af vold i ægteskabet ophæver samlivet med ægtefællen.

Indenrigsministeren fremsatte på den baggrund den 17. januar 1996 lovforslag nr. L 150 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven. Lovforslaget blev under Folketingets behandling efterfølgende delt op i lovforslag nr. L 150 A (vedrørende opholdstilladelser til voldsramte kvinder m.v.) og lovforslag nr. L 150 B

(vedrørende fremstilling for fremmede repræsentationer med henblik på udsendelse). Lovforslagene blev vedtaget af Folketinget den 22. maj 1996 ved Lov nr. 380 om ændring af udlændingeloven og Lov nr. 381 om ændring af udlændingeloven.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at Indenrigsministeriet kan tilslutte sig Kvindeudvalgets anbefaling om ændring af udlændingelovens § 26.

Udlændingelovens § 26 opregner en række forhold, der skal tages hensyn til ved afgørelse om udvisning eller inddragelse af en opholdstilladelse.

Ved lovændringen tilføjedes et nyt nr. 6 til udlændingelovens § 26, stk. 1, med følgende ordlyd:

"..6) udsættelse for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet, der har medført, at en udlænding med opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2, ikke længere samlever på fælles bopæl med den i Danmark fastboende person, eller udlændingens i øvrigt særligt svage stilling."

Indenrigsministeren har i overensstemmelse med bemærkningerne til bestemmelsen §26, stk. 1, nr. 6, til Folketingets Retsudvalg indberettet statistiske oplysninger vedrørende anvendelsen af bestemmelsen for perioden 1. juni 1996 - 1. juni 1997.

Det fremgår af indberetningen, at Udlændingestyrelsen i den angivne periode har vurderet 49 sager efter udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 6.

I 14 af de 49 sager har styrelsen forlænget eller undladt at inddrage udlændingens opholdstilladelse, mens styrelsen i 35 af de 49 sager har nægtet at forlænge eller har inddraget udlændingens opholdstilladelse.

Folketinget vedtog den 26. juni 1998 lov nr. 473 af 1. juli 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven. Med loven ophævedes den ovenfor omtalte bestemmelse i udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 6, og der indsattes som § 19, stk. 6, en bestemmelse, som er sålydende:

"Ved afgørelsen om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt i medfør af § 9, stk. 1, nr. 2, skal der tages særligt hensyn til, om opholdsgrundlaget ikke længere er til stede som følge af samlivsophør, der skyldes, at udlændingen med opholdstilladelse efter § 9, stk. 1, nr. 2, har været udsat for overgreb, misbrug eller anden overlast m.v. her i landet."

Kvindeudvalget fremkom endvidere i delbetænkning I med forslag til en række administrative tiltag, der kunne forbedre udenlandske kvinders retsstilling i Danmark:

- at samlivskontrol fortsat bør udføres af politiet, men at politiet under samlivskontrollen bør ledsages af en social medarbejder,

- at udlændingemyndighederne til oplysning af sager vedrørende vold i ægteskab eller samliv bør iværksætte en personundersøgelse, der skal klarlægge den voldsramte kvindes sociale og psykologiske forhold og fremtidsmuligheder,
- at der generelt bør gøres en indsats for at forbedre de udenlandske voldsramte kvinders rådgivnings- og støttemuligheder og kendskab til deres retsstilling i landet gennem en forbedret og mere intensiv vejledning af kvinderne,
- at personer, der arbejder med flygtninge og indvandrere, bør deltage i kurser, der giver basisviden om disse gruppers baggrund, grundigt kendskab til deres situation i landet og gode arbejdsredskaber i forbindelse med det daglige arbejde med borgere af en anden kulturel baggrund,
- at kvindelige, voldsramte asylansøgere i højere grad bør ligestilles med andre udenlandske voldsramte kvinder,
- at såvel Udlændingestyrelsen som Indenrigsministeriet og i visse tilfælde ved samlivskontrol - politiet i langt større omfang skal anvende tolke, såfremt der ikke er sikkerhed for, at den pågældende udlænding og myndigheden forstår hinanden, og
- at det pålægges Udlændingestyrelsen at føre statistik over antallet af sager, hvor samlivsophøret skyldes vold.

Den 23. juli 1996 blev der i Udlændingestyrelsen nedsat en arbejdsgruppe vedrørende opfølgning på Kvindeudvalgets delbetænkning I. Arbejdsgruppen opgaver blev beskrevet således i kommissoriet:

"Arbejdsgruppen skal på baggrund af de i Betænkning nr. 1303 (delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders retsstilling i forhold til udlændingeloven) indeholdte anbefalinger samt på baggrund af Lov nr. 380 af 22. maj 1996 (opholdstilladelse til voldsramte kvinder m.v.) med tilhørende bemærkninger vurdere og fremkomme med forslag til initiativer, der kan iværksættes for administrativt at forbedre retsstillingen for udenlandske voldsramte kvinder.

Arbejdsgruppen kan løbende inddrage eksterne myndigheder i arbejdsgruppens arbejde, såfremt det anses for hensigtsmæssigt.

Arbejdsgruppen skal så vidt muligt anslå omkostningerne ved foreslåede initiativer."

Arbejdsgruppen afgav i maj 1997 "Rapport vedrørende opfølgning på Kvindeudvalgets delbetænkning I (udenlandske voldsramte kvinder)."

Rapporten kan rekvireres ved henvendelse til Udlændingestyrelsen.

I nærværende delbetænkning behandles alle andre spørgsmål i udvalgskommissoriet end dem, der har relation til vold over for udenlandske kvinder.

En sammenfatning af udvalgets anbefalinger til tiltag, der kan forbedre etniske minoritetskvindes integrationsmuligheder i det danske samfund, gives i delbetænkningens kapitel 3.

Kapitel 2

Etniske minoritetskvindes retsstilling

2.1. Baggrunden for nedsættelsen af udvalget

Som opfølgning på regeringens ønske om at forbedre blandt andet udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark, udtrykt i regeringens handlingsplan for Danmarks udlændinge fra maj 1993, nedsatte daværende indenrigsminister Birte Weiss den 13. december 1993 udvalget vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark.

Baggrunden for regeringens handlingsplan er en folketingsbeslutning om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark vedtaget den 18. juni 1992. Af folketingsbeslutningen fremgår blandt andet følgende:

"Regeringen opfordres til inden udgangen af 1992 som opfølgning på Folketingets racismedebat den 3. december 1991 at fremsætte forslag til en sammenhængende politik med henblik på at styrke indvandreres integration og deres retsstilling som ligeværdige borgere med samme pligter og rettigheder som danskfødte. Det skal ske i respekt for indvandrernes forskelligartede kulturelle, sproglige og religiøse baggrund."

På grundlag af denne beslutning har regeringen udarbejdet en handlingsplan for Danmarks udlændinge (maj 1993), hvoraf blandt andet fremgår følgende:

"Opfølgning af folketingsbeslutningen om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark.

For første gang i nyere tid vedtog Folketinget sidste sommer et samlet beslutningsforslag om bedre integration af indvandrere. Regeringen fører nu de forskellige elementer i beslutningsforslaget ud i livet.

Udover at etablere et ligestillingsnævn vil regeringen følge op på den rapport, der inden for kort tid forventes at foreligge om ekstraordinære barrierer i forbindelse med indvandreres og flygtninges beskæftigelse.

Undervisningsministeren har netop udsendt en ny vejledning om undervisning af voksne indvandrere og vil til efteråret fremlægge lovforslag til opfølgning af de dele af beslutningsforslaget, der vedrører flere og bedre tilbud om undervisning af voksne indvandrere og flygtninge."

Som et led i en samlet integrationsindsats for indvandrere og flygtninge nedsatte arbejdsministeren i 1992 det såkaldte Barriereudvalg (udvalget vedrørende

nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge.) Udvalgets rapport udkom i maj 1993 og indeholdt en analyse af de barrierer, der er for flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet, og forslag til tiltag til forbedringer af situationen. Barriereudvalgets rapport er grundlaget for den såkaldte "Barrierehandlingsplan", som er udarbejdet af arbejdsministeren, og som årligt opfølges med en rapport fra Arbejdsministeriet om status på området, statistik m.v. Handlingsplanen og opfølgningen herpå er nærmere omtalt i kapitel 6 om etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet.

Indenrigsministeren nedsatte endvidere i december 1994 et udvalg vedrørende integration af bosniske krigsflygtninge, flygtninge og indvandrere (Integrationsudvalget). Integrationsudvalget fik til opgave at udrede det eksisterende integrationsarbejde i forhold til anerkendte flygtninge og indvandrere med henblik på formulering af en samlet politik på integrationsområdet. Udvalget afgav rapport om bosniske krigsflygtninge i juli 1995¹, og i maj 1997 afgav udvalget betænkning om integration af flygtninge og indvandrere².

Kvindeudvalgets arbejde vedrørende udenlandske kvinders retsstilling skal ses i nær sammenhæng med ovenfor nævnte arbejder.

Den 17. december 1997 fremsatte regeringen forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark. Lovforslaget blev genfremsat den 16. april 1998. Den 26. juni 1998 vedtog Folketinget lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark.

Udvalget har besluttet ikke at tage stilling til integrationsloven. Udvalget skal i stedet henvise til de høringssvar, som de fleste af de i udvalget repræsenterede ministerier og organisationer har afgivet i forbindelse med integrationslovforslagets fremsættelse. Hovedindholdet i integrationsloven vil dog kort blive omtalt nedenfor i afsnit 2.2.

Ifølge kommissoriet skal Kvindeudvalget supplere Integrations- og Barriereudvalgets betænkninger med en kortlægning af de faktorer, der for etniske minoritetskvinder må antages at udgøre yderligere barrierer samt at komme med forslag til, hvordan det kan sikres, at etniske minoritetskvinder får muligheder for at overvinde de yderligere barrierer, der måtte gælde for dem, og analysere, hvilke tiltag der vil være brug for med henblik på at opnå integration.

2.2. Den nye integrationslov

Den 26. juni 1998 blev lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark vedtaget af Folketinget. Loven træder i kraft den 1. januar 1999.

Det fremgår af lovforslaget, at målsætningen med loven er, at flygtninge og indvandrere skal blive ydende medlemmer af det danske samfund på lige fod med

¹ Indenrigsministeriet: Integration af bosniske krigsflygtninge i Danmark, juli 1995

² Indenrigsministeriets betænkning nr. 1337: Integration, maj 1997

andre borgere. Også indvandrere skal have tilbud om et introduktionsprogram. Programmet skal have en varighed af tre år og skal tilpasses den enkeltes forudsætninger. Kommunerne har det samlede ansvar for integrationsprogrammet.

Det fremgår endvidere af lovforslaget³, at programmet skal indeholde en grundlæggende indføring i danske samfundsforhold og danskundervisning. Det skal tilbydes alle - også selvforsørgende. Udlændinge, der ikke kan forsørge sig selv, har endvidere, så længe dette er tilfældet, krav på at modtage aktiveringstilbud eller tilbud om beskæftigelse som en del af introduktionsprogrammet. Programmet skal i disse tilfælde tilrettelægges som et heldagsforløb.

Kommunerne udarbejder handlingsplaner for den enkeltes integrationsforløb, herunder for danskundervisning og dennes samspil med den øvrige integrationsindsats.

For de erhvervsaktive skal introduktionsprogrammet målrettet sigte mod en ansættelse på arbejdsmarkedet eller mod en uddannelse. Det skal bl.a. opnås ved en bedre indpasning af danskundervisningen i programmet.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at danskundervisningen skal styrkes. Undervisningen skal påbegyndes tidligere end i dag, og der skal opstilles klare mål for og krav til undervisningen. Der skal etableres en formel afslutning af undervisningsforløbet i form af et bevis for aktiv deltagelse i undervisningen. Der vil blive fastsat klare regler for sprogundervisningens mål, indhold, tilrettelæggelse og prøver.

Udlændinge skal som udgangspunkt blive boende i kommunen, så længe introduktionsprogrammet løber. Retten til introduktion bevares dog, hvis tilflytningskommunen samtykker i at overtage introduktionen.

Udlændinge, der ikke kan forsørge sig selv, skal modtage en kontant ydelse, indtil de er i stand til at klare sig selv.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at det er afgørende for en bedre indpasning i det danske samfund, at der sker en mere jævn geografisk fordeling af nyankomne flygtninge. Ansvar for visitering til førstegangsboligplacering skal påhvile Udlændingestyrelsen, der fastsætter kvoter amtsvis.

Endelig fremgår det af lovforslaget, at i kommuner, hvor flere end 50 borgere over 18 år i fællesskab fremsætter skriftlig anmodning herom, oprettes et integrationsråd, der af kommunalbestyrelsen sammensættes af medlemmer af lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller tilsvarende personer i kommunen samt af personer med tilknytning til arbejdsmarkedets parter, skolebestyrelser og lokale foreninger i kommunen. Rådene drøfter integrationsspørgsmål og kan blandt andet udtale sig om kommunens integrationsprogrammer.

¹ Lovforslag L 60 fremsat af Indenrigsministeren den 16. april 1998, side 14

2.3. Hvad forstås ved integration?

I forbindelse med behandlingen af udvalgets kommissorium vedrørende udenlandske kvinders retsstilling har udvalget tillige drøftet spørgsmål vedrørende integration og formålet med integration af udlændinge i Danmark.

For etniske minoritetskvinders retsstilling finder udvalget, at der er grund til at være opmærksom på en række forhold, som gør en særlig indsats påkrævet.

Der findes ikke en bestemt, universel definition af begrebet integration. Der er heller ikke inden fremsættelsen af regeringens lovforslag om integration gjort forsøg på i lov at fastsætte rammen for integration af udlændinge i Danmark. Integration har hidtil fundet sted på baggrund af forskellige antagelser om integrationens formål m.v.

I bogen "Den kulturelle udfordring"⁴ anføres det, at "alle ved, hvad integration betyder, - ordet bruges flittigt om indvandrerne og flygtninges fremtid: De skal integreres. Det kan alle være enige om. Men netop dette, at alle kan være enige om, at indvandrerne og flygtningene skal integreres, viser hvor rummeligt ordet "integration" er. Nogle taler om, at indvandrerne skal integreres og mener dermed, at de skal blive danske = assimileres. Andre opfatter integration som en modsætning til assimilation - og mener, at indvandrerne ikke nødvendigvis skal fordanskes, men have mulighed for at bevare (dele af) egen kultur, eget sprog osv.

Atter andre lægger et tidsperspektiv ind og siger, at indvandrerne måske ikke bliver integreret i første eller anden generation, men at de i løbet af nogle generationer bliver fuldt integreret, hvormed de mener, at der vil ske en gradvis fordanskning, - og at det altså blot er et spørgsmål om tid.... Opfattelsen af begrebet integration rækker således langt ud over dets semantiske betydning, - og det bliver grundlaget for den strategi vi som samfund anvender, når vi tilrettelægger en indvandrer- og flygtningepolitik. Og det bliver den måde, vi påvirker indvandrerne opfattelse af deres fremtid og muligheder.

Integration kommer af latin, "integratio" - at gøre hel. Det betyder "sammensmeltning, sammenslutning af flere dele, forbindelse af en mangfoldighed til en helhed, inddragelse i en større helhed." Som andre ordbogsdefinitioner besvarer denne definition ikke procesorienterede spørgsmål, som f.eks. spørgsmålet om, på hvilken måde integrationen skal ske, og hvordan det integrerede resultat skal se ud.

Når man i dansk indvandrerpolitik således taler om, at indvandrerne og flygtningene skal integreres, er det samtidig nødvendigt at besvare de to spørgsmål: Hvad er formålet med integrationen, og hvilke midler skal anvendes?"

I en rapport fra en arbejdsgruppe under Indvandrerne Repræsentantskab⁵ angives formålet med integrationsindsatsen at være at skabe reel ligestilling mellem

¹ Ole Hammer: Den kulturelle udfordring, Socialpolitisk forlag, 1989, side 33

⁵ Rapport fra arbejdsgruppen nedsat af Indvandrerne Repræsentantskab vedrørende integration af indvandrere, 1990, side 9

danskere og indvandrere - med udgangspunkt i den enkeltes sproglige kulturelle baggrund samt ønsker og kvalifikationer. Det er nødvendigt at iværksætte særlige foranstaltninger for at opnå reel ligestilling.

Integrationsudvalget afgav i maj 1997 betænkning nr. 1337 om integration.

Det fremgår af betænkningen⁶, at Integrationsudvalget ikke har set det som sin opgave at tage konkret stilling til de forskellige beskrivelser af integration og integrationspolitik, idet udvalget er af den opfattelse, at fastlæggelsen af en overordnet forståelse af et integrationsbegreb ikke altid vil være afgørende for drøftelsen af de praktiske enkeltspørgsmål, som opstår i forbindelse med tilrettelæggelsen af integrationsindsatsen.

Det fremgår endvidere af betænkningen⁷, at Integrationsudvalget finder, at en helt overordnet målsætning for den danske integrationspolitik i forhold til flygtninge og indvandrere bør være at sikre den pågældendes muligheder for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv.

Integrationsudvalget finder, at målsætningen kan begrundes i det forhold, at flygtninge og indvandrere sprogligt, arbejdsmæssigt og socialt ofte er vanskeligere stillet end den øvrige befolkning, og at det derfor er nødvendigt at gennemføre visse foranstaltninger, for at de pågældende kan opnå lige muligheder for deltagelse i samfundslivet. Integrationsudvalget finder ikke, at en sådan politik indebærer, at flygtninge og indvandrere nyder nogen form for fortrinsstilling i forhold til gældende regler i samfundet, men alene at de som så mange andre grupper gives visse tilbud med henblik på at tage højde for gruppens særlige behov og forudsætninger⁸.

Integrationsudvalget har endvidere peget på, at det samtidigt er væsentligt⁹, at de flygtninge og indvandrere, der er bosat i Danmark, lever op til de samfundsnormer og spilleregler, der er grundlæggende i det danske samfund, og selv yder en aktiv indsats.

Integrationsudvalget er endvidere af den grundlæggende opfattelse, at et integrationsforløb er en proces, hvor begrebet gensidighed bør være helt centralt¹⁰.

Integrationsudvalget angiver i den forbindelse endvidere¹¹, at processen bør bestå af to væsentlige elementer, nemlig rettigheder og pligter. Det er således på den ene side myndighedernes pligt at sørge for, at flygtninges og indvandreres formelle rettigheder er sikret på en sådan måde, at de pågældende reelt har mulighed for at indgå på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, sociale og kulturelle liv. På den anden side er der også pligter forbundet med disse rettigheder.

Integrationsudvalget har endvidere fremhævet en særlig indsats over for den danske befolkning som væsentlig i forbindelse med det holdningsskabende arbejde¹².

⁶ Indenrigsministeriets betænkning nr. 1337: Integration, maj 1997, side 71

⁷ Ibid. side 71 ⁸ Ibid. side 71 ⁹ Ibid. side 71 ¹⁰ Ibid. side 72 ¹¹ Ibid. side 72 ¹² Ibid. side 87

Den 26. juni 1998 vedtog Folketinget lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark.

Det fremgår af lovens § 1, at lovens formål er gennem en integrationsindsats at

- 1) bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,
- 2) bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende, og
- 3) bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer.

2.4. Målgruppen for integrationsindsatsen

I Danmark er den særlige statsfinansierede integrationsbistand i dag forbeholdt flygtninge, der gennemgår et 18 måneders integrationsprogram hos Dansk Flygtningehjælp.

Integrationsudvalget har i integrationsbetænkningen foreslået¹³, at der foretages en udvidelse af den personkreds, der er berettiget til at modtage den særlige integrationsbistand, f.eks. familiesammenførte ægtefæller og børn til personer, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, efter meddelelse af afslag på asyl m.v.

Kvindeudvalget finder, at også indvandrere skal modtage en særlig integrationsindsats.

Medlemmet som repræsenterer Rådet for Etniske Minoriteter i udvalget finder, at indvandrere skal modtage en integrationsindsats, der tids- og indholdsmæssigt svarer til det introduktionsprogram, som Dansk Flygtningehjælp i dag tilbyder flygtninge.

Ved lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark bestemmes det, at også indvandrere skal modtage en særlig integrationsindsats. Loven træder i kraft den 1. januar 1999.

2.5. Hvem er de etniske minoritetskvinde i Danmark?

En oversigt over samtlige registrerede udenlandske kvinder i Danmark pr. 1. januar 1998 er optrykt til betænkningen som bilag 1.¹⁴

Det fremgår heraf, at de udenlandske kvinder i Danmark primært er yngre kvinder. Det fremgår endvidere, at en meget stor andel (ca. 50%) er statsborgere i lande uden for Europa, herunder Tyrkiet, men undtagen USA, Japan, Australien og New Zealand.

¹³ Ibid. side 79

¹⁴ Danmarks Statistik, Udlandsstatus pr. 1. januar 1998

En flygtning er en person, som er anerkendt som flygtning i Danmark, og dermed har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller 8. Opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens § 7 gives til personer, som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 eller hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller af andre tungtvejende grunde, der medfører velbegrundet frygt for forfølgelse eller tilsvarende overgreb, ikke bør kræves, at udlændingen vender tilbage til sit hjemland. Opholdstilladelse som flygtning efter udlændingelovens § 8 gives til personer, der kommer til Danmark som led i en aftale med UNHCR eller lignende international aftale.

En indvandrer er en person, som har fået opholdstilladelse i Danmark på grundlag af andre forhold end asyl, dvs. efter udlændingelovens § 9 om bl.a. familiesammenføring, humanitær opholdstilladelse og opholdstilladelse, når særlige grunde taler derfor. Indvandrere er også personer, som kom hertil som arbejdsimmigranter før indførelsen af indvandringsstopet i 1973.

En efterkommer er en person, som er født i Danmark af forældre, der begge enten er indvandrere eller flygtninge eller efterkommere.¹⁵

Det følger af udvalgets kommissorium, at det er udvalgets opgave at undersøge udenlandske kvinders forhold i Danmark.

Kommissoriet omfatter således umiddelbart de i Danmark fastboende kvinder, der ikke har dansk statsborgerskab.

Imidlertid finder udvalget, at de emner, som udvalget har behandlet, også vedrører en anden gruppe kvinder - kvinder med indvandrer- eller flygtningebaggrund og efterkommere til disse, som har opnået dansk statsborgerskab, men som på trods heraf stadig må antages at blive berørt af en række af de beskrevne barrierer på grund af deres etniske oprindelse.

Udvalget har derfor valgt at anvende udtrykket etniske minoritetskvinder i betænkningen. I visse sammenhænge anvendes dog udtrykket udenlandske kvinder, når der refereres til f.eks. lovgivning, hvor danske statsborgere ikke er omfattet.

Disse danske statsborgere kan opleve en del af de samme problemer som udenlandske kvinder, navnlig hvad angår diskrimination.

Betænkningens indhold kan således også have interesse for danske kvinder med anden etnisk baggrund end dansk.

En anden omstændighed, som efter udvalgets opfattelse bør fremhæves, er, at de etniske minoritetskvinder i Danmark udgør en uhomogen gruppe med vidt forskellige baggrunde og forudsætninger. Når der kan være særlig grund til at være

¹⁵ Danmarks Statistik anvender denne definition

opmærksom herpå, er det fordi der efter udvalgets opfattelse i samfundet - herunder i medierne - er en tendens til, at der fremkaldes meget ensidige og stereotyp forestillinger, når etniske minoritetskvinder omtales.

De etniske minoritetskvinder i Danmark dækker over et meget bredt spektrum af kvinder, som bl.a. adskiller sig fra hinanden på alder, uddannelsesmæssige kvalifikationer, traditioner, kulturelt og socialt tilhørsforhold, personlige forudsætninger i øvrigt samt varigheden af opholdet i Danmark.

Udvalget finder dog anledning til at bemærke, at der ifølge det foreliggende statistiske materiale for bestemte nationaliteter af etniske minoritetskvinder er meget, der tyder på, at jo længere væk den etniske minoritets kvinde kulturelt befinder sig fra den vestlige kultur, desto større er hendes risiko for at befinde sig uden for arbejdsstyrken og -markedet.¹⁶

På denne baggrund er det efter udvalgets opfattelse nødvendigt særligt at give opmærksomhed til denne gruppe af kvinder, som må antages i højere grad at opleve barrierer i forbindelse med integrationsprocessen i Danmark som følge af anderledes kultur-, familie- og kønsrollemønstre i deres hjemlande.

2.6. Om udvalgets arbejde

Udvalget har under arbejdet med nærværende betænkning generelt haft vanskeligheder ved at skaffe materiale, der belyser etniske minoritetskvinders situation i Danmark. Udvalget har med beklagelse konstateret, at der kun i begrænset omfang er tidligere undersøgelser og forskning vedrørende etniske minoritetskvinder i Danmark.

Udvalget har derfor besluttet gennem seminarer med udvalgte eksperter at tilvejebringe så mange faktuelle oplysninger som muligt til belysning af de enkelte emneområder samt for at opnå eksperters udsagn om, hvori de væsentligste problemer består, og hvilke tiltag og forbedringer det vil være hensigtsmæssigt at foretage. Referater af de afholdte seminarer er optrykt som bilag til betænkningen.

Udvalget har endvidere valgt at foretage en høring af Sverige, Norge, Finland, Tyskland, England og Holland vedrørende de erfaringer, man i disse lande har gjort med hensyn til integration af etniske minoritetskvinder. En gengivelse af de pågældende landes erfaringer er indeholdt i kapitel 9.

Den ny sociallovgivning trådte i kraft den 1. juli 1998. I betænkningen vil der i noget omfang blive refereret til bestemmelser i den tidligere sociale lovgivning, idet disse var gældende på tidspunktet for udvalgets undersøgelser vedrørende etniske minoritetskvinder.

Udvalget har endvidere i nogen grad været henvist til at søge oplysninger i faglitteratur m.v., som indeholder undersøgelsesresultater, der kan være baseret på

¹⁶ Danmarks Statistik: Udenlandske statsborgeres tilknytning til arbejdsmarkedet, 1997: 19, tabel 7.

delvist forældede faktiske forhold, og som vedrører forhold angående dels flygtninge og indvandrere generelt, dels kvinder generelt.

Dette forhold giver udvalget anledning til at anbefale, at oplysninger vedrørende etniske minoritetskvinders forhold, herunder statistik, i videst muligt omfang opgøres og registreres særskilt med henblik på løbende at kunne følge udviklingen i etniske minoritetskvinders situation i Danmark.

Kapitel 3

Udvalgets anbefalinger

3.1. Indledning

Nedenfor gengives i kortfattet form en samlet oversigt over udvalgets væsentligste anbefalinger til forbedringer af etniske minoritetskvinders integrationsmuligheder. Fodnoterne henviser til de relevante uddybende afsnit om udvalgets overvejelser.

3.2. Overordnede anbefalinger

Udvalget anbefaler særligt, at en indsats for at integrere etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet prioriteres meget højt som følge af, at integration på arbejdsmarkedet må anses at fremskynde integration på andre samfundsområder, som udvalget anser for væsentlige.¹

Udvalget har haft vanskeligheder ved at skaffe tilstrækkeligt materiale, der belyser etniske minoritetskvinders situation i Danmark. Det må konstateres, at etniske minoritetskvinders forhold i Danmark - som i det øvrige Europa - kun i meget begrænset omfang har været genstand for mere indgående undersøgelser.²

Udvalget opfordrer derfor til øget forskning i etniske minoritetskvinders forhold i Danmark og til, at der er opmærksomhed herpå ved tilførsel af økonomiske midler til forskningsområdet.³

Udvalget skal tillige anbefale, at det i statistisk sammenhæng tilstræbes, at forhold vedrørende etniske minoritetskvinder i videst muligt omfang opgøres særskilt, for at gøre det muligt at følge udviklingen i etniske minoritetskvinders forhold i Danmark.⁴

3.3. Anbefalinger til forbedringer i etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet (kapitel 4)

Forslag om gennemførelse af undersøgelser af faktiske forhold for etniske minoritetskvinder på social- og sundhedsområdet

Udvalget anbefaler, at der iværksættes undersøgelser rettet specifikt mod etniske minoritetskvinder med henblik på en mere uddybende og detaljeret redegørelse for forholdet mellem etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet.⁵

I undersøgelsen bør indgå en analyse af etniske minoritetskvinders sygdomsforståelse og den almindelige opfattelse blandt danske læger og sundhedsmyndigheder samt en brugerundersøgelse med særlig vægt på forhold, der giver anledning til problemer, f.eks. tolkning og børnepasning.⁶

¹ Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8., kapitel 7 afsnit 7.5.5. og kapitel 8, afsnit 8.3.3.

² Cfr. kapitel 2, afsnit 2.6. - ³ Cfr. kapitel 2, afsnit 2.6. - ⁴ Cfr. kapitel 2, afsnit 2.6.

⁵ Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.2. - ⁶ Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.2.

Anbefalinger til nedbrydning af sproglige og kulturelle barrierer Anvendelse og uddannelse af tolke⁷

Udvalget finder, at der skal gives etniske minoritetskvinder adgang til kvalificeret og lettilgængelig tolkebistand til at kommunikere med de medarbejdere, som de kommer i kontakt med i social- og sundhedssektoren.

Udvalget finder det problematisk, at der ikke eksisterer ensartede retningslinjer for, i hvilke tilfælde der skal rekvireres en tolk. Udvalget skal derfor anbefale, at der udarbejdes ensartede retningslinjer vedrørende anvendelsen af tolkebistand.

Udvalget finder, at udarbejdelsen af sådanne retningslinjer bør tage udgangspunkt i forvaltningslovens § 7, hvorefter en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Udvalget finder, at væsentligheden af at anvende tolke bør understreges over for de forskellige faggrupper og myndigheder inden for social- og sundhedsområdet. Det bør navnlig understreges, at det er medarbejderens (myndighedens) ansvar, at samtaler gennemføres til begges fulde forståelse og på tilfredsstillende vis uden sproglige vanskeligheder.

Udvalget kan endvidere anbefale, at der sker en styrkelse af informationen over for offentlige myndigheder m.v. om, hvorfra der kan rekvireres tolke. Retningslinjerne herfor vil eksempelvis kunne udarbejdes af Udlændingestyrelsens tolketjeneste.

Udvalget finder endvidere, at der med henblik på at sikre høj kvalitet i tolkningen udelukkende bør gøres brug af uddannede tolke.

Udvalget skal derfor anbefale, at det ved udformningen af retningslinjerne for anvendelse af tolke bliver understreget, at brug af familiemedlemmer, venner m.v. som tolke bør undgås.

Udvalget finder, at den omstændighed, at den nye tolkeuddannelse på Handelshøjskolen udbydes under Åben Uddannelse og delvis skal finansieres af de studerende selv, kan føre til en begrænsning i antallet af personer, der uddannes. Udvalget skal derfor anbefale, at det - idet der er udpræget behov for personer med denne uddannelse - afsættes midler i en pulje til brug for uddannelse af tolke.

Udvalget skal endvidere anbefale, at der gives opkvalificeringsmuligheder til de personer, der allerede i dag på grund af gode sprogkundskaber fungerer som tolke, men som ikke har en officiel tolkeuddannelse bag sig.

⁷ Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.3.

Udvalget finder endvidere, at etniske minoritetskvinders eventuelle ønske om en kvindelig tolk så vidt muligt bør imødekommes.

Udvalget anbefaler, at forvaltningslovens regler for anvendelse af tolk i det offentlige regi kan finde tilsvarende anvendelse i lignende situationer uden for lovens anvendelsesområde, f.eks. hos privatpraktiserende læger.

Anvendelse og uddannelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere⁸

Udvalget finder, at der er store fordele ved at ansætte tosprogede og flerkulturelle medarbejdere i social- og sundhedsvæsenet. Fordelene viser sig ved en øget forståelse for patienter med etnisk minoritetsbaggrund, hvilket giver disse patienter mere tryghed i deres møde med myndighederne.

Udvalget skal anbefale, at der i langt større udstrækning gøres brug af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere i social- og sundhedsområdet, og at man styrker uddannelsen af etniske minoriteter inden for disse områder.

Udvalget skal anbefale, at man på uddannelserne inden for social- og sundhedsområdet arbejder mere med de studerendes kulturforståelse og håndtering af kulturmødet med etniske minoritetskvinder. Det drejer sig først og fremmest om uddannelsen af læger, sygeplejersker, social- og sundhedshjælpere og assistenter, socialrådgivere og pædagoger, sundhedsplejersker og psykologer.

Udvalget skal derfor anbefale, at der iværksættes tiltag med henblik på at forbedre såvel den obligatoriske del af de omhandlede uddannelser som efteruddannelses tilbuddene, idet en bedre og mere dybdegående uddannelse i kulturforståelse og håndtering af kulturmødet er ønskelig.

Herudover finder udvalget, at der i kommunalt regi bør etableres tværfaglige kurser inden for disse områder, ikke mindst af hensyn til forståelsen af kvinde-specifikke problemstillinger. Kurserne kunne etableres som dagkurser med fælles deltagelse af bl.a. de ovenfor nævnte grupper.

Anbefalinger vedrørende udbetaling af kontante ydelser efter den sociale lovgivning⁹

Udvalget har på baggrund af ekspertudtalelser på udvalgets seminar om socialvæsenet noteret sig, at der i forbindelse med udbetalingen af en social ydelse efter den sociale lovgivning kan være problemer forbundet med, at ydelsen indsættes på en konto, hvor den ene ægtefælle ikke opnår rådighed over sine økonomiske midler.

Udvalget skal derfor anbefale, at det indskræpes sagsbehandlerne i kommunerne, at ægtefæller i forbindelse med udbetaling af sociale ydelser skal gøres op-

⁸ Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.3. og 4.7.5.

⁹ Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.4.

mærksom på, at man har mulighed for at få udbetalt ydelsen personligt, således at man opnår faktisk rådighed over ydelsen.

Udgangspunktet bør efter udvalgets flertals opfattelse således være, at socialforvaltningens holdning er, at ægtefæller har hver deres konto, hvorpå ægtefællernes respektive sociale ydelser indsættes.

Et mindretal i udvalget udtaler, at ægtefællers indbyrdes aftaler i forbindelse med udbetaling af sociale ydelser bør tages til efterretning og ikke vedkommer de sociale myndigheder.

Anbefalinger til bekæmpelse af omskæring af pigebørn¹⁰

Udvalget anbefaler en forebyggende informationsvirksomhed over for forældrene til de pigebørn, der udgør risikogruppen for omskæring.

Udvalget har noteret sig, at en arbejdsgruppe under Sundhedsstyrelsen blandt andre tiltag har iværksat en oplysningskampagne over for denne risikogruppe, og udvalget udtaler sin fulde støtte hertil.

Særlige støtteforanstaltninger¹¹

For så vidt angår oprettelse af særlige kvindekrisecentre udelukkende for etniske minoritetskvinder er det udvalgets anbefaling, at der ikke oprettes særlige kvindekrisecentre for etniske minoritetskvinder.

Udvalget har herved navnlig lagt vægt på de foreliggende oplysninger om etniske minoritetskvinders holdning til dette spørgsmål. Såfremt holdningen blandt etniske minoritetskvinder måtte ændre sig, kan der imidlertid være grundlag for på ny at overveje etablering af sådanne krisecentre.

Udvalget er meget bekymret over den store overrepræsentation af etniske minoritetskvinder på kvindekrisecentrene. Udvalget skal derfor anbefale, at der foretages en nærmere undersøgelse af baggrunden herfor og de følger, som indlogeringen på krisecentre har for medfølgende børn.

Udvalget finder endvidere på baggrund af det stigende antal henvendelser til myndigheder og organisationer fra unge etniske minoritetskvinder, som er udsat for pres fra familien til at indgå ægteskab, at der bør foretages en nærmere undersøgelse af disse kvinders rådgivnings- og støttebehov.

Udvalget anbefaler, at det sikres, at de sociale myndigheder har den tilstrækkelige faglige og kulturelle viden til at kunne rådgive unge etniske minoritetskvinder i en sådan situation.

¹⁰ Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.6.

¹¹ Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.4.

Større viden om social- og sundhedsvæsenet¹²

Udvalget finder, at det er væsentligt, at etniske minoritetskvinde får en tilstrækkelig indsigt i, hvorledes social- og sundhedsvæsenet i Danmark fungerer, særligt da området på mange måder adskiller sig fra det tilsvarende område i mange af de etniske minoritetskvinders hjemlande.

Udvalget finder, at det bør overvejes at udstrække og udbygge den undervisning, som i dag tilbydes etniske minoritetskvinde.

For så vidt angår kvinder med flygtningebaggrund skal udvalget gøre opmærksom på, at disse kvinder ifølge eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og socialvæsenet på grund af deres særlige situation med flugten fra hjemlandet som baggrund ikke altid er tilstrækkeligt forberedte til at modtage undervisningen på det tidspunkt, hvor den tilbydes.

Udvalget skal anbefale, at der i kommunalt eller andet lokalt regi arrangeres kurser for etniske minoritetskvinde, således at kvinderne så tidligt som muligt efter meddelelse af opholdstilladelse får oplysning om borgernes forhold til social- og sundhedssektoren.

Udvalget finder endvidere, at undervisningen af etniske minoritetskvinde så vidt muligt foretages på et hold bestående af både undervisere med dansk baggrund og undervisere med anden etnisk baggrund end dansk.

Udvalget finder endvidere, at tilbuddet om undervisning også bør gives til kvinder, der har boet her i landet i flere år, men fortsat har behov for undervisning og oplysning på dette område.

Udvalget skal endvidere i den forbindelse anbefale, at kommunerne, efter at have givet nyankomne etniske minoritetskvinde en grundlæggende introduktion til det danske samfund, giver mulighed for etablering af grupper bestående af nyankomne kvinder og kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, som allerede har opholdt sig i Danmark i nogle år, samt overvejer at etablere vejlednings/rådgivningspar bestående af en vejleder med dansk baggrund og en tosproget og flerkulturel person. Formålet er, at kvinderne kan drage nytte af hinandens erfaringer, og at kvinder, som har boet her et antal år, kan få indblik i udviklingen i forholdene i deres hjemland.

Informationsindsatsen over for navnlig de kvinder, som ikke kommer i berøring med social- og sundhedsvæsenet, kan efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt tilrettelægges ved hjælp af f.eks. OBS-lignende udsendelser i radio og fjernsyn.

¹² Cfr. kapitel 4, afsnit 4.7.6.

3.4. Anbefalinger til forbedring af danskundervisningen for etniske minoritetskvinder (kapitel 5)

Større helhedsorientering af undervisningens indhold¹³

Udvalget anbefaler, at danskundervisningen styrkes.

Udvalget finder, at det vil være en fordel, såfremt der opnås en større helhedsorientering i projekter, der retter sig mod undervisning i dansk, således at både undervisning, børn, opdragelse, arbejde, hjem, socialt netværk, sundhedssektoren, religion m.v. kan indgå i en helhed.

Udvalget anbefaler således, at danskundervisningen gøres mere helhedsorienteret. Udvalget finder endvidere, at der fra central side bør iværksættes en koordination af sådanne projekter med henblik på en bedre udnyttelse af det oparbejdede erfaringsgrundlag.

Kvalitet i forbindelse med danskundervisningen¹⁴

Udvalget anbefaler, at det sikres, at udlændinge hurtigt kan modtage den undervisning, de har krav på, og at undervisningen er opkvalificerende og kompetencegivende. Endvidere bør man undgå at oprette hold med så mange elever, at indlæringen vanskeliggøres.

Udvalget anbefaler endvidere, at der bør være mødepligt til danskundervisningen under henvisning til den helt afgørende betydning, danskkundskaber har for integration på mange centrale samfundsområder.

Udvalget anbefaler, at man undgår, at der i undervisningsforløbet opstår afbrydelser som følge af, at nye kursister løbende optages på holdene.

Tilpasning til den individuelle, uddannelsesmæssige baggrund¹⁵

Udvalget har noteret sig, at etniske minoritetskvinder skal tilbydes undervisning på et niveau, der er afpasset deres individuelle behov og forudsætninger.

Udvalget anbefaler, at der i videre omfang iværksættes skolekompenserende undervisning til de kvinder, der har behov herfor, særligt set i lyset af at det overvejende er kvinder, der deltager i alfabetiseringsundervisningen.

Udvalget ønsker at understrege det væsentlige i, at der i alle sammenhænge bør gennemføres en grundig visitation af kvindernes uddannelsesmæssige forudsætninger, inden de placeres i undervisningsforløb.

Udvalget skal endvidere anbefale, at det overvejes at oprette kurser forbeholdt

¹³ Cfr. kapitel 5, afsnit 5.7.1.

¹⁴ Cfr. kapitel 5, afsnit 5.7.2.

¹⁵ Cfr. kapitel 5, afsnit 5.7.3.

kvinder henholdsvis i og uden for beskæftigelse under hensyn til de forskellige behov og ønsker til undervisningen.

Udvalget anbefaler, at det i lighed med den gældende ordning for sprogundervisning af udlændinge i Sverige overvejes, at danskundervisningen for kursister med erhverv kan finde sted i arbejdstiden.

Udvalget finder endvidere, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis personkredsen for modtagere af danskundervisning efter lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl. udvides, således at også tidligere udenlandske statsborgere, der har opnået dansk indfødsret efter de gældende regler, gives mulighed for at få opkvalificeret deres danskkundskaber.

Det er Undervisningsministeriets opfattelse, at hovedmålgruppen for danskundervisningen stadig bør afgrænses til at være udenlandske statsborgere, og at kursister med dansk statsborgerskab kan deltage i undervisningen mod betaling. Det betyder bl.a., at arbejdsformidlingen kan betale for undervisning af dagpengeberettigede kursister, som er danske statsborgere, ligesom kommunen kan betale for danskundervisning af kontanthjælpsmodtagere, der er danske statsborgere.

Børnepasningsordninger¹⁶

Udvalget har noteret, at børnepasningsforpligtelser kan udgøre en barriere for etniske minoritetskvinders deltagelse i danskundervisning.

Udvalget kan på den baggrund tilslutte sig Byudvalgets anbefaling om mere målrettede dagtilbud til etniske minoritetskvinder med små børn.

På baggrund af de gode resultater, der er fremkommet ved det store antal forsøgsprojekter på området, har udvalget fundet at kunne anbefale oprettelsen af et øget antal hold, hvor undervisningen tilrettelægges særligt for kvinder med små børn, hvortil der knyttes en pasningsordning for børnene.

Sådanne ordninger vil ligeledes som påpeget af Byudvalget betyde, at børnene lærer dansk og introduceres til danske daginstitutioner.

Udvalget finder dog, at det bør sikres, at kvinder og børn kan være adskilte i det tidsrum, hvor undervisningen finder sted. Et middel hertil kan f.eks. være at ansætte uddannede pædagoger, der har ressourcer til at frigøre kvinderne til aktiv deltagelse i undervisningen.

+

Udvalget har endvidere fundet at kunne anbefale, at kvinderne i højere grad bør orienteres om og opfordres til at benytte sig af almindelige daginstitutioner til børnene.

¹⁶ Cfr. kapitel 5, afsnit 5.7.4.

Kortest mulige geografiske afstand til undervisningsstederne¹⁷

Udvalget noterer sig, at afstanden til undervisningslokaler i sig selv kan udgøre en alvorlig barriere.

Udvalget anbefaler, at det i videst mulige omfang tilstræbes, at hensynet til elevernes geografiske afstand til undervisningsstederne indgår som et kriterium ved valget af lokaler.

Udvalget ønsker dog i den forbindelse at understrege, at undervisningens kvalitet bør have prioritet, således at holdenes sammensætning af ligestillede elever efter udvalgets opfattelse er væsentligere end den geografiske afstand til undervisningsstedet.

Oprettelse af øget antal kvindehold¹⁸

Udvalget har noteret sig, at i projekter hvor undervisningen finder sted i et rent kvindemiljø, har mange etniske minoritetskvinder fået et større udbytte af undervisningen.

Udvalget finder på den baggrund at kunne anbefale, at der i større grad bør ske en fast etablering af rene kvindehold, således som det allerede på projektplan er blevet praktiseret flere steder.

Tilpasning af undervisningsformen¹⁹

Udvalget har noteret sig, at det er vigtigt at holde sig for øje, at den danske pædagogik ikke altid vil have samme effekt over for udlændinge, som den har i forhold til danskere, og at det er vigtigt, at undervisningsformen tilpasses de elever, der skal modtage undervisningen.

Udvalget kan anbefale, at der ansættes flere lærere med etnisk minoritetsbaggrund under hensyn til, at lærerkræfter med etnisk minoritetsbaggrund vil have indsigt i elevernes kulturer og bedre vil kunne tilpasse undervisningsformen til elevernes kulturelle baggrund.

3.5. Anbefalinger til nedbrydning af barrierer for etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet (kapitel 6)

Forbedring af danskkundskaber²⁰

Udvalget indstiller, at der gøres en indsats for at forbedre etniske minoritetskvinders danskkundskaber under henvisning til den afgørende betydning, som gode danskkundskaber har for integration på arbejdsmarkedet.

¹⁷ Cfr. kapitel 5, afsnit 5.7.5

¹⁸ Cfr. kapitel 5, afsnit 5.7.6.

¹⁹ Cfr. kapitel 5, afsnit 5.7.7.

²⁰ Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8.1.

Efter udvalgets opfattelse bør man finde frem til måder, hvorpå danskundervisningen i videst mulige omfang understøtter etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet.

Udvalget finder, at danskundervisningen bør sættes i forbindelse med arbejdsmarkedet, f.eks. ved sætte danskundervisningen i sammenhæng med en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som f.eks. praktikforløb eller AMU-uddannelser.

Man vil endvidere i denne relation efter udvalgets opfattelse kunne drage stor fordel af, at der etableres et tættere samarbejde mellem amter, kommuner, AF-myndigheder og sprogskoler.

Styrket vejledning²¹

Udvalget anbefaler, at etniske minoritetskvinder gøres opmærksom på, at det er vigtigt at gøre en aktiv indsats for at blive integreret på det danske arbejdsmarked, da integration på arbejdsmarkedet betyder, at integration på mange andre centrale samfundsområder følger efter.

Udvalget finder, at der er behov for en grundig vurdering af den vejledning, der tilbydes etniske minoritetskvinder, med henblik på at sikre, at vejledningen er optimal og opfylder en række kvalitetskrav.

Udvalget anbefaler, at der nedsættes en udredningsgruppe, som får til opgave at gennemgå den offentlige, erhvervsmæssige vejledning, som ydes inden for arbejdsmarkedet. Formålet hermed er at sikre, at vejledningen er tilrettelagt på den mest hensigtsmæssige måde og tager højde for etniske minoritetskvinders særlige forhold.

Udvalget anbefaler endvidere, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som får til opgave at overveje udsendelse af information m.v. til udlændinge, som meddeles opholds- og arbejdstilladelse med henblik på varigt ophold i Danmark. Informationen kan omfatte oplysninger om rettigheder og pligter på det danske arbejdsmarked og endvidere indeholde anden væsentlig information som f.eks. oplysning om danskundervisning, social- og sundhedsvæsenet, sygesikringsforhold, retten til tolk, kvindekrisecentre m.v.

Udvalget har i kapitel 6 opstillet en række punkter, som den erhvervsmæssige vejledning efter udvalgets opfattelse særlig bør lægge vægt på.

Vejledningen bør således:

- så vidt muligt foretages af personer med flerkulturel kompetence
- påbegyndes så tidligt som muligt efter indrejsen i Danmark

²¹ Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8.2.

- så vidt muligt foretages af en fast, personlig vejleder, der er tilknyttet den enkelte
- koordineres mellem evt. flere forskellige vejledende myndigheder
- tage udgangspunkt i fastlæggelse af en individuel handlingsplan med klare mål og delmål
- om nødvendigt inddrage f.eks. forældre eller svigerforældre til unge etniske minoritetskvinder, såfremt disse ønsker det.

Opfordring til gennemførelse af etnisk ligestillingspolitik²²

Udvalget finder, at der på arbejdsmarkedet ikke bør indføres regler for positiv særbehandling af etniske minoriteter, som gør, at de ansættes på andet grundlag end deres kvalifikationer.

Udvalget anbefaler imidlertid, at statslige og kommunale myndigheder opfordres til at udforme en etnisk ligestillingspolitik, der også tager hensyn til etniske minoritetskvinder.

Udvalget finder, at også private virksomheder bør opfordres til at indføre en personalepolitik, der tillige omfatter spørgsmålet om ansættelse af etniske minoriteter.

Bedre muligheder for meritoverførsel og ækvivalering af udenlandske uddannelser²³

Udvalget anbefaler vedrørende meritoverførsel og ækvivalering af uddannelser, at der indføres en ensartet procedure for behandling af anmodninger om vurdering af udenlandske eksamensbeviser og kvalifikationer erhvervet i udlandet.

Udvalget anbefaler, at det bliver muligt at tage moduler på de etablerede uddannelser med henblik på opkvalificering af en i udlandet erhvervet uddannelse.

Uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekter som led i introduktionen til arbejdsmarkedet²⁴

For så vidt angår de uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekter anbefaler udvalget, at der foretages en løbende evaluering og formidling af erfaringer og metoder fra disse projekter.

Udvalget finder at kunne pege på projektformen som et brugbart instrument i bestræbelserne på at integrere etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet. Særlig praktikpladsordningerne i form af konkret jobtræning som en del af projektet og den gradvise tilvænning til forholdene på arbejdsmarkedet, der herved gives mulighed for, er efter udvalgets opfattelse meget positiv.

²² Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8.3.

²³ Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8.5.

²⁴ Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8.6.

Udvalget finder, at projekterne bør indeholde:

- faglig forberedelse af kvinden til uddannelse og arbejdsmarked
- social forberedelse af kvinden til mødet med dansk arbejdspladskultur
- praktikperiode med konkret jobtræning, hvorunder arbejdsgiveren forberedes og inddrages i udslusningsforløbet
- opfølgning på og bearbejdning af kvindens erfaringer med uddannelsessted og arbejdsplads - fagligt og psykisk
- netværksdannelse med henblik på at opnå uformelle kontakter til f.eks. jobformidling, udveksling af erfaringer m.v.

Arbejdsmarkedets tilpasning til at modtage etniske minoritetskvinder som arbejdstagere²⁵

Udvalget finder med henvisning til undersøgelser om psykisk arbejdsmiljø at kunne anbefale, at arbejdsmarkedet opfordres til at arbejde for, at det psykiske arbejdsmiljø for etniske minoritetskvinder forbedres.

Udvalget skal derfor endvidere anbefale at gøre oplysning om etniske minoriteter som arbejdskraft til et særskilt modul på tillidsmandsuddannelsen og at oprette egentlige efteruddannelseskurser til arbejdsmarkedet vedrørende etniske minoriteters forhold.

Holdningsbearbejdende indsats²⁶

Udvalget anbefaler, at der gennemføres en kampagne over for arbejdsmarkedet for at udbrede kendskabet til idéen om en etnisk ligestillingspolitik på arbejdspladsen.

Udvalget anbefaler, at det overvejes at rette speciel opmærksomhed mod kvinderne i holdningsbearbejdende kampagner, der foretages i forhold til arbejdsmarkedet.

Udvalget anbefaler endvidere en holdningsbearbejdende indsats over for etniske minoritetsforældre under henvisning til de foreliggende statistiske oplysninger om nogle unge efterkommeres underrepræsentation på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet.

3.6. Anbefalinger til fremme af etniske minoritetskvinders politiske deltagelse (kapitel 7)

Efter de undersøgelser, der foreligger for udvalget, er der grundlag for at antage, at etniske minoritetskvinder i særlig grad er underrepræsenteret i det politiske liv i forhold til den andel, de udgør af befolkningen.²⁷

Udvalget finder det væsentligt, at også etniske minoritetskvinder gives tilstrækkelige muligheder for at søge indflydelse på de beslutninger, der træffes i de forskellige fora for politisk aktivitet.

²⁵ Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8.4.

²⁶ Cfr. kapitel 6, afsnit 6.8.7.

²⁷ Cfr. kapitel 7, afsnit 7.5.

Undervisning og oplysning²⁸

Udvalget finder, at manglende kendskab til det danske samfunds indretning og politiske virkemåde kan udgøre en ikke ubetydelig barriere for etniske minoriteters politiske deltagelse.

Udvalget anbefaler, at det tillægges stor betydning, at etniske minoriteter i integrationssammenhæng undervises i danske samfundsforhold, og at der eventuelt gives lejlighed til i undervisningsforløbet at møde mennesker, der er aktive i lokalpolitik i f.eks. kommunalbestyrelser.

Udvalget finder, at disse informationer skal indgå i de eksisterende introduktionsprogrammer for nyankomne udlændinge.

Udvalget anbefaler, at der udarbejdes en vejledning om dansk mødevirksomhed og politisk aktivitet på centralt, lokalt og græsrodsniveau på flere sprog. Publikationen kan indeholde såvel information af praktisk som af faglig karakter.

Udvalget finder, at der kan være barrierer for etniske minoritetskvinders politiske deltagelse som følge af dels kønsbestemte forventninger til adfærd i kvindens nærmeste omgivelser (familien), og dels oplevelsen af manglende parathed til at tage imod etniske minoritetskvinder i de formelle politiske institutioner.

Udvalget finder, at manglende kendskab til det danske samfunds indretning og virkemåde kan udgøre en ikke ubetydelig barriere i denne henseende. Udvalget finder, at man ved hjælp af øget gensidig oplysning bør gøre en indsats for at nedbryde disse barrierer.

Særlige støtteforanstaltninger til unge etniske minoritetspiger²⁹

Udvalget anbefaler en målrettet og langsigtet indsats for at få flere kvinder med etnisk minoritetsbaggrund til at deltage i det politiske liv.

Udvalget anbefaler, at man - for at imødegå forsinkelser i etniske minoritetsbørns sproglige udvikling og kendskab til dansk kultur - søger at tiltrække flere etniske minoritetsbørn til dagpasningstilbuddene ved at tilrettelægge bedre muligheder for at arbejde mere intensivt sprogligt og kulturelt med disse børn, evt. med støtte fra en tosproget og flerkulturel medarbejder, der taler både barnets modersmål og dansk.

Udvalget anbefaler, at der gøres en særlig indsats for at tilvejebringe betingelserne for, at unge etniske minoritetspiger kan deltage i udadvendte fritidsaktiviteter uden for hjemmet.

²⁸ Cfr. kapitel 7, afsnit 7.5.1.

²⁹ Cfr. kapitel 7, afsnit 7.5.2.

Udvalget anbefaler, at der herved tages hensyn til de etniske minoritetspigers baggrund, når der sker planlægning af aktiviteter i forbindelse med skolen, og at det sikres, at information om de særlige hensyn, der tages, når ud til pigernes forældre, således at pigerne gives mulighed for at deltage i aktiviteter sammen med deres skolekammerater.

Udvalget anbefaler endvidere, at behovet og mulighederne for at tilbyde og ansætte støttende vejledere til etniske minoritetspiger i skolen undersøges.

Udvalget anbefaler, at der ydes midler til startudgifter og stilles lokaler til rådighed for etniske minoritetspigers mødeaktivitet og foreningsdannelse, evt. som led i et pilotprojekt.

Støtte til etniske minoritetskvinders politiske deltagelse³⁰

Udvalget skal endvidere anbefale, at der skabes muligheder for at yde støtte til driften af både nye og allerede etablerede foreninger, som har til formål at udbrede kendskabet til etniske minoritetskvinders forhold. Denne støtte kan være i form af bidrag til sekretariatsbistand eller midler til konkrete projekter, konferencer, seminarer, udgivelse af publikationer m.v.

Repræsentationen af etniske minoritetskvinder i offentlige råd, nævn m.v.³¹

Udvalget anbefaler, at det fra centralt hold anbefales offentlige myndigheder at være opmærksom på repræsentationen af etniske minoriteter, herunder etniske minoritetskvinder, i offentlige råd, nævn m.v.

3.7. Anbefalinger til forbedring af medieformidlingen vedrørende etniske minoritetskvinder (kapitel 8)

Udvalget finder, at holdningen til etniske minoritetskvinder - som påvirkes gennem medierne - har væsentlig betydning for deres muligheder for at blive optaget i samfundet på lige fod med andre borgere inden for en række samfundsområder, herunder ikke mindst på arbejdsmarkedet.³²

Tiltag til forbedring af den professionelle medieformidling vedrørende etniske minoritetskvinder³³

Udvalget anbefaler, at etniske minoriteters forhold gøres til et særligt modul på journalistuddannelsen med henblik på at sikre et højere fagligt niveau af medieformidlingen vedrørende etniske minoriteter i almindelighed.

Udvalget anbefaler endvidere, at der tilbydes efter- og videreuddannelseskurser til journalister inden for det etniske minoritetsområde, og at journalister i større udstrækning gør brug af relevante herboende udenlandske journalister ved søgning af baggrundsinformation m.v.

³⁰ Cfr. kapitel 7, afsnit 7.5.3. - ³¹ Cfr. kapitel 7, afsnit 7.5.4.

³² Cfr. kapitel 8, afsnit 8.3, 8.3.1. og 8.3.2. - ³³ Cfr. kapitel 8, afsnit 8.3.4.

Udvalget anbefaler endvidere, at der oprettes særlige forberedelseskurser til journalistuddannelsen for etniske minoriteter med henblik på, at deres muligheder for at bestå optagelsesprøven til journalistuddannelsen forbedres.

Undervisningsministeriet fraråder, at der etableres et statsligt tilbud med henblik på forberedelse til optagelsesprøven til journalistuddannelsen. Efter Undervisningsministeriets opfattelse vil dette kunne virke diskriminerende over for andre ansøgere, og i øvrigt giver sådanne kurser ingen garanti for optagelse. Undervisningsministeriet gør opmærksom på, at der hidtil har været meget stor interesse og opmærksomhed om optagelse til netop denne uddannelse, idet der melder sig langt flere ansøgere, end der er pladser. Til optagelsesprøven i 1997 meldte sig 1311 personer, og kun ca. 250 personer blev optaget.

Udvalget anbefaler endvidere, at etniske minoritetskvinde synliggøres i medierne, sådan at man også formidler positive historier om etniske minoritetskvinders livsforhold i medieme.³⁴

Støtte til etniske minoritetskvinders medieproducerende virksomhed³⁵

En væsentlig forudsætning for at etablerede foreninger kan fortsætte deres medieproducerende arbejde er, at de sikres de fornødne midler til udgivelse af tidskrifter og anden medieproducerende virksomhed.

Udvalget anbefaler, at der skabes muligheder for, at etniske minoritetskvinde på egne præmisser kan arbejde med formidling og information vedrørende etniske minoritetskvinders forhold, f.eks. i boligkvarterer, i form af udgivelse af pjecer og produktion af TV.

Indstiftelse af mediepris³⁶

Med henblik på at fremme og fastholde incitamentet til at engagere sig i etniske minoritetskvinders forhold samt sikre en kontinuerlig opmærksomhed på mediefremstillingen vedrørende etniske minoritetskvinde anbefaler udvalget, at der indstiftes en pris, som på årlig basis tildeles en person/tidsskrift/produktionselskab eller lignende, som i særlig grad har formået at synliggøre etniske minoritetskvinders livsforhold fra en anden vinkel end den traditionelle.

³⁴ Cfr. kapitel 8, afsnit 8.3.5.

³⁵ Cfr. kapitel 8, afsnit 8.3.6.

³⁶ Cfr. kapitel 8, afsnit 8.3.7.

Kapitel 4

Etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet

4.1. Indledning

Af kommissoriet for udvalgets arbejde fremgår det, at udvalget skal overveje, om der i relation til etniske minoritetskvinders kontakt til og brug af social- og sundhedsvæsenet er behov for særlige initiativer med henblik på at forbedre denne gruppes muligheder for at benytte social- og sundhedsvæsenets tilbud til borgerne. For eksempel ønskes det vurderet, hvordan disse kan tilrettelægges, så de bedre imødekommer etniske minoritetskvinders behov.

De i kapitlet indeholdte oplysninger er indsamlet på baggrund af eksisterende undersøgelser samt fremkommet på de af Kvindeudvalget afholdte seminarer om etniske minoritetskvinder og det danske social- og sundhedsvæsen.

Udvalget har afholdt tre seminarer på dette område, et seminar om sundhedsvæsenet og to seminarer om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet i Danmark. Referat af de tre seminarer er optrykt til betænkningen som bilag 2, 3 og 4.

Det skal nævnes, at der i kapitlet i et vist omfang vil blive henvist til udtalelser fremkommet på de af udvalget afholdte seminarer, hvorpå eksperter på de enkelte ressortområder er fremkommet med deres personlige meninger og erfaringer. I den forbindelse skal det understreges, at eksperternes udtalelser på seminarerne alene udtrykker eksperternes egne holdninger.

4.1.1. Kapitlets indhold

Indledningsvis vil der blive redegjort for, hvilke barrierer der er i forbindelse med etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet, herunder sprog og tolkefunktionen.

Herefter vil der blive redegjort for retsgrundlaget for uddannelse til tolk inden for social- og sundhedsvæsenet, for visse forhold på kontanthjælpsområdet, som har relevans for etniske minoritetskvinder, for indholdet i uddannelserne til de forskellige grupper af social- og sundhedsmedarbejdere samt for en række forhold vedrørende kulturbaserede barrierer for etniske minoritetskvinder, herunder flygtningekvinders særlige baggrund. Afslutningsvis gennemgås udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende forbedringer i etniske minoritetskvinders anvendelse af og møde med social- og sundhedsvæsenet.

4.1.2. Baggrund

Det kan indledningsvis vedrørende etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet bemærkes, at undersøgelser viser¹, at omfanget af etniske

¹ Kilde: eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

Kapitel 4

Etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet

4.1. Indledning

Af kommissoriet for udvalgets arbejde fremgår det, at udvalget skal overveje, om der i relation til etniske minoritetskvinders kontakt til og brug af social- og sundhedsvæsenet er behov for særlige initiativer med henblik på at forbedre denne gruppes muligheder for at benytte social- og sundhedsvæsenets tilbud til borgerne. For eksempel ønskes det vurderet, hvordan disse kan tilrettelægges, så de bedre imødekommer etniske minoritetskvinders behov.

De i kapitlet indeholdte oplysninger er indsamlet på baggrund af eksisterende undersøgelser samt fremkommet på de af Kvindeudvalget afholdte seminarer om etniske minoritetskvinder og det danske social- og sundhedsvæsen.

Udvalget har afholdt tre seminarer på dette område, et seminar om sundhedsvæsenet og to seminarer om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet i Danmark. Referat af de tre seminarer er optrykt til betænkningen som bilag 2, 3 og 4.

Det skal nævnes, at der i kapitlet i et vist omfang vil blive henvist til udtalelser fremkommet på de af udvalget afholdte seminarer, hvorpå eksperter på de enkelte ressortområder er fremkommet med deres personlige meninger og erfaringer. I den forbindelse skal det understreges, at eksperternes udtalelser på seminarerne alene udtrykker eksperternes egne holdninger.

4.1.1. Kapitlets indhold

Indledningsvis vil der blive redegjort for, hvilke barrierer der er i forbindelse med etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet, herunder sprog og tolkefunktionen.

Herefter vil der blive redegjort for retsgrundlaget for uddannelse til tolk inden for social- og sundhedsvæsenet, for visse forhold på kontanthjælpsområdet, som har relevans for etniske minoritetskvinder, for indholdet i uddannelserne til de forskellige grupper af social- og sundhedsmedarbejdere samt for en række forhold vedrørende kulturbaserede barrierer for etniske minoritetskvinder, herunder flygtningekvinders særlige baggrund. Afslutningsvis gennemgås udvalgets overvejelser og anbefalinger vedrørende forbedringer i etniske minoritetskvinders anvendelse af og møde med social- og sundhedsvæsenet.

4.1.2. Baggrund

Det kan indledningsvis vedrørende etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet bemærkes, at undersøgelser viser¹, at omfanget af etniske

¹ Kilde: eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

minoriteters brug af tilbud fra social- og sundhedssystemet afhænger af, hvilke tilbud, der er tale om.

Ifølge disse undersøgelser anvendes nogle tilbud sjældnere af etniske minoriteter end af majoritetsbefolkningen, hvorved forstås etniske danskere. Det gælder forebyggende tilbud som f.eks. graviditetsundersøgelser, småbørnsundersøgelser hos praktiserende læge, vaccinationer og børnetandpleje. Også daginstitutioner for børn samt fritids- og ungdomsklubber bruges sjældnere.

Nogle tilbud anvendes i samme omfang af de etniske minoriteter som af majoritetsbefolkningen. Eksempelvis modtager etniske minoritetsfamilier besøg af sundhedsplejerske i hjemmet i barnets første leveår i samme omfang som danske familier.

Andre tilbud benyttes oftere af de etniske minoriteter end af majoritetsbefolkningen. F.eks. fortsætter sundhedsplejersker hyppigere deres besøg i etniske minoritetshjem, efter at barnet er fyldt 1 år, frem til barnet begynder i skolen. Desuden henvender etniske minoritetskvinde sig ifølge undersøgelser oftere til praktiserende læge end danske kvinder.

Det er i denne forbindelse væsentligt at understrege, at det på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinders forhold til sundhedsvæsenet fra ekspertsiden blev bemærket, at der ikke er foretaget tilstrækkelige undersøgelser til med sikkerhed at kunne kortlægge etniske minoritetskvinders forhold til og brug af sundhedsvæsenet.

Nedenfor gennemgås en række områder, som efter udvalgets opfattelse vil kunne udgøre særlige barrierer for etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet.

4.2. Barrierer i forbindelse med etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet

4.2.1. Sprog

Undersøgelser samt drøftelser på de af udvalget afholdte seminarer om etniske minoritetskvinde og social- og sundhedsvæsenet viser, at en af de væsentligste barrierer i forbindelse med etniske minoritetskvinders brug af social- og sundhedsvæsenet er manglende sprogkundskaber samt manglende eller ukvalificeret tolkning.

En undersøgelse foretaget i 1992 af Lise Dyhr, læge på Rigshospitalets føde- og gynækologisk afdeling Y, viser, at det manglende kendskab til dansk ofte stiller sig i vejen for en udbytterig kommunikation med personalet i social- og sundhedsvæsenet.

En mangelfuld sproglig kommunikation mellem etniske minoritetskvinde og personalet kan således føre til alvorlige misforståelser, fejlindgreb, utryghed m.v.

Fra ovennævnte undersøgelse kan gives følgende eksempel på konsekvenserne af en mangelfuld sproglig kommunikation:

„En kvinde var meget lykkelig over at være gravid. Manden havde for 1½ år siden været i cytostatisk behandling, som han havde fået at vide, kunne være fosterskade. Parret henvender sig derfor til egen læge og opfatter, at det er nødvendigt at få foretaget en abort, hvilket så sker. Mandens indtagelse af cytostatika havde ingen betydning for graviditeten, og aborten er et resultat af sproglige misforståelser, idet der hverken hos lægen eller på hospitalet er blevet brugt tolk.”

Eksemplet illustrerer behovet for en sikring af, at der ikke er forståelsesvanskeligheder mellem etniske minoriteter og personalet inden for social- og sundhedsvæsenet.

De vanskeligheder, som er forbundet med manglende danskkundskaber, kan afhjælpes på flere forskellige måder, herunder ved danskundervisning af etniske minoritetskvinde, styrkelse af tolkebistanden samt øget uddannelse og anvendelse af tosproget og flerkulturelt personale.

For så vidt angår etniske minoritetskvinde og danskundervisning henvises til betænkningens kapitel 5.

I det følgende redegøres for tolkefunktionen og anvendelsen af personale med flerkulturel kompetence.

4.2.2. Tolkefunktionen

4.2.2.1. Retsgrundlaget

Forvaltningslovens anvendelsesområde er defineret i lovens § 1, hvoraf det fremgår, at

„Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning”.

Af § 2 fremgår det, at

„Loven gælder for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed”.

Ud over de i loven fastsatte regler vedrørende forvaltningsmyndighedernes egentlige forpligtelser, gælder der endvidere en række uskrevne forvaltningsretlige regler, som navnlig har fundet udtryk i domstolsafgørelser, den forvaltningsretlige litteratur og i det meget store antal udtalelser, der er afgivet af folketingets ombudsmand. Der har endelig i årenes løb, navnlig på baggrund af udtalelser fra ombudsmanden, udviklet sig en række normer for, hvad der kan anses for „god forvaltningsskik”. Den uskrevne regel om „god forvaltningsskik” opsamler

alt dét, der ikke direkte er taget stilling til i loven, det vil sige forhold/ tiltag, som man med rimelighed må kunne forvente, at en forvaltningsmyndighed tager stilling eller hensyn til i forbindelse med sin forvaltning.

Det skal understreges, at alene offentlig virksomhed er omfattet af forvaltningslovens regler, hvorfor f.eks. privatpraktiserende læger ikke er underlagt reglerne i forvaltningsloven.

Det må imidlertid anses for lægeetisk korrekt, at privatpraktiserende læger, på tilsvarende vis som hospitalslæger, sørger for, at der anskaffes en tolk i situationer, hvor der ud fra en rimelighedsbetragtning skønnes at være behov derfor.

Det fremgår i den forbindelse af sygesikringslovens § 6, stk. 6, at

„Sundhedsministeren kan fastsætte regler om, at den offentlige sygesikring afholder udgifter til nødvendig tolkebistand i forbindelse med lægehjælp efter stk. 1-4“.

Denne tolkebistand ydes i forbindelse med læge- og specialhjælp, når lægen i forbindelse med en konsultation skønner, at tolkens tilstedeværelse er nødvendig for behandlingen. Lægen kan rekvirere eller forespørge efter tolke gennem patientens bopælskommune eller amtet.²

Retsgrundlaget for offentlige myndigheders brug af tolk eksisterer flere steder i lovgivningen. Hovedbestemmelsen om brug af tolkebistand er indeholdt i forvaltningslovens § 7, som regulerer forvaltningsmyndighedernes vejledningspligt. Forvaltningslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

„En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedernes sagsområde.“

Af vejledningen til forvaltningsloven udgivet af Justitsministeriet i 1986, side 23, punkt 32, fremgår det endvidere, at

„Det må antages at følge af bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligten og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at forvaltningsmyndighederne i almindelighed må sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse til myndighederne om sager, der skal tages under behandling af myndighederne. Efter omstændighederne må myndighederne således om fornødent stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende.“

Det fremgår endvidere af den kommenterede forvaltningslov, s. 123, at det må følge af vejledningspligten efter § 7, stk. 1, og af den forvaltningsretlige officialmaksime, at:

² Socialministeriets bekendtgørelse nr. 555 af 20. november 1981 om tolkebistand i forbindelse med lægehjælp efter lov om offentlig sygesikring samt Sikringsstyrelsens cirkulære nr. 200 af 7. december 1981 om tolkebistand i forbindelse med lægehjælp efter sygesikringsloven. Området for bekendtgørelsen og cirkulæret er efterfølgende overført til Sundhedsministeriet.

„De danske forvaltningsmyndigheder også uden for de tilfælde, hvor der efter en international konvention er pligt hertil (som f.eks. efter den nordiske sprogkonvention), er forpligtet til at skaffe fornøden tolkebistand, når den, der retter henvendelse til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt.”

Den forpligtelse til at stille tolkebistand til rådighed, der følger af forvaltningsloven, gælder kun for egentlige forvaltningsafgørelser, men almindelige forvaltningsretlige principper kan imidlertid indebære, at der også må stilles tolkebistand til rådighed i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, som f.eks. sygepleje.

Det fremgår blandt andet af den kommenterede forvaltningslov, s. 116, at:

„Efter bestemmelsen i § 7 skal der kun ydes vejledning i tilknytning til sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. § 2, stk. 1. Bestemmelsen forpligter derimod ikke myndighederne til at yde vejledning og bistand i forbindelse med udøvelsen af faktisk forvaltningsvirksomhed. Det følger i almindelighed af god forvaltningsskik, at der også bør ydes vejledning på disse områder.”

I Socialministeriets vejledning³ til lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område angives i pkt. 21 om tolkebistand:

"Det antages, at forvaltningslovens § 7, som fastsætter, at myndighederne har pligt til at give vejledning, også indebærer pligt til at sørge for og betale for tolkebistand, når en person, der henvender sig til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt. Tilsvarende antages det, at en myndighed har pligt til at sørge for, at en person, som har et høre-, syns- eller talehandicap, vederlagsfrit får mulighed for tolkebistand.

For statsborgere fra de øvrige nordiske lande følger det i øvrigt af artikel 5 i Den Nordiske Konvention af 14. juni 1994 om Social Bistand og Sociale Tjenester, at disse personer ved skriftlige henvendelser til en myndighed har ret til at anvende nordiske sprog. I sådanne sager skal myndigheden sørge for, at vedkommende, hvis der er behov for det, får fornøden tolke- og oversættelseshjælp."

I vejledningens pkt. 43 om andre forvaltningsretlige regler anføres det bl.a.:

"Ud over reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder der en række forvaltningsretlige grundsætninger, der ikke er skrevet ned i lovtekst, men som fremgår af domspraksis, forvaltningsretlig litteratur, Ombudsmandens udtalelser samt vejledende udtalelser fra forskellige ministerier, styrelser m.fl. Efter forvaltningslovens § 7 skal myndigheder i sager, hvor der træffes afgørelser, i fornødent omfang give vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. God forvaltningsskik udvider på to områder denne pligt til at give vejledning. Der bør således også ydes vejledning

³ Socialministeriets vejledning nr. 44 af 6. marts 1998 om lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

og bistand på områder, hvor myndigheden ikke træffer afgørelser, men udøver faktisk forvaltningsvirksomhed, se hertil punkt 127. Endvidere er det ikke altid tilstrækkeligt kun at yde vejledning, når borgeren selv beder om det. Er der en tilstrækkelig anledning til det, bør myndigheden som følge af god forvaltningsskik efter omstændighederne på eget initiativ vejlede borgeren om, hvilke regler m.v. der gælder på det pågældende område. Det betyder, at en forvaltningsmyndighed i vid udstrækning har pligt til at vejlede borgeren. Hvis borgeren ikke behersker det danske sprog eller har et kommunikationshandicap, er det en følge af denne vejledningspligt, at myndigheden normalt bør skaffe den fornødne bistand, fx i form af tolkebistand og ved at oversætte afgørelser og skriftligt materiale i fornødent omfang. "

Ifølge Socialministeriets bekendtgørelse nr. 98 af 16. februar 1998 om kommunernes, amtskommunernes samt København og Frederiksberg kommuners regnskabsaflæggelse og statsrefusion m.v. på visse dele af det sociale område § 4, stk. 2, er tolkeudgifter i forbindelse med en kommunes eller amtskommunes generelle vejledningsforpligtelse en ikke-refusionsberettiget administrationsudgift, uanset om tolkebistanden vedrører døve/tunghøre eller personer med et andet sprog. Udgifter til tolkebistand, der er et nødvendigt led i en i øvrigt refusionsberettigende foranstaltning, anmeldes til refusion efter samme regler, som gælder for foranstaltningen.

Af Socialministeriets bekendtgørelse nr. 555 af 20. november 1981,⁴ fremgår det af § 1, at

„Den offentlige sygesikring afholder udgiften til tolkebistand, herunder evt. tolkens befordringsudgift, i forbindelse med lægehjælp efter lovens § 6, stk. 1-4, når lægen i forbindelse med en konsultation skønner, at tolkens tilstedeværelse er nødvendig for behandlingen, og tolken er rekvireret gennem pågældendes bopælskommune eller socialministeriet".

Af § 1, stk. 2 fremgår det, at

"Der kan, når særlige omstændigheder foreligger, benyttes tolk skaffet ad anden vej, såfremt lægen sikrer sig, at tolken behersker det danske sprog."

Af § 2 i bekendtgørelsen fremgår det, at

„Udgiften til en tolk, der er nært beslægtet med patienten, afholdes ikke af sygesikringen".

Af § 3 fremgår det blandt andet, at

„Tolken afregner på en regningsblanket, som er udarbejdet af den offentlige sygesikring. Regningen skal attesteres af lægen".

¹ Der henvises til note 2

Også i retssager vil der skulle tages stilling til oversættelsesspørgsmålet.

Efter retsplejelovens § 149 skal afhøring af personer, der ikke behersker det danske sprog, således så vidt muligt ske ved hjælp af en translatør. Det vil som udgangspunkt være op til parterne at anmode om tolkebistand, eksempelvis i forbindelse med separations- eller skilsmisssager, men retten bør dog opfordre parterne til at anmode herom, hvis den, på grund af parternes manglende forståelse og rettens manglende kendskab til fremmede sprog, anser det for påkrævet. Tilsvarende gælder for så vidt angår straffesager. Ifølge bestemmelsens stk. 2 skal dokumenter, der er affattede i fremmede sprog, ledsages af en oversættelse, der, når retten eller modparten forlanger det, skal bekræftes af en translatør. Oversættelsen kan dog frafalde, når begge parter er enige derom, og retten tiltror sig fornødent kendskab til det fremmede sprog.

4.2.2.2. Tolkeuddannelser inden for social- og sundhedsvæsenets område

I 1985 blev uddannelsen til social- og medicinsk tolk, der er tilrettelagt som et undervisningsforløb over 15 uger, udbudt for første gang på Handelshøjskolen i København.

Uddannelsen blev finansieret af en bevilling fra den kommunale højskole. I perioden 1988-90 blev uddannelsen finansieret af en særlig bevilling til flygtningeformål. Denne bevilling blev ikke forlænget, hvilket betød, at uddannelsen - eller dele heraf - fremover kun kunne udbydes som rekvireret undervisning, d.v.s. med fuld brugerbetaling. Bortset fra et i foråret 1995 afholdt tolkekursus for Dansk Flygtningehjælp har der ikke været anmodet om rekvireret undervisning. Årsagen hertil kan være, at uddannelsen kræver brugerbetaling.

Undervisningsministeriet har pr. 1. februar 1997 genetableret en uddannelse, hvis formål er at kvalificere de studerende til på forsvarlig måde at varetage tolkeopgaver m.v. for etniske minoriteter.

Den ny tolkeuddannelse udbydes imidlertid kun ved Handelshøjskolen i København, da Handelshøjskolen i Århus ikke har kunnet få et tilstrækkeligt antal kvalificerede ansøgere til at oprette et hold.

Handelshøjskolen i København oprettede pr. 1. februar 1997 et hold i arabisk.

Der blev igangsat en bred orientering om uddannelsen i foråret 1997 med henblik på at få flere ansøgere til uddannelsen.

Uddannelsen består af 2 dele, der hver er normeret til ½ årsværk. Der er tale om en 1-årig uddannelse, der varer 2 år, men hvor hvert år alene regnes for et V2 årsværk på grund af det begrænsede timeantal. 1. del er en slags grunduddannelse (omfattende grundig indføring i tolkeetik og tolketeknik), medens 2. del er en spe-

cialisering (inden for f.eks. politi- og retstolkning, medicinsk og psykiatrisk tolkning eller forretningstolkning).

Adgang til uddannelsen er betinget af, at ansøgeren har bestået en adgangseksamen og for at indstille sig til adgangseksamen forudsættes, at ansøgeren har en gymnasial adgangsgivende eksamen med dokumentation for A- niveau i dansk samt har tilsvarende niveau på tolkesproget eller i øvrigt skønnes at have de nødvendige forudsætninger for at kunne gennemføre uddannelsen.

Uddannelsen er udbudt efter reglerne om åben uddannelse, d.v.s. med statsligt taxametertilskud og deltagerbetaling (4.500 kr. pr. semester, i alt 18.000 kr.), som vil kunne erlægges af enten deltageren selv eller dennes arbejdsgiver.

Handelshøjskolen i København oplyser, at man i marts 1998 på tolkeuddannelsen har ca. 80 elever, som fordeler sig på to hold i arabisk, ét i polsk, ét i serbo-kroatisk og ét i tyrkisk.

Handelshøjskolen i København oplyser endvidere, at man har vanskeligt ved at skaffe tilstrækkeligt med kvalificerede ansøgere til oprettelse af hold på tolkeuddannelsen i somali og albansk, som der er et stort behov for.

4.2.2.3. Krav til den uddannede tolk samt særlige problemer i forbindelse med anvendelse af tolke

Generelt vedrørende tolkefunktionen kan det nævnes, at det i forbindelse med tolkearbejde ofte fremhæves, at tolken loyalt skal oversætte alt, hvad der siges i tolkesituationen, og helst oversætte direkte, for at samtalen kan forløbe glidende uden lange, sløvende pauser. Desuden skal tolken overholde sin tavshedspligt og være neutral, d.v.s. være i stand til at se bort fra sine personlige synspunkter og fordomme, mens tolkningen foregår.⁵

Undersøgelser viser imidlertid, at mødet mellem etniske minoriteter og social- og sundhedsvæsenet er præget af mangelfuld og i nogle tilfælde ingen tolkning. Den begrænsede brug af tolke undskyldes ofte med, at det kan være vanskeligt at skaffe tolke, særligt i akutte situationer.⁶ Endvidere anføres det ofte fra myndighedernes side, at anvendelsen af tolke er meget ressourcekrævende og derfor i nogle situationer må udelades af økonomiske grunde. Årsagen kan dog også skyldes en kombination af manglende viden om, hvad man kan bruge en (kvalificeret) tolk til, og en holdning om, at man kan løse problemerne uden brug af tolk.⁷

Herudover kan det udgøre et problem, at myndighederne ikke har den tilstrækkelige viden om, hvordan man teknisk skal anvende en tolk. Dette kan give anledning til, at tolken kommer til "at fylde" for meget, og at den myndigheds-person, som har ansvaret for samtalen, som følge heraf ikke kan styre samtalen.

⁵ Kirsten Just Jeppesen: Minoriteter og det sociale system, Socialforskningsinstituttet 1994 s. 21, som henviser til Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, Special-Pædagogisk Forlag 1988.

⁶ Kirsten Just Jeppesen: Minoriteter og det sociale system, Socialforskningsinstituttet 1994, s. 44. Lise Dyhr: Rapport om udvikling af forbedret service over for indvandrerpatienter på en føde- og gynækologisk afdeling, 1992, s. 4, samt udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet.

⁷ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet.

4.2.2.4. Forskellige typer tolke

I de tilfælde, hvor der gøres brug af tolkebistand, kan der opstå en række vanskeligheder.⁸

Det er i den forbindelse væsentligt at skelne mellem brug af a) uddannede tolke, b) ikke-uddannede tolke og c) familiemedlemmer, bekendte m.v., der fungerer som tolke.

Nedenfor gennemgås brugen af de ovennævnte tre grupper samt d) anvendelsen af kvindelig tolk ved behandlingen af etniske minoritetskvinder, særligt i sundhedsvæsenet.

a) Uddannede tolke

Med uddannede tolke forstås tolke, der har bestået eksamen på Handelshøjskolen, som beskrevet ovenfor i afsnit 4.2.2.2., samt tolke med en længerevarende erfaring inden for tolkeområdet og med indgående indsigt i tolkeproblematikken.

De tolke, der som regel henvises til i forbindelse med etniske minoriteter og tolkning på social- og sundhedsområdet, er de såkaldte „administrationstolke“ eller social og medicinske tolke, der er uddannet efter den ovenfor nævnte uddannelse på Handelshøjskolen.

Der er i disse tilfælde ofte tale om tosprogede og flerkulturelle personer, som i kraft af deres sprogkundskaber og eventuelle tilhørsforhold til en etnisk minoritet fungerer som tolke for offentlige myndigheder.

Udlændingestyrelsens telefontolke tjeneste⁹

Udlændingestyrelsen har en telefontolketjeneste, som yder gratis telefontolkning i arabisk, serbokroatisk, tyrkisk, spansk, fransk og urdu/punjabi/hindi.

Tolkningen ydes af Udlændingestyrelsens faste tolke. I 1997 havde tolketjenesten 7.500 telefontolkeopgaver.

Tolketjenesten bruges af kommuner, amter, krisecentre, rådgivningscentre, hospitaler, læger m.fl. De to sidstnævnte har dog oftest brug for, at tolken er personligt til stede, og Tolketjenesten kan i sådanne tilfælde henvise til en freelance tolk.

Information om Tolketjenesten sendes ud til kommuner og amtskommuner, statsamter, hospitaler, krisecentre og forskellige andre institutioner og organisationer. Tolketjenestens seneste informationsbrev til brugerne er fra den 1. juli 1996. Det er tjenestens indtryk, at der trods udsendelse af en mere brugervenlig

⁸ Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, Special-Pædagogisk Forlag 1988, s. 13 ff.

⁹ Udlændingestyrelsens telefontolketjeneste, Rymsgade 53, 2100 København Ø, tlf. 35 36 66 00 telefax 35 30 83 40

information, ikke er et tilstrækkelig udbredt kendskab til tolketjenesten blandt det personale, der er i kontakt med klienterne. En del af årsagen hertil kan være tilrettelæggelsen af den interne information i de institutioner, som er tjenestens målgruppe.

Tolketjenesten har derfor iværksat en intensiveret indsats for at nå ud til potentielle brugere, som for eksempel privatpraktiserende læger eller kommuner, som ikke har tradition for at kontakte tjenesten, p.g.a. f.eks. et lille antal flygtninge og indvandrere i kommunen.

Tolketjenesten har endvidere et særligt tilbud om nattjeneste til en begrænset kreds af specielt udvalgte institutioner som f.eks. krisecentre og skadestuer. Nogle af tolkene er udstyret med en mobiltelefon, og kan således ringes op om natten. Tilbuddet benyttes kun i begrænset omfang.

Tolketjenesten henviser også til freelance tolke på øvrige sprog, både til telefon-tolkning og til almindelig tolkning. Tjenesten står endvidere for at indgå aftale med tolken. Freelance tolke betales dog af kunden.

De ansatte tolke i Tolketjenesten har Handelshøjskolens social- og medicinske tolkeuddannelse eller en anden sproglig uddannelse. I ansættelsen lægges der udover særdeles gode sprogkundskaber særlig vægt på, at tolken har et solidt kendskab til de almene tolkeetiske regler, herunder kendskab til og overholdelse af tavshedspligten. Desuden skal tolken være bekendt med de krav, der stilles til vedkommendes neutralitet og rolle i en tolkningssituation.

Som supplement til tolke kan man nogle steder benytte en lydordbog i akutte situationer, hvor tolken ikke kan nå frem. Det gør man f.eks. på en af Rigshospitalets føde- og gynækologiske afdelinger. Det vil oftest være en form for nødløsning på hospitaler, hvor man er nødt til at foretage et akut indgreb. Lydordbogen indeholder nogle vigtige sætninger i forbindelse hermed.

Hospitalsafdelingen lægger imidlertid vægt på, at lydordbogen ikke bliver en erstatning for tolk.

Dansk Flygtningehjælps Tolkeservice¹⁰

For at bistå sine samarbejdspartnere, herunder ikke mindst sundhedsmyndighederne, med at opfylde deres tolkningsforpligtelser har Dansk Flygtningehjælp etableret en landsdækkende tolkeservice, som man kan rette henvendelse til gennem Flygtningehjælps regionskontorer.

Flygtningehjælps Tolkeservice har eksisteret siden 1990, og er efterhånden udbredt til hele landet. Anvendelsen af Dansk Flygtningehjælps tolketjeneste er

¹⁰ Kilde: Dansk Flygtningehjælp, Den Centrale Integrationsafdeling

navnlig stigende i Hovedstadsområdet, Syd- og Sønderjylland, Vestjylland og Nordjylland.

Som udgangspunkt kan Flygtningehjælpens Tolkeservice kun tilbyde tolkning i de sprog, som man til enhver tid har tolke tilknyttet til under integrationsprogrammet, men i flere regioner er der også tilknyttet et antal freelance tolke, som dækker andre sprog.

Flygtningehjælpens tolke testes og vurderes med henblik på at tildele dem de opgaver, som de skønnes at kunne varetage. Flygtningehjælpen har i den periode, hvor Handelshøjskolens efteruddannelse har været nedlagt, gennemført et ambitiøst tolkeuddannelsesprogram.

Det er sundhedsmyndighedernes og den enkelte læges skøn, om tolk er nødvendig. Det er Flygtningehjælpens erfaring, at der til tider udvises tilbageholdenhed med hensyn til at tilkalde tolkebistand. Yderligere er det muligt, at der ikke er den tilstrækkelige viden til stede hos lægerne om, at det påhviler dem at sørge for tolkebistand, når der med rimelighed kan siges at være et behov derfor.

Ligeledes er det Flygtningehjælpens erfaring, at visse amters sygesikringskontorer er uvillige til at dække regninger for tolkebistand leveret af Flygtningehjælpens Tolkeservice på baggrund af henvendelser fra de privatpraktiserende læger. Dansk Flygtningehjælp har i den anledning henvendt sig til Sygesikringens Forhandlingsudvalg under Amsrådsforeningen for derfra at få godkendt, at de privatpraktiserende læger kan rekvirere tolk fra Flygtningehjælpens Tolkeservice.

b) Ikke-uddannede tolke

Ved siden af de tolke, der kan betegnes som uddannede tolke, eksisterer der et antal tolkebureauer, der for størstedelens vedkommende har ikke-uddannede tolke ansat.

Disse tolke har som oftest ingen eller kun begrænset uddannelse, hvilket blandt andet kan skyldes begrænsede uddannelsesstilbud rettet mod disse tolkes specifikke behov.¹¹

Kravene til disse tolke er, at de skal tale rimeligt dansk, og i nogle bureauer skal de pågældende skrive under på, at de har tavshedspligt. Disse tolke skal rekvireres med forvarsel og kan derfor ikke varetage akutte tolkeopgaver.¹²

c) Familiemedlemmer, venner og bekendte, der anvendes som tolke ad hoc

Ofte benytter social- og sundhedsarbejdere sig af klientens familie til at udføre tolkefunktionen. Dette kan i nogle tilfælde skyldes, at det er den nemmeste og

¹¹ Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, Special-Pædagogisk Forlag 1988, s. 48

¹² Kilde: Udlændingestyrelsens telefontolketjeneste

hurtigste løsning, mens det i andre tilfælde kan bero på den pågældende klients eget ønske. Det kan endvidere skyldes, at denne fremgangsmåde er uden økonomiske omkostninger.

Undersøgelser viser imidlertid, at denne løsning er forbundet med en lang række problemer. For eksempel er der visse emner, der traditionelt ikke omtales familiemedlemmer imellem. Der kan også forekomme problemer med grupper, som er særligt uegnede som tolke. Her er der særlig grund til at fremhæve problemerne ved anvendelsen af klientens barn som tolk.

Af „Rapport om udvikling af forbedret service over for indvandrerpatienter på en føde- og gynækologisk afdeling“, der er baseret på en undersøgelse foretaget af læge Lise Dyhr på Rigshospitalet i 1992, illustreres uhensigtsmæssigheden i at anvende klientens barn som tolk med følgende eksempel:

„En gravid kvinde, der venter tvillinger, er indlagt til observation, da der er mistanke om, at det ene barn ikke trives. En dag er den elektroniske overvågning af barnets puls abnorm, og man beslutter sig for at foretage et halvakut kejsersnit. Kvindens 12-årige datter, som taler godt dansk, bedes fortælle moderen om indgrebet. Moderen ser meget forskræmt ud, da hun køres ind på operationsstuen. Det har ligget uden for datterens grænser og placering i familien at fortælle moderen om indgrebet.“

Mange tolkesituationer inden for særligt det sociale område drejer sig om ømtålelige personlige eller familiemæssige anliggender. At anvende et barn som tolk i sådanne situationer kan medføre en uforsvarlig belastning af barnet og kan medføre alvorlig skade for forældre/barn-forholdet. Forældrene bliver sat i et afhængighedsforhold til barnet, og barnet bliver sat i en voksens rolle og kan blive delagtiggjort i ting, som forældrene ikke ønsker, at barnet kender til.¹³

I rapporten er endvidere refereret en episode med en ung mand, som begyndte at nære et bittert had til sin moder, efter at forældrene var blevet skilt. En dag overfaldt han hende i et raserianfald. Hun blev ikke blot alvorligt lemlæstet, men også vandsiret, da sønnen forsøgte at overhælde hende med svovlsyre. Han havde lært, at seksuelt utilbørlig opførsel var en frygtelig synd. Han blev inddraget i forældrenes ægteskabelige problemer, da han var 15 år gammel, idet han blev sat til at fungere som tolk. Derved kom han til at opleve den fulde kraft i nogle af faderens beskyldninger mod moderen.¹⁴

Det er blevet påpeget, at det er en udbredt opfattelse blandt vestlige behandlere, at forældre i etniske minoritetsgrupper ikke har noget imod, at deres børn bliver brugt som tolke i sådanne situationer, men det kan være mere af nød end af lyst, at forældrene indvilger i at lade deres børn fungere som tolke. Udover de beskrevne følelsesmæssige konsekvenser for barnet og forældrene kan det medføre, at

¹³ Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, Special-Pædagogisk Forlag 1988, s. 18

¹⁴ Ibid. s. 18

forældrene i stedet undlader at stille eller besvare vigtige spørgsmål, fordi de ikke ønsker, at barnet skal vide noget om den pågældende sag.¹⁵

Tolkning foretaget af familie, venner og bekendte eller andre personer i det lokale netværk må frarådes, idet der, på trods af deres eventuelle udmærkede sproglige kvalifikationer, ofte vil kunne opstå misforståelser som følge af vedkommendes eventuelle beskyttelse af sin klient, eller fordi den pågældende tager parti eller har sin egen interesse i samtalens udfald.¹⁶

Det ovenfor anførte kan illustreres ved følgende eksempel, som vedrører en overjordemoders erfaringer i London:

„Vi har set nogle tilfælde her, hvor kvinder, der talte meget lidt engelsk, er kommet til stede sammen med deres mand for at få en abort. I et par tilfælde har jeg fattet mistanke, og så har jeg fået fat i en anden, der kunne tolke, mens jeg sendte kvindens mand et andet sted hen. Og så har kvinden overhovedet ikke ønsket at få den abort. En gang fik vi en kvinde herind til tubarsterilisation, og hun var allerede på vej hen til operationsstuen, da det lykkedes mig at få oplyst fra hende selv, at hun ikke ønskede det.“¹⁷

Også i tilfælde, hvor tolk og klient ikke har en direkte familiemæssig tilknytning, kan det være problematisk at anvende ikke-uddannede tolke. Vanskelighederne kan skyldes, at tolken ikke har det tilstrækkelige faglige kendskab til at kunne foretage en tilfredsstillende tolkning.¹⁸

Udover de åbenlyse problemer i situationer, hvor tolken ikke har tilstrækkelige dansk kundskaber til at udføre en tilfredsstillende tolkning, kan en ukvalificeret tolk lade sig påvirke af sine egne normer, hvilket kan betyde, at beskeden ikke videregives på neutral vis.¹⁹

I tætte, lukkede, nationale/etniske netværk er der endvidere ofte en mulighed for, at tolken vil kende klienten og dennes familie. Dette kan skabe angst hos klienten om videregivelse af oplysninger af mere intim eller personlig art til familien eller nabolaget. Der findes eksempler på, at uofficielle tolke har brugt deres viden til at øve pengeafpresning både mod enkeltpersoner og familier.²⁰ Men også risikoen for at blive gjort til genstand for almindelig rygtedannelse i en forholdsvis lukket etnisk kreds kan virke skræmmende på klienten.²¹

Til illustration kan nævnes følgende eksempel, fra den tidligere nævnte undersøgelse af læge på Rigshospitalet, Lise Dyhr:

„En kvinde har fået påvist, at hendes ventede barn bliver et mongolbarn. Rengøringsassistenten på hospitalet tolker dette til kvinden, som ikke ønsker et barn med så mange handicaps, som lægen fortæller. Alligevel får hun ikke fore-

¹⁵ Ibid. s. 18 - ¹⁶ Ibid. s. 18 - " Ibid. s. 16 - ¹⁸ Kilde: Udlændingestyrelsens telefonolketjeneste

¹⁹ Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, Special-Pædagogisk Forlag 1988, s. 19

²⁰ Ibid. s. 19 - ²¹ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

taget en abort, da hendes landsmænd og naboer, som rengøringsassistenten er en del af, ikke skal tro, at hun vil slå sit barn ihjel."

Et yderligere moment, som kan få negativ indflydelse på tolkningens neutralitet, er tolkens tilhørsforhold til en anden social gruppe eller religiøs/politisk eller etnisk gruppe end klienten. Dette gør sig særligt gældende for politiske og/eller religiøse flygtninge. Der kan dog også forekomme spændinger inden for den lokale etniske gruppe, som behandleren ikke er orienteret om, og som kan indvirke negativt på kommunikationen.²²

I forhold til brug af ægtefæller, venner og bekendte er problemet ikke kun, at der opstår fejlfortolkninger eller subjektive tolkninger, men også at disse grupper ikke er omfattet af reglerne om tavshedspligt.

d) Anvendelse af kvindelig tolk ved behandlingen af etniske minoritetskvinder

I forbindelse med ønsket om i visse tilfælde at gøre brug af kvindelige tolke, når der er tale om etniske minoritetskvinder, skal der gøres opmærksom på reglerne herom i ligebehandlingsloven.

Det fremgår af ligebehandlingslovens § 2, at

„Enhver arbejdsgiver skal behandle mænd og kvinder lige ved ansættelser, forflyttelser og forfremmelser".

Af lovens § 6 fremgår det, at

„Det må ikke ved annoncering angives, at der til ansættelse eller erhvervsuddannelse m.v. søges eller foretrækkes personer af et bestemt køn".

Ifølge oplysninger modtaget fra Ligestillingsrådet vil der ikke være problemer forbundet med, at en læge tilkalder en kvindelig tolk f.eks. i den situation, hvor en etnisk minoritetskvinde ved akut indlæggelse udtrykkeligt ønsker en kvindelig tolk.

Problemer i forhold til ligebehandlingsloven vil imidlertid opstå, hvor der generelt gøres brug af kvindelig tolk til kvindelige patienter. En sådan generel anvendelse af kvindelig tolk kan kun finde sted efter forudgående indhentelse af dispensation, jf. ligebehandlingslovens § 13.

Som eksempel på en sådan dispensation fremhæves, at Ligestillingsrådet gennem årene har anbefalet dispensation i en række tilfælde i forbindelse med besættelse af stillingerne i krisecentre for voldsramte kvinder, således at der udelukkende kunne ansættes kvinder.

²² Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, Special-Pædagogisk Forlag 1988, s. 19

Der kan i nogle situationer være store fordele forbundet med anvendelsen af kvindelig tolk ved behandlingen af etniske minoritetskvinder. Det gælder f.eks. ved mere personlige helbredsundersøgelser, herunder gynækologiske undersøgelser.²³

Anvendelsen af kvindelig tolk i sådanne situationer kan tillige være en nødvendighed, hvis kvinden i modsat fald nægter at medvirke til undersøgelsen.

Også i situationer, hvor der opstår behov for tolkning i forbindelse med f.eks. behandling af børn, er en kvindelig tolk at foretrække. Dette forhold er de fleste sundhedsplejersker opmærksomme på, og de gør derfor altid brug af en kvindelig tolk ved besøg hos småbørnsfamilier.²⁴

Udover de ovennævnte situationer er det udvalgets eksperters erfaring, at tolkens færdigheder er langt mere afgørende end tolkens køn.

I tabel 4.1. er der opstillet en oversigt over fordelingen mellem kvindelige og mandlige tolke på forskellige udvalgte sprog. Det fremgår, at der er et overvejende flertal af kvindelige tolke, særligt for så vidt angår polsk, russisk, serbokroatisk og urdu.

²³ Kilde: Eksperters på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

²⁴ Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, Special-Pædagogisk Forlag 1988, s. 33

Tabel 4.1.

Fordelingen pr. marts 1998 mellem kvindelige/mandlige tolke på Sjælland i Udlændingestyrelsens henvisningsservice.

Sprog	Kvindelige tolke	Mandlige tolke	Sprog	Kvindelige tolke	Mandlige tolke
Albansk	1	3	Malay	2	1
Amharisk	0	2	Philipinsk	2	0
Arabisk	18	25	Polsk	26	5
Bengali	2	1	Portugisisk	6	1
Berbisk	1	2	Pushto	3	2
Bulgarsk	1	0	Rumænsk	5	0
Engelsk	4	1	Russisk	17	4
Estisk	1	0	Serbokroatisk	22	10
Farsi	12	13	Somali	4	2
Finsk	3	2	Spansk	7	5
Fransk	9	3	Sudanesisk	0	2
Ghanesisk	0	1	Svensk	2	0
Græsk	2	4	Swahili	2	1
Hebraisk	3	0	Tamilsk	4	4
Hindi	4	3	Tegrina	0	2
Indonesisk	1	0	Thai	3	0
Italiensk	3	2	Tjekkisk	1	0
Japansk	0	1	Tyrkisk	15	30
Kinesisk	6	1	Tysk	2	2
Koreansk	1	0	Ungarsk	6	0
Kurdisk	4	9	Urdu	22	13
Lettisk	1	0	Vietnamesisk	1	0

Kilde: Udlændingestyrelsens telefontolketjeneste

4.2.2.5. Generelle problemer ved anvendelse af ukvalificerede tolke

Problemerne ved anvendelse af ukvalificerede tolke kan sammenfattes som følger:

- risiko for unøjagtig oversættelse som følge af manglende kendskab til den relevante faglige terminologi (her den sundheds- og social faglige terminologi)
- risiko for en ensidig og fordrejende tolkning, som er præget af tolkens egne synspunkter og fordomme
- manglende diskretion og respekt af tavshedspligten

- fejloversættelse som følge af sprogproblemer
- manglende forståelse for tolkens neutrale rolle
- manglende redegørelse over for behandleren om relevante kulturforskelle
- personlig uegnethed og fare for misbrug og udnyttelse af klienten
- for tæt identifikation med behandlerensiden

Ved drøftelsen af de vanskeligheder, der kan opstå som følge af manglende eller utilfredsstillende tolkning, er det væsentligt at være opmærksom på, at rekvirenten, d.v.s. f.eks. den læge eller socialrådgiver, der har behov for tolkning, også har et ansvar for, at tolkning finder sted og foregår på en tilfredsstillende måde.²⁵

Det er endvidere væsentligt, at rekvirenten er yderst opmærksom på tolkesituationen, herunder at stille høje krav til kvaliteten af tolkningen. Hvis rekvirenten under tolkningen bliver opmærksom på, at der er opstået vanskeligheder, er det rekvirentens pligt at rekvirere en anden tolk.²⁶

4.2.3. Tosprogede og flerkulturelle medarbejdere

En anden måde, hvorpå man kan nedbryde de sproglige og kulturelle barrierer mellem etniske minoritetskvinder og deres kontakt med social- og sundhedsvæsenet, er at anvende tosproget og flerkulturelt personale.

Udvalget finder dog, at anvendelse af tosproget og flerkulturelt personale ikke kan erstatte anvendelse af kvalificerede tolke.

4.2.3.1. Retsgrundlaget

For så vidt angår retsgrundlaget for ansættelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere er det væsentligste udgangspunkt lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Af lovens § 1 fremgår det, at

„Ved forskelsbehandling forstås i denne lov, enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse”.

Af stk. 2 fremgår det, at

„Loven finder ikke anvendelse, i det omfang en tilsvarende beskyttelse mod forskelsbehandling følger af en kollektiv overenskomst”.

²⁵ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

²⁶ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

„En arbejdsgiver må ikke forskelsbehandle lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- eller arbejdsvilkår", jf. § 2 i loven.

Til reglerne om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet er der knyttet enkelte undtagelser, eksempelvis fremgår det af § 6, at

„§§ 2-5 gælder ikke for arbejdsgivere, hvis virksomhed som sit udtrykte formål har at fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt, med mindre dette er uforeneligt med EU-retten".

Af § 6 stk. 2 fremgår det, at

„Såfremt det ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelser er af afgørende betydning, at udøveren er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve eller tilhører en bestemt religion, kan vedkommende minister efter indhentet udtalelse fra arbejdsministeren fravige bestemmelsen i §§ 2-5. Dette gælder dog ikke, hvis det er uforeneligt med EU-retten".

„Personer, hvis rettigheder er krænket ved overtrædelse af §§2-4, kan tilkendes en godtgørelse", jf. § 7 i loven.

Der kan yderligere henvises til Finansministeriets pjece fra december 1996 om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser, hvor de statslige arbejdsgivere opfordres til at være opmærksomme på fordelene ved ansættelse af etniske minoriteter.

Tosproget personale har en faglig uddannelse som f.eks. pædagog, sundhedsplejerske, læge eller socialrådgiver, men taler derudover to eller flere sprog, enten fordi den pågældende har etnisk minoritetsbaggrund eller i kraft af uddannelse. Tosprogede medarbejdere kan tillige være flerkulturelle, idet den pågældende har etnisk minoritetsbaggrund, men flerkulturel kompetence kan også være erhvervet gennem uddannelse.

Der har i mange år eksisteret en række forberedelseskurser til de sociale, pædagogiske og sundhedsmæssige uddannelser, og senest har Undervisningsministeriet iværksat forberedelseskurser på en lang række seminarer, hvoraf enkelte har eller har haft tilrettelagt hele uddannelsesforløbet specielt for studerende med etnisk minoritetsbaggrund.

Hertil kommer, at tosproget personale, som har etnisk minoritetsbaggrund, i kraft af deres kulturelle baggrund og deraf følgende kendskab til etniske minoritetskvinders baggrund, ofte vil udgøre en ekstra ressource.²⁷

²⁷ Inger Bruun: Dokumentation om indvandrere, nummer 2, 1995: "Den flerkulturelle medarbejder er på vej", s. 28

4.2.3.2. Anvendelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere

De flerkulturelle medarbejdere fordeles sig ikke ligeligt mellem de forskellige områder af indvandrer- og flygtningearbejdet. Det er især daginstitutioner og klubber, som har ansat flerkulturelle medarbejdere.

Særligt inden for pædagogfaget ansættes medarbejdere som både faglært og ufaglært arbejdskraft. Denne fleksibilitet har udvidet ansættelsesmulighederne for flerkulturelle medarbejdere betragteligt.²⁸

Også sygehusvæsenet har ganske mange sygeplejersker ansat med udenlandske uddannelser, der er blevet godkendt af Sundhedsstyrelsen, men de er som udgangspunkt ansat først og fremmest som sygeplejersker og ikke som flerkulturelle medarbejdere. Herudover virker enkelte læger med anden etnisk baggrund tillige som flerkulturelle medarbejdere, f.eks. på gynækologiske- og svangreafdelinger.²⁹

Det er over for udvalget oplyst, at der inden for flere faggrupper er medlemmer, der specifikt interesserer sig for spørgsmålet om etniske minoriteter og deres kontakt til sundhedsvæsenet. Disse personer kan også fungere som ressourcepersoner, for eksempel som et netværk imellem sygeplejerskerne, hvor der eksisterer en faggruppe, der studerer og udbreder viden om flygtninge og indvandrede og deres relation til sygeplejefaget.

På andre områder er den væsentligste hindring mod at ansætte flerkulturelle medarbejdere ofte mangel på flerkulturelle ansøgere med den påkrævede uddannelsesmæssige baggrund. Det gælder f.eks. skoleområdet (bortset fra modersmålslærere i skolerne), det sociale område og arbejdsmarkedsområdet, hvor kravene om relevant uddannelse ofte kan udelukke ansøgere med anden etnisk baggrund end dansk.³⁰

Meritoverførsel er endvidere en barriere. Det viser sig ofte at være svært at få anerkendt en uddannelse gennemgået i udlandet. Eksempelvis anerkendes en lærereksamen af en 3-4 års varighed gennemgået i det tidligere Jugoslavien ikke her i Danmark.

Udvalget har i betænkningens kapitel 6 om etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet behandlet det generelle spørgsmål om anerkendelse af udenlandske uddannelser mere udførligt.

Godkendelse af udenlandske lærere sker i Undervisningsministeriet i henhold til folkeskolelovens § 28, stk. 1.

Det kræves som altovervejende hovedregel, at lærere er uddannet på danske seminarier, men i medfør af direktiv 89/48 EØF har alle EU-medlemslandene

²⁸ Ibid, side 6

²⁹ Kilde: Oplysninger fra Mellemfolkeligt Samvirkes repræsentant i udvalget

³⁰ Inger Bruun: Dokumentation om indvandrere, nummer 2, 1995: Den flerkulturelle medarbejder på vej, s. 6

pligt til at anerkende hinandens læreruddannelse - dog forudsat at uddannelsen „dækker“ behovet i det land, hvori uddannelsen skal praktiseres. Det er imidlertid sjældent, at det er tilfældet, hvorfor supplerende kurser er påkrævet.

En af årsagerne til, at supplerende uddannelse ofte er nødvendig, er, at danske lærere er uddannet til at undervise fra 1.-10. klasse, mens næsten alle andre lande uddanner lærerne til enten at undervise i „primary school“ (1.- 5./6. klasse) eller i „lower secondary school“ (op til 10. evt. 12. klasse). Endnu en afgørende forskel i uddannelsen er, at man i udlandet ofte begrænser sin uddannelse til at omfatte ét eller evt. to fag, hvilket ikke er brugbart i en tværfaglig projektorienteret arbejdende folkeskole med klasselærer-system som det, der i dag eksisterer i Danmark.

Med hensyn til sygeplejeruddannelsen har Dansk Flygtningehjælp i samarbejde med Dansk Sygeplejeråd oprettet kurser for udenlandske sygeplejersker vedrørende indføring i dansk sygepleje.

Århus Kommune har som den første kommune gennemført en undersøgelse af, hvilke arbejdsformer indvandrere og flygtninge udfylder i de forskellige forvaltninger i forbindelse med udarbejdelsen af en etnisk personalepolitik (1995). Undersøgelsen konkluderer bl.a., at der typisk er få eller ingen ansatte med indvandrer- eller flygtningebaggrund i stabs- og sekretariatsfunktioner samt i administrative afdelinger og ingen på chefniveau. Der er derimod ansat flere i de forvaltninger og afdelinger, der har direkte kontakt til brugerne, og hvor etniske minoriteter udgør en del af brugerne.

Af en rapport³¹ udarbejdet af Socialdirektoratet i Frederiksberg Kommune vedrørende kommunens flygtningegruppes arbejde i perioden fra 1. maj 1993 til 1995 fremgår det, at flygtningegruppen prioriterer ansættelse af flerkulturelle medarbejdere højt. Gruppen havde således ved rapportens afslutning 5 flerkulturelle medarbejdere ansat. Ifølge gruppen er der et stort behov for de flerkulturelle medarbejdere både som tolke og som kulturformidlere, og de flerkulturelle medarbejdere har en nøgleposition i arbejdet med børnene og deres forældre.

De seneste tal vedrørende ansættelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere med tilknytning til Frederiksberg Kommunes Flygtningegruppe er fra 1. april 1997.

Af tallene fremgår det, at ud af 8 socialrådgivere ansat som sagsbehandlere, er der 2 medarbejdere af udenlandsk herkomst.

I flygtningegruppens administration (kontor og udbetalingsfunktioner) er der ansat en fuldtids administrativ medarbejder af marokkansk herkomst samt en fuldtids medhjælper af jugoslavisk herkomst. Derudover er der to fastansatte bosniske tolke/kulturformidlere.

³¹ Flygtningegruppen har udarbejdet denne selvevalueringsrapport, idet man ønskede at få beskrevet, hvilke arbejdsopgaver gruppen rent faktisk udfører, og for at få mulighed for at foretage en systematisk og kritisk gennemgang af disse opgaver. Yderligere er rapporten udarbejdet med henblik på at videregive gruppens erfaringer, og for at opstille gruppens særlige visioner for det fremtidige arbejde.

I samarbejde med Kommunernes Kulturdirektorat (skolevæsenet og daginstitutioner) er der ansat 5 personer af somalisk herkomst, 1 arabisktalende samt 6 personer fra Bosnien. Stillingerne i skolerne er som henholdsvis støttelærere og støttepersoner og i daginstitutionerne som støttepædagoger samt enkelte i tilknytning til bestemte børn i disses fritid. Ansættelserne varierer mellem fuldtidsstillinger og deltidsansættelser samt ansættelser i henhold til lov om kommunal aktivering.

Ud fra erfaringer fra flygtningegruppen i Frederiksberg Kommune kan den flerkulturelle medarbejder fremhæve og forklare forskelle og ligheder mellem hjemkulturen og den danske kultur. Hertil kommer, at de flerkulturelle medarbejdere er formidlere i forældresamarbejdet og i mange tilfælde også identifikationsmodeller for forældre, som oplever, hvordan personer fra deres egen gruppe kan fungere på det danske arbejdsmarked, have autoritet og samtidig bevare deres egne kulturelle rødder.

Det skal bemærkes, at spørgsmålet om ansættelse af etniske minoriteter med fokus på ansættelse af minoritetskvinder, vil blive gennemgået nærmere i kapitel 6 vedrørende etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet.

4.2.3.3. Særlige problemstillinger i forbindelse med anvendelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere

Benyttelsen af tosproget eller flerkulturelt personale er imidlertid ikke altid problemfrit. Der er således en række forhold, man skal være særligt opmærksom på ved benyttelse af flerkulturelle medarbejdere. Den flerkulturelle medarbejder kan eksempelvis føle sig presset mellem på den ene side arbejdspladsen og på den anden side brugergruppen værende af samme nationalitet som den flerkulturelle medarbejder, idet der fra begge grupper forventes loyalitet af denne.

Herudover er der nogle eksempler på, at de danske medarbejdere ikke altid respekterer flerkulturelle medarbejdere på lige fod med danskere. Det viser sig i form af, at man ikke spørger dem til råds eller betror dem det samme ansvar.

Omvendt kan der også blandt de etniske minoriteter være modstand mod at få en landsmand/kvinde som f.eks. sagsbehandler eller psykolog p.g.a. angsten for rygtedannelse, utryghed ved at blive genkendt, fordi gruppen af udlændinge er relativt lille i lokalområdet osv. Dette problem er som tidligere nævnt også kendt inden for tolkeområdet, hvor tolke af og til må hentes fra andre kommuner for at undgå, at tolk og klient kender hinanden.

De danske medarbejdere skal endvidere i et vist omfang fortsat overbevises om, at den flerkulturelle medarbejder kan klare såvel de generelle som de særligt kulturelle arbejdsopgaver, og det resulterer bl.a. i, at visse institutioner og medarbejdergrupper stadig primært ønsker de flerkulturelle medarbejdere ansat som

ekstranormering, så de ikke berører personalekvoten, hvilket selvsagt kan virke hindrende på ansættelsen af personale med en anden etnisk baggrund.³²

En yderligere faldgrube er, at den flerkulturelle medarbejder let får eneansvaret for alle problemer, der begrundes i kulturforskelle, og at det danske personales aktive medvirken efterhånden reduceres.³³

4.3. Særlige områder inden for socialvæsenet af relevans for etniske minoritetskvinder

Bistandsloven er pr. 1. juli 1998 erstattet af 4 nye love, som er:

- Lov om social service, der omhandler servicetilbud og hjælp til børn og unge, voksne og psykisk handicappede
- Lov om aktiv socialpolitik, der vedrører kontanthjælp, aktivering, revalidering og skånejob
- Lov om retssikkerhed og administration, der handler om borgernes retsstilling og indflydelse på sagsbehandlingen i det offentlige
- Lov om førtidspension i kommunerne, der samler alle beslutninger om dette emne

Formålet med den nye lovgivning er, at socialpolitikken skal hjælpe folk til at få et aktivt liv og til at blive selvforsørgende.

I forhold til etniske minoritetskvinder vil de væsentligste ændringer være en skærpelse af kravet om, at man skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvilket vil influere på kvindernes mulighed for selv at passe deres børn. Allerede efter 13 ugers ledighed, skal alle arbejdsløse under 30 år aktiveres.

Folketinget vedtog den 26. juni 1998 lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark. Loven indeholder regler om en særlig introduktionsydelse til udlændinge, der skal deltage i et introduktionsprogram. Loven træder i kraft den 1. januar 1999.

4.3.1. Retsgrundlaget

Udlændinge er efter den gældende lovgivning berettiget til hjælp efter lov om aktiv socialpolitik og lov om social service på samme måde som danske statsborgere, jf. aktivlovens § 3, stk. 1, hvorefter det offentlige er forpligtet til efter reglerne i loven at yde bistand til enhver, der opholder sig her i landet.

Det offentliges forpligtelse til at yde bistand omfatter enhver - uanset statsborgerskabsforhold - der opholder sig på dansk territorium, men ikke på Færøerne og i Grønland.

³² Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

³³ Inger Bruun: Dokumentation om indvandrere, nummer 2, 1995: "Den flerkulturelle medarbejder på vej, s. 11

Udlændinge har dog i almindelighed ikke ret til at modtage hjælp til vedvarende forsørgelse, det vil sige efter praksis hjælp i et år eller mere, før de har boet her i 3 år. Opstår der inden for de første 3 år behov for vedvarende hjælp, skal Den Sociale Sikringsstyrelse træffe beslutning om, hvorvidt den pågældende skal hjemsendes. Beslutningen træffes i henhold til aktivlovens § 3, stk. 4, og på grundlag af en indberetning fra kommunen. Nogle grupper af udlændinge vil dog ikke kunne hjemsendes efter aktivlovens § 3, stk. 4. Dette gælder flygtninge m.fl., ægtefæller til herboende, som lovligt og med henblik på varigt ophold har boet her i de sidste 3 år, og udlændinge, der er statsborgere i en af EU/EØS-medlemsstat.

Kontanthjælp til løbende underhold m.v.

Kontanthjælp består af en skattepligtig ydelse, jf. aktivlovens § 25, hvis størrelse er fastsat i Socialministeriets cirkulære nr. 145 af 31. oktober 1997 - „Cirkulære om regulering pr. 1. januar 1998 af satser på det sociale område”.

Hjælpen udgør i 1998 per måned:

Forsørger	9.317 kr.
Ikke forsøger over 25 år	6.998 kr.
Hjemmeboende under 25 år	2.195 kr.
Unge udeboende under 25 år	4.489 kr.

Til kontanthjælpsmodtagere med høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde ydes et skattefrit tillæg, enten i forbindelse med udbetaling af kontanthjælp efter aktivlovens § 25 eller særskilt, f.eks. som supplement til bruttorevalideringsydelse eller dagpenge, jf. aktivlovens § 34.

Det følger af aktivlovens § 11, at det er en betingelse for at få hjælpen, at ansøgeren har været ude for ændringer i sine forhold, f.eks. i form af sygdom, arbejdsløshed eller samlivsførelse.

Der kan således ikke ydes hjælp til personer, hvis økonomiske problemer f.eks. skyldes ansættelse i et lavtlønsområde, eller at den pågældende har stigende udgifter.

Ifølge lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark skal udlændinge, der ikke kan forsørge sig selv, have en særlig introduktionsydelse, når de befinder sig i det særlige introduktionsprogram.

Eksempler på en social begivenhed, der kan berettige til ydelse af bistand efter aktivlovens § 25

Typiske eksempler på ændringer i forholdene, der kan berettige til kontanthjælp, er sygdom, også når den pågældende er afskåret fra at passe sit arbejde på grund

af sygdom hos et familiemedlem, f.eks. et barn, der ikke kan blive passet på anden måde, eller en person, der er alvorligt syg, og som må passes i det fælles hjem. Andre eksempler er graviditet og fødsel, bl.a. vanskeligt stillede gravide kvinder, der, hvis de ikke får økonomisk hjælp, er særlig udsat for komplikationer ved graviditeten, f.eks. for tidlig fødsel, svigtende arbejdsmuligheder, også som følge af f.eks. svigtende helbred, strafafsoning og ophør af samliv med ægtefælle eller papirløs partner. Trauma, som følge af flygtninges flugt fra hjemlandet, eller selve det forhold, at en kvinde flytter på krisecenter, kan også medføre, at vedkommende bliver berettiget til kontanthjælp.³⁴

En person, som er flygtet fra sit hjemland, vil typisk have mistet et forsørgelsesgrundlag og således have været udsat for en social begivenhed.

At være under uddannelse er ikke en „social begivenhed“. Dette er udtrykkeligt fastslået i aktivlovens § 12. Efter bestemmelsens 2. pkt. kan socialministeren fastsætte nærmere regler for, i hvilke særlige tilfælde der kan ydes hjælp, uanset at kontanthjælpsmodtageren deltager i forskellige uddannelsesaktiviteter, jf. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 10 af 8. januar 1998.

Indgåelse af ægteskab er heller ikke en „social begivenhed“. Ægtefæller har gensidig forsørgelsespligt, jf. aktivlovens § 2. At en udlænding tager ophold i Danmark er heller ikke i sig selv ensbetydende med, at den pågældende kan anses for at have været udsat for sådanne ændringer i sine forhold, at det berettiger til kontanthjælp. Ved familiesammenføring af ægtefæller kan betingelsen anses for opfyldt, hvis den pågældende har opgivet et indtægtsgrundlag i hjemlandet for at kunne optage et samliv med ægtefællen i Danmark. Efter Den Sociale Ankestyrelses praksis gælder det også en ægtefælle, der hidtil er blevet forsørget af f.eks. sine forældre i hjemlandet.

Formålet med at yde kontanthjælp er at hjælpe en person eller en familie, der oplever indtægtssvigt som følge af ændrede forhold. Det er ikke hensigten, at kontanthjælpen skal være et varigt forsørgelsesgrundlag, og derfor skal socialforvaltningen vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige hjælpeforanstaltninger med henblik på, at modtageren igen bliver i stand til at klare sig selv. Forvaltningen skal desuden yde den pågældende rådgivning, navnlig om beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder, hvis det er svigtende beskæftigelse, som er årsagen til behovet for hjælp.

Kommunen kan efter aktivlovens § 9 ved aktivering lave en skriftlig plan, når den skønner, at det vil fremme en sammenhængende indsats. Planen skal ud fra personens egne ønsker og forudsætninger beskrive mål for arbejde eller uddannelse og fastlægge de aktiviteter, der kan føre frem til målet. Er arbejde eller uddannelse ikke for tiden et realistisk mål, kan planen gå ud på at stabilisere og forbedre personens almindelige livssituation.

³⁴ Indenrigsministeriet: Delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling, betænkning nr 1303, 1995, kap. 7

Der består endvidere en pligt for kommunalbestyrelsen til at tilbyde kontanthjælpsmodtagere et aktiveringstilbud og en ret/pligt for kontanthjælpsmodtageren til at modtage et sådant tilbud. Til personer under 30 år skal tilbud efter aktivlovens § 20, stk. 1, gives senest efter en sammenhængende periode med 13 ugers kontanthjælp.

Personer over 30 år skal efter reglerne i aktivlovens § 21 have tilbud om aktivering senest efter en sammenhængende periode på 12 måneders kontanthjælp - uanset om der er tale om personer med ledighed som problem eller personer med andre problemer end ledighed. Tilbuddet skal påbegyndes senest efter en sammenhængende periode på 12 måneder med kontanthjælp. Kommunen kan dog altid beslutte at give tilbuddet på et tidligere tidspunkt.

Personer med behov for andre støtteforanstaltninger, f.eks. tilbud om revalidering er ikke omfattet af målgruppen. Tilbud om revalidering gives til personer med nedsat erhvervsevne. Erhvervsevnen kan være nedsat af helbredsmæssige, psykiske eller sociale årsager.

Størrelsen af kontanthjælp efter aktivlovens § 25

For personer over 25 år er hjælpen afhængig af, om modtageren har forsørgelsespligt over for børn. For unge under 25 år er hjælpens størrelse desuden afhængig af, om modtageren forsørger eget barn i hjemmet eller har haft en tidligere indtægt på et vist niveau, og om modtageren selv er hjemmeboende eller udeboende (i forhold til sine forældre).

Til et ægtepar, der er berettiget til kontanthjælp, udbetales den skattepligtige ydelse efter aktivlovens § 25 til hver af ægtefællerne.

Satserne er i 1998 2.195 kr. og 5.589 kr. for henholdsvis hjemme- og udeboende. Unge under 25 år får de højere satser, hvis de enten 1) i en sammenhængende periode på 18 måneder har haft månedlige indtægter, der overstier 6.998 kr. (SU m.v. og ydelser under tilbud efter aktiveringsreglerne medregnes ikke, eller 2) har forsørgelsespligt over for et barn, som de forsørger i hjemmet, eller 3) er gravide og har passeret 12. svangerskabsuge.

Unge under 25 år, der har forsørgelsespligt over for et barn som pågældende ikke bor sammen med, får efter aktivloven § 25, stk. 4, et månedligt tillæg, der svarer til det fastsatte bidrag dog højst normalbidraget.

En person, der har et barn, som opholder sig i udlandet, betragtes som forsørger af dette barn, hvis det kan dokumenteres, at den pågældende er forpligtet til at yde og rent faktisk yder bidrag til barnets forsørgelse, jf. aktivlovens § 25, stk. 5.³⁵

³⁵ Den Sociale Ankestyrelse: Sociale Meddelelser, meddelelse nr. SM 0-129-96, udsendt den 15. september 1996, s.1

Den Sociale Ankestyrelse har behandlet 3 sager med henblik på afklaring af, om der kunne udmåles kontanthjælp med taksten for forsørgere, når barnet opholdt sig i udlandet, samt om der kunne kræves dokumentation for, at kontanthjælpsmodtageren var forpligtet til at yde og rent faktisk ydede bidrag til barnets forsørgelse.

Ankestyrelsen fandt, at det afgørende for, om der kunne ydes en kontanthjælpsmodtager hjælp med et beløb svarende til 80% af højeste dagpenge, var, at det kunne dokumenteres, at ansøger havde forsørgelsespligt over et eller flere børn under 18 år.

Ankestyrelsen fandt ikke, at der i lovbestemmelsen (den tidligere bistandslovs § 37, stk. 2) var tilstrækkelig hjemmel til at stille krav om, at ansøgeren tillige dokumenterede, at der rent faktisk blev ydet bidrag til barnets forsørgelse, og at dette gjaldt, uanset om barnet opholdt sig her i landet eller i udlandet.

I to af sagerne fandt Ankestyrelsen, at ansøger var berettiget til at modtage kontanthjælp med taksten for forsørgere, under henvisning til henholdsvis, 1) at ansøger havde fået bevilget familiesammenføring med ægtefælle og børn, hvorfor lovens forudsætninger om, at ansøger havde børn under 18 år, og at han havde forsørgelsespligt over for disse, måtte anses for opfyldt, og 2) at ansøger var blevet pålagt at yde bidrag til sit barns forsørgelse, hvorved det måtte anses for dokumenteret, at han havde forsørgelsespligt over for dette barn.

I den sidste sag fandt Ankestyrelsen, at ansøger ikke var berettiget til at modtage kontanthjælp med taksten for forsørgere, idet man i den konkrete sag havde lagt vægt på, at det ikke i tilstrækkeligt omfang kunne anses for dokumenteret, at ansøgeren havde børn under 18 år, og at han havde forsørgelsespligt over for disse.

Der foretages fradrag for indtægter, jf. aktivlovens § 30. Hovedreglen er, at indtægter hos ansøgeren og ægtefællen i kontanthjælpsperioden fradrages fuldt ud. Det er hovedreglen, at personer, der har formue, ikke kan få hjælp i form af kontanthjælp eller aktivering. Det fremgår derfor af aktivloven § 14, stk. 1, 1. pkt., at kommunen ikke kan yde hjælp, hvis ansøgeren eller ægtefællen har formue, som kan dække det økonomiske behov. Dette er en følge af, at loven skal fungere som det underste økonomiske sikkerhedsnet. Kommunen skal efter § 14, stk. 1, 2. pkt., altid se bort fra et beløb på op til 10.000 kr. pr. person.

Kontanthjælp efter aktivlovens § 34

Efter aktivlovens § 34 vil kommunalbestyrelsen kunne yde en særlig økonomisk støtte, særskilt eller i forbindelse med udbetaling af kontanthjælp efter aktivlovens § 25, såfremt en persons økonomiske forhold har ændret sig, særligt for så

vidt angår øgede boligudgifter eller stor forsørgerbyrde. Det skal dog, inden støtten tildeles, undersøges, hvorvidt der eventuelt kan skaffes en billigere bolig til den pågældende.

Efter aktivlovens § 34, stk. 4, fastsætter socialministeren nærmere regler for den særlige støtteordning.

Hovedprincippet er, at der ydes en skattefri støtte svarende til forskellen mellem den støtteberettigedes nettoboligudgift og et grænsebeløb, som afhænger af den pågældendes forsørgelsesforpligtelser over for børn. Hjælpen kan sammen med andre indtægter, herunder kontanthjælp efter aktivlovens § 25, efter skat ikke overstige 90% af ansøgerens hidtidige indtægt efter skat. Endvidere gælder som hovedregel, at hvis der er udbetalt kontanthjælp efter aktivlovens § 34 (bistandslovens § 37 eller § 37 a) i en sammenhængende periode på 6 måneder, kan den samlede hjælp sammenlagt med øvrige indtægter efter skat ikke overstige det beløb, som den pågældende ville have til rådighed efter skat ved en indtægt, der svarer til højeste dagpengebeløb.

Nettoboligudgiften opgøres som husleje, varme, el m.v., men fratrukket boligsikring og for ejere skattefradraget. Hvis boligudgiften efter en samlet bedømmelse af familiens størrelse og forhold skønnes at være for høj, og der kan fremskaffes en rimelig og billigere bolig, udgør nettoudgifterne til denne grundlaget for beregning af den særlige støtte efter aktivlovens § 34 .

Grænsebeløbet for den boligudgift, der berettiger til støtte, udgør pr. 1. januar 1998 eksempelvis for en enlig forsørger med ét hjemmeboende barn 2.650 kr. En forsørger med et udeboende barn er berettiget til særlig støtte, hvis de månedlige nettoboligudgifter overstiger 2.750 kr.

Har en person forsørgelsespligt over for mere end ét barn, nedsættes grænsebeløbet med 500 kr. pr måned pr. hjemmeboende barn og med 400 kr. pr. måned pr. udeboende barn udover det første barn.

Der foretages kun nedsættelse af grænsebeløbet for et barn, som opholder sig i udlandet, hvis det kan dokumenteres, at den forsørgelsespligtige yder bidrag til barnets forsørgelse.

Udnyttelse af arbejdsmuligheder - aktivlovens § 13

Det er en betingelse for at få kontanthjælp, at såvel ansøgeren som den eventuelle ægtefælle i tilstrækkelig grad har udnyttet sine arbejdsmuligheder.

En kontanthjælpsmodtager er forpligtet til at påtage sig ethvert rimeligt tilbud om arbejde, herunder også tilbud om jobtræning eller et særligt tilrettelagt job-

træningsforløb efter lov om kommunal aktivering eller lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

En kontanthjælpsmodtager skal ligeledes tage imod ethvert rimeligt tilbud om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger samt uddannelsestilbud og kurser, der vil kunne medvirke til at bedre den pågældendes fremtidige erhvervsmuligheder. Sådanne tilbud kan fremsættes efter lov om kommunal aktivering eller på anden måde. Som et eksempel på det sidste skal fremhæves tilbud om undervisning i dansk til indvandrere.

Der kan ikke udbetales kontanthjælp til en person, der afslår et tilbud om arbejde eller deltagelse i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, som den pågældende efter en konkret vurdering ikke har nogen rimelig grund til at afvise, så længe tilbuddet fortsat står åbent for den pågældende. Hvis tilbuddet senere er bortfaldet, vil der være mulighed for at give kontanthjælp, men denne kan i så fald ydes med tilbagebetalingspligt, jf. aktivlovens § 93, stk. 1, nr. 1 og 2.

Efter aktivlovens § 39 kan kommunen nedsætte kontanthjælpen, såfremt en person eller dennes ægtefælle uden rimelig grund udebliver fra et tilbud om aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning. Efter bestemmelsens stk. 2 nedsættes hjælpen forholdsmæssigt svarende til det antal timer, som den pågældende er udeblevet. Den månedlige hjælp efter aktivlovens § 25 kan dog højst nedsættes med 20%.

Kontanthjælp under udlandsophold

Hjælp efter aktivloven forudsætter som hovedregel, at den pågældende opholder sig her i landet jf. aktivlovens § 3.

Kommunen kan dog efter aktivlovens § 5, stk. 2 i særlige tilfælde tillade, at retten til hjælp bevares under kortvarige ophold i udlandet, hvis

- modtageren deltager i aktiviteter, der er led i aktivering eller revalidering efter denne lov
- modtageren udøver aftalt eller fastsat samvær, som ikke kan foregå her i landet, med egne børn under 18 år
- modtageren har brug for nødvendig lægebehandling, som den pågældende ikke kan få her i landet, eller
- der i øvrigt forligger ganske særlige forhold, f.eks. besøg hos en nær pårørende, der er alvorligt syg.

Det er en betingelse for at bevare hjælpen i udlandet at opholdet ikke hindrer, at modtagere kan opfylde de almindelige betingelser for hjælp, herunder at den pågældende kan tage imod tilbud om arbejde eller aktivering.

4.3.2. Generelt om statistik på området

Det er begrænset, hvad der eksisterer af statistiske oplysninger om etniske minoritetskvinder, der modtager sociale kontant- og serviceydelser. Dertil kommer, at nogle af de statistiske oplysninger er familiebaserede og ikke personorienterede fordelt på køn.

Nedenfor gengives under de relevante afsnit oplysninger om modtagere af indkomsterstøttende ydelser, herunder kontanthjælp, om benyttelse af dagtilbud og om børn på krisecentre af udenlandske mødre.

4.3.3. Etniske minoritetskvinders møde med social- og sundhedsforvaltningen

Mange etniske minoritetskvinders (og -mænds) møde med socialvæsenet finder først og fremmest sted i forbindelse med spørgsmålet om ydelse af hjælp efter lov om aktiv socialpolitik og lov om social service. Ydelse efter lovene omfatter udbetaling af kontanthjælp, aktivering, revalidering, støtte til særlige formål, hjælp til handicappede børn, engangsydelser, flyttehjælp m.v., rådgivning og vejledning samt besøg fra sundhedsplejersker.³⁶

Nedenfor gennemgås de områder, hvor der erfaringsmæssigt kan opstå særlige problemer for etniske minoritetskvinder.³⁷ Det drejer sig om følgende områder:

- Kontanthjælpsområdet
- Børnepasning
- Indlogering på krisecentre
- Sundhedsplejerskernes område

4.3.3.1. Kontanthjælpsområdet

Udbetaling af indkomsterstøttende ydelser, herunder statistiske oplysninger om hjælp ydet i henhold til den tidligere bistandslov

Den sammenhængende socialstatistik fra Danmarks Statistik opgør antallet af familier, som har modtaget indkomsterstøttende ydelser i løbet af året fordelt på statsborgerskab, jf. nedenfor tabel 4.2, som vedrører året 1994. (Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Social sikring og retsvæsen, 1996:19, Sammenhængende socialstatistik 1994).

³⁶ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

³⁷ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

I opgørelsen er familiens statsborgerskab bestemt ved familiehovedpersonens statsborgerskab, herved forstås den person, der modtager den længstvarende og således dominerende ydelse.³⁸ Tidligere var udgangspunktet, at man anvendte kvindens statsborgerskab.

I tabellen skelnes mellem følgende landegrupper: Danmark, Norden og EU, Europa i øvrigt, Asien, Andre lande samt uoplyst incl. statsløse. Landegruppen Europa i øvrigt omfatter bl.a. det tidligere Jugoslavien og Tyrkiet. Uoplyst omfatter udenlandske statsborgere med uoplyst land, mens statsløse primært omfatter palæstinensere.

Tabellen vedrører voksne, men idet man kan modtage arbejdsløsheds- og sygedagpenge samt kontanthjælp som mindreårig, vil tallene for disse ydelser således også omfatte mindreårige - dog er der tale om et meget begrænset antal.

³⁸ Ved "dominerende ydelse" forstås den ydelse, der inden for året er af længst varighed. Kilde: Danmarks Statistik ved Jørgen Daugaard

Tabel 4.2.

Antal familier fordelt på dominerende ydelse og statsborgerskab, 1994.

	Danmark	Udland i alt	Norden og EU	Europa i øvrigt	Asien	Andre lande	Uoplyst* incl. statsløse	i alt
I alt	1.721.162	61.977	17.398	17.607	16.231	7.201	3.540	1.783.139
Midler- tidig i alt	859.260	53.554	13.439	15.229	14.992	6.647	3.247	912.814
Arbejds- løsheds- dagpenge	442.268	19.904	6.204	8.103	3.339	2.056	202	462.172
Sygedag- penge	155.255	3.095	1.669	817	345	256	8	158.350
Barsels- dagpenge	68.284	1.816	814	540	273	184	5	70.100
Kontant- hjælp	118.744	23.659	3.735	4.581	9.123	3.549	2.671	142.403
Revali- dering	16.314	2.289	238	299	1.281	291	180	18.603
Kommu- nal akti- vering	58.395	2.791	779	889	631	311	181	61.186
Varig i alt	861.902	8.423	3.959	2.378	1.239	554	293	870.325
Folke- pension	550.618	2.780	1.719	391	393	191	86	553.398
Førtids- pension	211.195	4.571	1.758	1.527	786	295	205	215.766
Tjeneste- mands- pension	24.287	106	87	8	5	4	2	24.393
Efterløn	75.802	966	395	452	55	64	-	76.768

* Omfatter udenlandske familier med ukendt statsborgerskab.

Anm.: Tabellen omfatter kun familier med bopæl i landet pr. 31.12.1994.

Kvindelige flygtninge med kontanthjælpsydelser

Kontanthjælpsstatistikken opgør antallet af modtagere af de forskellige typer ydelser i løbet af året fordelt på køn. Herunder opgør statistikken, hvor mange personer, der modtager hjælp efter de særlige refusionsregler for flygtninge. Oplysninger om flygt-

ninge omfatter således primært den kontanthjælp, som kommunerne yder til flygtninge efter datoen for meddelelse af opholdstilladelse og frem til 6 1/2 år herefter. Hjælp, der ydes gennem Dansk Flygtningehjælp, indgår ikke i kontanthjælpsstatistikken.

Antallet af kvindelige flygtninge, som modtog kontanthjælp i løbet af 1995, fremgår nedenfor af tabel 2.

Tabel 4.3.

Kvindelige flygtninge med kontanthjælp 1995.

Hjælp til flygtninge efter §§ 37 og 37 a _____	9440
Hjælp til flygtninge efter § 43 _____	4754
Kontanthjælp til aktiverede _____ flygtninge	957
Særlig hjælp til _____ flygtninge	3706
Hjælp til repatriering _____	7

Anm.: Særlig hjælp omfatter hjælp efter den tidligere bistandslovs §§ 46, 46a, 46b, 46c, 47, 48 og 48a.

Tabellen opgør antallet af modtagere af de enkelte ydelsestyper i løbet af året. Den enkelte person kan godt modtage flere ydelser i løbet af året, hvorfor det samlede antal personer med kontanthjælp er mindre end summen af modtagerne af de enkelte ydelser.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Social sikring og retsvæsen 1996: 16. Kontanthjælp 1995

Særlige problemer i forbindelse med udbetaling af indkomsterstattende ydelser

For så vidt angår udbetaling af kontanthjælp efter aktivloven skal det bemærkes, at inden bruttoficeringen af kontanthjælpen pr. 1. januar 1994 var kontanthjælpen en familiebaseret ydelse, der blev udbetalt til hovedpersonen i familien (ikke nødvendigvis manden).

En konsekvens af bruttoficeringen er, at kontanthjælp sy delsen er blevet en ydelse, der skal beskattes, og som derfor skal fordeles til hver enkelt person individuelt (på cpr-nummer).

Det kan udgøre et problem, at kontanthjælpen i praksis ofte bliver indsat på ægtefællernes fælleskonto.³⁹

Problemet opstår ved, at nogle mænd anvender den udbetalte hjælp uden forudgående aftale med deres ægtefælle, hvilket kan medføre, at der ikke er tilstrækkelige midler til familiens underhold.

³⁹ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

Det er væsentligt, at socialrådgiveren drøfter dette problem åbent med begge parter, og at kvinden gøres opmærksom på, at hun kan anmode om at få udbetalt kontanthjælpen personligt.⁴⁰ Dette gælder ikke alene etniske minoritetskvinder, men bør også ske i forbindelse med vejledning af danske kvinder.

4.3.3.2. Børnepasning

For så vidt angår børnepasning i daginstitution eller dagpleje, er det vigtigt at vejlede kvinderne om, at det er en betingelse for modtagelse af ydelser efter lov om aktiv socialpolitik, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet. Dette vil indebære, at kvinden bliver nødt til at placere børnene i en daginstitution eller finde en anden pasningsmulighed.⁴¹

Manglende muligheder for at få sine børn passet kan gøre, at en kvinde (eller mand) i en periode reelt ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet. Den, der søger om kontanthjælp, og som ikke kan påtage sig indtægtsgivende arbejde på grund af pasning af børn, kan imidlertid godt anses for at have udnyttet sine arbejdsmuligheder, hvis kommunen ikke kan anvise en pasningsmulighed, jf. aktivlovens § 13, stk. 3, nr. 3. Dette gælder også, selvom ægtefællen er ledig og f.eks. modtager kontanthjælp, hvis den pågældende i længere tid - og navnlig af hensyn til børnenes pasning - ikke har haft arbejde.

Mange kommuner har pasningsgaranti, således at børnene kan få en plads, når der er behov for det, eller en form for garantiordning, hvorefter forældre, der enten midlertidigt tager deres barn ud eller venter på en plads, får garanti for, at de kan få en plads, når behovet for pladsen opstår. En sådan garantiordning kan være med til at sikre, at forældre betragtes som stående til rådighed for arbejdsmarkedet. Det er frivilligt for kommunerne at etablere sådanne ordninger.

Ved optagelse af børn i dagtilbud foretager kommunerne - når der er venteliste - en indbyrdes prioritering af børnene på ventelisten ud fra en vurdering af det enkelte barns plads på ventelisten og ud fra en samlet vurdering af barnets pasningsmæssige, sociale og pædagogiske behov.

I praksis medfører dette, at nogle børn med behov for plads i et dagtilbud ikke kan få plads ligeså hurtigt som andre. En kommune kan dog ikke lovligt nedprioritere en gruppe af forældre og børn i forhold til andre.

Der er blandt udenlandske familier forskellige holdninger til at placere børnene i daginstitution. Mens nogle familier ikke vil have børnene i daginstitution, fordi de mener, at børnene vil miste deres kulturelle baggrund og sprog, finder andre familier, at børnene netop skal i daginstitution, fordi de på den måde vil lære det danske sprog hurtigere. Tradition og baggrund har således stor betydning i forbindelse med forældrenes beslutning om at placere deres børn i institutioner, m.v. Det ses også ofte i udlandet, at den ældre generation tager sig af pasning af bør-

⁴⁰ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁴¹ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

nene.⁴² Der henvises endvidere til artiklen „Minoritetsbørn i daginstitutioner“, som er optrykt betænkningen som bilag 5.⁴³

Det kan i nogle tilfælde være et problem for udenlandske familier, at daginstitutionssystemet i væsentlighed er tilpasset danske familier med to børn og to udearbejdende forældre. Det kan således være meget dyrt for udenlandske familier med f.eks. 5 børn at placere børnene i daginstitution, især hvis det kun er den ene af forældrene, der arbejder. Blandt andet på denne baggrund foretrækker mange udenlandske familier at beholde børnene hjemme, indtil de skal i skole.⁴⁴

Yderligere er der ofte tradition for, at børnene bliver passet i hjemmet af moderen, mens det er faderen, der skaffer penge til familiens forsørgelse.

Af en undersøgelse⁴⁵ foretaget på Vesterbro fremgår det, at hvis der i daginstitutionen er ansat personale fra etniske minoriteter, og der gøres en indsats for at arbejde sammen med forældrene, ønsker udenlandske familier som udgangspunkt at have deres børn i daginstitution. I den forbindelse fremgår det, at udgiften hertil ikke er afgørende for forældrenes valg.

Bureau 2000, der er et privat konsulentfirma, som beskæftiger sig med økonomiske analyser og journalistik, har for Ventelisteudvalget, foretaget en undersøgelse af, hvem der benytter de offentlige dagtilbud.

Ventelisteudvalget består af BUPL (Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund), PMF (Pædagogisk Medhjælper Forbund), FOA (Forbundet for Offentlig Ansatte, pædagogisk sektor), Landsforeningen Frie Børnehaver og Fritidshjem, Landsforeningen DUI - Leg og Virke og FOLA (Landsforeningen af forældre til børn i daginstitutioner). Udvalgets formål er at følge udviklingen på daginstitutionsområdet, især med hensyn til at skaffe pladser til børn i daginstitutioner. Endvidere beskæftiger udvalget sig også med kvaliteten af daginstitutionerne, i form af fysiske rammer, pædagogiske muligheder for børn, m.v. Udvalget har eksisteret i 5-6 år.

Bureau 2000s undersøgelse er foretaget gennem kørsler på registre i Danmarks Statistik, herunder daginstitutionregistret, som indeholder oplysninger om børn i daginstitutioner, dagpleje og skolefritidsordninger fra kommuner, der tilsammen omfatter ca. 85% af alle børn i dagtilbud. Undersøgelsen er baseret på en stikprøve på 1/10 af alle børn i alderen 0-16 år i 1994.

Undersøgelsen indeholder bl.a. oplysninger om pasningsfrekvenser fordelt efter moderens fødeland, jf. tabel 4.4. nedenfor. Som det fremgår er pasningsfrekvensen markant lavere for børn, hvor moderen er fra Mellemøsten (dvs. Tyrkiet, de arabiske lande incl. Nordafrika, Iran samt Israel) og fra Asien i øvrigt. Ifølge undersøgelsen viser en nærmere analyse, at forskellene i pasningsfrekvenser

⁴² Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og social- og sundhedsvæsenet

⁴³ Artikel af Chandra Jayamanne i bogen: Uddannelse af minoriteter, Danmarks Lærerhøjskole, 1993

⁴⁴ Kilde: Interview med Københavns Kommunes Indvandreradgivning

⁴⁵ Karen Margrethe Larsen: Rapport fra projekt "Særlig indsats overfor daginstitutioner med mange børn med fremmed etnisk baggrund", 1995, s. 24 ff.

ikke kun kan henføres til, at familierne fra disse lande er specielt børnerige eller hyppigt lever af overførselsindkomster.

Tabel 4.4.

Pasningsfrekvenser (i % af børn i offentlig pasning) fordelt efter moderens fødeland, 1994.

Moderens fødeland	0-2 årige	3-5 årige	6-9 årige	Antal familier i stikprøven
<u>Danmark</u>	<u>56</u>	<u>86</u>	<u>61</u>	<u>74.000</u>
<u>Norden</u>	<u>50</u>	<u>84</u>	<u>61</u>	<u>879</u>
<u>Vesteuropa</u>	<u>47</u>	<u>74</u>	<u>45</u>	<u>821</u>
<u>Østeuropa</u>	<u>32</u>	<u>69</u>	<u>44</u>	<u>763</u>
<u>Mellemøsten</u>	<u>13</u>	<u>56</u>	<u>32</u>	<u>2.384</u>
<u>Afrika</u>	<u>31</u>	<u>72</u>	<u>46</u>	<u>215</u>
<u>Latinamerika</u>	<u>45</u>	<u>87</u>	<u>51</u>	<u>154</u>
<u>Nordamerika</u>	<u>35</u>	<u>87</u>	<u>49</u>	<u>187</u>
<u>Asien</u>	<u>29</u>	<u>61</u>	<u>38</u>	<u>1.240</u>
lait	53	84	59	81.000

Anm.: Australien er ikke med, idet der er mindre end 100 svarfamilier med herfra. Når det gælder de små skolebørn, kan nogle af tallene være påvirket af, at en del af børnene går i en fremmedsproget skole eller anden privat skole, hvor der eventuelt er tilknyttet en pasningsordning. Dette kan navnlig tænkes at gælde for en del af de vesteuropæiske og nordamerikanske børn.

Kilde: Bureau 2000: Daginstitutioner for alle ? En rapport fra Ventelisteudvalget, december 1995.

Et andet område inden for socialvæsenet, hvor det er kvinden i en etnisk minoritetsfamilie, der tager kontakten til socialvæsenet, er i forbindelse med hjælp og støtte til handicappede børn. I sådanne situationer er det ofte den etniske minoritetskvinde, som skal forhandle med socialrådgiveren om ydelsen af denne hjælp. Ved disse samtaler/forhandlinger er brændpunktet ofte opfattelsen af barnets handicap. Det er i den forbindelse ofte et problem for den etniske minoritetskvinde, at socialrådgiveren taler meget direkte om barnet og dets handicap, idet det ofte tager tid, før kvinden accepterer, at barnet er handicappet, og at dette ikke er hendes skyld. Den udenlandske kvinde kan endvidere føle et stort, ofte forskelligrettet pres fra myndighederne og fra familien.

Dette er dog et problem, som også kendes fra danske familiers kontakt med socialvæsenet.

For at løse disse konfliktsituationer er det efter udvalgets opfattelse nødvendigt at skabe forståelse for og inddrage en anderledes sygdomsopfattelse end den vestlige. Der bør under hensyn til problemets karakter anvendes særligt uddannede tolke.

Af særlige tiltag i det sociale system kan nævnes, at Københavns kommunes Indvanderrådgivning afholder danskkurser for psykisk svage etniske minoriteter. Det drejer sig f.eks. om særligt isolerede personer, torturofre, der har koncentrationsvanskeligheder, kvinder i pressede situationer, herunder kvinder, der nyligt er blevet skilt, har adfærdsvanskelige børn m.v. I forbindelse med afholdelsen af disse kurser arrangeres der børnepasning. Kurserne fungerer både som terapi og som undervisning og finder sted 2 gange ugentligt af 2-3 timers varighed.

4.3.3.3. Etniske minoritetskvindes anvendelse af kvindekrisecentre

Retsgrundlaget for oprettelse og anvendelse af krisecentre

Der sondres mellem de i lov om social service § 94 nævnte boformer (tidligere bistandslovens § 105-institutioner) og egentlige krisecentre for voldsramte kvinder.

§ 94-boformerne er botilbud, der modtager personer med problemer af forskellig art, eksempelvis hjemløshed, alkohol- eller stofmisbrug, men visse af disse institutioner modtager dog også voldsramte kvinder.

Kvindekrisecentrene beskæftiger sig alene med hjælp til voldsramte kvinder, det være sig på grund af voldtægt eller anden form for vold i hjemmet.

Af servicelovens § 94 fremgår det, at

"Amtskommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Stk. 2: Optagelse i boformer efter stk. 1 kan ske ved egen henvendelse eller ved henvining fra offentlige myndigheder. Lederen træffer afgørelse om optagelse."

Indlogering i en § 94-boform er et åbent tilbud, hvor personer med særlige sociale vanskeligheder frit kan henvende sig - der er tale om midlertidige botilbud i form af døgn-, nat- eller dagtilbud. Indsatsen på institutionerne m.v. omfatter udover botilbuddet omsorg med henblik på at skabe et indhold i tilværelsen, aktivering og optræning i at klare tilværelsen selv.

Krisecentrene er døgntilbud til kvinder, der har været udsat for vold eller trusler om vold mod dem selv eller deres børn. Det første krisecenter åbnede i 1979 og i

dag er der ca. 35 krisecentre. Krisecentrenes etablering er udsprunget af den danske kvindebevægelse. Det er karakteristisk for udviklingen, at offentlige myndigheder i stigende grad er blevet involveret i krisecentrene i vidt forskelligt omfang. Involveringen strækker sig fra økonomisk og anden materiel støtte til såvel etablering som drift samt indgåelse af overenskomst eller driftsaftale efter lov om aktiv socialpolitik § 94 til en ren amtskommunal etablering og drift af krisecentre efter samme bestemmelse. For en nærmere gennemgang af krisecentrene henvises til udvalgets delbetænkning I, kap. 7.

Socialministeriet skønner, at omkring halvdelen af krisecentrene er amtslige institutioner eller har driftsoverenskomst eller driftsaftale med amtet efter servicelovens § 94, der er hjemmel for etablering af døgntilbud til personer, der ikke har en bolig eller ikke kan opholde sig i egen bolig. Etablering af boformer efter servicelovens § 94 er en amtskommunal opgave, og staten refunderer 50% af amtskommunernes udgifter på området.

Organisationsform og organisationsstruktur for krisecentrene er meget forskellige. I krisecentrene arbejder såvel ansat personale, herunder langtidsledige, som ulønnede (såkaldte frivillige vagter). Derimod er formålet ens: At give midlertidigt husly for voldsramte og voldstruede kvinder med eller uden børn, at udbrede information om vold i familier og parforhold samt at arbejde med forebyggende og opfølgende aktiviteter i tilknytning til krisecentre. De danske krisecentre er organiseret i Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK).

Krisecentrene er fælles for både danske og etniske minoritetskvinder. Der findes ingen centre udelukkende for etniske minoritetskvinder.

Krisecentrene (ikke § 94-boformerne) drives som oftest privat som selvejende centre, hvorfor der ikke ydes offentlige tilskud til driften af disse centre.⁴⁶

Som led i udmøntningen af satsreguleringspuljen for 1996 blev der på finansloven afsat en pulje på 10 mill. kr. i 1996 og 10 mill. kr. de 3 følgende år til aktiviteter for børn på krisecentre m.v.

Puljen giver bl.a. mulighed for at støtte projekter vedrørende problemer i forbindelse med kvinder og børn af udenlandsk afstamning på krisecentre, herunder eventuel tolkebistand og konkrete metodeudviklingsprojekter, der kan bidrage til at udvikle og afprøve nye arbejdsformer og arbejdsmetoder, særligt i den målrettede forebyggende og støttende indsats, herunder også i udslusningsfasen, f.eks. ved samtale, psykologbistand, hjemmebesøg, hjælp til opbygning af netværk m.v.

Socialministeriet har i december 1996 af puljen bevilget støtte til et toårigt projekt, der skal kortlægge området „kvinder og børn fra etniske minoriteter på krisecentre“.

⁴⁶ Statistik 1996 fra Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK)

Tabel 4.5.

Antallet af etniske minoritetskvinder på krisecentre.

Krisecentre	Danske kvinder	Udenlandske kvinder	Krisecentre	Danske kvinder	Udenlandske kvinder
Esbjerg	86	21	Odense	79	12
Frederiksværk	-	-	Randers	47	22
Haderslev	38	9	Ringsted	39	10
Helsingør	49	18	Roskilde	25	8
Herning	60	12	Rønne	48	8
Hillerød	27	17	Silkeborg	41	23
Hirtshals	22	8	Sønderborg	35	14
Hjørring	43	14	Thisted	22	8
Holstebro	43	6	Vejle	49	20
Horsens	96	22	Viborg	61	20
Kalundborg	23	16	Aabenraa	31	6
Kolding	50	12	Århus	88	60
København Danner	39	39	Boligfondens H. cent.	33	26
Køge	31	10	Kr. Centret Himmerland	33	16
Lyngby	76	50	Kvindehjemmet Jagtvejen	109	127
Nørresundby	102	27			

Kilde: Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK). 1996

Det fremgår af tabellen, at der er en forholdsmæssig stor overrepræsentation af udenlandske kvinder indlogeret på krisecentrene. Det fremgår desværre ikke af opgørelsen, om nogle af de danske kvinder, der var indlogeret i 1996, havde flygtninge- eller indvandrerbaggrund.

På Dannerhusets Krisecenter i København udgjorde udenlandske kvinder således 50 % af de indlogerede i 1996. Udenlandske kvinders andel på Dannerhusets krisecenter har været støt stigende fra 23,6% i 1990 til 50 % i 1996. På Kvindehjemmet Jagtvejen var langt den overvejende del af de indlogerede kvinder i 1996 udenlandske.

Indlogering på krisecentre har ikke alene indvirkning på kvindernes liv, men har også store konsekvenser for børnene i disse familier, da børnene ofte følger med moderen, hvorfor udvalget finder det af afgørende betydning, at der sættes ressourcer ind på at undersøge nærmere, hvad baggrunden er for, at et forholdsvis stort antal etniske minoritetskvinder henvender sig på de danske kvindekrisecentre.

Etniske minoritetskvinders behov for og anvendelse af krisecentre

Indledningsvis skal det bemærkes, at nogle etniske minoritetskvinder ikke identificerer sig med det kernefamiliesystem, som er typisk for det danske samfund. Skønt etniske minoritetsfamiliers struktur er under forandring, er etniske minoritetskvinder fortsat undergivet en familiestruktur, som på mange punkter er væsentligt forskellig fra den danske familiestruktur.

Etniske minoritetskvinder deltager i stigende omfang på arbejdsmarkedet, hvilket kan være svært for nogle ægtefæller at acceptere. Denne konfliktsituation fører til et øget antal separationer og skilsmisser i etniske minoritetsfamilier, hvilket kan medføre vold mod den etniske minoritetskvinde.

Dette medfører, at stadig flere kvinder henvender sig til de sociale myndigheder og til de danske krisecentre med et stort behov for rådgivning og vejledning. Denne situation kan især være svær at håndtere for etniske minoritetskvinder, da de ofte er vant til, at sådanne situationer håndteres inden for familien uden indblanding fra myndighederne.

Fremgangsmåden ved indlogering på krisecentrene er forskellig. Nogle kvinder retter selv henvendelse til krisecentret, nogle bliver henvist af deres læge, skadestuen eller socialmedarbejdere, mens andre ledsages af politiet.

Såfremt kvinden retter henvendelse til socialforvaltningen med anmodning om at komme på krisecenter, skal forvaltningen bidrage med råd og vejledning og undersøge, hvorvidt der findes en plads på et krisecenter. Opholdet finansieres af kommunen, såfremt den pågældende ikke selv kan betale. Det kan for nogle kvinder synes som en besværlig proces, især hvis den etniske minoritetskvinde ikke i forvejen har kontakt til socialforvaltningen. Rådgivning er ofte særlig nødvendig, når kvinden allerede er flyttet fra manden.

Også unge etniske minoritetskvinder, der presses af familien til at indgå ægteskab, har fået stigende behov for at anvende krisecentrene og for de sociale myndigheders støtte og rådgivning.⁴⁷

Særlige krisecentre for etniske minoritetskvinder

I begyndelsen af 1996 blev det drøftet, om der i Århus skulle etableres et krisecenter udelukkende for etniske minoritetskvinder.

Forslaget blev efterfølgende debatteret i radioudsendelser og der blev arrangeret høringer om emnet. Baggrunden for opfattelsen om, at der skulle oprettes krisecentre udelukkende for etniske minoritetskvinder var angiveligt, at etniske minoritetskvinder har det til fælles, at de alle er af udenlandsk herkomst.

⁴⁷ Berlingske Tidende, den 2. november 1997: "Mange unge på flugt fra bryllupper".

Den indisk-norske forsker og kriminolog Rachel Paul har arbejdet på et større projekt, finansieret af Nordisk Ministerråd og Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi,⁴⁸ om etniske minoritetskvinder på krisecentre i Skandinavien, herunder om det er ønskværdigt at etablere krisecentre udelukkende for etniske minoritetskvinder.

En af Rachel Pauls konklusioner, på baggrund af samtaler med etniske minoritetskvinder på krisecentre i Norge og Danmark, var, at krisecentrene er det første sted, hvor kvinderne får mulighed for at møde andre kvinder med samme problemer som de selv. Kvinderne har endvidere mulighed for at bryde isolationen, som har været en meget stor del af den psykiske vold, og samværet med andre angives i undersøgelsen at have stor betydning. Endvidere viste det sig, at indløgningen på krisecenter for de fleste i undersøgelsen adpurgte etniske minoritetskvinder udgjorde det første møde med det norske socialsystem.

Yderligere konkluderer Rachel Paul, at overgreb mod kvinder er en international foreteelse, hvorfor en opdeling af kvinder på krisecentre efter nationalitet vil være forkert.

I forbindelse med forslaget om etablering af ovennævnte krisecenter i Danmark anmodede man⁴⁹ et antal etniske minoritetskvinder om at fremkomme med deres opfattelse heraf.

Resultatet var, at de fleste etniske minoritetskvinder i Danmark fandt ideen decideret dårlig og uigennemtænkt, og at man ikke ønskede at bo på sådanne krisecentre. Frygten for ghettodannelser i krisecentre af denne art var gennemgående stor. Muligheden for at lære det danske sprog fandt man ville blive betydelig forringet i og med, at man alene ville færdes blandt udlændinge. Man mente, at samværet med danskere er et vigtigt element i integrationen i det danske samfund. Ikke mindst børnenes fremtid og uddannelse gjorde det vigtigt, at man søgte omgang med danskere.

På et seminar arrangeret af „Formidlingscentret for socialt arbejde” i efteråret 1997,⁵⁰ fremkom oplysninger om, at etniske minoritetskvinder i nogle tilfælde afvises fra landets krisecentre, fordi etniske minoritetskvinder anses for mere ressourcekrævende end danske kvinder.

Opfølgning på kvindeudvalgets delbetænkning I

Spørgsmålet om anvendelsen af krisecentre i forbindelse med etniske minoritetskvinder har tidligere været drøftet i Kvindeudvalgets delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling i Danmark (udenlandske kvinders retsstilling i forhold til udlændingeloven). Emnet blev behandlet i forbindelse med udvalgets drøftelser om rådgivnings- og støttemuligheder til voldsramte udenlandske kvinder.

⁴⁸ Rapporten med Rachel Pauls forskningsresultater er udkommet i april måned 1998

⁴⁹ Undersøgelsen blev foretaget af Britta Mogensen, LOKK

⁵⁰ "Formidlingscentret for socialt arbejde", som er en selvejende institution oprettet af Socialministeriet, afholdt i dagene 11. -12. november 1997 seminar om etniske minoritetskvinder og -børn på kvindekrisecentre. Kvindeudvalgets sekretariat deltog i seminaret

I den forbindelse fandt udvalget, at kvindelige, voldsramte asylansøgere i højere grad burde ligestilles med andre voldsramte kvinder. Udvalget fandt således, at myndighederne ved placeringen af kvindelige asylansøgere i asylcentre bør være opmærksomme på, at kvinder, der udsættes for vold, så vidt muligt bør flyttes til et kvindekrisecenter fremfor et andet asylcenter, hvis de ønsker det. Endvidere fandt udvalget, at disse kvinder i højere grad bør have mulighed for på lige fod med andre udenlandske, voldsramte kvinder at modtage rådgivning om deres rettigheder m.v.

Disse anbefalinger fra kvindeudvalgets delbetænkning er blevet behandlet særskilt og uafhængigt af denne betænkning i en rapport fra arbejdsgruppen vedrørende opfølgning på kvindeudvalgets delbetænkning I (voldsramte etniske minoritetskvinder), som Udlændingestyrelsen udgav i maj 1997.

Det fremgår af arbejdsgruppens rapport⁵¹, at arbejdsgruppen på baggrund af drøftelser med Udlændingestyrelsen, Dansk Røde Kors' Asylafdeling og med LOKK har noteret sig, at mange voldsramte asylsøgende kvinder foretrækker indkvartering på kvindekrisecenter. Dette skyldes ifølge rapporten dels, at alternativ indkvartering på et andet asylcenter ikke frigør kvinderne for det pres, som de ofte er udsat for fra medlemmer af deres egen etniske gruppe, dels at de kun bor sammen med kvinder, der alle har det til fælles, at de er voldsramte, og endelig fordi et ophold på et kvindekrisecenter er fremmede for den integrationsproces, som mange af kvinderne ønsker.

Dansk Røde Kors har i den forbindelse givet udtryk for den opfattelse, at Røde Kors hidtil har gjort brug af kvindekrisecentre som alternativ indkvarteringsmulighed, og at Røde Kors om muligt fremover vil gøre øget brug heraf, idet Dansk Røde Kors havde noteret sig, at LOKK under drøftelserne tilkendegav, at medmindre der fremover fandt en væsentlig stigning i antallet af indkvarteringer sted, ville kvindekrisecentrene være i stand til at løfte denne opgave.

Udlændingestyrelsen har i den forbindelse tilkendegivet, at man er positivt indstillet over for indkvartering af voldsramte, asylansøgende kvinder på kvindekrisecentre og er rede til - som hidtil - at godkende indstillinger fra Dansk Røde Kors.

Børn af udenlandske mødre, der opholder sig på et krisecenter

Socialministeriet foretog i 1995 en undersøgelse af, i hvilket omfang børn blev medbragt på krisecentre m.v. i perioden 1. januar 1993 til 30. juni 1995. Undersøgelsens spørgeskema blev sendt til de kendte kvindekrisecentre og andre § 105-institutioner, i alt 99 institutioner. Heraf oplyste 51 krisecentre og § 105-institutioner, at de havde modtaget medfølgende børn i perioden 1993-95.

Undersøgelsen viste, at godt 3.000 børn årligt indlogeres på et kvindekrisecenter. For 75-80% af børnene er det oplyst, om moderen er dansk eller udenlandsk. Af disse børn havde mellem 1/4 og 1/3 en udenlandsk moder, jf. tabel 4 nedenfor.

⁵¹ Udlændingestyrelsen: Rapport vedrørende opfølgning på Kvindeudvalgets delbetænkning I vedrørende udenlandske voldsramte kvinder, maj 1997, s. 40 f.

I forhold til udlændinges andel af befolkningen er der tale om en meget høj frekvens. Selv hvis alle de mødre, der i undersøgelsen har uoplyst nationalitet, skulle vise sig at være danske, er børn af udenlandske mødre stærkt overrepræsenteret på centrene. Andelen af børn på krisecentre med udenlandsk mor er markant højere i København end i resten af landet. Udviklingen fra 1993 til 1995 viser endvidere en stigning i andelen af børn med udenlandsk mor.

Tabel 4.6.

Antal modtagne børn fordelt efter moderens nationalitet.

Mors nationalitet	Antal 1993	% 1993	Antal 1994	% 1994	Antal 1. halvår 1995	% 1. halvår 1995
Dansk	1.696	56	1.804 ~	58	927	55
Udenlandsk	668	22	687	22	450	27
Uoplyst	667	22	599	20	314	18
I alt	3.031	100	3.090	100	1.691	100

Anm.: I de tre undersøgelsesår har henholdsvis 40, 42 og 43 krisecentre og §105-institutioner (80 %) fordelt børnene efter moderens nationalitet.

Kilde: Socialministeriet: Rapport om Børn på krisecentre, september 1995.

4.3.3.4. Sundhedsplejerskernes område

Et yderligere område, som er af særlig relevans for etniske minoritetskvinder, er etableringen af forebyggende sundhedsordninger for børn og unge. Kontakten varetages af sundhedsplejersker, der først og fremmest møder kvinden i hjemmet.

Særligt vedrørende sundhedsplejerskernes arbejde skal det bemærkes, at disse personer endvidere kan betragtes som nøglepersoner i kraft af, at det er ved mødet med sundhedsplejerskerne, at de fleste etniske minoritetskvinder for første gang får kontakt til de sociale myndigheder i Danmark.⁵²

Retsgrundlaget for sundhedsplejerskernes virke fremgår af lov nr. 438 af 14. juni 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge.

Ifølge lovens § 1 skal kommuner og amtskommuner tilrettelægge forebyggende sundhedsordninger, som kan bidrage til at sikre børn og unge en sund opvækst og skabe gode forudsætninger for en sund voksentilværelse.

Ifølge lovens § 2, stk. 2, skal sundhedsplejerskens virksomhed i barnets første leveår normalt udøves ved besøg i hjemmet.

Det følger af § 10 i Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 928 af 5. december 1995 om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge, at sundhedsplejer-

⁵² Kilde: Ekperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

sken udover besøg i hjemmet i forhold til småbørn yder individuel rådgivning efter henvendelse, ligesom der kan tilbydes gruppeaktiviteter i form af f.eks. forældregrupper, temaaftener m.m.

Ifølge bekendtgørelsens § 12 skal børn som har særligt behov herfor endvidere tilbydes hjemmebesøg af sundhedsplejersken også efter det første leveår.

Sundhedsplejerskerne organiserer endvidere kvindegupper, mødregrupper samt vejlednings- og rådgivningsgrupper, hvor der foruden vejledning gives mulighed for, at kvinderne skaber kontakt til hinanden, jf. ovenfor om bekendtgørelsens § 12.⁵³

4.4. Særlige forhold for etniske minoritetskvinde inden for social- og sundhedsvæsenet

I forbindelse med drøftelser angående de barrierer, der eksisterer i relation til etniske minoritetskvinders kontakt til social- og sundhedsvæsenet, er der grund til indledningsvis at se på, hvilke uddannelsesmæssige forudsætninger disse medarbejdere har for at arbejde med personer med en anden kulturel baggrund end deres egen.

4.4.1. De forskellige grupper af social- og sundhedsmedarbejdere

Nedenfor beskrives såvel grunduddannelse som efteruddannelsesstilbud for følgende forskellige faggrupper inden for social- og sundhedsvæsenet:

- Læger
- Sygeplejersker
- Social- og sundhedshjælpere og assistenter
- Socialrådgivere
- Pædagoger
- Sundhedsplejersker

- Psykologer

Nedennævnte oplysninger er modtaget fra Undervisningsministeriet.

4.4.1.1. Grunduddannelse

Uddannelse af læger

Lovgrundlaget for lægeuddannelsen er bekendtgørelse af lov om universiteter m.fl. nr. 334 af 27. maj 1993 samt bekendtgørelse nr. 514 af 28. juli 1986 om den lægevidenskabelige kandidatuddannelse.

Målet for den lægevidenskabelige kandidatuddannelser er på videnskabeligt grundlag at bibringe de studerende de forudsætninger inden for naturvidenskabelige, adfærds- og samfundsvidenskabelige fag, samt para-kliniske og kliniske

⁵³ Kilde: Ekperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og socialvæsenet

fag, der er nødvendige for efter afsluttet kandidateksamen at kunne bestride underordnede lægestillinger på tilfredsstillende måde med hensyn til viden, færdigheder og holdninger, herunder lægeetiske forhold.⁵⁴

Universiteterne fastsætter, jf. bekendtgørelsen om den lægevidenskabelige kandidatuddannelse, nærmere regler om uddannelsen i en studieordning, herunder mål og indhold for de enkelte fag samt det tidsmæssige omfang af de enkelte fag.

For så vidt angår sundhedspersonalets uddannelse på dette område kan det oplyses, at den eneste obligatoriske undervisning om kulturforståelse på medicinstudiet findes på faget "almen medicin". Undervisningen strækker sig over 3 timer og er placeret på det sidste semester i medicinstudiet, hvor de medicinstuderende er underkastet et meget hårdt arbejdspress, hvorfor undervisningen om kulturforståelse i praksis bliver nedprioriteret.⁵⁵

Herudover indeholder lærebogen i psykiatri "Klinisk psykiatri" et kapitel om transkulturel psykiatri, ligesom lærebogen "Klinisk socialmedicin" indeholder et afsnit på området.⁵⁶ I studie- og eksamensordningen for lægestudiet ved Københavns Universitet er tværkulturelle emner ikke udtrykkeligt nævnt.

Uddannelse af sygeplejersker

Lovgrundlaget er lovbekendtgørelse af 14. november 1990 om sygeplejersker samt bekendtgørelse nr. 143 af 2. marts 1990 om sygeplejerskeuddannelsen.

Formålet med uddannelsen til sygeplejerske er, jf. bekendtgørelsen om sygeplejerskeuddannelsen, at den studerende udvikler og tilegner sig personlige og faglige kvalifikationer til at udøve virksomhed som sygeplejerske. Den studerende skal endvidere erhverve forudsætninger for at samarbejde, for at forny sig fagligt i takt med den videnskabelige og samfundsmæssige udvikling samt for at udvikle sygeplejefaget.

Der er studieordninger af meget varierende karakter på hver af de 29 sygeplejerskoler i landet. I studieordningerne for de enkelte skoler indgår en beskrivelse af krav til etik m.m. De enkelte fag er opgjort med antal timer, mens det ikke konkret er opgjort, hvilke emner der undervises i, hvorfor det ikke umiddelbart er muligt at indkredse spørgsmålet om, i hvilket omfang der i sygeplejerskeuddannelsen undervises i kulturforståelse og kulturmødet.

Uddannelse af social- og sundhedshjælpere og assistenter

Lovgrundlaget for uddannelse af social- og sundhedsmedhjælpere finder man i "Lov om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser", jf. lovbekendtgørelse nr. 828 af 17. september 1996.

De grundlæggende social- og sundhedsuddannelser omfatter den 1-årige grunduddannelse til social- og sundhedshjælper og den 1½-årige overbygningsuddan-

⁵⁴ Kilde: Undervisningsministeriet

⁵⁵ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

⁵⁶ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

nelse til social- og sundhedsassistent. Uddannelserne er tilrettelagt som vekseluddannelser med skoleundervisning og praktikuddannelse i forholdet 1:2.

For unge, som kommer direkte fra folkeskolens 9. klasse og for andre unge, som har behov for det, tilrettelægges et indgangså, som består af områdefag, valgfag og mindst 1/3 praktik. Indgangsåret er ulønnet, mens eleverne på de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser oppebærer overenskomstmæssig løn (elevløn).

Optagelse til de grundlæggende social- og sundhedsuddannelser sker ved ansættelse i en primær- eller amtskommune. Skolerne er forpligtet til at optage de elever, der ansættes i primær- eller amtskommunerne. Der er oprettet skoler i alle amter således, at der i dag er 34 skoler eller skoleafdelinger over hele landet.

Der er i hvert amt oprettet en fællesbestyrelse for social- og sundhedsuddannelserne, bestående af repræsentanter fra amtskommuner, primærkommuner og personaleorganisationer, som overvåger dimensioneringen og forestår den samlede koordinering af elevansættelser. Ansvar for dimensioneringen af uddannelserne og for, at uddannelserne gennemføres i henhold til de centralt fastlagte regler, er decentralt placeret hos det enkelte amt med tilhørende kommuner i fællesskab.

I lov og bekendtgørelse om grundlæggende social- og sundhedsuddannelser er fastlagt centrale regler for uddannelserne, det vil sige rammer og mål for uddannelserne. Den konkrete udfyldelse af rammerne sker lokalt.

I uddannelserne indgår bl.a. følgende faggrupper - angivet i % af den obligatoriske skoleundervisning på henholdsvis grunduddannelsen og overbygningsuddannelsen:

- den kulturelle-aktivitetsfaglige gruppe - 20% og 10%
- den pædagogiske-psykologiske faggruppe - 20% og 15%
- den social- og samfunds-faglige gruppe - 20% og 10%

Uddannelse af socialrådgivere

Retsgrundlaget for uddannelse af socialrådgivere fremgår af "Lov om statens overtagelse af de sociale højskoler", jf. lovbekendtgørelse nr. 679 af 29. juli 1992 og bekendtgørelse nr. 720 af 30. juli 1996 om socialrådgiveruddannelsen, som senest er ændret den 8. december 1997.

Emnerne kulturforståelse og håndtering af kulturmødet er ikke direkte nævnt i bekendtgørelsen om socialrådgiveruddannelsen, men kulturforståelse indgår som en del af de kvalifikationer, den studerende skal opnå, jf. formålsbestemmelsen i bekendtgørelsens § 1. Bekendtgørelsen indeholder ikke bestemmelser om,

hvorledes formålet med uddannelsen konkret skal udmøntes i uddannelsen. I uddannelsen indgår 4 obligatoriske socialfaglige hovedområder, men herudover tilrettelægges uddannelsens indhold lokalt, dvs. i en studieordning.

For så vidt angår uddannelsen af socialrådgivere, kan det nævnes, at der i løbet af det 3-årige uddannelsesforløb for socialrådgivere ikke indgår noget obligatorisk kursus eller anden undervisning i kulturforståelse.

Uddannelse af pædagoger

Retsgrundlaget for uddannelse af pædagoger fremgår af lovebekendtgørelse nr. 796 af 3. september 1996 om uddannelse af pædagoger, samt bekendtgørelse nr. 930 af 8. december 1997.

Pædagogbegrebet dækker over social-, børnehave- og fritidspædagoger.

I uddannelsesbekendtgørelsens formålsbestemmelse er det fastsat, at den studerende skal tilegne sig forudsætninger for gennem arbejdet som pædagog "at kunne fastholde, formidle og udvikle kulturelle værdier, også i forhold til mennesker med en anden sproglig og kulturel baggrund".

Den studerende skal tilegne sig viden inden for pædagogik, psykologi, social- og sundhedsområdet, aktivitets- og kulturfaglige områder samt kommunikation, organisation og ledelse.

Bekendtgørelsen indeholder imidlertid ikke noget om, hvordan dette formål udmøntes konkret i seminariets undervisning. Uddannelsens indhold fastlægges lokalt, primært gennem studieordningen, og undervisningen på de 32 pædagogseminarier har således ikke samme indhold.

Af studieordningen for Højvangsseminariets pædagoguddannelse, 1995, fremgår følgende:

Inden for faget psykologi arbejdes bl.a. med tværkulturel psykologi. Inden for sundhedsfag arbejdes bl.a. med skiftende tiders og forskellige kulturers opfattelse af sundhed og sygdom og sygdom og sundhed i forskellige befolkningsgrupper - herunder særligt udsatte grupper i befolkningen. I faget dansk er målet, at den studerende bl.a. erhverver sig indsigt i brug af sprog og andre udtryk hos mennesker på forskellige udviklingstrin eller i forskellige kulturer og opnår færdighed i at anvende denne i pædagogisk arbejde.

Undervisningsministeriet har taget initiativ til et ét-årigt "Forberedelseskursus for indvandrere og flygtninge", der kan udbydes af pædagog- og lærerseminarier efter ansøgning til ministeriet. Kurset udbydes i 96/97 på i alt 7 pædagog- og lærerseminarier og har til formål at give kursisterne tilstrækkelig sproglig, kul-

turel og videnskabelig baggrund for at kunne søge optagelse på pædagog- og læreruddannelsen.

Uddannelse af sundhedsplejersker

Det sygeplejefaglige diplomstudium til sundhedsplejerske er reguleret i Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 787 af 29. august 1994 om videreuddannelse for sygeplejersker, der har hjemmel i Lov nr. 1137 af 22. december 1993 om sundhedspersonalets videreuddannelse m.v.

Formålet med uddannelsen er, at den studerende gennem videregående studier i teori og praksis bliver i stand til dels at varetage sundhedsfremmende og sygdomsforebyggende opgaver i relation til det enkelte menneske, familier, grupper og lokalsamfund; dels at koordinere sundhedsplejerskearbejdet med andre relevante faggruppers indsats, under hensyntagen til lokalbefolkningens ønsker og behov samt en hensigtsmæssig ressourceanvendelse; og endelig at medvirke til en fortsat kvalitativ udvikling af sundhedsplejen.

Adgangsbetingelserne er dansk autorisation som sygeplejerske samt 8 måneders praksis i pædiatrisk sygepleje og 4 måneders praksis i hjemmesygepleje. Praksis skal ligge inden for de sidste 5 år.

Uddannelsen er 1-årig (2 semestre) og finder sted ved Danmarks Sygeplejerskehøjskole ved Aarhus Universitets afdelinger i Aarhus og i København.

Første semester er fælles for de tre diplomstudieretninger og for kandidatstudiet. På andet semester undervises på diplomstudiet i sundhedspleje i sundhedsplejerskearbejdets praksis, sygeplejepædagogik samt sundhedsplejerskearbejdets organisation og administration. Sundhedsplejerskearbejdets praksis indeholder et 6 lektioners forelæsningsmodul om familier med fremmed kulturbaggrund. Undervisningen varetages af kultursociolog, Ph.d., Mehmet Ümet Necef fra Odense Universitet.

Herudover inddrages tværkulturelle problematikker i mindre omfang i de øvrige discipliner, ligesom nogle studerende vælger at skrive eksamensopgave med fokus på kulturmødet. Som eksempler på eksamensopgaver kan nævnes "Tværkulturel sundhedspleje" og "Sundhedsplejerskens rolle i kulturmødet med vietnamesiske flygtninge med fokus på problemer i forbindelse med graviditet, fødsel og barsel".

Uddannelse af psykologer

Lovgrundlaget for uddannelse af psykologer er lov om Universiteter m.fl. (Universitetsloven), lov bekendtgørelse nr. 334 af 27. maj 1993 samt bekendtgørelse nr. 695 af 21. juli 1994 om uddannelser i psykologi på universiteterne.

Formålet med de psykologiske uddannelser er, jf. bekendtgørelsen om uddannelser i psykologi på universiteterne, at kvalificere de studerende til, på baggrund af videnskabelige kundskaber og metodiske færdigheder inden for psykologien, at varetage og videreudvikle psykologiarbejde, herunder forsknings- og udviklingsarbejde, i offentlige og private institutioner og virksomheder samt i selvstændig praksis.

For bacheloruddannelsen er formålet, jf. samme bekendtgørelse, at give de studerende grundlæggende kendskab til psykologi, herunder udviklings-psykologien samt elementær indføring i anvendt psykologi, forskningsmetode og psykologiformidling, og grundlæggende kvalifikationer til erhvervsmæssig beskæftigelse og for påbegyndelse af en kandidatuddannelse.

I studieordninger for henholdsvis bachelor og kandidatuddannelserne fastsættes hvilke uddannelseselementer uddannelsen omfatter, rækkefølgen for gennemførelsen, nærmere regler for obligatoriske øvelser og skriftlige opgaver samt for udarbejdelse af speciale på kandidatuddannelsen.

I studieordning og vejledning for den psykologiske kandidatuddannelse for den psykologiske kandidatuddannelse ved Århus Universitet er tværkulturelle emner ikke udtrykkeligt nævnt.

4.4.2. Efteruddannelse

Nedenfor gennemgås relevante efteruddannelser for de ovennævnte uddannelser. Det bemærkes generelt, at der ikke er tilrettelagt centrale organiserede efteruddannelses tiltag inden for de enkelte uddannelsesinstitutioner.

Særligt vedrørende efteruddannelse af sundhedspersonale

For så vidt angår efteruddannelse af sundhedspersonale arrangeres der i stedet forskellige kurser for denne gruppe med udgangspunkt i de enkelte arbejdspladser. Kurserne iværksættes hovedsageligt efter privat initiativ på de enkelte hospitaler og blandt begrænsede grupper.⁵⁷

Efteruddannelse af sundhedspersonale henhører under amterne. Udvalget har derfor foretaget en høring af Amtsrådsforeningen med henblik på at få kortlagt omfanget af sundhedspersonalets deltagelse i efteruddannelseskurser i kulturforståelse m.v.

Der er ikke noget samlet overblik over, i hvilket omfang sundhedspersonalet deltager i efteruddannelse om kulturforståelse m.m. Amtsrådsforeningen har derfor foretaget en høring af Århus Amt, Dansk Sygeplejeråd og Lægeforeningen med henblik på at få klarlagt, hvilke kursustilbud der er på området.

Århus Amts uddannelsesafdeling har oplyst, at emner som fremmede kulturer i sygehusvæsenet, kulturelt bestemte sygdomsopfattelser og egne oplevelser af

⁵⁷ Kilde: Ekperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

mødet med fremmede kulturer er indflettet i moduler af 1-1½ dags varighed i efteruddannelsestilbud til forskellige grupper (sygeplejersker, læger, social- og sundhedsassistenter, ergofysioterapeuter osv.).

Der er aftalt en temadag for sygehjælpere om samme emner. Desuden er der indlagt V2 dag om emneområdet i portørernes grunduddannelse, som er ganske kort (2-4 uger). Det vides ikke, i hvor høj grad kurserne drejer sig om problemstillinger i forhold til kvinder, men det formodes at være en væsentlig del, da det ofte er kvinderne, der har kontakten til sundhedsvæsenet.

Uddannelsesafdelingen i Århus Amt har netop udviklet et kursus vedrørende etniske minoritetsgrupper, som skal være et tilbud til sygehuspersonale, gymnasielærere, institutionspersonale og andre amtsansatte, som har kontakt med etniske minoritetsgrupper. Dette kursus består af følgende 5 moduler:

- 1 uge i "marken", internat i Tunesien
- 3-4 dage i et andet nordisk land for at få deres synsvinkel
- 3 moduler af varierende længde, hvor man arbejder med projekter på egen arbejdsplads med supervision af konsulenter

Projektet er færdigudviklet, men der arbejdes fortsat på at fremskaffe det finansielle grundlag for afholdelsen af kurset.

Århus Amts uddannelsesafdeling har endvidere oplyst, at afdelingen har tilknyttet en udviklingskonsulent med etniske problemstillinger som speciale.

Dansk Sygeplejeråd og Lægeforeningen har oplyst, at der afholdes kurser både på landsplan, decentralt i de lokale kredse og i sygeplejerskernes faglige sammenslutninger om problemstillinger omkring etniske minoritetskvinder. Lægeforeningens kurser vedrører både hospitalslæger og praktiserende læger.

For andre faggrupper kan det nævnes, at der inden for HKs område (dvs. for lægesekretærer) er ved at blive udviklet et kursus i "Kulturforståelse" for administrative medarbejdere inden for det offentlige område. Kurset har en varighed på 3 dage og skal udvikles af Forvaltningshøjskolen i samarbejde med Mellemfolkeligt Samvirke. Det tilrettelægges som et AMU-kursus under Arbejdsministeriet.

Tilsvarende er der et kursus for social- og sundhedsassistenter under udvikling i AMU-regi om "at arbejde med indvandrere og flygtninge".

Særligt vedrørende efteruddannelse af socialrådgivere

Efteruddannelse af socialrådgivere udbydes under åben uddannelse eller som indtægtsdækket virksomhed af de sociale højskoler.

Socialrådgivere har endvidere mulighed for via de sociale højskoler og andre efteruddannelsessteder at følge efteruddannelseskurser i bl.a. kulturforståelse.⁵⁸

Der er imidlertid fortsat et stort behov for yderligere kurser for socialrådgivere i kulturforståelse og håndtering af kulturmødet. I den forbindelse vil et vigtigt redskab være en uddannelse af socialrådgivere i deres egen danske baggrund, idet en sådan indsigt vil være af stor nytte ved mødet med andre kulturer.⁵⁹

Den Sociale Højskole i København tilbyder efteruddannelseskurser i revalidering af etniske minoriteter samt i socialt arbejde med vanskeligt stillede minoritetsbørn og deres familier.

Flere kommuner sender hvert år medarbejdere på kurser og temadage, hvor de undervises i forståelse for fremmede kulturer, og hvorledes man håndterer kulturmødet. Sådanne kurser arrangeres af Dansk Flygtningehjælps eksterne kursusvirksomhed, de sociale højskoler m.v.⁶⁰

I Københavns Kommune er der etableret grundkurser om arbejdet med indvandrere og flygtninge. Efter at have fulgt grundkurset får socialmedarbejderne mulighed for at tage en overbygning inden for særlige områder. Undervisningen foregår på tværs af faggrænser og forestås primært af undervisere fra de etniske minoriteter.⁶¹

Københavns kommune har endvidere i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp etableret temadage om enkelte flygtningegrupper. Der har således været afholdt temadag om de bosniske flygtninge, og der vil blive afholdt endnu en temadag om somaliske flygtninge.

Den Sociale Højskole i København udbyder kurser i "Socialt arbejde med vanskeligt stillede etniske minoritetsbørn og deres familier" samt i "Revalidering af etniske minoritetsborgere".⁶²

Særligt vedrørende efteruddannelse af pædagoger

Efteruddannelse af pædagoger udbydes som kurser af pædagogseminarierne (og andre uddannelsesinstitutioner) som åben uddannelse eller eventuelt som indtægtsdækket virksomhed, men også bl.a. af arbejdsmarkedets parter. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke kan fremskaffe oplysninger om omfang og indhold af efteruddannelseskurser for pædagoger uden at foretage en omfattende undersøgelse hos alle kursusudbydere.

Særligt vedrørende efteruddannelse af psykologer

Med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang efteruddannelse af psykologer omhandler tværkulturelle emner, har Undervisningsministeriet oplyst, at man ikke har oplysninger herom.

⁵⁸ Kilde: Ekperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁵⁹ Kilde: Ekperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁶⁰ Kilde: Ekperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁶¹ Kilde: Ekperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁶² Den Sociale Højskole i København: "Efteruddannelse 1998".

Dansk Psykologforening udbyder kursus i interkulturel børnepsykologisk undersøgelse og vurdering.⁶³

4.4.3. Særlige uddannelsesstilbud

Det kan endvidere nævnes, at Sundhedskomiteen⁶⁴ i foråret 1996 nedsatte et "Udvalg vedrørende etniske minoriteter". Af kommissoriet for udvalget fremgår, at udvalget har til formål at følge og vurdere de eventuelle særlige problemer, som kan opstå, når mennesker med en anden kulturbaggrund møder den danske lægekultur.

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at udvalget skal fungere som rådgiver for Lægeforeningen, men kan også udarbejde forslag til aktiviteter, som kan afhjælpe eventuelle problemområder.

Udvalget skal ifølge kommissoriet omfatte følgende arbejdsområder:

- Sprogbarrieren, herunder lægernes tolkeanvendelse
- Påpegning af eventuelle forskelle på sygelighed baseret på etnicitet
- KulturbARRIEREN, herunder lægernes håndtering af denne

Udvalget har hidtil koncentreret sig om spørgsmålet om tolkeanvendelsen samt drøftet/kommenteret interne retningslinjer udstedt af Lægeforeningen. Der vil inden for den nærmeste fremtid blive udgivet en artikel udarbejdet af udvalget i Ugeskrift for Læger.

Odense Universitets humanistiske fakultet udbyder uddannelser i mellemøstlige forhold og i generelle indvandrerforhold under åben uddannelse som et 1-årigt sidefag (2-årigt deltidstudium).⁶⁵

Uddannelsen i mellemøststudier tilsigter først og fremmest at give de studerende en bred introduktion til historiske, kulturelle, sociale, økonomiske og religiøse forhold i det moderne Mellemøsten. Det fremgår af fagets studieordning⁶⁶, at "studiet har til formål at give en omfattende og målrettet viden om Mellemøstens nutidige samfunds- og kulturforhold, således at den studerende får overblik over og indsigt i væsentlige problemstillinger, der er og har været med til at forme Mellemøsten og de forandringsprocesser, som kendetegner regionen ved indgangen til det 21. århundrede."

Uddannelsen i indvandrerstudier henvender sig til alle, der er interesserede i på et videnskabeligt grundlag at etablere en samlet forståelse af hele det problemkompleks, der knytter sig til indvandring, sprogskifte, globale folkevandringer, kultursammenstød, flerkulturelle samfund, integrationspolitik m.v. Det angives i fagets studieordning, at studiet navnlig henvender sig til "de mange og forskellige faggrupper i social- og sundhedssektoren, i folkeskolen, gymnasierne, de fol-

⁶³ Dansk Psykologforening; "Kurser 1998"

⁶⁴ Sundhedskomiteen består af 15 læger, -embeds, privatpraktiserende og hospitalslæger. Sundhedskomiteen er nedsat under Lægeforeningens hovedbestyrelse, og skal bearbejde problemstillinger fremkommet i bestyrelsen. 7 ud af de 15 læger er formænd for et af de af Sundhedskomiteen nedsatte underudvalg. Disse underudvalg behandler spørgsmål vedr. AIDS, børn, psykiatri, ældre, sundhedsformidling, miljø og etniske minoriteter.

kelige oplysningsforbund, Dansk Flygtningehjælp o.s.v., der er i direkte kontakt med flygtninge og indvandrere i deres daglige arbejde, eller som administrerer den danske flygtninge og indvandrerpolitik."⁶⁷

4.4.4. Etniske minoritetskvinders kendskab til social- og sundhedsvæsenet i Danmark

4.4.4.1. Etniske minoritetskvinder med flygtningebaggrund

I forbindelse med det særlige integrationsprogram for flygtninge på 18 måneder undervises flygtninge om forskellige forhold i det danske samfund, herunder om anvendelsen af social- og sundhedsvæsenet i Danmark.

Dansk Flygtningehjælp uddeler endvidere skriftligt vejledende materiale til flygtningene om social- og sundhedsvæsenet i Danmark om blandt andet sundhedsspørgsmål - hvordan sundhedssystemet er opbygget, og hvortil man retter henvendelse i tilfælde af sygdom. Pjecerne er oversat til de relevante sprog i forhold til de nuværende flygtningernationaliteter. Tilsvarende materiale eksisterer også inden for andre områder, såsom arbejdsmarkedsspørgsmål, uddannelse m.v.

Hertil kommer, at nogle kommuner arrangerer kurser, hvor flygtningene informeres om de lokale forhold i kommunen. På disse kurser gives flygtningene endvidere mulighed for at skabe en kontakt til hinanden, således at de har mulighed for at hjælpe hinanden med eventuelle problemer ved kontakt til myndighederne.

4.4.4.2. Etniske minoritetskvinder med indvandrerbaggrund

Indvandrerkvinderne indgår imidlertid ikke i Dansk Flygtningehjælps integrationsprogram og modtager således ikke den samme undervisning i det danske social- og sundhedssystem som flygtningekvinderne.

For nye indvandrerkvinder, der kommer til Danmark som led i familiesammenføring efter udlændingelovens regler herom, findes der ingen organiseret information om social- og sundhedsvæsenet i Danmark. Denne gruppe er i stedet henvist til at opnå denne information fra deres familie og bekendte her i landet, indvandrerorganisationer m.v.⁶⁸

Det skal dog bemærkes, at kommunerne har en generel rådgivningsforpligtelse ved mødet med etniske minoritetskvinder, herunder rådgivning om kvindernes rettigheder og pligter i det danske samfund.

4.4.4.3. Oplysning om tilbud på sundhedsområdet

Der er generelt meget få tilbud om oplysning om og undervisning på sundhedsområdet for etniske minoritetskvinder. De eksisterende tilbud er i form af lokale, private initiativer, hvorfor undervisningen får en noget tilfældig karakter og kun

⁶⁷ Odense Universitet: Studieordning for faget Indvandrerstudier 1997, side 1

⁶⁸ Kilde: Eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

tilbydes nogle få kvinder med etnisk minoritetsbaggrund.⁶⁹ Det tilsvarende gælder for kvinder med dansk baggrund, men her er kulturen m.v. bekendt.

Sundhedsplejerskerne har vist sig at have stor betydning for etniske minoriteters viden, ikke kun om deres børn, men også om det danske samfund generelt/kulturformidling.⁷⁰

Endvidere har Sundhedsdirektoratet i Københavns Kommune udarbejdet bånd og pjecer om sygesikringen og dens indhold i Danmark. Disse brugervejledninger fås på flere sprog - på tyrkisk, arabisk og urdu. Båndet fås på kurdisk.

Generelt er det indtrykket, at etniske minoritetskvinder efterlyser flere grundlæggende oplysninger om deres rettigheder og pligter som borgere i det danske samfund, således at de kan opnå en bedre forståelse af, hvorledes det danske samfund fungerer.⁷¹

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke personer, der mest hensigtsmæssigt vil kunne videreformidle information om det danske samfund til etniske minoritetskvinder, kan der være fordele forbundet med at gøre anvendelse af personer med en anden etnisk baggrund end dansk, der har erfaring med, hvorledes det danske samfund fungerer.⁷²

Herved formindskes dels risikoen for sproglige misforståelser, dels bemærker disse personer elementer i det danske samfund, som personer med dansk baggrund måske ikke i lige så høj grad er opmærksom på.⁷³

Dansk Flygtningehjælp har over for udvalget oplyst, at Flygtningehjælpen lægger vægt på så vidt muligt at ansætte personer med en anden etnisk baggrund end dansk, såsom fritids- og kulturmedarbejdere og socialrådgivere.⁷⁴

4.5. Kulturbaserede barrierer

Det er ikke udelukkende sproglige vanskeligheder og manglende uddannelse og viden, som skaber barrierer i etniske minoritetskvinders forhold til social- og sundhedsvæsenet. Kulturbaserede forskelle mellem etniske minoritetskvinder og de sundheds- og socialmedarbejdere, som kvinderne møder, spiller tillige en stor rolle.

Ofte fremhæves det, at der ved mødet med etniske minoriteter i mange tilfælde fokuseres for meget på kulturforskelle, hvilket kan blokere (yderligere) for en konstruktiv løsning af det konkrete problem. Kulturforskelle bruges således ofte som en meget nærliggende forklaring på de sammenstød og problemer, der kan opstå ved mødet mellem offentlige myndigheder på den ene side og personer af anden etnisk herkomst end dansk på den anden side. Et vigtigt udgangspunkt i mødet med flygtninge og indvandrere er at gå ind i mødet med en forventning om

⁶⁹ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁷⁰ Kirsten Just Jeppesen: Minoriteter og det sociale system, Socialforskningsinstituttet 1994, s. 25

⁷¹ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske kvinder og socialvæsenet

⁷² "Hot-line Migranterkvinder" yder telefonisk rådgivning til etniske minoritetskvinder, tirsdage mellem kl. 17-20 på telefon nr. 35 84 11 25.

⁷³ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske kvinder og socialvæsenet

at møde et individ og ikke et færdigt kulturprodukt. Mens åbenhed, indlevelse og kendskab til kulturelle nøglebegreber er nyttige forhold at inddrage i kommunikationen med folk fra andre kulturer, kan en for kraftig fokusering på disse kulturforskelle føre til en misvisende opfattelse af problemernes årsag og bremse en mere nuanceret forståelse af indvandrere og flygtninge som enkeltindivider.⁷⁵

Som behandler eller myndighedsperson, der har kontakt til etniske minoritetskvinder, risikerer man derfor ved en for kraftig fokusering på kulturforskellene en blokering af den professionelle faglighed, hvorved udgangspunktet ikke kommer til at ligge i den enkeltes konkrete sociale og økonomiske virkelighed sammenholdt med de muligheder og begrænsninger, der ligger i en dansk sammenhæng. Det er derfor vigtigt at være varsom med påvirkning af kulturelle stereotyper og forhåndsantagelser i forhold til det givne problem og i stedet undersøge, på hvilket niveau i udlændingens situation problemet ligger: det almenmenneskelige, det kulturspecifikke eller det individuelle.⁷⁶ Særligt når mødet angår etniske minoritetskvinder, er det vigtigt at være yderst påpasselig, da denne gruppe ofte og i særlig grad synes at blive opfattet ud fra en række færdige stereotyper og fordomme omkring deres viljeløse underlæggelse af et patriarkalsk system osv.

I relation til etniske minoritetskvinder bør det endvidere holdes for øje, at man ikke alene er nødt til at skelne mellem nationaliteter, men ofte også mellem generation, social klasse, om man kommer fra landet eller byen, religion, m.v., idet kvindernes forudsætninger for at fungere i det danske samfund således i flere henseender vil være forskellige.

Den største gruppe af etniske minoritetskvinder i Danmark med en sociokulturel baggrund, der adskiller sig fra den danske, er de tyrkiske kvinder. Generationskøftens særlige betydning belyses derfor nedenfor ved at anvende de tyrkiske kvinder som eksempel.⁷⁷ Dette kan dog også være gældende for så vidt angår andre grupper af etniske minoritetskvinder.

Den første gruppe er de tyrkiske kvinder, der kom til Danmark i begyndelsen eller midten af 70'erne, der betegnes som førstegenerationskvinder. For disse kvinder var mødet med det danske samfund og den tilhørende kultur i mange tilfælde et chok, da den på stort set alle områder adskilte sig fra det, kvinderne kendte. Det drejer sig bl.a. om den frie kønsmoral, et statsapparat, der griber ind og regulerer på områder, der i deres hjemland betragtes som familiens absolutte privatsfære, danskernes forhold til religion m.v. For disse første generationskvinder er tilværelsen i Danmark ofte blevet mere isoleret, end den var i hjemlandet, med deraf følgende sprogproblemer, konflikter i relation til mand og børn, arbejdsløshed m.v.⁷⁸

For denne gruppe gælder endvidere, at mange kun kom for at arbejde i kortere perioder som gæstearbejdere.

⁷⁵ Dansk Flygtningehjælp m.fl.: Flygtninge og indvandrere i kommunen - Facts og forståelse, 1995, side 36

⁷⁶ Ibid. side 36

⁷⁷ Charlotte Hamburger: Assimilation eller integration ? Politica 1989, s. 17

⁷⁸ Ibid.

Situationen for de såkaldte andengenerationskvinder af tyrkisk oprindelse, der enten er født i Danmark eller er kommet til Danmark som ganske små, er meget forskellig fra deres mødres. Deres kontakt til det danske samfund er langt større, hvorfor de ofte støder på konflikter mellem danske og hjemlandets normer og værdier, der udspiller sig i relation til skole, forældre, ægteskab m.v.

De unge familiesammenførte kvinder, som i dag kommer til Danmark direkte fra Tyrkiet i forbindelse med et ægteskab med en tyrkisk indvandrer, udgør en gruppe med specielle konfliktområder. Ligesom for førstegenerationskvinderne er deres kontakt til det danske samfund meget sporadisk, og de støder ofte på de samme problemer med hensyn til isolation og sprog vanskeligheder. Derudover kan disse kvinder befinde sig i en paradoksalt konflikt mellem de værdier og normer, der i dag gør sig gældende i deres hjemland, og som for et land som Tyrkiet mere og mere ligner de danske og andre vesteuropæiske lande, og det normsæt, der herskede i deres hjemland for 20-30 år siden. Mange af de voksne tyrkiske førstegenerationsindvandrere forsøger at genetablere, fastholde og forstærke den kultur og de normer og værdier, der karakteriserede deres hjemland i 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne, og det kan være disse normer, som svigerdøtrene skal indordne sig under, når de kommer til Danmark. For disse kvinder vil immigrationen til Danmark opleves som et klart tilbageskridt, og de vil derfor befinde sig i en dobbelt kulturkonflikt, dels mellem de normsæt, de selv er opdraget med, og de normer, der hersker i visse indvandrersamfund i Danmark, dels mellem samme indvandrerkultur og den danske kultur.

Endelig er der ifølge Charlotte Hamburgers undersøgelse en gruppe, som kan defineres som tredjegenerationskvinderne, som er født og opvokset i Danmark, og hvor enten begge eller en af forældrene er født og opvokset i Danmark, men har en anden etnisk baggrund end den danske. De fleste af disse piger er endnu meget unge, og det er derfor usikkert, hvilke problemer de vil støde på i det danske samfund, men da førstegenerationskvindens problemer ofte ses at gå i arv til anden generation, kan man frygte en videre arvtagelse af problemerne til den tredje generation i en eller anden form, hvis de forbliver uløst.

Som belyst ovenfor spiller ikke alene den nationale og den kulturelle baggrund en rolle i forholdet mellem etniske minoritetskvinder og det danske social- og sundhedsvæsen. Generationsspørgsmålet kan også have stor betydning for, hvorledes den enkelte etniske minoritetskvinde forholder sig til og fungerer i det danske samfund. Yderligere ændrer det danske samfund sig konstant, hvorfor det kan være "svært at følge med."

Visse overordnede forhold af kulturel relevans kan imidlertid i større eller mindre grad bidrage til en beskrivelse af etniske minoritetskvinders anvendelse af den danske social- og sundhedssektor. Disse forhold kan inddeles på følgende måde og vil blive nærmere beskrevet i afsnit 4.5.1. - 4.5.5. nedenfor.

- Social- og sundhedssektorens kultur, arbejdsform og holdning til etniske minoritetskvinder
- Etniske minoritetskvinders holdning til sociale foranstaltninger
- Adfærdsnormer af betydning for kvindernes anvendelse af social- og sundhedsvæsenet
- Autoritetsmønstre og familiens betydning
- Etniske minoritetskvinders sundheds- og sygdomsforståelse

4.5.1. Social- og sundhedssektorens kultur, arbejdsform og holdning til etniske minoritetskvinder

Ved mødet mellem etniske minoritetskvinder og sundheds- og socialmedarbejderne spiller disse medarbejderes holdning til etniske minoritetskvinder en stor rolle.

Sundhedsvæsenet

En opdeling af sundhedsmedarbejderes syn på etniske minoritetskvinder kan tage udgangspunkt i følgende grupper⁷⁹:

- 1) Behandlere/plejere, der mener, at "de må blive som os", hvilket nogle etniske minoritetskvinder muligvis opfatter som udtryk for racisme. Det vil ofte være personer, der er trætte af og irriterede over de problemer, der kan opstå i forbindelse med behandlingen af etniske minoritetskvinder. Etniske minoritetskvinder føler sig generelt utrygge ved denne gruppe.
- 2) Behandlere/plejere, der synes "det er synd" for etniske minoritetskvinder. Disse personer er ofte karakteriseret ved, at de har vanskeligt ved at sætte grænser og har en tendens til at behandle etniske minoritetskvinder som børn.
- 3) Behandlere/plejere, der behandler kvinderne meget individuelt. Denne gruppe har et mere afklaret forhold til egne grænser, herunder hvilke krav de er villige til at imødekomme fra patientens side. Det er denne gruppe, etniske minoritetskvinder klart foretrækker.

En del af sundhedsmedarbejderne kan endvidere føle sig handlingslammede p.g.a. en manglende viden om etniske minoritetskvinders baggrund og derfor stille sig uforstående over for ønsker og krav fra etniske minoritetskvinders side. Det er i den forbindelse væsentligt og af stor betydning for gennemførelsen af behandlingen, at sundhedspersonalet er indstillet på at udvikle sig i takt med, at det møder andre kulturer og at det er mere fleksibelt i forhold til kvindernes ønsker.⁸⁰

Socialvæsenet

Særligt for så vidt angår mødet med socialvæsenet bemærkes, at mange af de metoder og principper, som socialmedarbejdere anvender over for kvinder med dansk baggrund, også kan finde anvendelse over for etniske minoritetskvinder.

⁷⁹ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

⁸⁰ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

Der er imidlertid blandt socialrådgivere en tendens til at glemme dette, når de står over for en person med en anden etnisk baggrund.⁸¹

Selv om udgangspunktet bør være, at de samme metoder og principper bør anvendes over for såvel personer med dansk baggrund som over for personer med en anden etnisk baggrund, bør socialrådgiveren dog være opmærksom på, at en samtale med en etnisk minoritetskvinde på nogle punkter adskiller sig fra en samtale med en dansk kvinde.⁸²

Som eksempel herpå kan nævnes, at etniske minoritetskvinder kan have et stort behov for at "se socialrådgiveren an" og få kendskab til socialrådgiverens personlige forhold, herunder familieforhold m.v. Socialmedarbejderen skal i sådanne situationer være opmærksom på, at det kan være nødvendigt at være mere åben over for etniske minoritetskvinder for at få opbygget et tillidsforhold til den etniske minoritetskvinde. Det er væsentligt, at der afsættes den nødvendige tid til disse indledende samtaler.⁸³

Social- og sundhedssektorens generelle kultur og arbejdsform spiller tillige en rolle i mødet mellem personalet og etniske minoritetskvinder.

I den forbindelse kan det nævnes, at der i det danske socialsystem tages udgangspunkt i og fokuseres meget på individet, og der sker derfor ikke i særlig høj grad inddragelse af familien, som spiller en helt anden og central rolle i mange etniske minoritetskvinders liv. Den manglende inddragelse af familien kan føre til, at kvinden ikke opnår den nødvendige støtte og opbakning fra familien, og at de sociale foranstaltninger derfor slår fejl.⁸⁴

Også i forbindelse med de sociale tiltag, som iværksættes over for kvinderne, er det væsentligt at være opmærksom på, at kvinderne ofte fungerer i en familiesammenhæng. Det kan f.eks. være uheldigt uden forudgående inddragelse af familien at sende en udenlandsk kvinde på kurser, hvor hun informeres om de danske samfundsforhold m.v., idet kvinden kan have vanskeligt ved at "komme igennem" over for f.eks. manden med de oplysninger, som hun har fået, eftersom manden ikke har deltaget i kurset.⁸⁵

Der har i den forbindelse været indhøstet gode erfaringer med de familiehøjskolemodeller, som Dansk Flygtningehjælp har etableret i samarbejde med Red Barnet. Modellen er dog rettet mod bestemte traumatiserede familier. Hele familien sendes på en uges ophold på højskolen, hvor der er tid til både samtale og undervisning. Eksempelvis tales der om, hvilke reaktionsmønstre forældrene kan forvente hos børnene, når de starter deres tilværelse i Danmark. Endvidere forberedes forældrene på, hvorledes de skal tage hånd om forskellige problemer, der kan opstå. Der er endvidere på højskolen mulighed for psykologbistand.⁸⁶

⁸¹ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁸² Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

⁸³ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁸⁴ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

100 ⁸⁵ Kilde: Interview med Frederiksberg Kommunes Flygtningegruppe

Socialsystemet er endvidere ofte baseret på, at etniske minoritetskvinder skal indsluses i det danske samfund så hurtigt som muligt. Hertil bemærkes, at etniske minoritetskvinder kan have behov for mere tid til at etablere sig i det nye land og i forhold til deres familie.⁸⁷

Ud fra de oplysninger, som udvalget har indhentet, er der grund til samlet at bemærke, at de problemer, som etniske minoritetskvinder møder i relation til socialvæsenet, ikke adskiller sig i nævneværdig grad fra de problemer, som andre mennesker, der er i kontakt med socialvæsenet, møder.

Problemerne forstørres imidlertid ofte og bliver mere udtalte, fordi kvinderne i forvejen er i en mere vanskelig situation, hvor de samtidig skal forholde sig til en anden kultur og et andet sprog.

Disse problemer kan dog efter de foreliggende oplysninger til en vis grad tænkes afhjulpet, hvis det sociale system er mere baseret på at skabe individuelle løsninger.⁸⁸

4.5.2. Etniske minoritetskvinders opfattelse af sociale foranstaltninger

Som nævnt indledningsvis under pkt. 4.5.1. er det tillige ved drøftelsen af etniske minoritetskvinders opfattelse af de sociale foranstaltninger væsentligt at være opmærksom på, hvilken kulturel og social baggrund disse kvinder har, idet kvindernes baggrund har en indvirkning på, hvorledes kvinderne ser på sociale foranstaltninger og brugen heraf.

Generelt kan det bemærkes, at mange etniske minoritetskvinder i Danmark ikke er vant til et offentligt social- og sundhedssystem i den udbyggede grad, som findes i Danmark.⁸⁹

Karakteristisk for disse kvinder er, at de samfund, som de stammer fra, har en pluralistisk sundheds- og sygdomsopfattelse, jf. nedenfor under pkt. 4.5.5., hvortil kommer, at kvinderne er vant til et andet sundhedssystem og en anden anvendelse af sundhedsvæsenet.

4.5.3. Adfærdsnormer af betydning for etniske minoritetskvinders anvendelse af social- og sundhedsvæsenet

Etniske minoritetskvinders kulturelle og sociale baggrund spiller endvidere en rolle i relation til, hvilke adfærdsnormer kvinderne er vant til og kan acceptere ved mødet med det danske social- og sundhedsvæsen.

Inden for sundhedsområdet nævnes ofte, at muslimske kvinder pga. deres religion ikke ønsker at gøre brug af mandlige læger. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ikke er religionen, men den traditionelle opfattelse blandt mange etniske minoritetskvinder og familier, der bevirker, at etniske minoritetskvinder foretrækker kvindelige læger.⁹⁰

⁸⁷ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁸⁸ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁸⁹ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

⁹⁰ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

Det er dog den generelle opfattelse, at den enkelte læges autoritet og fleksibilitet er mere afgørende end lægens køn.⁹¹

For så vidt angår adfærdsnormer kan der fra sundhedsområdet nævnes et eksempel. Ved indlæggelse på sygehuse kan de pårørende - især manden - have svært ved at acceptere, at en etnisk minoritetskvinde indlægges på en afdeling med personer af begge køn.⁹²

4.5.4. Autoritetsmønstre og familiens betydning

I nogle etniske minoritetsfamilier spiller selve familien, herunder familiens autoritetsmønstre, en stor rolle.

Det er vigtigt, at sundheds- og socialmedarbejderne er opmærksomme herpå, idet der i familien ofte er en "stærk" person med stor indflydelse på familien. Det er f.eks. på sundhedsområdet væsentligt og i nogle tilfælde af afgørende betydning for behandlingens gennemførelse, at man opnår denne stærke persons forståelse for situationen og behandlingen.⁹³

På socialområdet kan det nævnes, at det er væsentligt, at socialmedarbejderen med henblik på løsning af en kvindes problemer er opmærksom på væsentligheden af om muligt at inddrage hele familien i løsningen.⁹⁴

Det er over for udvalget oplyst, at spørgsmålet om autoritetsmønstrers betydning ikke nødvendigvis er sammenhængende med et patriarkalsk familiemønster og kvindens svage position. Tværtimod kan etniske minoritetskvinde, dog særligt svigermøderne, generelt have en meget stærk position inden for familien, men i forhold til det danske kvindesyn er der mange forhold, der synes at give kvinden en svag position.⁹⁵

Social- og sundhedsmedarbejdere skal have forståelse for, at den kvindefrigørelse, som de danske kvinder har været igennem i dette århundrede, ikke med ét kan ske for såkaldte traditionelle etniske minoritetsfamilier. Udgangspunktet for kontakten må derfor ofte være at gå i dialog med begge parter, men også skabe rum, hvor kvinderne kan mødes og diskutere deres situation inden for egne rækker. Den "svage" position, som kvinden eventuelt kan stå i, skyldes måske ukendskab til en række forhold i det nye land, hvorved hendes traditionelt stærke position i familien forringes.⁹⁶

Mandens mere markante håndhævelse af sin position, som særligt er fremtrædende i forbindelse med mandens og kvindens fælles optræden hos social- og sundhedsmyndigheder m.v., hvor det er manden, der fører ordet, kan også skyldes statustab i samfundet, som han kompenserer for ved at hævde sig udadtil over for ægtefællen, men også inden for hjemmets fire vægge. Baggrunden for mandens optræden kan også skyldes mandens kulturelle rolle i det samfund,

^{3 + 94} Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og sundhedsvæsenet

⁹⁵ Kilde: Dansk Flygtningehjælp, Den Centrale Integrationsafdeling

⁹⁶ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og socialvæsenet

hvorfra han kommer, idet det forventes af ham, at han fører ordet og taler på familiens vegne. Social- og sundhedsmedarbejderne bør så vidt muligt, i stedet for ukritisk altid ensidigt at støtte kvinden, forsøge at have en mere bred familie-mæssig indgangsvinkel til dette problem.⁹⁷

4.5.5. Etniske minoritetskvinders sundheds- og sygdomsforståelse

Mange etniske minoritetskvinder har en anden sundheds- og sygdomsopfattelse end den danske/vesteuropæiske opfattelse. Dette gælder såvel årsagen til sygdommen som helbredelsesmetoden.

Som eksempel kan nævnes somatisering, dvs. fremsættelse af en række klager over fysiske symptomer, som der ikke umiddelbart findes nogen påviselig årsag til. Somatisering kan være en kommunikationsform, dvs. en meddelelse til omverdenen om, at her behøves omsorg, pleje og hensyntagen. Somatiseringen kan dog også være begrundet i en manglende forståelse for, hvorledes kroppen fungerer.⁹⁸

Et andet element, som læger og andre behandlere bør være opmærksomme og forberedte på, er, at etniske minoritetskvinder ofte har en anden måde at give udtryk for deres smerter/følelser på, end danske kvinder har. Der er ofte tale om en meget stærkere og mere udadvendt udtryksform, som kan være ukendt og derfor skræmmende og svært håndterlig for den pågældende behandler/plejer, især hvis denne er uerfaren i forhold til behandling af etniske minoritetskvinder.⁹⁹

Kender den enkelte behandler kvindens baggrund og sygdomsforståelse, vil det lette vejledningen, da vedkommende i givet fald er opmærksom på de forudsætninger, der skal arbejdes ud fra, og behandleren vil dermed have lettere ved at indrette behandlingen på en sådan måde, at den mest hensigtsmæssige gennemførelse opnås.

For så vidt angår sundhedsopfattelsen kan der være forskel på, hvad der opfattes som sundt. Det kan bl.a. være tilfældet med kost og spisevaner. Et eksempel er, at ordineret medicin ikke indtages, fordi familien mener, at medicinen bringer uorden i kroppens rette balance mellem "kolde" og "varme" fødemidler.¹⁰⁰

Næsten samtlige undersøgelser, der beskæftiger sig med sundhedsplejersker og etniske minoriteter peger på, at sundhedsplejerskerne er afgørende nøglepersoner i de etniske minoriteters møde med social- og sundhedssystemet. Dels fordi de fleste familier har kontakt med en sundhedsplejerske, dels fordi sundhedsplejerskerne kommer i hjemmene og dermed bedre kan forstå etniske minoritetskvinders forudsætninger. Ofte er sundhedsplejersken også den vigtigste kontakt, som udenlandske mødre har til det danske samfund, og derfor vejleder sundhedsplejersken ofte ikke kun om børnene, men også om mange andre forhold for familien.¹⁰¹

⁹⁷ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

⁹⁸ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

⁹⁹ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet

¹⁰⁰ Kirsten Just Jeppesen: Minoriteter og det sociale system, Socialforskningsinstituttet 1994, s. 26

¹⁰¹ Inger Bruun: Dokumentation om indvandrere, nr. 2 1995, "Den flerkulturelle medarbejder på vej" s. 11

Særligt vedrørende sundhedsplejerskernes arbejde skal det bemærkes, at disse personer endvidere kan betragtes som nøglepersoner i kraft af, at det er ved mødet med sundhedsplejerskerne, at de fleste etniske minoritetskvinde for første gang møder det offentlige system i Danmark. Sundhedsplejerskerne skal besøge alle familier med små børn og besøgene kan udvides til mere regelmæssige besøg. I særlige tilfælde kan besøgene løbe i flere år - dette er dog yderst sjældent i praksis. Der henvises i øvrigt til afsnit 4.3.3.4.¹⁰²

I stedet for egentlige hjemmebesøg kan sundhedsplejerskerne endvidere organisere mødregrupper og vejlednings/rådgivningsgrupper, hvor der foruden vejledning gives mulighed for, at kvinderne skaber en kontakt til hinanden.

Det er over for udvalget oplyst, at når visse etniske minoritetskvinde ikke bruger sundhedssystemet, kan det endvidere antages at have sammenhæng med bl.a. følgende forhold ¹⁰³:

- ringe kendskab til det danske sundhedssystems holdninger, som systemets repræsentanter ikke er tilstrækkeligt gode til eller har forsømt at formulere
- manglende kendskab til det danske syn på sundhed - forholdet mellem fysisk, psykisk og social trivsel
- forudfattede holdninger til et vestligt sundhedssystem

Etniske minoritetskvindes sygdoms- og sundhedsopfattelse og holdning til det danske sundhedsvæsen sammenholdt med systemets holdning og indsigt medfører, at der er forskellige - måske modsatrettede - forventninger fra begge sider, patienten og systemet, hvilket skaber skuffelser og mistillid fra den ene side og manglende indsigt og forståelse fra den anden side.¹⁰⁴

Den i visse lande udbredte praksis med omskæring af pigebørn (infibulation) kan være et eksempel herpå. Omskæring af piger har en række helbredsmæssige risici som infektioner, stivkrampe og blodforgiftning. Selve indgrebet kan have dødelig udgang. Der kan desuden på længere sigt tilkomme komplikationer med vandladning, menstruation, keloid arvævsdannelse, cyster og fistler og kroniske betændelsestilstande som følge af ophobet urin og menstruationsblod.¹⁰⁵ Disse komplikationer kan endvidere medføre sterilitet.

Der er forsket meget lidt i de psykiske følger af kvindelig omskæring, men mange kvinders personlige beretninger peger på nervøsiteten før omskæringen, de ubærlige smerter, følelsen af ydmygelse og af at være blevet forrådt af især sin moder.¹⁰⁶

Udvalget er bekendt med, at Sundhedsministeriet i april 1996 har nedsat en arbejdsgruppe med det formål at udarbejde forslag til en oplysningsindsats mod omskæring af piger, der bor i Danmark. Arbejdsgruppens rapport forelå i sep-

¹⁰² Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og socialvæsenet

¹⁰³ Kilde: Dansk Flygtningehjælp, Den Centrale Integrationsafdeling

¹⁰⁴ Rapporten vedrørende Rachel Pauls forskningsresultat udkom i april 1998

¹⁰⁵ Kilde: Dansk Flygtningehjælp: Baggrundsorientering om omskæring af piger, 1993, side 14

¹⁰⁶ Ibid. side 15

tember 1996, og sundhedsministeren bad herefter Sundhedsstyrelsen om at iværksætte de i rapporten nævnte forslag. En arbejdsgruppe under Sundhedsstyrelsen har på den baggrund iværksat en oplysningskampagne over for to parallelle målgrupper:¹⁰⁷

- a) de enkelte flygtningefamilier (hovedsageligt somaliere), der skal søges påvirket til at ændre denne praksis og
- b) det sundhedsfaglige personale (samt pædagoger og evt. andre), som arbejder med somaliere og flygtninge, og som bør have viden om emnet.

For at imødekomme disse mål skal arbejdsgruppen under Sundhedsstyrelsen udføre følgende opgaver

- udarbejde generelt informationsmateriale til brug ved møder/sammenkomster i flygtningekredse, herunder diskussionsvideoer
- udarbejde generelt informationsmateriale til brug ved undervisning af sundhedspersonale, lærere og pædagoger
- understøtte opbygningen af lokalgrupper bestående af somaliere, dansk sundhedspersonale samt kommunalt ansatte i områder, hvor der findes den største koncentration af somaliske flygtninge
- støtte og vejlede allerede etablerede og kommende lokalgrupper
- fungere som videnscenter for de fagpersoner, der som led i deres daglige arbejde måtte støde på problemer relateret til omskæring
- indsamle dokumentation internationalt med henblik på at følge udviklingen i andre lande og finde allerede eksisterende relevant undervisningsmateriale.

4.6. Flygtningekvindens særlige baggrund¹⁰⁸

Mange flygtningekvinder (såvel som hele flygtningefamilier) vil opleve at komme i krise, når de flygter til et fremmed land. Det skyldes både, at de har måtte forlade deres ejendele, familie m.v., den nye og fremmede kultur de møder, og de frygtelige oplevelser de kan have haft i form af krig, fængselsophold, tortur, dræbte familiemedlemmer, eller lignende. Mange af disse kvinder har været udsat for yderst traumatiske oplevelser, som for eksempel voldtægt, som kan medføre meget alvorlige psykiske problemer.

Nogle flygtningekvinder kan arbejde sig igennem disse problemer på egen hånd, mens andre må have hjælp hertil. Problemerne kan ytre sig som fysiske problemer i form af søvnløshed eller fysiske smerter, eller som psykiske problemer, der kan belaste kvinden og hendes familie resten af livet, eventuelt på en sådan måde, at det stiller sig i vejen for en integration af kvinden. Det er derfor centralt at nå disse kvinder og opmuntre dem til at bruge de tilbud, der eksisterer.

Det er vigtigt for kvinderne, at de forstår, at det er normalt at opleve mentale krisesituationer, efter det de har oplevet. Sådanne krisesituationer vil ofte med fordel kunne behandles i gruppesammenhæng, fordi man så netop kan se, at man

¹⁰⁷ Sundhedsministeriet: Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende oplysningsindsats mod omskæring af piger, september 1996

¹⁰⁸ Karen Aaes: Flygtningekvindens ressourcer, januar 1992

ikke står alene med sin krise, og man kan støtte hinanden og trække på hinandens ressourcer.

Der er i nogle tilfælde behov for en særlig indsats over for flygtningekvinderne, men igen skal det påpeges, at nogle flygtninge udviser en for mange danskere ukendt styrke, som gør dem i stand til selv at klare barske oplevelser, og her er det væsentligt, at det danske system ikke "sygeliggør" dem.

Dansk Flygtningehjælp har over for udvalget oplyst, at Flygtningehjælpen har ansat særlige integrationspsykologer, der bl.a. skal bistå flygtninge.¹⁰⁹

Flygtningehjælpen har endvidere støttet mindre arrangementer afholdt af flygtningekvindeforeninger for kvinder fra ikke-vestlige kulturer.

4.7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

4.7.1. Indledning

Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om etniske minoritetskvinders forhold til social- og sundhedsvæsenet kun i meget begrænset omfang har været genstand for undersøgelser og statistisk behandling. Udvalget har således haft svært ved at tilvejebringe et tilstrækkeligt oplysningsgrundlag på dette område.

Udvalget har på den baggrund besluttet ekstraordinært at lade sine overvejelser bygge på ikke kun de eksisterende undersøgelser, men tillige på afholdelse af seminarer med en række eksperter samt afholdelse af interviews med Frederiksberg Kommunes Socialdirektorat og Københavns Kommunes indvandrerrådgivning.

Udvalget har endvidere forsøgt så vidt muligt at indrette sine undersøgelser og drøftelser ud fra en kvindespecifik indfaldsvinkel. Dette har imidlertid på visse områder vist sig vanskeligt, idet mange af de eksisterende undersøgelser og oplysninger, som udvalget har haft til rådighed, udover etniske minoritetskvinder har inddraget/omfattet også etniske minoritetsmænd og -børn, hvorfor det har vist sig vanskeligt at udskille kvindernes særlige vanskeligheder.

Udvalget bemærker, at gruppen af etniske minoritetskvinder i Danmark er en meget bred og sammensat gruppe med forskellig baggrund og forskellig opfattelse af social- og sundhedsområdet, som i mange tilfælde tager konkret udgangspunkt i den enkelte kvindes specifikke kulturelle baggrund, herunder nationalitet, uddannelsesniveau og alder. Yderligere har kvindens ophold her i landet betydning - ikke mindst opholdets længde og karakter.

Udvalget finder det i den forbindelse væsentligt at understrege, at for mange etniske minoritetskvinder i Danmark opstår der ikke vanskeligheder i forhold til mødet med social- og sundhedssektoren.

¹⁰⁹ Kilde: Dansk Flygtningehjælp, Den Centrale Integrationsafdeling

Det har imidlertid været udvalgets opgave at finde frem til de problemer, der kan være for nogle af de etniske minoritetskvinder og fremkomme med forslag til løsninger herpå.

Udvalgets drøftelser afspejler således en generel indfaldsvinkel til etniske minoritetskvinders forhold til det danske social- og sundhedsvæsen.

4.7.2. Undersøgelse af de faktiske forhold for etniske minoritetskvinder på social- og sundhedsområdet

Selv om de ovennævnte undersøgelser, seminarer m.v., der ligger til grund for udvalgets overvejelser, har givet udvalget grundlag for at indkredse de områder, som særligt synes at volde problemer i forholdet mellem de etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet og fremkomme med forslag til løsninger på de problemer, der er identificeret, finder udvalget, at det kan være nødvendigt, at der iværksættes undersøgelser rettet specifikt mod etniske minoritetskvinder med henblik på en mere uddybende og detaljeret redegørelse for forholdet mellem etniske minoritetskvinder og social- og sundhedssektoren.

Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at der gennemføres en større kvinde-specifik forskningsmæssig indsats på området, hvorved man foretager en undersøgelse, i forbindelse med hvilken man analyserer etniske minoritetskvinders sygdomsforståelse og den gængse opfattelse blandt danske læger og sundhedsmyndighederne. Det er i den forbindelse nødvendigt at skabe forudsætninger for, at områdets karakter af et forskningsmæssigt lavstatusområde kan ændres til et accepteret forskningsområde. Det er således udvalgets opfattelse, at en opprioritering af dette område er påkrævet. Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at det er nødvendigt også at yde økonomisk støtte hertil.

Mange etniske minoritetskvinder medbringer en viden og erfaring fra enten arbejde eller uddannelse i hjemlandet, som vil kunne gavne det danske samfund, og ikke mindst dets forståelse for fremmede nationaliteter.

Mere konkret kan udvalget anbefale, at der gennemføres en grundlæggende og indledende undersøgelse af etniske minoritetskvinders anvendelse af social- og sundhedssektoren. Der kan eventuelt tilrettelægges en slags brugerundersøgelse med særlig vægt på de områder, der giver anledning til problemer, herunder for eksempel tolkning og børnepasning.

4.7.3. Den sproglige barriere

Et af de områder, der efter udvalgets undersøgelser ses at give anledning til problemer ved mødet mellem etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet, er den sproglige barriere.

Kommunikationsvanskeligheder i forhold til social- og sundhedssektoren som følge af sprogproblemer kan og bør undgås, idet følgerne kan være meget alvorlige, eksempelvis forkert behandling på grund af forkert stillet diagnose.

Udvalget har noteret sig, at der er forskellige årsager til de ovennævnte kommunikationsvanskeligheder. Det kan bl.a. skyldes manglende anvendelse af tolke, problemer i forbindelse med tolkningen, herunder utilstrækkelig uddannelse af tolke, samt manglende danskkundskaber hos de etniske minoritetskvinder.

Spørgsmålet om etniske minoritetskvinders danskkundskaber behandles særskilt i betænkningens kapitel 5. Drøftelserne vedrørende de sproglige vanskeligheder i dette kapitel er således begrænset til de situationer, hvor de etniske minoritetskvinder ikke har tilstrækkelige danskkundskaber til i nødvendigt omfang at kommunikere med social- og sundhedsmedarbejdere.

Indlæring af et nyt sprog er en længerevarende proces, og der skal derfor gives etniske minoritetskvinder adgang til kvalificeret og lettilgængelig tolkebistand til at kommunikere med de medarbejdere, som de kommer i kontakt med i social- og sundhedssektoren.

Udvalget skal i den forbindelse påpege, at det efter forvaltningslovens § 7 er en pligt for offentlige myndigheder at sørge for, at der tilkaldes tolkebistand, når der må anses at være rimeligt behov herfor.

Udvalget har først og fremmest på baggrund af de under seminarerne fremkomne oplysninger noteret sig, at der ikke i tilstrækkeligt omfang gøres brug af tolke på social- og sundhedsområdet.

Den manglende brug af tolke kan efter de foreliggende oplysninger bl.a. skyldes, at den enkelte social- og sundhedsmedarbejder ikke finder det nødvendigt, at det kan være vanskeligt at skaffe tolke i en akut situation, at social- og sundhedsmedarbejderen synes, at det er besværligt at anvende tolk, idet samtalen f.eks. bliver af længere varighed, når man anvender tolk, eller at den pågældende rekvirent ikke har kendskab til, hvornår det er nødvendigt at anvende tolke.

Udvalget finder det i den forbindelse problematisk, at der ikke synes at eksistere ensartede retningslinjer for, i hvilke tilfælde der skal rekvireres en tolk, og skal på den baggrund anbefale, at der udarbejdes sådanne ensartede retningslinjer for anvendelsen af tolke i social- og sundhedssektoren. Udarbejdelsen af retningslinjer herfor bør tage udgangspunkt i forvaltningslovens § 7, hvorefter en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Der henvises i den forbindelse til afsnit 4.2.2.1.

Udvalget finder, at væsentligheden af at anvende tolke bør understreges over for de forskellige faggrupper og myndigheder inden for social- og sundhedsområdet. Det bør i den forbindelse understreges, at det er medarbejderens (myndighedens) ansvar, at samtaler gennemføres til begges fulde forståelse og på tilfredsstillende vis uden sproglige vanskeligheder.

Der bør endvidere efter udvalgets opfattelse ske en styrkelse af informationen over for offentlige myndigheder m.v. om, hvorfra der kan rekvireres tolke. Denne information vil kunne udarbejdes af Udlændingestyrelsens tolketjeneste.

Udvalget har noteret sig, at udover de problemer, der er forbundet med at undlade at anvende tolke, kan der tillige opstå problemer, som skyldes tolkens manglende færdigheder.

Udvalget har i den forbindelse fundet, at den bedste måde, hvorpå det kan sikres, at der ikke opstår tolkeproblemer, er, hvis der gøres brug af uddannede tolke.

Der bør derfor sættes ind på at uddanne flere til tolk.

Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at det ved udformningen af retningslinjerne for anvendelse af tolke bliver understreget, at der ikke ukritisk må gøres brug af familiemedlemmer, venner m.v. som tolke. Udvalget lægger herved vægt på, at en sådan tolkning kan være afhængig af personlige forhold hos såvel den person, der tolker, som hos kvinden selv.

Anvendelse af børn som tolke skal undgås, men ægtefæller bør heller ikke anvendes som tolke, idet fejltolkning eller subjektiv tolkning bevidst/ubevidst ofte kan finde sted på grund af deres rolle i familien.

Udvalget har noteret sig, at manglen på uddannede tolke og den deraf følgende omfattende anvendelse af uuddannede tolke, herunder familiemedlemmer m.v., i et vist omfang er begrundet i manglende uddannelsesmuligheder.

Udvalget har i den forbindelse med tilfredshed noteret sig iværksættelsen af den nye tolkeuddannelse på Handelshøjskolen. Tolkeuddannelsen tilbydes under åben uddannelse og er finansieret ved statsligt taxametertilskud og delvis af de studerende selv. Udvalget finder imidlertid anledning til at påpege, at det forhold, at de studerende selv skal finansiere uddannelsen, kan føre til en begrænsning af antallet af personer, der uddannes. Udvalget skal derfor anbefale, at det - fordi der er et udpræget behov for personer med denne uddannelse - undersøges nærmere at afsætte midler i en pulje til brug for uddannelse af tolke.

Udvalget finder imidlertid herudover, at der tillige er behov for opkvalificerings-

muligheder til de personer, der allerede i dag på grund af gode sprogkundskaber fungerer som tolke, men som ikke har en officiel tolkeuddannelse bag sig. Udvalget skal på den baggrund anbefale, at der, f.eks. på Handelshøjskolen under åben uddannelse, etableres opkvalificeringskurser for sådanne personer.

Udvalget har endvidere drøftet, hvorvidt der ved mødet mellem etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet bør anvendes kvindelige tolke.

Udvalget er opmærksom på, at en sådan generel anvendelse af kvindelige tolke vil kræve en dispensation efter ligebehandlingsloven, samt at der ikke på alle sprogområder eksisterer kvindelige tolke.

Udvalget finder imidlertid, at i de tilfælde, hvor en udenlandsk kvinde udtrykkeligt anmoder om en kvindelig tolk, bør dette ønske så vidt muligt imødekommes. Udvalget finder dog generelt anledning til at bemærke, at der bør lægges større vægt på tolkens færdigheder end på tolkens køn.

For så vidt angår sundhedsområdet og adgangen til at gøre brug af tolkebistand, finder udvalget det, med baggrund i ekspertudtalelserne på seminarerne vedrørende sundhedsvæsenet og etniske minoritetskvinder, væsentligt at påpege, at forvaltningslovens § 7 vedrørende vejledning og bistand, dvs. fuld forståelse mellem den sociale myndighed og patienten, ikke omfatter den privat-praktiserende lægegerning. Udvalget finder derfor grundlag for at anbefale, at reglerne finder tilsvarende anvendelse uden for det offentlige regi med henblik på at sikre den fulde forståelse mellem læge og patient.

Udvalget finder, at en bedre opmærksomhed på anvendelse af tolkebistand er ønskværdig.

Udvalget har endvidere i forbindelse med spørgsmålet om den sproglige barriere drøftet anvendelsen af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere.

Begge kategorier af medarbejdere kan bestå af personer med indvandrer-flygtningebaggrund og med dansk baggrund.

Udvalget finder, at der er mange fordele forbundet med anvendelse af sådant personale inden for social- og sundhedsvæsenet. Fordelene skyldes særligt kombinationen af en faglig uddannelse, kendskab til to sprog samt eventuel kendskab til de etniske minoritetskvinders kulturelle baggrund.

Udvalget anbefaler, at der i meget større udstrækning gøres brug af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere i social- og sundhedsvæsenet, hvilket indebærer, at man skal styrke uddannelsen af de etniske minoriteter inden for samme område.

Det er i den forbindelse væsentligt at fremhæve, at ansættelse af tosprogede og flerkulturelle medarbejdere tillige indeholder en positiv signaleffekt over for etniske minoritetskvinder. Yderligere vil ansættelsen medføre et positivt formidlingsaspekt, idet den etniske minoritet yder bistand til ligestillede grupper. Etniske minoritetskvinder føler sig endvidere - i nogle tilfælde - mere tryk ved at tale med en person, der har samme eller en anden etnisk baggrund end dansk.

Det forhold, at tosproget personale i mange tilfælde har kendskab til såvel den sproglige som den kulturelle baggrund, bør imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke føre til, at der anvendes tosproget personale som tolk.

Det forhold, at der er tosproget personale ansat, bør ikke afholde social- eller sundhedsmedarbejderen fra at rekvirere tolk, idet den ansatte skal opfattes som fagperson inden for sit arbejdsområde og ikke som uddannet tolk. Dette er særligt væsentligt i de tilfælde, hvor den tosprogede person vel taler det pågældende sprog, men ikke den specifikke dialekt, som den udenlandske kvinde taler.

Anvendelsen af flere flerkulturelle personer inden for social- og sundhedsvæsenet vil betyde en vis fleksibilitet fra såvel den flerkulturelle medarbejders side som fra myndighedens side.

Udvalget har noteret, at Integrationsudvalget ligeledes har behandlet spørgsmålet om tolkebistand. Integrationsudvalget har i den forbindelse anbefalet etableringen af en tolkeuddannelse med henblik på at øge antallet af kvalificerede tolke. Integrationsudvalget har endvidere anbefalet etableringen af efteruddannelsstilbud inden for særlige fagområder.

Integrationsudvalget har endelig anbefalet, at tolkeuddannelsen tilrettelægges med en sådan fleksibilitet, at der hurtigt kan iværksættes særlige korte og intensive forløb med henblik på at oplære personer inden for et bestemt sprogområde i basale færdigheder for at afhjælpe akutte behov for tolkning.

4.7.4. Særligt vedrørende etniske minoritetskvinders møde med socialvæsenet

Udvalget har på baggrund af udtalelser fra eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet noteret sig, at der i forbindelse med udbetalingen af kontanthjælp efter aktivlovens § 25 (den tidligere bistandslovs § 37) kan være problemer forbundet med, at kontanthjælpen indsættes på ægtefællernes fælles konto. Herved kan der opstå den situation, at den pågældende udenlandske kvinde ikke selv opnår rådighed over sin kontanthjælp, og at manden i stedet reelt opnår denne rådighed. Dette kan i etniske minoritets- såvel som i danske - familier føre til, at ydelsen anvendes af en anden part end den person, som er modtager af ydelsen.

Det forhold, at kvinden ikke selv råder over sine penge, kan navnlig være et problem i tilfælde, hvor kvinden får behov for at blive indlogeret på et krisecenter.

Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at det understreges over for det sagsbehandlende personale i kommunerne, at modtageren af ydelsen i forbindelse med udbetalinger af sociale kontantydelse, skal gøres opmærksom på, at der er mulighed for at få udbetalt sociale ydelser på en personlig konto, således at modtageren sikres fuld rådighed over beløbet.

Udgangspunktet skal efter udvalgets flertals opfattelse således være, at socialforvaltningens holdning er, at ægtefællerne har hver deres konto, hvorpå ægtefællerens respektive sociale ydelser indsættes. På denne måde vil modtageren af ydelsen stå mere frit.

Et mindretal i udvalget udtaler, at ægtefællernes indbyrdes aftaler i forbindelse med udbetaling af sociale ydelser bør tages til efterretning og ikke vedkommer de sociale myndigheder.

For så vidt angår oprettelse af særlige krisecentre for etniske minoritetskvinder, er det, på baggrund af en høring i Århus, udvalgets anbefaling, at man ikke etablerer sådanne centre, idet der blandt etniske minoritetskvinder, men også blandt professionelle inden for området, er en generel skepsis over for dette.

Arsagerne til kvinders ophold på krisecentre er mere eller mindre de samme - uanset nationalitet. Såfremt holdningen blandt etniske minoritetskvinder måtte ændre sig, kan der efter udvalgets opfattelse være grundlag for på ny at overveje etablering af sådanne krisecentre.

Udvalget er meget bekymret for den store overrepræsentation af etniske minoritetskvinder på krisecentrene, hvorfor udvalget finder det anbefalelsesværdigt, at der foretages nærmere undersøgelser af baggrunden herfor, ikke mindst også på grund af den indvirkning, som indlogering på krisecenter har på de medfølgende børn.

Udvalget finder endvidere, at der bør foretages en undersøgelse af, hvilke behov for støtte og vejledning unge etniske minoritetskvinder, som er udsat for pres fra familien til at indgå ægteskab, har.

4.7.5. Uddannelse af social- og sundhedsmedarbejdere

Udvalget har noteret sig, at det for uddannelserne vedrørende social- og sundhedspersonale gælder, at undervisning i kulturforståelse og håndtering af kulturmødet med etniske minoritetskvinder er meget sparsom. Den obligatoriske del af disse uddannelser indeholder således kun meget begrænsede elementer vedrørende kulturforståelse og håndtering af kulturmødet. Det drejer sig først og

fremmest om uddannelsen af læger, sygeplejersker, social- og sundhedshjælpere samt assistenter, socialrådgivere og pædagoger, sundhedsplejersker og psykologer.

Det er efter udvalgets opfattelse af meget stor betydning for social- og sundhedsvæsenets møde med etniske minoritetskvinde, at social- og sundhedsmedarbejderne har indsigt i, hvorledes man håndterer mødet med etniske minoritetskvinde.

En sådan øget indsigt i andre kulturformer vil efter udvalgets opfattelse kunne medvirke til at øge forståelsen for de etniske minoritetskvinders sundheds- og sygdomsopfattelse og kvindernes holdning til sociale foranstaltninger samt forbedre muligheden for at yde rådgivning på kvindernes præmisser og med udgangspunkt i deres forståelsesramme, hvilket er nødvendigt for at opnå de ønskede resultater.

Udvalget er opmærksom på, at der eksisterer en række efteruddannelses tilbud inden for såvel social- som sundhedsvæsenet. Disse tilbud arrangeres imidlertid ofte for begrænsede grupper og har derfor ikke det omfang, som er nødvendig for en generel opkvalificering af alle medarbejderne på social- og sundhedsområdet.

Udvalget skal på den baggrund anbefale, at der iværksættes tiltag med henblik på at forbedre såvel den obligatoriske del af uddannelsen som efteruddannelsesfasen, idet en bedre og mere dybdegående uddannelse i kulturforståelse og håndtering af kulturmødet er ønskværdig for alle de ovennævnte uddannelsesgrupper.

Herudover finder udvalget, at der i kommunalt regi bør etableres tværfaglige kurser inden for disse områder, ikke mindst af hensyn til forståelse af kvinde-specifikke problemstillinger. Kurserne kunne etableres som dagskurser med fælles deltagelse af socialrådgivere, sagsbehandlere, pædagoger, lærere og andre. Det tværfaglige aspekt i kurserne vil give mulighed for, at de forskellige faggrupper kan udveksle deres erfaringer angående etniske minoritetskvinde.

Integrationsudvalget har tillige behandlet spørgsmålet om efteruddannelse af relevante medarbejdere. Udvalget har i den forbindelse anbefalet, at kommuner og andre aktører, der er involveret i integrationsarbejdet, sikrer disse medarbejdere den fornødne efteruddannelse.

4.7.6. Etniske minoritetskvinders viden om social- og sundhedsvæsenet i Danmark

Udvalget finder ikke, at det er tilstrækkeligt kun at forbedre uddannelsen af personalet i social- og sundhedsvæsenet.

Udvalget har tillige drøftet spørgsmålet om etniske minoritetskvinders holdning

til social- og sundhedssektoren og finder i den forbindelse, at det er væsentligt, at etniske minoritetskvinder får mulighed for at tilegne sig mere viden om social- og sundhedsvæsenet.

Udvalget finder, at det er væsentligt, at etniske minoritetskvinder får en grundig indsigt i, hvorledes social- og sundhedsvæsenet i Danmark fungerer, særligt da dette område på mange måder adskiller sig fra forholdene i mange etniske minoritetskvinders hjemlande.

For så vidt angår undervisning af etniske minoritetskvinder inden for dette område er det væsentligt at skelne mellem kvinder med flygtningebaggrund og indvandrerkvinder, idet tilbuddene for disse to grupper kvinder er forskellige.

For så vidt angår kvinder med flygtningebaggrund, indgår de i Dansk Flygtningehjælps 18-måneders integrationsprogram, hvor de bl.a. modtager undervisning i forhold vedrørende det danske social- og sundhedsvæsen. Også efter at ansvaret for kvinderne er overgået fra Dansk Flygtningehjælp til kommunerne, får kvinderne (i visse kommuner) tilbud om kurser, som særligt oplyser om de lokale forhold i kommunen. Der henvises til afsnit 4.4.4.1 og 4.6.

Udvalget skal for så vidt angår kvinder med flygtningebaggrund gøre opmærksom på, at disse kvinder på grund af deres særlige baggrund ifølge eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet ikke altid er tilstrækkelig forberedte til at modtage denne undervisning på det tidspunkt, hvor den tilbydes. Dette kan indebære, at kvinderne ikke får eller ikke er i stand til at få det fulde udbytte af undervisningen. Det bør på den baggrund overvejes at udstrække undervisningen over en længerevarende periode.

For de etniske minoritetskvinder, som kommer her til landet via familiesammenføringsreglerne, findes der meget få tilbud om undervisning og oplysning om forhold inden for social- og sundhedsvæsenet.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Integrationsudvalget for så vidt angår familiesammenførte personer har foreslået, at der sker en målretning af den kommunale integrationsindsats, således at der foretages en strukturering af den indsats, der i dag foretages på en mere ad hoc præget basis i kommunerne.

Udvalget skal anbefale, at der i kommunalt eller andet lokalt regi arrangeres kurser for denne gruppe af etniske minoritetskvinder, således at kvinderne så tidligt som muligt efter meddelelse af opholdstilladelse får indsigt i det danske social- og sundhedsvæsen. Som led i disse kurser bør de etniske minoritetskvinder oplyses om deres rettigheder og pligter på social- og sundhedsområdet.

Udvalget finder endvidere, at undervisningen af etniske minoritetskvinder så

vidt muligt bør foretages på hold bestående af både undervisere med dansk baggrund og undervisere med en anden etnisk baggrund end dansk.

Udvalget er af den opfattelse, at undervisningen ikke kun bør tilbydes nyligt familie sammenførte etniske minoritetskvinder, men også til kvinder, som har boet her i landet i et antal år, men fortsat har behov for undervisning og oplysning på området.

Udvalget skal i den forbindelse anbefale, at kommunerne efter at have givet de nye familiesammenførte kvinder en grundlæggende introduktion til det danske samfund, organiserer grupper bestående af de nyligt familiesammenførte kvinder, etniske minoritetskvinder, som allerede har opholdt sig i Danmark i et antal år samt et vejlednings- og rådgivningspar bestående af en vejleder med dansk baggrund og en person med indvandrer- eller flygtningebaggrund, som er tosproget og har en flerkulturel kompetence.

Sådanne grupper vil kunne tjene flere formål på samme tid. De nye familiesammenførte kvinder kan drage nytte af erfaringer, som de kvinder, der har boet her i landet i et antal år, har gjort sig, mens disse sidstnævnte kvinder kan få et indblik i, hvorledes forholdene i deres hjemlande har udviklet sig.

Dette forudsætter naturligvis, at begge grupper kvinder kommer fra samme land. Men også i tilfælde, hvor kvinderne ikke har samme etniske baggrund, vil de to grupper kunne få udbytte af hinandens erfaringer.

Udvalget har endvidere drøftet, hvorvidt social- og sundhedsvæsenet kan være mere åben, udadvendt og opsøgende i forhold til at oplyse etniske minoritetskvinder om forholdene inden for social- og sundhedsområdet.

I den forbindelse skal det bemærkes, at de etniske minoritetskvinder, hvorom man med sikkerhed ved, at de kommer i kontakt med social- og sundhedsmyndighederne, er dem med små børn, idet de modtager besøg fra en sundhedsplejerske i hjemmet. Der findes således kvinder med større børn og kvinder uden børn, hvor man ikke har sikkerhed for, at de kommer i kontakt med social- og sundhedsvæsenet, og dermed heller ikke har sikkerhed for, at de modtager de informationer, som de har behov for.

Udvalget har i den forbindelse drøftet, hvorvidt en yderligere opsøgende virksomhed over for disse kvinder vil være formålstjenlig, eller hvorvidt det vil medføre en unødvendig problematisering af området.

Udvalget finder det i den forbindelse tilstrækkeligt, at oplysningsindsatsen over for etniske minoritetskvinder tilrettelægges på en sådan måde, at kvinderne oplyses om, hvor de kan henvende sig for at få råd og vejledning om emner inden for social- og sundhedsvæsenet i Danmark.

Oplysningsindsatsen bør formidle en grundlæggende viden om social- og sundhedsvæsenets organisering.

Denne informationsvirksomhed kan efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt udøves via medierne, herunder særligt radio og fjernsyn, og via etniske minoritetskvinders egne radio- og TV-programmer, OBS-lignende udsendelser m.v.

Udvalget finder dog, at det over for særlige grupper af etniske minoriteter kan være relevant at iværksætte informationsvirksomhed over for forældrene til de pigebørn, der udgør risikogruppen for at blive omskåret. Udvalget anbefaler, under henvisning til de foreliggende undersøgelser om konsekvenserne af denne type indgreb, at der iværksættes en oplysningskampagne over for risikogrupperne, herunder evt. opsøgende virksomhed i hjemmene med tolk.

Der kan endvidere efter udvalgets opfattelse være behov for at oplyse om andre vigtige sundhedsspørgsmål, eksempelvis HIV/AIDS m.v.

Udvalget har noteret sig, at der allerede i en arbejdsgruppe under Sundhedsstyrelsen er taget initiativ til en oplysningsindsats m.v. til bekæmpelse af omskæring af pigebørn. Udvalget finder disse tiltag meget positive og udtaler sin fulde støtte hertil.

Kapitel 5

Etniske minoritetskvinder og danskundervisning

5.1. Indledning

Danskkundskaber er af helt afgørende betydning for, at udlændinge, der bosætter sig i Danmark, skal kunne klare sig på lige fod med danskere. Af kommissoriet for udvalgets arbejde fremgår det, at udvalget skal overveje, om den danskundervisning, der i integrationsøjemed tilbydes en udlænding, er tilrettelagt med fornødent hensyn til de forhold, der gør sig gældende for etniske minoritetskvinder.

Undervisning i dansk som andetsprog for voksne indvandrere og flygtninge er et nyere fagområde. Der har været undervist i „dansk for udlændinge“ i mere end 25 år, men det var først i 1986, med baggrund i en politisk erkendelse af, at denne undervisningsopgave ikke var et forbigående fænomen, at der blev vedtaget selvstændig lovgivning for undervisning af voksne indvandrere og flygtninge.¹

Danskundervisning for alle indvandrere over 18 år er reguleret ved lov nr. 355 af 4. juni 1986, jf. lovebekendtgørelse nr. 655 af 29. juni 1994 om undervisning af voksne indvandrere m.fl., samt Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 58 af 23. januar 1995 om undervisning af voksne indvandrere m.fl. og Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 664 af 12. juli 1994 om uddannelses- og erhvervsvejledning i tilknytning til undervisning af voksne indvandrere, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 5.2.

Den 21. januar 1998 fremsatte undervisningsministeren forslag til lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre. Lovforslaget indeholder bl.a. regler om indførelse af centralt fastsatte prøver på det afsluttende niveau og forslag om, at ansvaret for undervisningen overføres fra amtskommunerne til kommunerne. Ved udskrivelse af folketingsvalget den 19. februar 1998 bortfaldt lovforslaget.

Lovforslaget blev genfremsat den 16. april 1998.

Den 26. juni 1998 vedtog Folketinget lov nr. 487 af 1. juli 1998 om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre. Loven træder i kraft den 1. januar 1999.

5.1.1. Kapitlets indhold

Indledningsvis redegøres for retsgrundlaget i lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl., herunder gives en beskrivelse af danskundervisningens målgruppe, undervisningens indhold og omfang, uddannelses- og erhvervsvejledning

¹ Dansk Flygtningehjælp: Hvorfor er det så svært at lære dansk?, Special-pædagogisk forlag, 1997, s. 20

samt kvalifikationskrav til lærere og ledere.

I den forbindelse redegøres ligeledes for bestemmelsen i aktivlovens §§ 13 og 41 som giver mulighed for, at udbetaling af kontanthjælp betinges af deltagelse i danskundervisning.

Til illustration af danskundervisningens omfang gennemgås endvidere relevant statistik på området.

Dernæst redegøres for forskellige kvindespecifikke barrierer på uddannelsesområdet, herunder bl.a. børnepasning, motivation, transport til undervisningsstedet, uddannelsesmæssige forudsætninger, m.v.

Derpå følger en kort beskrivelse af forskellige nye tiltag på undervisningsområdet, ligesom der vil blive redegjort for Byudvalgets og Integrationsudvalgets anbefalinger af initiativer på danskundervisningsområdet.

Afslutningsvis gennemgås udvalgets overvejelser og anbefalinger til forskellige tiltag, der i fornødent omfang sikrer imødekommelse af de særlige behov, der gør sig gældende i forbindelse med danskundervisning af etniske minoritetskvinder.

5.1.2. Baggrund

Udvalget ønsker at påpege, at nærværende kapitel ud over at beskrive reglerne for den almindelige danskundervisning, først og fremmest beskæftiger sig med den danskundervisning, der foregår i særlige projekter for kvinder.

Det er væsentligt at bemærke, at etniske minoritetskvinder udgør en meget forskellig gruppe, hvad angår sprogkulturer.

Etniske minoritetskvinders baggrund spiller en stor rolle i forhold til dansklæringen. Nogle af de etniske minoritetskvinder - måske primært de der stammer fra landområder² - vil være helt uden eller med en begrænset skolebaggrund. Andre er mere bekendt med skolegang fra deres hjemland og har måske tidligere lært et fremmedsprog, hvilket som udgangspunkt vil gøre indlæringen af dansk nemmere.³

Det er derfor væsentligt at understrege, at de problemstillinger, der gennemgås i kapitlet ikke er gældende for alle etniske minoritetskvinder, men er udtryk for nogle typiske og generelle problemer, som er blevet fremhævet i eksisterende undersøgelser samt i de ekspertudtalelser, som er fremkommet på det af udvalget afholdte seminar om emnet.

De oplysninger, der ligger til grund for udvalgets overvejelser og anbefalinger, er oplysninger, der fremgår af eksisterende baggrundsmateriale og foretagne under-

¹ Anne Marie Kjærsgaard m.fl.: Skole og sociale forhold, Århus Kommunes Social- og Sundhedsforvaltning 1991, s. 30
² Dansk Flygtningehjælp: Hvorfor er det så svært at lære dansk? Special-Pædagogisk Forlag, 1997, s.79

søgelser om emnet samt det af udvalget afholdte seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning. En gengivelse af drøftelserne fra det afholdte seminar er optrykt som bilag 6 til betænkningen.

5.1.3. Undervisning af asylansøgere

Lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl. omfatter efter § 1, stk. 3, udlændinge, der er lovligt bosat i Danmark, idet de enten har opholdstilladelse eller efter den gældende lovgivning har adgang til at opholde sig i Danmark i ubegrænset tid. I praksis drejer det sig først og fremmest om flygtninge, indvandrere og bosniske krigsflygtninge, der har fået opholdstilladelse efter udlændingeloven.

Asylansøgere, der opholder sig her i landet, medens deres ansøgning om opholdstilladelse er under behandling, er således ikke omfattet af loven.

Undervisningen af asylansøgere har hidtil været forestået af Dansk Røde Kors, mens undervisningen af personer fra det tidligere Jugoslavien med midlertidig opholdstilladelse er blevet varetaget af Dansk Flygtningehjælp.

I juni 1996 nedsatte Indenrigsministeriet en arbejdsgruppe vedrørende undervisning af voksne asylansøgere med henblik på at kortlægge den undervisning, der finder sted i dag, og på den baggrund fremkomme med egnede løsningsmodeller til, hvorledes der kan tilrettelægges undervisning af voksne asylansøgere, der sikrer, at asylansøgernes faglige færdigheder m.v. vedligeholdes eller eventuelt udbygges, samt at de faglige ressourcer, som asylansøgerne er i besiddelse af, udnyttes på en for dem hensigtsmæssig måde.

Arbejdsgruppen har i maj 1997 afgivet sin rapport, der indeholder en række anbefalinger med hensyn til forbedringer i den eksisterende undervisning, hvad angår såvel indhold som varighed.⁴

5.2. Retsgrundlaget

5.2.1. Lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl.

Undervisningen af voksne indvandrere er som ovenfor nævnt reguleret i lovbekendtgørelse nr. 655 af 29. juni 1994 om undervisning af voksne indvandrere m.fl. (herefter benævnt loven) og Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 58 af 23. januar 1995 (herefter benævnt bekendtgørelsen).

Det fremgår af lovens § 1, stk. 1, at

„ethvert amtsråd skal sørge for, at indvandrere og flygtninge, der bor i amtskommunen, kan få undervisning, der sigter mod at gøre det muligt for dem at fungere i det danske samfund.”

⁴ Rapport om undervisning af voksne asylansøgere. Afgivet af en arbejdsgruppe under Udlændingestyrelsen, København 1997, afsnit 9

Amtsrådene er således efter loven forpligtede til at tilbyde udlændinge den fornødne undervisning.

I den forbindelse har amtsrådene i medfør af lovens § 1, stk. 5, en særlig informationsforpligtelse, hvorefter det påhviler det enkelte amtsråd at informere familiesammenførte udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, (ægtefæller og samlevende), udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 3, (børn, der er fyldt 18 år ved indrejsen i Danmark) samt udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 1, (anden nær familiemæssig eller lignende tilknytning til en i Danmark fastboende person), om undervisning i henhold til § 1, stk. 1.

Af bekendtgørelsens § 15, stk. 1, fremgår, at

„henvendelsen skal ske på et for indvandrerer forståeligt sprog og på dansk, og skal bl.a. indeholde en orientering om undervisningstilbuddet. Der skal ligeledes informeres om, at deltagelse i undervisningen kan være en betingelse for modtagelse af overførselsindkomster.”

I den forbindelse giver Udlændingestyrelsen amtskommunerne underretning om familiesammenføringen ved fremsendelse af kopi af styrelsens brev til den amtskommune, hvor den herboende referenceperson har sin bopæl, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 2.

Ifølge lovens § 1, stk. 1, skal undervisningen kunne påbegyndes senest 3 måneder efter, at der er ansøgt herom, medmindre der foreligger usædvanlige forhold. I enkelte amtskommuner har det imidlertid vist sig, at der i realiteten er ventetider på mere end tre måneder. Det er i den forbindelse ikke hensigten, at dette problem løses ved, at der f.eks. optages flere deltagere på et hold, end det er pædagogisk forsvarligt.⁵

Det fremgår endvidere af lovens § 2, at

„et amtsråd opfylder sin pligt til at sørge for undervisning efter § 1 ved at indgå overenskomst herom med en kreds af flere initiativtagere, f.eks. en privat skole eller anden privat initiativtager, en uddannelsesinstitution eller med et andet amtsråd eller kommunalbestyrelse.”

I praksis gennemføres undervisningen i vidt omfang af Dansk Flygtningehjælp og de forskellige oplysningsforbund, som tilsammen tegner sig for ca. 80% af undervisningen.

Den resterende undervisning udbydes af enkelte private udbydere som f.eks. studieskolerne i Århus og København.⁶

¹ Jf. Betænkning afgivet af Folketingets uddannelsesudvalg den 28. april 1994 over forslag til lov om ændring af lov om undervisning af voksne indvandrere.

* Jf. Amtsrådsforeningens statistik vedrørende undervisning af voksne indvandrere i 1995

5.2.1.1. Målgruppe

Ifølge lovens § 1, stk. 4, og bekendtgørelsens § 1, stk. 2, omfatter amtsrådets undervisningspligt indvandrere og flygtninge over 18 år, der er udenlandske statsborgere. Dog kan udlændinge under 18 år tillige optages, når det ikke anses for muligt eller rimeligt at henvise de pågældende til ungdomsskolen.

Selv om lovens udgangspunkt er udenlandske statsborgere, omfatter undervisningspligten dog herboende grønlændere, som af særlige grunde ikke behersker det danske sprog i et sådant omfang, at de kan fungere i det danske samfund, samt danske statsborgere, der på grund af langvarigt ophold i udlandet ikke behersker det danske sprog, herunder personer, der er født af danske forældre med bopæl i udlandet, jf. bekendtgørelsens § 2.

5.2.1.2. Undervisningens indhold og omfang

Det følger af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, at undervisningen skal sætte målgruppen i stand til

„at forstå dansk, herunder læse de hverdagstekster, man møder som borger i Danmark, og meddele sig mundtligt og skriftligt. Hertil kommer grundlæggende kendskab til dansk kultur og danske samfundsforhold.”

For at kunne benytte sig af samfundets almindelige uddannelses tilbud på grundlæggende niveau, herunder almen voksenuddannelse og erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelserne, kræves herudover, at den pågældende kan opfylde de dansksproglige krav, som de modtagende uddannelsesinstitutioner opstiller for optagelse, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3.

Undervisningen skal ifølge bekendtgørelsens § 5, stk. 1,

„opbygges klart og gennemskueligt for deltagerne, og skal være afpasset den enkelte deltagers behov og forudsætninger. Undervisningen opdeles i begynder-, mellem- og et udslusende niveau med mål og delmål for hvert enkelt niveau. Hertil kommer alfabetiseringsundervisning i nødvendigt omfang.”

På det udslusende niveau skal undervisningen tilrettelægges i samarbejde med de modtagende uddannelsesinstitutioner og de lokale organisationer, og der skal som led i undervisningen på det udslusende niveau tilbydes deltageren en afsluttende evaluering af undervisningens resultat, jf. bekendtgørelsens § 5, stk. 2 og 3.

Undervisningens overordnede mål er som nævnt ovenfor at sætte den enkelte i stand til at fungere i det danske samfund og påtage sig erhvervsarbejde, hvilket kræver, at den pågældende er i stand til at forstå dansk, herunder læse de hverdagstekster, man møder som borger i Danmark, og meddele sig mundtligt og

skriftligt, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2. Omfanget af undervisningen afhænger af den enkelte deltagers forudsætninger og behov, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 1. Der skal dog ifølge bekendtgørelsens § 6, stk. 2, som udgangspunkt tilbydes mindst 18 ugentlige undervisningstimer i mindst 40 uger om året.

Der er i praksis ingen øvre grænse for undervisningens varighed og omfang, idet undervisningspligten først ophører, når udlændingen er i stand til at klare sig på dansk i det omfang, der fremgår af bekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Nærmere retningslinier for undervisningens indhold fremgår af Undervisningsministeriets vejledning om undervisning af voksne indvandrere, udgivet i februar 1993.

5.2.1.3. Uddannelses- og erhvervsvejledning

Undervisningsministeriet har i bekendtgørelse nr. 664 af 12. juli 1994 fastsat regler for den uddannelses- og erhvervsvejledning, der skal tilbydes voksne indvandrere i forbindelse med undervisningen.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 2, at formålet med uddannelses- og erhvervsvejledning er

- 1) at medvirke til, at danskundervisningsforløbet tilrettelægges bedst muligt under hensyn til de enkeltes forudsætninger og behov, således, at undervisningstilbuddet effektiviseres mest muligt,
- 2) at den enkelte deltager bliver i stand til at træffe kvalificerede valg under danskundervisningsforløbet med henblik på tilrettelæggelsen af senere erhvervs- og uddannelsesforløb,
- 3) at medvirke til et bedre samspil mellem sprogskolen og de modtagende uddannelsesinstitutioner, sociale myndigheder, arbejdsformidlingskonsulenter, det lokale arbejdsmarked og lokalsamfundet, herunder folkeoplysende aktiviteter,
- 4) at den enkelte deltager får hjælp til at løse uddannelsesmæssige problemer og selv bliver i stand til at arbejde med personlige, sociale og økonomiske forhold i relation til undervisnings- og uddannelsessituationen og
- 5) at medvirke til et bedre samspil inden for amtskommunens samlede danskundervisningstilbud.

I forbindelse med gennemførelsen af vejledningen skal sprogskolen endvidere sikre, at deltagernes individuelle forudsætninger og mål afdækkes, og at der vejledes om danskundervisningens indhold, mål og metoder og det danske arbejdsmarkeds- og uddannelsessystem, herunder formelle og uformelle kvalifikations-

krav, barrierer som er betinget af køn, miljø, etnisk baggrund og arbejds- og uddannelsesvilkår i øvrigt.

5.2.1.4. Kvalifikationskrav til ledere og lærere

Det fremgår af bekendtgørelsens § 12, stk. 1, at lærere, som varetager indvandrerundervisningen, gennem uddannelse eller tidligere virksomhed skal have erhvervet de nødvendige faglige forudsætninger for at undervise i dansk sprog og kultur, danske samfundsforhold samt have de fornødne forudsætninger for at kunne tilrettelægge og gennemføre undervisningen af voksne.

For at blive optaget på indvandrerlærerkurset skal man være uddannet folkeskolelærer med et liniefag i et sprog eller have en universitetsuddannelse i et sprog på mindst bachelorniveau eller have erhvervet tilsvarende viden om sprogtilegnelse. Herudover skal man være i besiddelse af voksenpædagogiske erfaringer.

Ifølge bekendtgørelsens § 12, stk. 2, skal lærerne have gennemgået et indvandrerlærerkursus. Endvidere skal lærere ved alfabetiseringsundervisningen have gennemgået et kursus for alfabetiseringslærere, jf. bekendtgørelsens § 12, stk. 3.⁷

Desuden skal indvandrerundervisningen forestås af en leder, der har de nødvendige pædagogiske og administrative forudsætninger, ligesom lederen skal have gennemgået et lederkursus, jf. bekendtgørelsens § 11.

Endelig følger det af bekendtgørelsens § 6, stk. 3, at amtskommunerne løbende skal følge undervisningens kvalitet og resultater, herunder antallet af deltagernes undervisningstimer, fremmøde m.v. med henblik på vurdering af fremskridtene i undervisningen.

5.2.1.5. Lov nr. 487 af 1. juli 1998 om undervisning i dansk som andet-sprog for voksne udlændinge

Loven træder i kraft den 1. januar 1999. Med loven overføres ansvaret for danskundervisningen af voksne udlændinge fra amterne til kommunerne. Det er lovens intention, at dette skal skabe sammenhæng mellem danskundervisningen og den øvrige integrationsindsats. Kommunerne får således ansvaret både for danskundervisning af voksne udlændinge og - efter vedtagelsen af integrationsloven — den øvrige integrationsindsats.

Sprogcentre

Undervisningen skal foregå på sprogcentre, der har et professionelt voksenpædagogisk miljø. Der vil blive fastsat regler om, at et sprogcenter skal have en størrelse, der muliggør holddannelser med ensartet dansksprogligt niveau og mål.

⁷ Undervisningsministeren har ved årsskiftet 96/97 tiltrådt et forslag om en ny indvandrerlærerruddannelse, jf. herom nedenfor under afsnit 5.5.2.

Tilsynet med undervisningen har den kommune (centerkommune), der enten selv har oprettet et kommunalt sprogcenter eller har indgået driftsoverenskomst med f.eks. et privat sprogcenter. Det er typisk den kommune, hvor centret er beliggende.

På hvert sprogcenter oprettes et sprogcenterråd, der skal rådgive sprogcentrets ledelse og centerkommunerne. Rådet sammensættes bredt af repræsentanter fra det lokale arbejdsmarked, kommuner, Arbejdsformidlingen, voksenuddannelsesinstitutioner m.v. og repræsentanter for centrets kursister og lærere.

Da de fleste kommuner har for få udlændinge til at kunne drive et sprogcenter eller indgå driftsoverenskomst med et center, forudsætter loven et tæt samarbejde mellem kommunerne om opgavevaretagelsen.

Undervisning og prøver

Der skal tilbydes flere undervisningstimer end i dag og undervisningen skal tilrettelægges så fleksibelt, at der er mulighed for at kombinere danskundervisning med anden undervisning, praktikophold eller erhvervsarbejde.

Undervisningsministeriet udarbejder læseplaner, og der indføres centralt stillede prøver på de afsluttende niveauer, således at der sikres ensartede regler på landsplan. Det er frivilligt, om kursisterne vil indstille sig til prøve. Undervejs i undervisningsforløbet skal der ske en løbende evaluering af kursistens udbytte af undervisningen.

Ifølge loven kan der fastsættes regler om tolkebistand i forbindelse med visitation til undervisning.

Udgifterne til undervisningsmaterialer, som i dag afholdes af kursisterne selv, skal efter lovens ikrafttræden afholdes af kommunerne.

Som et resultat af flere års forsøg med undervisning i andre fag end dansk sprog og dansk kultur og samfundsforhold, kan undervisningsministeren fastsætte regler om, at kursister med kort skolebaggrund skal have mulighed for at få undervisning i matematik.

Sprogcentrene skal tilbyde et særligt tilrettelagt uddannelses tilbud til ledige kursister, der oppebærer arbejdsløshedsdagpenge, og som har utilstrækkelige dansk kundskaber.

5.2.2. Lov om aktiv socialpolitik (lov nr. 455 af 10. juni 1997)

Den 1. juli 1998 trådte en ny sociallovgivning i kraft. Der henvises herom til kapitel 4, afsnit 4.3.

Indholdet af de ydelser, der ydes efter aktivlovens § 25 og aktivlovens § 34, er gennemgået ovenfor i kapitel 4, afsnit 4.3.1.

Efter aktivlovens § 13, stk. 1, er det en betingelse for at få kontanthjælp, at såvel den, der søger om hjælpen, som ægtefællen har udnyttet deres arbejdsmuligheder. Der kan ikke ydes kontanthjælp til en person, der afslår et tilbud om arbejde eller deltagelse i beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, som den pågældende ikke har nogen rimelig grund til at afvise, så længe tilbuddet står åbent.

Af aktivlovens § 26, stk. 3, fremgår det, at hvis kun en af ægtefællerne er berettiget til hjælp efter § 11 og den anden ægtefælle har valgt ikke at udnytte sine arbejdsmuligheder efter § 13, stk. 5, beregnes hjælpen til den berettigede ægtefælle efter reglerne i § 25 med et tillæg på 2.144 kr. Hjælpen beregnes efter stk. 1 fra den 1. i måneden efter at den hidtil hjemmearbejdende har meddelt kommunen, at pågældende ønsker at udnytte sine arbejdsmuligheder efter § 13, stk. 1 og 2.

Det fremgår af aktivlovens § 39, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kan beslutte **at** nedsætte kontanthjælpen i medfør af aktivlovens § 25 for den efterfølgende måned, såfremt en kontanthjælpsmodtager eller dennes ægtefælle uden rimelig grund udebliver fra et tilbud om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Nedsættelsen kan højst svare til det antal dage, som den pågældende er udeblevet, og **kan** ikke overstige 20% af den månedlige hjælp.

Socialministeriet har over for udvalget oplyst, at der ikke findes noget samlet materiale om bestemmelsens anvendelse i praksis. Socialministeriet har i den forbindelse givet udtryk for, at sådanne oplysninger eventuelt vil kunne fremskaffes ved forespørgsler til en række kommuner, men at ministeriet ikke for tiden har ressourcer til at foretage en sådan undersøgelse.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at iværksætte en undersøgelse herom.

5.3. Statistik

På baggrund af amtskommunernes indberetninger til Amtsrådsforeningen udarbejdes årligt en statistisk oversigt vedrørende undervisning af voksne indvandrere.⁸

Det fremgår af dette statistiske materiale, at det samlede deltagerantal i indvandrerundervisningen⁹ i perioden fra 1987 til 1990 stort set konstant lå på omkring 29.500 årligt, for derefter at stige til 33.019 i 1994. I 1995 steg antallet kraftigt og nåede op på i alt 40.186 deltagere og i 1996 steg antallet til 43.802 deltagere, jf. tabel 5.1. Stigningen skyldes først og fremmest, at ca. 11.000 bosniske krigsflygtninge fik udskiftet deres opholdsgrundlag.

⁸ Amtsrådsforeningen: Indvandrerundervisning, december 1997

⁹ Amtsrådsforeningens statistik har indtil 1995 ikke indeholdt statistiske gengivelser af deltagernes fordeling efter progressionen i undervisningen. Dette indgår i Amtsrådsforeningens statistik for 1996, dog ikke omfattende Københavns og Frederiksberg Kommune, som ikke har tilvejebragt oplysninger herom.

Kønsfordelingen varierer efter hvilken type undervisning der er tale om. Det ses således, at for så vidt angår undervisning på begynder-, mellem- og udslusende niveau, er kønsfordelingen stort set lige, hvorimod antallet af kvinder i alfabetiseringsundervisningen er over det dobbelte af antallet af mænd, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.1.

Antal voksne deltagere i danskundervisningen 1987/88 - 1996.

	1987/ 88	1988/ 89	1989/ 90	1990/ 91	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Antal deltagere i alt	29.461	29.900	29.614	29.483	32.078	32.191	31.477	33.019	40.186	43.802
Indeks 1988/89 = 100	98,5	100	99	98,6	107,3	107,7	105,3	110,4	134,4	146,5

Kilde: Aamtsrådsforeningen

Tabel 5.2.

Deltagere fordelt på køn.

År	Alfabetiseringsundervisning			Anden lov 355-undervisning			Total
	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	
1994	928	1.811	3.287	11.257	11.960	29.732	33.019
1995	1.421	2.686	4.547	13.177	14.494	35.639	40.186
1996	1.342	2.852	4.194	18.835	20.773	39.608	43.802

Kilde: Aamtsrådsforeningen

5.4. Kvindespecifikke barrierer på undervisningsområdet

Undersøgelser samt drøftelserne med eksperter under udvalgets seminar om danskundervisningen viser, at der findes en række særlige barrierer i forbindelse med etniske minoritetskvinde s deltagelse i danskundervisningen.

Gennem flere år har der forskellige steder i landet været etableret særlige målrettede tilbud til flygtninge- og indvandrerkvinder i form af f.eks. undervisning på kvindehold, undervisning med tilknyttet børnepasningsordning, m.v.¹⁰ Disse ordninger har vist sig at være en velegnet ramme for kvinderne på deres vej til uddannelse og arbejde. Dette gælder i særlig grad for kvinder, der kommer fra samfund, hvor det ikke er almindeligt, at kvinder får en uddannelse og har et arbejde uden for hjemmet.¹¹

Det er i den forbindelse væsentligt særligt at påpege vigtigheden af, at etniske

¹⁰ En nærmere beskrivelse af en række særlige tilbud til kvinder findes nedenfor under afsnit 5.4.1., og 5.4.4. og 5.4.5.2.
¹¹ Flygtninge og indvandrere i kommunerne - om vejen til uddannelse og arbejde, Forlaget Kommuneinformation, 1995, s. 1

minoritetskvinder får en uddannelse. Ikke alt arbejde vil have den ønskede effekt for integrationsforløbet; i visse former for arbejde, som f.eks. beskæftigelse i rengøringsbranchen, vil integrationsvirkningen ofte være af begrænset omfang, da kvinderne her erfaringsmæssigt opnår en begrænset kontakt med det danske samfund.

5.4.1. Børnepasning

En af de mest almindeligt forekommende barrierer er, at mange etniske minoritetskvinder ofte har 4-6 børn, og at det traditionelt er kvindens opgave at passe børnene.¹²

Børnepasning kan derfor i sig selv udgøre en barriere, der forhindrer eller vanskeliggør kvindens deltagelse i danskundervisningen.

Som anført ovenfor under afsnit 5.4., har der igennem de senere år været etableret en række forskellige projekter med henblik på at forbedre integrationen af etniske minoritetskvinder. Typisk for disse tilbud - ofte benævnt moder-barn projekter - er, at der er tale om aktiviteter, der både har integrationsformål for mødre og for deres børn. Projekterne indeholder undervisningsaktiviteter for mødre som f.eks. danskundervisning, samfundsforhold, børns ernæring, udvikling og opdragelse m.v.

Kurserne rummer mulighed for samvær med andre kvinder og for at kunne udveksle erfaringer om børn og børneopdragelse i forhold til en ny og anderledes tilværelse her i landet. Børnene bliver imens passet i legestue, hvilket betyder, at der også sker en indslusning til danske dagpasningstilbud for børnene.

Som eksempel kan nævnes Helsingør Kommune, som siden 1990 har haft et særligt tilbud til nyankomne familiesammenførte kvinder eller flygtningekvinder, der på grund af mange børnefødsler, psykiske problemer eller langsom indlæring ikke får et særlig stort udbytte af at følge de almindelige tilbud om danskundervisning på sprogskoler m.v. og derfor ikke ubetinget står til rådighed for arbejdsmarkedet.

På projektet er der plads til 18-20 kvinder, og der undervises hver dag fra 9.30 til 13.30. Projektet består af fem grundelementer:

- Danskundervisning, herunder danske samfunds- og familieforhold (varer ca. halvdelen af dagen),
- Temadage, med hovedvægt på børns opvækstvilkår og forælderrollen,
- Praktiske aktiviteter (f.eks. syning, gymnastik eller svømning), som danner rammen om og er samlingspunkt for en mere uformel samtale om de bekym-

¹² Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning

ringer, kvinden gør sig

- Individuelle samtaler, hvor der opstilles revalideringsplaner, osv.
- Et børnehus, hvor børn, der er skrevet op til institution, passes, mens mødrene går til undervisning.

Målsætningen for projektet er i højere grad at give kvinderne en social og kulturel kompetence end at få dem i gang med en uddannelse eller arbejde. Det bagved liggende synspunkt er, at det er vigtigere, at kvinderne bliver i stand til at give børnene en god opvækst og få dem godt i vej med uddannelse, end at de selv – i denne fase af integrationen – kommer ud på arbejdsmarkedet.

Kvinderne får både mulighed for at lære dansk og deltage i nogle aktiviteter, og samtidig er der mulighed for individuelle samtaler med tolk, hvor kvinderne kan drøfte eventuelle problemer med projektlederen, som har et tæt samarbejde med kommunens sagsbehandler.

Kvinderne betragter projektet som et fristed, hvor de magter at komme og kan udvikle sig i deres eget tempo og på deres egne præmisser samtidig med, at de får et netværk med andre kvinder.¹³

I forlængelse af ovennævnte eksempel er det relevant at påpege, at nogle kvinder ikke ønsker at benytte sig af daginstitutioner eller danskundervisningstilbud, f.eks. pga. at deres rolle og position er knyttet til hjemmet.¹⁴ På den ene side kan man tage hensyn til dette ønske, men på den anden side kan det være problematisk særligt i forhold til børnene, idet kvinderne får et ringe kendskab til det danske samfund og derved kan få svært ved at forstå deres egne børn, som vokser op i Danmark og dermed også formes af den danske kultur. Der kan herved opstå konflikter mellem børn og mødre, der kan få store konsekvenser for børnenes personlige udvikling.

5.4.2. Motivation

Motivation er en meget væsentlig faktor i alle former for indlæring. Der er anledning til at formode, at der er sammenhæng mellem motivation og med- eller selvbestemmelse i undervisningen: jo mere medbestemmelse og medansvar man har, desto større interesse, engagement og motivation føler man. Det indebærer, at en god og hurtig sprogtilegnelse til en vis grad afhænger af muligheden for medbestemmelse i undervisningen.¹⁵

Størstedelen af de etniske minoritetskvinder vil som hovedregel være motiverede for at lære det danske sprog. Der findes dog enkelte grupper af kvinder, der ikke umiddelbart er motiverede for at lære dansk. Dette er f.eks. tilfældet for nogle kvinder, der ofte har deres position i kraft af deres stilling som moder og

¹³ Jf. Interview med projektleder Marianne Gram og konsulent Torben Essebo, Helsingør, optrykt i pjecen "Flygtninge og indvandrere i kommunerne — om vejen til uddannelse og arbejde", Forlaget Kommuneinformation, 1995, s. 15

¹⁴ Jf. endvidere kapitel 4, afsnit 4.3.3.2. for en nærmere beskrivelse af etniske minoritetskvinders forhold til børneoplysningsinstitutioner.

hustru, og derfor ikke mener at have et større behov for at lære dansk.¹⁶

Endvidere kan nogle kvinder have mistet troen på, at det kan have betydning at tilegne sig dansk. Det kan skyldes arbejdsløshed, racistiske oplevelser, den psykologiske krise, som mange kommer i ved migration, flugt el.lign.

Især i begynderundervisningen er det i stor udstrækning læreren og ikke deltageren, som på baggrund af Undervisningsministeriets, amtets eller skolens vejledning bestemmer undervisningsindholdet. Dette kan betyde, at deltagerens motivation for at beskæftige sig med forskellige dele af indholdet i undervisningen er svingende.¹⁷

Den mest effektive sprogtilegnelse vil finde sted blandt motiverede deltagere, som er bevidste om egne mål og midler til at opnå disse mål. Men graden af succes i projektet vil være afhængig af, i hvor stor udstrækning deltagerens og undervisningens mål og midler er sammenfaldende.¹⁸

For mange såkaldt langsomme deltagere er danskundervisningen den primære kontakt med Danmark. Hvis de har mulighed for selvbestemmelse og indgår i et ligeværdigt forhold til andre deltagere, lærere og personale på skolen, så kan den følelse af selvforvaltning og personlig indflydelse måske overføres til andre dele af kontakten til samfundet og det officielle Danmark.¹⁹

I såvel undervisnings- som aktiveringsforløb kan der være stor afstand mellem underviseres og deltageres motivation. Deltagerens motivation vil ofte være præget af, at de ikke selv har valgt at deltage. Hertil kommer, at også indholdet i mange undervisnings- og aktiveringstilbud er fremmedbestemte, dvs. ofte planlægges for og ikke af deltagerne, der måske ikke kan se den mening med aktiviteterne, som undervisere eller projektledere har haft med forløbene.²⁰

I den forbindelse er det endeligt væsentligt at være opmærksom på, at de etniske minoritetskvinder ikke er vant til den danske pædagogik, men derimod ofte en autoritær skolegang, der ikke giver lov til at stille krav og deltage selvstændigt. Det kan derfor være svært for kvinderne overhovedet at bruge den danske skolegang; i hvert fald tager det i et vist omfang tid, inden de tør involvere sig i mere aktiv deltagelse. Dette problem forstørres yderligere, hvis der ligeledes er mænd på holdet, idet mange etniske minoritetskvinder er vant til at holde sig tilbage og lade mændene føre ordet, jf. nærmere herom i afsnit 5.4.4. nedenfor.

5.4.3. Transport til undervisningsstedet

På samme vis som en lang transportvej kan give problemer for deltagelse i undervisningsaktiviteter på andre områder, kan en lang transportvej til undervisningsstedet for danskundervisningen udgøre et problem. Transporten koster både tid og penge.

¹⁶ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning

¹⁷ Dansk Flygtningehjælp: Hvorfor er det så svært at lære dansk?, Special-Pædagogisk Forlag, 1997, s. 29

¹⁸ Ibid., s. 33

¹⁹ Ibid., s. 41

²⁰ Ibid. s. 167 f.

Herudover kan det desuden være et problem for nogle kvinder, at de på baggrund af deres traditioner og den måde, som de fortolker deres religion, ikke bør færdes alene i den offentlige sfære mellem hjem og undervisningssted, da dette kan blive betragtet som upassende. Kvinden er derfor afhængig af, at hendes mand kan følge hende til undervisningsstedet, og det vil ikke altid være muligt, idet han ofte har arbejde eller andre gøremål eller ikke deler ønsket om, at kvinden lærer dansk.²¹

Problemet opstår særligt i tyndtbefolkede områder med få udenlandske indbyggere, hvor der typisk vil være lang vej til undervisningsstedet. Transporttiden kan derfor ofte også være en faktor, der kan vanskeliggøre deltagelse i undervisningen.

5.4.4. Blandede hold

På sprogskolerne er undervisningsholdene blandede, hvilket i nogle tilfælde kan udgøre en barriere for enkelte kvinder, der på baggrund af deres traditioner og den måde, som de fortolker deres religion, ikke bør være sammen med mænd uden for familien.²²

I flere amtskommuner har der været gennemført projekter for kvinder alene, og der er generelt i den forbindelse høstet gode erfaringer.²³ På samme måde har undervisningen på Københavns Kvindedaghøjskole vist, at kvinderne generelt får et større udbytte af undervisningen, når de i undervisningen får lov til at beskæftige sig med kvindespecifikke emner, som de opfatter som vedkommende. Den omstændighed, at holdene på Kvindedaghøjskolen udelukkende består af kvinder, medfører endvidere, at kvinderne er mere engagerede i deres indgang til undervisningen.²⁴

Den succes, som „kvindeprojekter“ har haft, indikerer, at der er visse grupper af etniske minoritetskvinder, der har behov for tilbud om danskundervisning på kvindehold.

5.4.5. Uddannelsesmæssige forudsætninger

Der findes en generel antagelse om, at elevernes kulturelle baggrund i meget vid udstrækning er af betydning for det, de tilegner sig. Ikke nødvendigvis fordi den kulturelle baggrund er bestemmende for deres tankemønstre, men nok snarere fordi den er medvirkende i deres opfattelse af, hvad der er relevant og irrelevant for dem. Dette kan måske være problematisk i forhold til det samfund, de nu befinder sig i, men da den kulturelle baggrund er deres udgangspunkt, må undervisningen nødvendigvis tage sit udgangspunkt heri.²⁵

Af samme grund er elevernes i forvejen erhvervede skoleviden heller ikke uden betydning. Det er for eksempel på grundlag af deres gamle viden om samfundsforhold, at de skal forstå det nye samfund, de nu lever i. Vanskeligheden ligger i

²¹ Charlotte Hamburger, *Assimilation eller integration ?* Politica 1989, s. 135

²² Ibid. 2. s. 135

²³ Jf. således det i afsnit 5.4.1. nævnte eksempel om de i Helsingør Kommune gennemførte mor-barn-projekter.

²⁴ Kilde: eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning.

²⁵ Kilde: Eksperter på udvalgets seminar om danskundervisning

høj grad i at få den gamle viden aktiveret - og det er blandt andet et sprogligt problem.²⁶

For enkelte grupper af etniske minoritetskvinder gælder, at de ofte har en kort eller ingen skolegang med sig fra hjemlandet. Dette er særligt tilfældet for kvinder fra landsbysamfund, hvor der ikke er tradition for at kvinder skal have en uddannelse. De er dermed ikke vant til indlæring via undervisning og har færre skolemæssige ressourcer at lette danskindlæringen med.

Med henblik på at sikre at den enkelte kursist opnår det højest mulige udbytte af undervisningen, visiteres kursisterne indledningsvis ved en samtale med en af sprogskolernes uddannelses- og erhvervsvejledere. Samtalen handler om forhold som eventuel tidligere danskundervisning, skolebaggrund, uddannelse, tidligere beskæftigelse og eventuelle ønsker om videre uddannelse/beskæftigelse i Danmark.

5.4.5.1. Danskundervisning og skolekompenserende undervisning

I 1994 gennemførte Dansk Flygtningehjælp et projekt omhandlende skolekompenserende undervisning, dvs. undervisning i flere fag end dansk. Der var tale om heldagsundervisning, hvor kursisterne den ene halvdel af dagen deltog i Flygtningehjælpens Sprogskoles danskundervisning, mens de i den anden halvdel modtog den særligt tilrettelagte undervisning på modersmålet. Sidstnævnte undervisning blev varetaget af tosprogede lærere.

Den samlede vurdering af projektet konkluderer, at det var meget vellykket. I de interviews, der blev gennemført i forbindelse med evalueringen, udtrykte kursisterne tilfredshed, mange ligefrem begejstring med forløbet. De tosprogede lærere og projektkoordinatorerne mente, at målene med forsøgsundervisningen i stor udstrækning blev nået, og de danske lærere, der underviste deltagerne på sprogskolens almindelige danskhold såvel under som efter modersmålsprojektet, udtalte efterfølgende, at forsøget havde haft særdeles positive virkninger på deltagernes tilegnelse af det danske sprog.²⁷

Undervisningsministeriet har i årene 1994-97 igangsat en lang række forsøg med såkaldt skolekompenserende undervisning. Erfaringerne herfra er sammenfattet i Undervisningsministeriets rapport: "Sku' det være dansk?!" fra 1997.

5.4.5.2. Overgangen til de almindelige uddannelsesinstitutioner og arbejdsmarkedet

Det fremgår, som ovenfor anført under afsnit 5.2.1.2, af Undervisningsministeriets bekendtgørelse om undervisning af voksne indvandrere, at danskundervisningen skal kunne sætte målgruppen i stand til at kunne benytte samfundets almindelige uddannelses tilbud på grundlæggende niveau.

²⁶ Dansk Flygtningehjælp: Hvorfor er det så svært at lære dansk ?, Special-Pædagogisk Forlag, 1997, s. 148 f.

²⁷ Ibid. s. 172 ff.

Derfor skal danskundervisningen på det udslusende niveau tilrettelægges i samarbejde med de modtagende undervisningsinstitutioner.

Formålet med brobygningen/skolesamarbejdet er at medvirke til, at flere voksne udlændinge med etnisk tosproget baggrund på en tilfredsstillende måde gennemfører en kompetencegivende voksenuddannelse.

Undervisningsministeriet har i de seneste år som led i brobygningsarbejdet givet tilskud til en række projekter vedrørende brobygning mellem sprogskoler og andre uddannelsesinstitutioner såsom arbejdsmarkedsuddannelserne, erhvervsskoler, almen voksenuddannelse, social- og sundhedsuddannelserne og daghøjskoler.

På flere sprogskolers udslusende niveau tilbydes således parallelundervisning i form af deltagelse i f.eks. engelskkurser på VUC.

Formålet er dels at udvide undervisningstilbuddet til at omfatte flere tilbud end dansk og dels at påbegynde introduktionen til det ordinære danske voksenuddannelsesforløb.

Som eksempel på en særligt for kvinder relevant institution kan nævnes Kvindedaghøjskolen i København, som har eksisteret i ca. 10 år. Daghøjskolen optager såvel danske som udenlandske kvinder, idet skolen i løbet af de sidste par år har oprettet hold, der decideret henvender sig til etniske minoritetskvinder. Deltagernes gennemsnitsalder ligger på omtrent 35-40, år og der er generelt en meget høj fremmødeprocent og forholdsvis få kursister, der falder fra i løbet af et kursus.²⁸

På Kvindedaghøjskolen undervises fortrinsvis i helhedsorienterede temaer, hvor der tages udgangspunkt i kvindernes erfaringer og sprog. Kursisterne opfatter af samme grund undervisningen som meget vedkommende, og det danske sprog bliver et nødvendigt redskab, som kvinderne ønsker at dygtiggøre sig i for at kunne deltage i debatter om de forskellige temaer.

I undervisningen indgår ligeledes praktikperioder af varierende længde med det formål at lette kvindernes overgang til arbejdsmarkedet.

Erfaringen har vist, at den åbenhed, der følger af, at det kun er kvinder, der færdes på daghøjskolen, medfører, at kvinderne opfatter undervisningen som en succes, fordi det centrale i undervisningen er, at de beskæftiger sig med „sig selv”.²⁹

Det har endvidere på Kvindedaghøjskolen været overvejet at etablere en forsøgsordning med blandede hold af både danske og udenlandske kvinder.

²⁸ Kilde: eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning.

²⁹ Kilde: eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning.

5.5. Nye tiltag på undervisningsområdet

5.5.1. Integrationsudvalgets anbefalinger

Integrationsudvalget har i sin betænkning foreslået, at der oprettes en egentlig indvandrerlæreruddannelse med henblik på at øge antallet af kvalificerede indvandrerlærere. Integrationsudvalget har dog ikke fundet grundlag for at vurdere, i hvilket regi uddannelsen bør foregå.

Integrationsudvalget har endvidere fundet, at den gruppe af danske statsborgere med etnisk minoritetsbaggrund, der i sin tid fik et beskedent tilbud om danskundervisning, bør have mulighed for på ny uden udgifter for dem selv at følge den amtskommunale danskundervisning.

5.5.2. Ny indvandrerlæreruddannelse

I januar 1995 besluttede Undervisningsministeriet, Folkeoplysningsafdelingen at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle vurdere læreruddannelsen inden for undervisningen af voksne indvandrere.

Arbejdsgruppens opgave har været at beskrive relevante lærerkvalifikationer og at evaluere det eksisterende kompetencegivende grundkursus på 150 timer med henblik på at pege på eventuelle behov for at ændre kursets omfang og indhold. Herudover skulle arbejdsgruppen vurdere behovet for efteruddannelse af indvandrerlærere.

Undervisningsministeren har i foråret 1998 tiltrådt et forslag fra arbejdsgruppen om etablering af en væsentlig styrket indvandrerlæreruddannelse under lov om åben uddannelse.

Den nye uddannelse, som er af sammenlagt ét års varighed, udbydes pr. 1. september 1998, og afløser det nuværende 150 timers kursus og det 44 timers alfabetiseringskursus, som kræves ved ansættelse på en sprogscole. Uddannelsen udbydes på Københavns Universitet Amager, Danmarks Lærerhøjskole i Århus og København og fra 1. februar 1999 også på Odense Universitet.

En af ovennævnte arbejdsgruppes konklusioner har været, at der er behov for en udvidelse af uddannelsens omfang, idet det eksisterende 150 timers kursus ikke giver tilstrækkelig mulighed for fordybelse.

Endelig har arbejdsgruppen anbefalet, at uddannelsen tilrettelægges således, at den består af følgende fire moduler³⁰:

- Sprogbeskrivelse

herunder dansk sprogbygning og sprogbrug, almen lingvistik, pragmatik, sprogtypologi samt norm og acceptabilitet.

³⁰ En nærmere beskrivelse af de enkelte modulers indhold findes i konsulent Peter Villads Vedels artikel "Udviklingsperspektiver for fagområdet dansk som andetsprog - ny indvandrerlæreruddannelse på vej", Håndbog i folkeoplysning og voksenuddannelse, Kroghs Forlag, 1997.

- Sprogtilegnelse

herunder teorier om andetsprogstilegnelse, kognitive lærings- og kompensationsprocesser, eksterne faktors indflydelse på tilegnelsen, alfabetiseringsteorier, m.v.

- Kultur og samfund

herunder kulturbegrebet, identitetsdannelse, kulturmøde samt dansk kultur og samfund.

- Indvandrerlæreruddannelsens pædagogiske aspekter

herunder didaktik, undervisningsmetoder og undervisningsmaterialer, deltagerne forudsætninger, indlæringsteori samt lærerrolle og undervisningsetik.

Adgangsforudsætninger til den nye uddannelse bliver de samme som til indvandrerlærerkurset, jf. afsnit 5.2.1.4.

5.5.3. Etablering af Udviklingscenteret for undervisning af voksne indvandrere

I november 1996 etableredes Udviklingscenteret for undervisning af voksne indvandrere (UVI), som er et landsdækkende, fagligt erfaringsopsamlende og -koordinerende center for indvandrerundervisningen i alle dele af landet. Centeret, som er placeret i Skanderborg, er foreløbig oprettet for en 3-årig forsøgsperiode.

UVI har vedtaget et 10 punkts program,³¹ som beskriver det indholdsmæssige grundlag for centerets aktiviteter:

1. *Uddannelse, kurser og efteruddannelse*
2. *Netværk*
3. *Databaser*
4. *Nyhedsbrev*
5. *Konferencer m. v.*
6. *Materialeudvikling*
7. *Tidsskrift- og litteratursamlinger*
8. *Undersøgelser og analyser*
9. *Projektudvikling*
10. *Formidling af forskning*

UVI skal ikke selv bedrive forskning, men være med til at udpege mulige forskningsfelter og derudfra skabe en tættere kontakt mellem teori og praksis mellem forskningsinstitutioner og skoler.

³¹ Se nærmere herom på UVI's hjemmeside: <http://home3.inet.tele.dk/uvi>

Formålet med UVI er at betjene amter, indvandrerskoler og andre med tilknytning til undervisning af voksne indvandrere og flygtninge.³²

I 1997 har UVI stået for den hidtil første spørgeskemaundersøgelse, der skal besvare spørgsmål vedrørende kursisternes udbytte af undervisningen, og om hvorfor relativt mange standser undervejs i forløbet.

Undersøgelsen bestod i udsendelse af spørgeskemaer dels til kursister fra Somalia, Bosnien, Vietnam, Tyrkiet og de arabisktalende lande på niveau 1 og 2 med henblik på belysning af undervisningsudbytte, og dels til kursister, der er faldet fra undervejs i undervisningsforløbet, med henblik på at skabe et overblik over de hyppigste årsager til kursisternes frafald.

Undersøgelsens resultat forventes at foreligge i løbet af efteråret 1998.

5.6. Andre udvalgs overvejelser vedrørende forbedring af undervisningstilbuddene

5.6.1. Byudvalgets anbefalinger

I september 1993 nedsatte regeringen et ministerudvalg med indenrigsministeren som formand - det såkaldte Byudvalg. Udvalget havde til opgave at undersøge problemerne i de områder i Danmark, hvor koncentrationen af sociale problemer er særlig stor.

I oktober 1993 fremkom udvalget med en handlingsplan med 30 forslag til forskellige indsatspunkter.

Byudvalget har i sit forslag nr. 14 lagt op til, at der skal sættes ind med mere målrettede dagtilbud til indvandrer- og flygtningemødre. Der foreslås bl.a. oprettelse af mødregrupper med dansk- og samfundsfagsundervisning, hvortil der skal knyttes en legestue for børnene. Børnene vil endvidere på denne vis også lære noget dansk og introduceres til danske institutioner.

For at bryde de etniske minoritetskvinders isolation foreslår Byudvalget endvidere ansættelse af tosproget personale med indvandrer- eller flygtningebaggrund.³³

I april 1995 udsendte opfølgningsgruppen til Byudvalget en rapport om afslutning af 1. etape af Byudvalgets arbejde. Heraf fremgår det, at boligministeren og socialministeren den 28. februar 1994 udsendte en vejledning til samtlige landets kommuner om mulighederne for at opnå økonomisk støtte til gennemførelse af boligsociale initiativer, herunder byudvalgets forslag nr. 14.³⁴

Det fremgår endvidere af sidstnævnte opfølgningsrapport, at Socialministeriet

³² Jf. i det hele UVI's publikation "information 1-97", april 1997

³³ Rapport fra Byudvalget afgivet i juni 1994, Bind 1, s. 9.

³⁴ Status for Byudvalget, Rapport fra opfølgningsgruppen til regeringens Byudvalg om afslutning af 1. etape af Byudvalgets arbejde, april 1995, side 16

bl.a. på den baggrund har givet tilskud til forskellige dagtilbud til flygtninge- og indvandermødre med legesteder for børn.³⁵

5.7. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalget ønsker indledningsvis at understrege, at de ovenfor beskrevne problemer og de i det følgende anførte løsningsforslag gælder forskellige grupper af kvinder i forskellig grad. Eksempelvis gælder problemerne relateret til moralkodekset således i overvejende grad kvinder, som møder barrierer forbundet med deres religiøse overbevisninger eller traditioner i øvrigt.

5.7.1. Større helhedsorientering af undervisningens indhold

Der er gennemført mange projekter med danskundervisning som en vigtig ingrediens bl.a. støttet af Socialministeriets Udviklings Midler (SUM). Disse projekter retter sig ofte mod kvinder med kort skolebaggrund og uden uddannelse.

En af konklusionerne i en rapport om disse projekter er, at det er meget vigtigt, at projekterne accepteres af kvindernes netværk, og at der udformes helhedsorienterede projekter, der inddrager flere af kvindernes livsfelter for at få projekterne til at fungere og opnå tilfredsstillende resultater og få kvinderne i gang med en uddannelse, et job, et tilfredsstillende hjemmeliv, etc.

Derfor er det en fordel, at projekterne retter sig mod både undervisning, børn, opdragelse, arbejde, hjem, socialt netværk, sundhedssektoren, religion og lignende. Det er i den forbindelse ofte også en fordel, hvis projektet relateres til det lokale nærmiljø, således at kvinderne kommer i kontakt med den lokale børneinstitution, de lokale handlende, den lokale fritidsklub, etc.³⁶ Hermed fattes en større interesse for projektet fra kvindernes side, og de opnåede resultater kan bruges også efter projektets afslutning, idet kvinderne har fået chance for at blive tryk ved sit lokalmiljø.

Sådanne helhedsorienterede projekter kan eventuelt få danskundervisningen til at virke mere relevant og vedkommende og give kvinderne en tro på, at det tjener et formål at lære dansk, idet sådanne projekter giver kvinderne andre ressourcer sideløbende med danskkundskaber.

Kvinderne kan få øjnene op for egne ressourcer, men der må forventes en lang tilpasningsperiode. Det må accepteres, at udviklingen af sprog samt troen på og modet til at have kontakt med det danske samfund og begynde en integrationsproces for specielt de skolesvage kvinder tager op til flere år. Projekterne bør derfor have et langt tidsperspektiv.

Endelig skal projektmedarbejdere også passe på ikke at fastholde kvinderne i de normer, de bringer med sig, hvis de i virkeligheden gerne vil bryde ud af disse normer. Det kan nemlig forholde sig således, at projektmedarbejderen i velme-

³⁵ Ibid., s. 17

³⁶ Marianne Melchior og Jan Hjarnø: Flygtninge og indvandrere, Socialforskningsinstituttet, Sydjysk Universitetscenter 1992, s. 63

nende respekt for de etniske minoritetskulturer tilrettelægger projekter sådan, at de kan være til hinder for løsrivelse fra visse dele af kvindernes kultur.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at danskundervisningens indhold bør gøres mere helhedsorienteret.³⁷ Udvalget finder endvidere, at der fra central side bør iværksættes en koordination af sådanne projekter, i lighed med den sammenfatning af erfaringer fra en flerårig forsøgs- og evalueringsproces med undervisning i fag, der supplerer danskundervisningen (skolekompenserende undervisning), som Undervisningsministeriet udsendte i 1997³⁸, med henblik på en bedre udnyttelse af det erfaringsgrundlag, der oparbejdes i sådanne projekter.

5.7.2. Kvalitet i forbindelse med danskundervisning

Udvalget finder, at rammerne for danskundervisningen bør opfylde visse kvalitetskrav.

Først og fremmest bør det sikres, at udlændinge hurtigt kan modtage den undervisning, som de har krav på, og at undervisningen er opkvalificerende og kompetencegivende. Endvidere bør man undgå hold med så mange elever, at indlæringen vanskeliggøres.

Udvalget finder, at kvalitetsbegrebet bør udvides til at omfatte en mødepligt til undervisningen under henvisning til den helt afgørende betydning, danskkundskaber har for integration på mange centrale samfundsområder.

En høj grad af kvalitet indebærer endvidere efter udvalgets opfattelse, at det undgås, at der i undervisningsforløbet opstår afbrydelser som følge af, at nye kursister løbende optages på holdene.

5.7.3. Individuel uddannelsesmæssig baggrund

Den korte skolegang, som nogle etniske minoritetskvinder har, kan det til en vis grad være nødvendigt at yde kompensation for. Af afsnit 5.4.5. om kvindernes uddannelsesmæssige forudsætninger fremgår det, at der er iværksat nogle projekter, der har dette formål.

Udvalget har noteret sig, at en væsentlig faktor i forbindelse med danskundervisning som led i etniske minoritetskvinders integration i det danske samfund er, at kvinderne, som forudsat i bekendtgørelsens § 5, stk. 1, tilbydes undervisning på et niveau, der er afpasset deres individuelle behov og forudsætninger.

Udvalget finder i den forbindelse at kunne anbefale, at der i videre omfang iværksættes skolekompenserende undervisning til de kvinder, der har behov derfor, særligt set i lyset af, at det i overvejende grad er kvinder, der deltager i alfabetiseringsundervisningen.

¹⁷ For eksempel henvises til bogen "Sku' det være dansk ?", Undervisningsministeriet, 1997

¹⁸ Undervisningsministeriet: "Sku' det være dansk ?", 1997

I undervisningsministerens lovforslag nr. L 163 af 21. januar 1998, som er fremsat den 16. april 1998, om lov om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre åbnes der som noget nyt mulighed for, at indvandrere med behov herfor kan tilbydes såkaldt skolekompenserende undervisning i form af grundlæggende undervisning i regning og matematik. Hermed afspejler lovforslaget resultatet af et omfattende forsøgsarbejde om indførelse af såkaldt skolekompenserende undervisning på sprogcentre, som blev gennemført i årene 1994-96.³⁹

I afsnit 5.4.5 gennemgås den visitation af kursisternes uddannelsesmæssige forudsætninger, som finder sted på sprogskolerne.

Udvalget skal understrege det væsentlige i, at der i alle sammenhænge bør gennemføres en grundig visitation af kvindernes uddannelsesmæssige forudsætninger, inden de placeres på forskellige undervisningshold, ligesom der ikke bør optages nye kursister på holdene i de tre måneder, forløbene typisk varer.

I en række tilfælde har det vist sig, at deltagerne i undervisningen har haft en opfattelse af, at det enkelte hold må starte forfra, hver gang der kommer en ny deltager på holdet. Tilgang af nye elever undervejs i et undervisningsforløb bør på den baggrund undgås.

Herved vil det i højere grad kunne sikres, at de enkelte kvinder modtager en undervisning, der svarer til deres uddannelsesmæssige forudsætninger.

Udvalget skal endvidere anbefale, at det kunne overvejes at oprette kurser for henholdsvis kvinder med og uden beskæftigelse, da personer med og uden erhverv ofte må antages at have forskellige behov og ønsker til undervisningens karakter.

I praksis deltager kvinder med beskæftigelse typisk i særlige kurser om aftenen, mens kvinder uden erhverv deltager i dagundervisning.

Som eksempel kan nævnes, at supermarkedskæden NETTO i 1993 erkendte, at en del lagerarbejdere ansat i virksomheden havde for ringe danskkundskaber til at varetage deres arbejde tilfredsstillende.⁴⁰ Virksomheden tilbød herefter de pågældende medarbejdere deltagelse i danskundervisning uden for arbejdstiden, men sørgede for, at undervisningen var tilpasset de pågældendes arbejdsplan. Ishøj Handelsskole oprettede et særligt „NETTO- hold“. Projektet var en stor succes: Flere medarbejdere fortsatte frivilligt danskundervisningen.

I den forbindelse finder udvalget endvidere at kunne anbefale, at det i lighed med den gældende ordning for sprogundervisning af udlændinge i Sverige overvejes, at danskundervisningen for kursister med erhverv kan finde sted i arbejdstiden.

³⁹ Lovforslag nr. L 163 af 21. januar 1998, side 9.

⁴⁰ Kilde: Nettos personalechef Kirsten Skaarup

Udvalget har noteret sig, at for så vidt angår en betydelig del af de indvandrere, som kom til Danmark i 1960'erne, og som ikke tidligere har haft mulighed for at deltage i danskundervisningen, i dag i vidt omfang har problemer på arbejdsmarkedet som følge af ringe danskkundskaber.

Udvalget skal derfor anbefale, at personkredsen for modtagere af danskundervisning efter lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl. udvides, således at også tidligere udenlandske statsborgere, der har fået dansk indfødsret, kan modtage denne undervisning.

Det er Undervisningsministeriets opfattelse, at hovedmålgruppen for danskundervisningen stadig afgrænses til at være udenlandske statsborgere. Kursister med dansk statsborgerskab kan deltage i undervisningen mod betaling. Det betyder bl.a., at Arbejdsformidlingen kan betale for undervisning af dagpengeberettigede kursister, som er danske statsborgere, ligesom kommunen kan betale for danskundervisning af kontanthjælpsmodtagere, der er danske statsborgere.

Lov nr. 487 af 1. juli 1998 om undervisning i dansk som andetsprog for voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre, som træder i kraft den 1. januar 1999, lægger op til særlige initiativer i forhold til ledige dagpengemodtagere, som på grund af mangelfulde danskkundskaber kan have vanskeligheder med at opnå eller fastholde tilknytningen til arbejdsmarkedet. Sprogskolerne iværksætter en særlig visitationsprocedure for denne gruppe med henblik på at vurdere behovet for supplerende sprogundervisning, ligesom der etableres en særlig afsluttende prøve med vægt på mundtlig kommunikation. Udgifterne i forbindelse med visitation og prøve udredes af Arbejdsformidlingen. Undervisningen, der sandsynligvis vil blive sammensat af delelementer fra sprogskolernes ordinære tilbud, finansieres ligeledes af Arbejdsformidlingen for så vidt angår kursister med dansk statsborgerskab.

Afgrænsning af den målgruppe af danske statsborgere, som skal have tilbudt danskundervisning, bør kunne ske ved en konkret vurdering hos de myndigheder, som i øvrigt står for den beskæftigelsesfremmende indsats.

5.7.4. Børnepasningsordninger

Udvalget har noteret sig, at børnepasning har vist sig at være en barriere, der kan forhindre etniske minoritetskvinder i at deltage i den almindelige danskundervisning.

Udvalget kan på den baggrund tilslutte sig Byudvalgets anbefaling om mere målrettede dagtilbud til etniske minoritetskvinder med små børn.

På baggrund af de gode resultater, der er fremkommet ved det store antal forsøgsprojekter på området, har udvalget fundet at kunne anbefale oprettelsen af

et øget antal hold, hvor undervisningen tilrettelægges særligt for kvinder med små børn, hvortil der skal knyttes en pasningsordning for børnene.

Sådanne ordninger vil ligeledes, som nævnt af Byudvalget, have den sidegevinst, at børnene på denne vis ligeledes vil lære noget dansk og introduceres til danske institutioner.

Udvalget har noteret sig, at ved oprettelse af legestuer eller andre former for daginstitutioner i tilknytning til undervisningen er det meget væsentligt, at grænserne mellem undervisning og børnepasning opretholdes, således at børnene ikke får lov at opholde sig i undervisningslokalet i undervisningstiden, og at undervisningstiden overholdes. Flere projekter har således haft dårlige erfaringer, hvis det modsatte får lov at ske.

I afsnit 5.4.1. ovenfor er nævnt et eksempel vedrørende moder-barn projekter i Helsingør Kommune. Projektet startede som et værested for arabiske kvinder, hvor de havde deres børn med, og der var indrettet børnerum i forbindelse med projektet. Det første halve år var der ingen undervisning, herefter blev der knyttet sporadisk danskundervisning til projektet.

Resultatet var imidlertid, at børnene var forstyrrende for undervisningen.

Der var derfor brug for at få mere struktur på aktiviteterne, hvis kvinderne skulle få udbytte af dem.

Derfor blev projektet omorganiseret efter et år, og kvinderne var med til at definere, hvad de ville, og de ønskede bl.a. organiseret danskundervisning. Der blev herpå efter aftale med sprogskolen tilknyttet en fast dansklærer til projektet. Der blev ligeledes lavet en temaplan for de emner, der skulle gennemgås, og endelig blev børnepasningen udskilt til et særligt børnehus med lokaler et andet sted.

Udvalget finder på den baggrund at kunne anbefale, at det fra begyndelsen er væsentligt at støtte, at kvinder og børn bør være adskilte i det tidsrum, hvor undervisningen finder sted. Et middel kan f.eks. være at ansætte uddannede pædagoger, der har ressourcer til at frigøre kvinderne til aktiv deltagelse i undervisningen.

Udvalget har endvidere fundet at kunne anbefale, at kvinderne i højere grad bør orienteres om og opfordres til at benytte sig af almindelige daginstitutioner til børnene.

5.7.5. Geografisk afstand til undervisningsstederne

Undervisningsstederne bør placeres i så kort afstand fra kvindernes hjem som muligt. Dette er naturligvis problematisk i tyndt befolkede områder, hvor det vil kræve mange ressourcer og kan være u hensigtsmæssigt, idet elevgrundlaget kan

blive så lille, at elever med meget forskellig uddannelsesbaggrund og sprogligt niveau skal deltage på samme hold. Undervisningen bliver dermed umulig at tilrettelægge på tilfredsstillende vis for alle elever.

Udvalget finder alligevel at kunne anbefale, at det i videst mulig omfang tilstræbes, at hensynet til elevernes geografiske afstand til undervisningsstedet indgår som et kriterium ved valget af lokaler.

Udvalget finder dog, at undervisningens kvalitet bør have prioritet, således at holdenes sammensætning af ligestillede elever er mere væsentlig end den geografiske afstand.

5.7.6. Oprettelse af øget antal kvindehold

Udvalget har noteret sig, at i projekter, hvor undervisningen finder sted i et rent kvindemiljø, har mange etniske minoritetskvinder fået et større udbytte af undervisningen.

Udvalget finder på den baggrund at kunne anbefale, at der i større grad bør ske en fast etablering af rene kvindehold, således som det allerede på projektplan er blevet praktiseret mange steder.⁴¹

5.7.7. Pædagogik

Angående den danske pædagogik har udvalget noteret sig, at der er vigtigt at holde sig for øje, at denne ikke altid vil have samme effekt over for udlændinge, som den har over for danskere.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at undervisningsformen tilpasses de elever, der skal modtage undervisningen.

Som nævnt ovenfor i afsnit 5.4.5, er elevernes kulturelle baggrund i meget vid udstrækning af betydning for det, de tilegner sig, fordi baggrunden er medvirkende i deres opfattelse af, hvad der er relevant og irrelevant for dem. Dette kan være problematisk i forhold til pædagogikken, men da den kulturelle baggrund er deres udgangspunkt, må undervisningen nødvendigvis tage sit udgangspunkt heri.

Udvalget finder i den forbindelse at kunne anbefale, at der ansættes flere lærere med etnisk minoritetsbaggrund under hensyn til, at lærerkræfter med etnisk minoritetsbaggrund vil have indsigt i nogle af elevernes kulturer m.v. og bedre vil kunne tilpasse undervisningen til elevernes kulturelle baggrund.

Udvalget har noteret sig, at den kulturelle faktor vil indgå som et led i den nye indvandrerlæreruddannelse og -efteruddannelse, der er omtalt ovenfor i afsnit 5.5.2.

⁴¹ Det bemærkes, at oprettelse af rene kvindehold kræver dispensation fra ligebehandlingslovens § 13, stk. 2, efter Ligestillingsrådets praksis i de tilfælde, hvor kurssets varighed er over 3 måneder.

Kapitel 6

Etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet

6.1. Indledning

Kvindeudvalget har efter sit kommissorium af 13. december 1993 med udgangspunkt i Barriereudvalgets rapport om nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge til opgave at kortlægge, om der er faktorer, der særligt virker som barrierer i forbindelse med etniske minoritetskvinders placering på arbejdsmarkedet. Udvalget skal endvidere på den baggrund overveje, om der kan være anledning til at supplere Barriereudvalgets indstillinger med forslag, der specifikt retter sig mod en forbedring af etniske minoritetskvinders deltagelse på arbejdsmarkedet.

Med henblik på at tilvejebringe faktuelle oplysninger om de praktiske erfaringer, som man i Danmark har gjort med hensyn til etniske minoritetskvinders forhold til arbejdsmarkedet, har udvalget afholdt et seminar til belysning af emnet. Til seminaret var inviteret en række eksperter, som afgav oplæg om deres erfaringer med arbejdet med konkrete beskæftigelses- og uddannelsesfremmende foranstaltninger vedrørende etniske minoritetskvinder. Referat af seminaret er optrykt til betænkningen som bilag 7.

Udvalget har udarbejdet dette kapitel bl.a. på baggrund af de faktuelle oplysninger, som fremkom på seminaret samt oplysninger fra Arbejdsministeriet om status på opfølgningen af Barriereudvalgets rapport. Udvalget har struktureret kapitlet som anført nedenfor i afsnit 6.1.1.

6.1.1. Kapitlets indhold

Indledningsvis vil blive redegjort for formålet med integrationsindsatsen på arbejdsmarkedet, og den betydning, som indsatsen for de etniske minoritetskvinders deltagelse på arbejdsmarkedet efter udvalgets opfattelse har. Dernæst vil der blive redegjort for hvilke forskellige grupper af etniske minoritetskvinder, der er genstand for kapitlets emneområde.

Herefter vil der blive redegjort for den nyeste statistik på området og for det gældende retsgrundlag for etniske minoritetskvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, herunder den relevante arbejdsmarkedslovgivning samt ligestillingslovene.

Dernæst vil der blive redegjort for Barriereudvalgets rapport af 23. maj 1993, de deri identificerede barrierer og indstillingerne fra Barriereudvalget.

Herefter vil der blive redegjort for den opfølgning på Barriereudvalgets rapport, der er iværksat, herunder Arbejdsministeriets handlingsplan til nedbrydning af barrierer for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.

Udvalget har herefter valgt nærmere at udrede en række forhold vedrørende de såkaldte beskæftigelses- og uddannelsesprojekter for indvandrere og flygtninge, der vurderes at have overvejende kvindelige deltagere.

Udvalget har endvidere fundet det formålstjenligt kort at redegøre for, hvilke offentlige aktører der findes til erhvervsmæssig vejledning m.v. af flygtninge og indvandrere.

Afslutningsvis gennemgås udvalgets overvejelser og anbefalinger med henblik på at sikre etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet. I tilslutning hertil vil de barrierer, der med særlig styrke gør sig gældende for etniske minoritetskvinder, blive gennemgået under hensyntagen til kvindernes indbyrdes forskelligheder.

6.1.2. Baggrund

6.1.2.1. Formål med og betydning af integrationsindsatsen på arbejdsmarkedet

Det er et grundlæggende mål for den danske integrationsindsats, at flygtninge og indvandrere sikres muligheder for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv. Dette er senest fastlagt i Integrationsudvalgets betænkning.¹

Tilknytningen til arbejdslivet har en helt afgørende betydning for integrationen som helhed.² Det er på det danske arbejdsmarked, at flygtninge og indvandrere får en oplevelse af, at de har en funktion at udføre i det nye samfund, ligesom det er arbejdet, der skaber grundlag for selvforsørgelse. Endvidere er arbejdslivets funktionsfællesskab en meget vigtig ramme for indvandreres og flygtninges møde med dansk kultur. På arbejdspladsen tilegner man sig således på en naturlig måde baggrundsviden, kendskab til sociale omgangsformer og dansk arbejdspladskultur. Derfor kan indvandreres og flygtninges deltagelse i arbejdslivet betragtes som én blandt flere indikatorer på, om integrationen lykkes.

Indslusning på arbejdsmarkedet er således afgørende for integration i samfundet, og der opnås hermed et meget konkret mål med integrationsindsatsen.

Jobperspektiverne for flygtninge og indvandrere - og navnlig de kvindelige - er imidlertid, næsten uanset faglige og personlige kvalifikationer, ringere end for de fleste med dansk baggrund. Årsagen hertil kan ofte være diskrimination.

Det må dog erindres, at der kan være etniske minoritetskvinder, der af forskellige årsager har så store vanskeligheder ved at leve op til kravene på arbejdsmarkedet, at integration på arbejdsmarkedet ikke er relevant. Disse kvinder kan til-

¹ Indenrigsministeriets betænkning nr. 1337 Integration, maj 1997, side 394

² Mai Heide Ottosen: Kan de få arbejde, Socialforskningsinstituttet 1992, side 5

bydes andre integrationsfremmende tilbud.

Der findes efter udvalgets opfattelse ikke entydige svar på hvilke strategier og indsatser, der skal til for særligt at sikre de etniske minoritetskvinder en bedre adgang til arbejdspladserne.

Det er en målsætning med den danske integrationspolitik, at flygtninge og indvandrere i integrationsforløbet skal kunne bevare og udvikle deres oprindelige kulturelle særpræg og identitet.³ Der er samtidig hos de etniske minoriteter selv ikke mindst modvilje mod et opstille et assimilationsformål med integrationsindsatsen.

Forskellighederne er der, og efter udvalgets opfattelse gælder det om at udnytte de ressourcer, der er hos den enkelte indvandrer eller flygtning, positivt.

Forudsætningen for en vellykket integration på arbejdsmarkedet er således efter udvalgets opfattelse ikke, at indvandrere og flygtninge fralægger sig egne normer, men at der skabes en forståelse for, at det er nødvendigt at sætte sig ind i de danske normer, der gælder på en arbejdsplads, for at kunne deltage.

Omvendt er forudsætningen for en vellykket modtagelse af indvandrere og flygtninge på arbejdsmarkedet afhængig af en hos majoritetskulturen tilstedeværende vilje til at acceptere og en interesse for at leve med og give rum for forskelligheder.

I Danmark er den indsats, der er iværksat over for flygtninge og indvandreres integration på arbejdsmarkedet, tostrengt.⁴

Der er således fra myndighedernes, herunder Arbejdsministeriets side, iværksat en række tiltag med henblik på opkvalificering og uddannelse af flygtninge og indvandrere, og samtidig har man søgt at arbejde med holdningspåvirkning i forhold til virksomhederne og deres ansatte. Målet er, at flygtninge og indvandrere reelt opnår samme mulighed som den øvrige befolkning for at skabe sig en tilværelse gennem uddannelse og beskæftigelse.

I den forbindelse bemærkes, at Folketinget den 18. juni 1992 vedtog en folketingsbeslutning om bedre integration og sikring af udlændinges retsstilling i Danmark. Regeringen opfordredes heri til „inden udgangen af 1992 som opfølgning på Folketingets racismedebat den 3. december 1991 at fremsætte forslag til en sammenhængende politik med henblik på at styrke indvandrerne integration og retsstilling som ligeværdige borgere med samme pligter og rettigheder som danskfødte. Det skal ske i respekt for indvandrerne forskellige kulturelle, sproglige og religiøse baggrund." I betænkningen til folketingsbeslutningen nævnes, at det er et fælles ansvar for arbejdsmarkedets parter, de offentlige myndig-

³ Indenrigsministeriets betænkning nr. 1337: Integration, maj 1997, side 71

⁴ Ibid. side 396

heder og indvandrerne selv at fjerne de barrierer, der findes for indvandrere og flygtninges integration på arbejdsmarkedet.

Udvalget vil med dette kapitel søge at udrede de yderligere barrierer, der findes for etniske minoritetskvinders indslusning på det danske arbejdsmarked, og udvalget vil med udgangspunkt i Barriereudvalgets rapport fremkomme med anbefalinger af en række yderligere initiativer, der kan være behov for med henblik på at nedbryde de barrierer, der i særlig eller forstærket form gælder for de etniske minoritetskvinder i Danmark.

Udvalget finder det endvidere væsentligt at være opmærksom på de sammenhænge, der er mellem andre integrationsrelevante samfundsområder og de etniske minoritetskvinders stilling på arbejdsmarkedet. Her skal blot kort nævnes betydningen af et alment uddannelsesniveau (herunder navnlig danskkundskaber) som en særdeles vigtig forudsætning for en succesfuld og vedvarende integration på arbejdsmarkedet. Spørgsmålet om danskundervisning gennemgås i kapitel 5.

Endvidere skal det bemærkes, at et aktivt arbejdsliv vil kunne medvirke til at forstærke interessen for at engagere sig i samfundet i øvrigt, herunder i det politiske liv, jf. kapitel 7. Tilknytningen til arbejdsmarkedet får derfor ofte efter udvalgets opfattelse meget væsentlig betydning for flygtninges og indvandreres integration i samfundet.

Flygtninge og indvandrere, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet, er erfaringsmæssigt sårbare over for andre sociale belastninger, såsom opbrud af den traditionelle familiestruktur, belastning af børnene, social marginalisering og isolation.⁵

6.1.2.2. Forskellige grupper af kvinder med etnisk minoritetsbaggrund

Der er indledningsvis grund til at understrege, at der er behov for en differentieret indsats for integration af etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet under hensyn til gruppens indbyrdes forskelligheder både med hensyn til kulturbaggrund og forudsætninger for deltagelse i arbejdsmarkedet. Behovet for støtte knytter sig navnlig til sproglige, uddannelsesmæssige og erhvervsmæssige forhold, samt til individuelle og psykologiske forhold af social og personlig karakter.

Udvalget har nedenfor forsøgt at opdele de etniske minoritetskvinder i nogle overordnede grupper med henblik på at illustrere, hvorfor der er behov for i et vist omfang at tilrettelægge integrationsindsatsen efter den enkelte etniske minoritetskvindes behov og forudsætninger. De opstillede grupper er ikke udtømmende, ligesom anderledes opdelinger vil kunne foretages. Det skal endvidere bemærkes, at de karakteristiske barrierer for mange etniske minoritetskvinder

⁵ Kilde: eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet

er gældende i kombination med og på tværs af grupperne.

Flygtningekvinder

Det vil ofte være karakteristisk for flygtningekvinder, at de har haft deres opvækst uden for Danmark, og at de er kommet til Danmark som voksne. De har således typisk ingen danskkundskaber og er uden viden om almene danske samfundsforhold ved indrejsen, ligesom de - modsat f.eks. børn - vil være længere tid om at tilegne sig danskkundskaber m.v.

Det vil endvidere ofte være sådan, at flygtningekvinder er belastede af traumatiske oplevelser m.v. i deres hjemlande, som på kortere sigt kan virke hindrende på deres evner og vilje til at tilegne sig ny viden og til at integrere sig.

Ikke sjældent vil flygtningekvinder endvidere være uden nævneværdigt netværk i Danmark udover deres eventuelle medfølgende ægtefælle og børn.

Familiesammenførte kvinder - herunder hustruer til de oprindelige arbejds-immigranter

Karakteristisk for indvandrerkvinder er, at de er født i udlandet (hjemlandet), og at begge forældre er udenlandske statsborgere eller er født i udlandet.⁶

En indvandrerkvinde vil typisk være en kvinde, som er familiesammenført med en i Danmark fastboende person. I disse tilfælde vil indvandrerkvinden have haft sin opvækst uden for Danmark og ankommer uden danskkundskaber eller kendskab til basale danske samfundsforhold.

Barrieren kan her - i kombination med andre - bestå i en utilstrækkelig vejledning og planlægning af et udslningsforløb for indvandrerkvinden fra begyndelsen af hendes ophold.

I disse tilfælde kan vejledning medvirke til at klargøre hendes rettigheder, pligter og muligheder. Det er endvidere væsentligt at være opmærksom på muligheden for, at kvindens nærmeste omgivelser har mere eller mindre formulerede krav og forventninger til, at hun ikke indtager en uddannelses- eller arbejdsplads uden for hjemmet.

Etniske minoritetskvinder, der har et langvarigt ophold i Danmark bag sig uden at have fundet varig beskæftigelse, kan være præget af manglende motivation som følge af svigtende tiltro til at kunne komme i arbejde eller tage en uddannelse.

En familiesammenført udenlandsk kvinde, som i hjemlandet var gift med en nu herboende flygtning, vil på mange måder også kunne være belastet af traumati-

⁶ Kilde: Danmarks statistik

ske oplevelser i hjemlandet i tilknytning til ægtefællens asylmotiv.

Kvindelige efterkommere til flygtninge og indvandrere

Efterkommere af flygtninge og indvandrere kan typisk beskrives som personer, der er født i Danmark af forældre, som begge er indvandrere eller flygtninge eller efterkommere.⁷

De pågældende vil kunne være danske statsborgere, og de vil typisk være yngre kvinder af anden eller tredje generation af indvandrere, som har haft hele eller det meste af deres opvækst i Danmark og derfor som udgangspunkt må antages at tale flydende dansk, ligesom de efter en dansk basisskolegang antages at have en grundlæggende viden om det danske samfunds indretning, muligheder m.v. samt gode almene skolemæssige kvalifikationer. Undersøgelser⁸ viser dog, at en del unge indvandrere med en dansk skolegang bag sig, ikke altid har tilstrækkelig gode danskkundskaber.

Barrieren kan i disse tilfælde skyldes diskrimination på arbejdsmarkedet, men også utilstrækkelige danskkundskaber.

Kvinder, der er uddannet i udlandet

Etniske minoritetskvinder kan endvidere have meget forskellige uddannelsesmæssige forudsætninger.

Såfremt en etnisk minoritetskvinde har opnået sin uddannelse uden for Danmark, støder vedkommende med stor sandsynlighed på en barriere, der handler om meritoverførsel og ækvivalering af den udenlandske uddannelse.

Kvinder, der er uddannede her i landet

Længerevarende uddannelser

Manglende faglige kvalifikationer er ikke et problem, men der kan være tale om utilstrækkeligt kendskab til det danske sprog.

Grunden hertil kan være, at der på visse uddannelsessteder ikke er behov for danskkundskaber for at følge undervisningen, idet der undervises på et fremmedsprog, typisk engelsk.

I relation til integration på arbejdsmarkedet kan der være grund til at være opmærksom på psykiske barrierer som følge af bl.a. kvindens opgivende indstilling til arbejdsopgaven.

Endvidere kan den rent holdningsmæssige barriere i form af diskrimination på

⁷ Kilde: Danmarks statistik

⁸ Kilde: Udviklingscentret for Undervisning og Uddannelse af tosprogede børn og unge i Ishøj

arbejdsmarkedet antages at være synlig for den fagligt ligestillede etniske minoritetskvinde.

Korterevarende uddannelser

I denne situation kan barrieren være manglende konkurrenceevne som følge af mangel på efteruddannelse, kurser, arbejds erfaring m.v.

Der kan tillige være tale om utilstrækkelige danskkundskaber, da flere uddannelser ikke forudsætter indgående danskkundskaber.

Kvinder uden eller med kun få skolemæssige kvalifikationer

Barrieren kan i disse tilfælde skyldes, at kvinderne har svært ved at lære dansk og at lære om samfundsforhold m.v. som følge af deres generelt svage skolemæssige baggrund.

Der kan endvidere være samfund, hvor den udenlandske kvinde traditionelt ikke forventes at tage del i uddannelse og arbejde uden for hjemmet. Hertil kommer, at nogle kvinder er analfabeter, og derfor skal alfabetiseres, før de kan deltage i almindelig undervisning. Nogle af disse kvinder kan af forskellige årsager have så store vanskeligheder ved at leve op til kravene på arbejdsmarkedet, at integration på arbejdsmarkedet ikke er relevant.

Kulturelle barrierer

En stor gruppe⁹ af de i Danmark fastboende etniske minoritetskvinder har en kulturel baggrund, som er meget forskellig fra den traditionelt vestlige. Disse kvinder kan i visse situationer have særligt svært ved at komme ud på arbejdsmarkedet, da deres samfundsnormer ofte ikke lægger op til, at kvinder skal være lønnede udearbejdende, som man kender det i en dansk sammenhæng. Endvidere kan det ofte være svært for den etniske minoritetskvinde at skulle have sine børn i daginstitution om dagen, mens hun arbejder, da vedkommende enten ikke kender til denne livsform¹⁰ eller af økonomiske årsager fravælger denne løsning. Såfremt kvinden alligevel kommer ind på arbejdsmarkedet, kan det være meget svært for vedkommende at fungere i den danske virksomhedskultur, idet denne kultur ofte vil ligge langt fra de normer, der kendes. Virksomhedskulturen vil ofte variere fra virksomhed til virksomhed, og f.eks. vil de uskrevede regler for social adfærd være svære at følge, hvis man ikke er vant til at færdes på stedet og uden kommer med en anden kulturel baggrund end majoriteten.

6.2. Statistik

Den seneste statistik for udenlandske statsborgeres tilknytning til arbejdsmarkedet er opgjort pr. 1. januar 1997.¹¹

I 1997¹² udgjorde samtlige (incl. statsborgere fra de nordiske lande og EU/EØS-statsborgere) udenlandske statsborgere i Danmark 4,5% af befolkningen, men

⁹ Kilde: Danmarks Statistik, "Udlandsstatus" pr. 1.1.1998

¹⁰ Pedersen og Krogh Poulsen "Dansk indvandrers politikens betydning for social marginalisering af unge anden generationsindvandrere fra Tyrkiet", 1993

¹¹ Kilde: Danmarks Statistik, 1998:22, Befolkningen fordelt efter køn, statsborgerskab og socioøkonomisk status. 1. januar 1997

kun 3,1% af arbejdsstyrken i Danmark som udgør 2.863.330 personer. Omvendt er der en overrepræsentation i forhold til andelen af arbejdsløshed. Arbejdsløse udenlandske statsborgere udgjorde 9,4% af de i alt 193.672 arbejdsløse i 1997. Det er en stigning i forhold til tidligere års arbejdsløshedsandel (6,0% i nov. 1988 og 7,3% i januar 1994). Den seneste stigning skal dog ses i lyset af de mange nye flygtninge fra det tidligere Jugoslavien på arbejdsmarkedet.

55% af de danske statsborgere er i arbejdsstyrken og 45% er udenfor. Hvad angår de udenlandske statsborgere er fordelingen stort set omvendt. Her er 37% i arbejdsstyrken, medens 63% er udenfor.

Tendensen til, at relativt færre udlændinge indgår i arbejdsstyrken, dækker over store variationer. Først og fremmest er der en større andel af børn og unge under den erhvervs aktive alder blandt flygtningernationaliteterne og indvandrere fra udviklingslandene.¹³

Det bemærkes, at definitionen af at stå uden for arbejdsstyrken omfatter uddannelsessøgende og børn, efterlønsmodtagere, pensionister, personer på overgangsydelse og orlov fra ledighed.

20,7% af den udenlandske arbejdsstyrke var registrerede arbejdsløse. Til sammenligning kan nævnes, at danske statsborgere havde en ledighedsprocent på ca. 6,3%.

Blandt samtlige udenlandske statsborgere i Danmark, der er tilknyttet arbejdsstyrken, er arbejdsløshedsprocenten for udenlandske kvinder 21,8% og for udenlandske mænd 19,8 %.

De udenlandske kvinder udgør 7,9% af samtlige kvindelige arbejdsløse inden for arbejdsstyrken i Danmark, mens de alene udgør 2,8% af de kvinder, der er tilknyttet arbejdsstyrken i Danmark.

De udenlandske mænd udgør 11,1% af samtlige mandlige arbejdsløse inden for arbejdsstyrken, mens de alene udgør 3,3% af de mænd, der er tilknyttet arbejdsstyrken.

For visse nationaliteter er arbejdsløsheden for udenlandske kvinder markant højere end for mænd. Dette gælder for tyrkiske statsborgere, hvor 44,1% af de tyrkiske kvinder indenfor arbejdsstyrken er arbejdsløse mod 28,6% af de tyrkiske mænd. De tilsvarende tal for pakistanske statsborgere er 49,9% for kvinder og 28,9% for mænd, jf. bilag 8.

Indvandreres og efterkommeres arbejdsløshedsforhold i 1996 foreligger tillige belyst.¹⁴ Tabellerne er optrykt til betænkningen som bilag 9.

¹³ FN definerer disse lande som lande uden for Europa, inkl. Tyrkiet; men undtagen USA, Australien og New Zealand.

En indvandrer defineres som en person, der er født i udlandet og hvis forældre er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. En efterkommer er en person født i Danmark af forældre, der begge er enten indvandrere eller efterkommere.

Det anføres i opgørelsen, at indvandrere og efterkommere i 1997 udgør mere end 6% af den samlede befolkningen. Antallet er fordoblet fra 1980 til 1996. Næsten hele væksten har været fra 3. verdenslande, dvs. lande uden for Norden, Europa og Nordamerika og Australien.

Det konkluderes ved opgørelsen, at de antalsmæssigt største grupper af ledige blandt indvandrere og efterkommere under ét har oprindelseslandet Tyrkiet, det tidligere Jugoslavien og Pakistan. Ledighedsprocenten blandt indvandrere og efterkommere under ét er størst for personer med oprindelseslande som Irak, Libanon, Tyrkiet og Pakistan.

Beregninger offentliggjort i januar måned 1998¹⁵ viser, at kvindelige andengenerationsindvandrere (efterkommere) mellem 15 og 24 år i mindre grad er ramt af ledighed end de mandlige andengenerationsindvandrere mellem 15 og 24 år. Mens 19,5% af de kvindelige andengenerationsindvandrere i alderen 20-24 år er ledige, så er det hele 22,5% af mændene. For både mænd og kvinder gælder dog, at efterkommere er langt mindre ramt af ledighed end indvandrere.

6.3. Retsgrundlaget for etniske minoritetskvindes stilling på arbejdsmarkedet

Udenlandske statsborgeres rettigheder og pligter på arbejdsmarkedet er de samme, som gælder for andre borgere i det danske samfund.

Der er således formelt fri og lige adgang til arbejdsmarkedet for alle borgere, og udenlandske statsborgere er grundlæggende sikret samme ansættelses- og afskedigelsesvilkår, løn, ferie og arbejdsløshedsforsikring m.v. som danske statsborgere.

For en yderligere gennemgang heraf henvises til kapitel 10 om flygtninges og indvandreres stilling på arbejdsmarkedet i betænkning fra maj 1997 fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg vedrørende integration af flygtninge og indvandrere i Danmark.¹⁶

6.3.1. Grundlovens § 75

Efter grundlovens § 75, stk. 1, skal det til fremme af almenvellet tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at få arbejde på vilkår, der betrykker hans tilværelse.

Efter grundlovens § 75, stk. 2, er den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

¹⁴ Kilde: Opgørelse fra Arbejdsministeriets 7. ktr, august 1997, på baggrund af særkørsler fra Danmarks Statistik
¹⁵ Beregningerne er offentliggjort i "Arbejdsmarkedspolitisk Agenda" den 15. januar 1998 på baggrund af oplysninger pr. 1. januar 1996 fra Danmarks Statistik

¹⁶ Indenrigsministeriets betænkning nr. 1337: Integration, maj 1997

6.3.2. Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik (lovbekendtgørelse nr. 508 af 18. juni 1997)

De ledige flygtninge og indvandrere, der er berettigede til arbejdsløshedsdagpenge, er omfattet af reglerne i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Loven har til formål at bidrage til at sikre et velfungerende arbejdsmarked gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik rettet mod beskæftigede, arbejds- og uddannelsessøgende samt private og offentlige arbejdsgivere, jf. § 1.

Lovens afsnit II indeholder regler om de arbejdsmarkedspolitiske redskaber, der tilbydes efter skøn til beskæftigede, arbejds- og uddannelsessøgende samt til arbejdsgivere.

I lovens § 9 fastslås en arbejds- og uddannelsessøgendes ret til at få information om mulighederne for beskæftigelse og uddannelse samt om andre aktiviteter i henhold til loven.

Vejledning kan tilbydes som kortere eller længerevarende forløb ud fra en vurdering af den enkeltes ønsker og forudsætninger. Private og offentlige arbejdsgivere kan endvidere få information og vejledning om arbejdskraft- og uddannelsesforhold samt bistand til at afdække, fastlægge og indfri behovet for arbejdskraft og uddannelse, jf. § 10.

Efter loven kan dagpengemodtagere bl.a. få tilbud om:

- jobtræning hos private og offentlige arbejdsgivere (lovens kap. 5)
- individuel jobtræning hos private og offentlige arbejdsgivere (lovens kap. 10)
- puljejob hos offentlige arbejdsgivere (lovens kap. 9a)
- jobrotation (lovens kap. 7)
- uddannelse (lovens kap. 6)
- vejledning
- information
- jobformidling

Efter loven skal der udarbejdes en individuel handlingsplan for, hvorledes mulighederne for at få varig beskæftigelse på det almindelige arbejdsmarked forbedres, jf. § 11.

Efter lovens § 25 gives tilbud om aktivering til ledige ud fra en samlet bedømmelse af den enkeltes mulighed for at opnå varig beskæftigelse uden tilskud på det almindelige arbejdsmarked. Tilbuddene kan gives hver for sig eller i kombination.

Jobtræning gives enten hos private eller offentlige arbejdsgivere på normale arbejdsmarkedsvilkår.

Ledige kan få tilbud om uddannelse ved deltagelse i ordinære uddannelsesaktiviteter eller i form af et særligt tilrettelagt uddannelsesprogram. Ved tilbud om uddannelse i de ordinære uddannelsessystemer må den ledige opfylde de almindelige adgangsbetingelser for optagelse på uddannelsen.

Private eller offentlige arbejdsgivere kan i forbindelse med beskæftigedes midlertidige fravær aftale jobrotationsordninger med arbejdsformidlingen eller kommunen, hvor ledige erstatter beskæftigede.

Til ledige, der kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller i jobtræning på det almindelige arbejdsmarked, kan der etableres individuel jobtræning på en almindelig arbejdsplads hos private eller offentlige arbejdsgivere. Individuel jobtræning kan ligeledes bestå i beskæftigelse hos folkeoplysende organisationer, beboerforeninger, private husstande, grundejerforeninger, idrætsforeninger m.v. Der kan herefter endvidere etableres projekter for flere ledige i forening.

Individuel jobtræning må kun omfatte arbejde, der ellers ikke ville blive udført som almindeligt lønnet arbejde.

Ledige dagpengemodtagere kan efter en samlet ledighedsperiode på 2 år inden for 3 år, dog senest fra overgangen til aktivperioden, få tilbud om beskæftigelse inden for de særlige puljejob, som er oprettet inden for offentlige serviceområder efter de herom gældende regler.

6.3.3. Lov om aktiv socialpolitik (lov nr. 455 af 10. juni 1997)

Den 1. juli 1998 trådte en ny sociallovgivning i kraft. Der henvises herom til kapitel 4, afsnit 4.3.

Lov om aktiv socialpolitik har efter § 1 blandt andet til formål at forebygge, at personer, der har eller kan få vanskeligheder ved at fastholde et arbejde, får behov for hjælp til forsørgelse.

Formålet med at yde kontanthjælp er at yde midlertidig bistand til en person eller en familie, som oplever indtægtssvigt som følge af ændrede forhold. Det er ikke hensigten, at kontanthjælpen skal være et varigt forsørgelsesgrundlag, og socialforvaltningen skal derfor vurdere, om der er grund til at iværksætte særlige foranstaltninger med henblik på, at kontanthjælpsmodtageren på ny bliver i stand til at klare sig selv.

Forvaltningen skal desuden yde den pågældende rådgivning, navnlig om beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder, hvis det er svigtende beskæftigelse, som er årsag til behovet for hjælp.

For mange flygtninge- og invandrergupper kan det være relevant at påbegynde

en erhvervsmæssig målrettet indsats tidligt i integrationsperioden som f.eks. kombinerede tilbud bestående af aktivering og danskundervisning.

Efter aktivlovens § 16, stk. 1, har kommunen ansvaret for tilvejebringelse og gennemførelse af de tilbud om aktiverende foranstaltninger, der kan gives til kon-tanthjælpsmodtagere. Efter aktivlovens § 16, stk. 4, skal det tilstræbes, at kon-tanthjælpsmodtagere får flere tilbud om aktivering at vælge imellem.

Efter aktivlovens § 7 skal kommunen straks, når en person søger om hjælp, vur-dere, om der er behov for at yde vejledning om, hvordan den pågældende så vidt muligt ved egen hjælp kan klare øjeblikkelige eller kommende økonomiske pro-blemer. Vejledningen kan bestå i oplysninger om, hvordan den pågældende kan forbedre mulighederne for arbejde eller uddannelse.

Efter aktivlovens § 9 kan kommunen ved aktivering lave en skriftlig plan, når den skønner, at det vil fremme en sammenhængende indsats. Planen skal ud fra personens egne ønsker og forudsætninger beskrive mål for arbejde eller uddan-nelse og fastlægge de aktiviteter, der kan føre frem til målet. Er arbejde eller uddannelse ikke for tiden et realistisk mål, kan planen gå ud på at stabilisere og forbedre personens almindelige livssituation.

Efter aktivlovens § 10, stk. 1 og 2, skal kommunen løbende følge sager efter den-ne lov for at sikre sig, at betingelserne for at give hjælp fortsat er opfyldt. Samti-dig skal kommunen være opmærksom på, om der er grundlag for at yde andre for-mer for hjælp. Kommunen skal foretage opfølgning af en sag, jf. stk. 1, senest 3 måneder efter, at hjælpen er udbetalt første gang eller sagen har været vurderet efter § 7 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Heref-ter skal opfølgning ske senest 3 måneder efter, at sagen har været vurderet, eller der er lavet en skriftlig plan efter § 9.

Efter aktivlovens § 16, stk. 1 og 2, tilbyder kommunen aktivering eller andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger til personer, som er omfattet af §§ 11 og 13. Aktivering kan omfatte en eller flere af følgende aktiviteter:

- Kortvarige vejlednings- og introduktionsprogrammer
- Jobtræning med løntilskud hos private eller offentlige arbejdsgivere.
- Individuel jobtræning hos private eller offentlige arbejdsgivere.
- Særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter.
- Særligt tilrettelagte aktiverende forløb i form af vejlednings- og praktikforløb, erhvervsmodnende kurser eller andre tilsvarende forløb med en kombination af arbejde og uddannelse.
- Frivillige og ulønnede aktiviteter efter personens eget ønske
- Voksen- eller efteruddannelse efter personens eget ønske.

- Ordninger om jobrotation, hvor ledige erstatter beskæftigede.

For så vidt angår de forskellige aktiveringsinstrumenter som jobtræning med løntilskud hos private eller offentlige arbejdsgivere, individuel jobtræning for ledige, som kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn og arbejdsvilkår samt jobrotation henvises der til beskrivelsen heraf i afsnittet om lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.

Der kan tilbydes kontanthjælpsmodtageren jobtræning med løntilskud hos privat eller offentlig arbejdsgiver, herunder individuel jobtræning, jf. aktivlovens §§17 og 18 (§§ 22 og 24 i lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik.)

Arbejdsvilkårene skal svare til de overenskomstmæssige eller de for tilsvarende arbejde sædvanligt gældende.

Af særlig relevans for indvandrere og flygtninge skal peges på vejlednings- og introduktionsprogrammerne, de særligt tilrettelagte uddannelsesaktiviteter, der rummer forskellige uddannelsesstilbud, der kan skræddersyes efter deltagernes individuelle forudsætninger og behov samt særligt tilrettelagte aktiverende forløb.

De særligt tilrettelagte aktiverende forløb kan være vejlednings- og praktikforløb, erhvervsmodnende kurser og andre lignende forløb, hvor beskæftigelses- og uddannelseselementerne er tæt forbundet såvel tidsmæssigt som indholdsmæssigt eller korte forløb hos forskellige private arbejdsgivere og kommunale institutioner, evt. suppleret med vejledningsperioder.

6.3.4. Aktivlovens revalideringsbestemmelser

Afgørelse om revalidering efter aktivlovens kap. 6 kan enten træffes af kommunen eller af Dansk Flygtningehjælp inden for den periode, hvor flygtningen er under Dansk Flygtningehjælps 18 måneders integrationsprogram.

Den erhvervsorienterede integrationsindsats i Dansk Flygtningehjælp og i kommunen består af følgende elementer:

- en forvaltningsmæssig administration, der vedrører bevilling af økonomisk hjælp, og som hører under flygtningehjælpen/kommunen som forvaltningsmyndighed
- en rådgivning og vejledning med personlig støtte
- konkrete aktiviteter og tilbud, som kan bestå i arbejdsprøvning, erhvervsmodnende og/eller -afklarende aktiviteter, uddannelse, optræning hos private eller offentlige arbejdsgivere.

Efter aktivlovens § 46 er revalidering erhvervsrettede aktiviteter og økonomisk hjælp, der kan bidrage til, at en person med begrænsninger i arbejdsevnen fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, således at den pågældendes mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres.

I aktivlovens § 46 sondres der mellem de aktiviteter, som foregår i en forberedende revalideringsfase, og de aktiviteter, der udgør dele af en forud fastlagt erhvervsplan.

Den forberedende revalideringsfase i det almindelige revalideringsarbejde vil sædvanligvis være forholdsvis kort, men kan for flygtninge og indvandrere få en længere tidsudstrækning, idet disse må erhverve sig et sprogligt og kulturelt videns- og færdighedsniveau i forhold til det danske samfund, før en bestemt erhvervsplan kan tilrettelægges. Det er karakteristisk for revaliderings- eller aktiveringsindsatsen, at der i vidt omfang arbejdes med delmål før fastlæggelse af en egentlig erhvervsplan (handlingsplan).¹⁷

Det er især nyankomne flygtninge og indvandrere som revalideres i medfør af bestemmelsen i henholdsvis Dansk Flygtningehjælp (kun flygtninge i den indledende integrationsperiode) eller kommunen.

Revalidering sættes først ind, når andre støtteordninger enten ikke kan anvendes eller ikke er tilstrækkelige til at bringe den pågældende ind i eller tilbage på arbejdsmarkedet. Den kommunale socialforvaltning må derfor i visitationsfasen vurdere, hvilket regelsæt den pågældende er omfattet af.

Revalidering består - kort beskrevet - i, at en person, med begrænsninger i arbejdsevnen fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet, således at den pågældendes mulighed for at forsørge sig selv og sin familie forbedres.

Indvandrere og flygtninge kan som andre få hjælp efter revalideringsbestemmelserne, hvis det efter en konkret vurdering af den enkeltes situation viser sig at være nødvendigt at give denne ekstra hjælp, for at den pågældende kan blive i stand til at forsørge sig selv og sin familie.

Til brug for denne vurdering indhentes de sociale og helbredsmæssige oplysninger, som er nødvendige for at vurdere behovet. Som eksempler på sådanne oplysninger kan nævnes alder og familieforhold, skoleuddannelse, tidligere arbejdsforhold mv. samt pågældendes egen opfattelse af, hvilke særlige hensyn der bør tages i betragtning.

Den erhvervsmæssige revalidering består af en række tilbud som f.eks. rådgivning, arbejdsprøvning, faglig oplæring eller anden arbejdsmarkedsuddannelse, teoretisk uddannelse, m.v.

¹⁷ Ibid. Side 181

Når der er truffet beslutning om revalidering, vil de fleste revalidender skulle gennemgå et erhvervsmodnende eller afklarende forløb, forinden der iværksættes en erhvervsplan. Der kan være tale om erhvervsmodnende eller erhvervsintroducerende kurser, jobindslusningsprojekter, daghøjskoleophold m.v. Der er således tale om en proces, hvor revalidenden får afklaret hvilke erhvervsmæssige mål, der er realistiske for den pågældende.

Først herefter lægges en egentlig erhvervsplan, der beskriver hvilken beskæftigelse, der sigtes mod, og hvilke tiltag, der er planlagt i forløbet samt angiver det tidsmæssige forløb.

Det forudsættes, at revalidenden deltager aktivt i tilrettelæggelsen af hele revalideringsforløbet både i den forberedende fase og i planlægningen af erhvervsplanen.

Den kommunale socialforvaltning skal følge revalideringsforløbet med henblik på at støtte gennemførelsen og skal mindst hvert halve år indhente nødvendige oplysninger herom.

6.3.5. Ligestillingslovene¹⁸

a) Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (lov nr. 459 af 12.juni 1996)

Diskriminationsloven er vedtaget for at sikre, at Danmark i tilstrækkelig grad lever op til de forpligtelser, som man har påtaget sig ved ratifikation af ILO-konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv samt FN-konventionen om racediskrimination.¹⁹

Loven er ét af flere initiativer, som regeringen har iværksat med henblik på at bekæmpe forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Diskriminationsloven er en arbejdsretlig lov, der fokuserer på den individuelle ansættelsesrelation mellem en arbejdsgiver og potentielle og aktuelle arbejdstagere.

Loven omfatter desuden erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse og omskoling samt enhver, der anviser beskæftigelse, f.eks. de offentlige arbejdsformidlinger. Loven gælder endvidere enhver, der fastsætter bestemmelser og træffer afgørelse om adgang til at udøve selvstændigt erhverv.

Diskriminationsloven indeholder et generelt forbud mod forskelsbehandling i arbejdslivet på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.

Forbudet gælder i forbindelse med ansættelsen, under ansættelsen og i forbin-

¹⁸ Ligestillingslovene med kommentarer, Jurist- og økonomforbundets forlag, 1996.

¹⁹ Ibid. Side 37

delse med afslutningen af et ansættelsesforhold, og omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling.

Forbudet mod forskelsbehandling gælder dog ikke arbejdsgivere, hvis virksomhed som sit udtrykte formål har at fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt.

Af lovens § 1, stk. 1, fremgår:

„Ved forskelsbehandling forstås i denne lov enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.”

Bestemmelsen afgrænser lovens anvendelsesområde og definerer begrebet forskelsbehandling, således som det skal forstås i loven. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er begrebet forskelsbehandling foretrukket fremfor diskrimination, fordi det er et kendt begreb fra ligestillingslovene vedrørende kønsdiskrimination, jf. nedenfor.

Da diskriminationsloven også har karakter af at være inkorporering af folkeretlige traktater, nemlig ILO-konventionen nr. 111 og FN-konventionen mod race-diskrimination, skal lovens begreb om forskelsbehandling også fortolkes i overensstemmelse med disse traktaters menneskeretlige afgrænsning af det.

I FN's racediskrimination betyder udtrykket „racediskrimination” enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grund af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, hvis formål eller virkning er at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske, sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet.²⁰

I ILO-konvention nr. 111 omfatter udtrykket forskelsbehandling enhver adskillelse, udelukkelse eller fortrinsbehandling på grund af race, farve, køn, religion, politisk anskuelse, national eller social oprindelse, som medfører en ophævelse eller forringelse af ligestillingen i henseende til muligheder eller behandling i beskæftigelse eller erhverv.²¹

Endvidere skal begrebet fortolkes i overensstemmelse med ligestillingslovene vedrørende køn. Ved at lade diskriminationsloven følge kønsligestillingslovene bliver EU-domstolens fortolkning også afgørende for denne lov.

Loven indeholder forbud mod både direkte og indirekte forskelsbehandling. Direkte forskelsbehandling foreligger f.eks. i de tilfælde, hvor arbejdsgiveren undlader at ansætte en lønmodtager eller afskediger denne med den udtalte

²⁰ Ligestillingslovene med kommentarer, Jurist og Økonomforbundets Forlag 1996

²¹ Ibid.

begrundelse, at den pågældende er af en bestemt race, politisk anskuelse m.v.

Forbudet mod indirekte forskelsbehandling er medtaget for at forhindre, at der opstilles formelt set neutrale kriterier, der imidlertid fører til forskelsbehandling af f.eks. en bestemt etnisk gruppe. En arbejdsgiver, der benytter et kriterium, der de facto har en skæv effekt, skal bevise

- 1) at det valgte kriterium forfølger et lovligt formål
- 2) at det er nødvendigt for at nå dette mål, og
- 3) at der er en rimelig proportion mellem mål og middel. (udledt af EU-domstolens detaljerede praksis vedrørende kønsligebehandlingsloven).²²

Et eksempel på et sådant formelt set neutralt krav, der kan få uforholdsmæssig stor virkning for udenlandske lønmodtagere i forhold til danske lønmodtagere, er sprogkrav.

Det vil således være udtryk for forskelsbehandling, hvis en arbejdsgiver stiller uforholdsmæssigt høje krav til sprogkundskaber eller andre kvalifikationer, og eksempelvis afviser en udenlandsk ansøger til et job som rengøringsassistent med den begrundelse, at den pågældende taler med accent.

Det vil ligeledes være udtryk for diskrimination, hvis en arbejdsgiver stiller krav til påklædning, fremtoning m.v., som kun rammer visse grupper.

Det vil derfor stride mod loven, hvis en virksomhed udarbejder et regelsæt som alene forbyder de ansatte at bære tørklæde eller turban, men som i øvrigt stiller de ansatte frit med hensyn til beklædning.

Af lovens § 2, stk. 1, fremgår det endvidere:

„En arbejdsgiver må ikke forskelsbehandle lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår.”

Bestemmelsen er efter sit indhold meget vidtgående, idet den omfatter alle arbejdsvilkår, både de, der er fastlagt ved aftale, og de arbejdsgiveren ensidigt har fastlagt.

Det er uden betydning for vurderingen af, om der finder forskelsbehandling sted, om dette sker i henhold til generelle regler, eller om arbejdsgiveren træffer konkrete afgørelser ud fra de i § 1 nævnte kriterier. Hvis en arbejdsgiver gennem en længere periode konsekvent undlader at ansætte personer f.eks. af en bestemt

²² Ibid.

etnisk oprindelse på trods af, at der har været kvalificerede ansøgere fra den pågældende gruppe, vil det være et indicium for, at arbejdsgiveren praktiserer forskelsbehandling i strid med loven.

Det kan dog være meget svært for lønmodtageren at bevise, at arbejdsgiverens valg af en anden ansøger eller lignende er udtryk for forskelsbehandling i lovens forstand.

Af lovens § 4, fremgår det bl.a.:

„En arbejdsgiver må ikke i forbindelse med eller under ansættelsen af en lønmodtager anmode om, indhente eller modtage og gøre brug af oplysninger om dennes race, hudfarve, religion, politiske anskuelse, seksuelle orientering eller nationale oprindelse.”

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at arbejdsgiveren, der ikke må lægge vægt på de kriterier, der er nævnt i § 1, ikke i forbindelse med ansættelse eller under ansættelsesforholdets beståen anmoder om, indhenter eller modtager og gør brug af oplysninger om de i § 1 nævnte kriterier.

Dette indebærer bl.a., at arbejdsgiveren ikke må spørge ansøgere til ledige stillinger eller ansatte om deres religiøse baggrund, etniske oprindelse eller lignende.

Hvis arbejdsgiveren allerede er vidende herom, må han ikke tillægge dette betydning i forbindelse med ansættelse eller under ansættelsesforholdet beståen. Arbejdsgiveren må med andre ord ikke stille en ansøger til en ledig stilling eller en ansat bedre eller dårligere ud fra en viden om dennes religion, etniske tilhørsforhold eller lignende.

Loven begrænser ikke alene mulighederne for at udøve diskrimination i forbindelse med eller under ansættelsen, men også mulighederne for at begunstige personer på grundlag af oplysninger om deres race, hudfarve, etniske oprindelse m.v.

Forbudet mod forskelsbehandling gælder ifølge lovens § 6, stk. 1, ikke arbejdsgivere, hvis virksomhed som sit udtrykte formål har at fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt, medmindre dette er uforeneligt med EU-retten. Endvidere gives der med hjemmel i lovens § 6, stk. 2, adgang til administrativt at meddele dispensation fra lovens bestemmelser i tilfælde, hvor det på grund af beskæftigelsens eller uddannelsens karakter er af afgørende betydning for den pågældende virksomhed, at de ansatte er af en bestemt race, politisk anskuelse, seksuel orientering, national, social eller etnisk oprindelse eller har en bestemt hudfarve eller tilhører en bestemt religion. Der stilles dog krav om, at der er tale om et objektivt, sagligt og relevant krav, der relaterer sig til erhvervsudøvelsens art eller de forhold, under hvilke den udføres.

Efter lovens § 9, stk. 2, er loven ikke til hinder for, at der i medfør af anden lov, i medfør af bestemmelser med hjemmel i anden lov eller i øvrigt ved offentlig foranstaltning iværksættes foranstaltninger, som har til formål at forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer af en bestemt race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse.

b) Lov om ligestilling mellem mænd og kvinder (lov nr. 238 af 20. april 1988 som ændret ved lov nr. 374 af 20. maj 1992 og lov nr. 134 af 25. februar 1998).

Efter § 1, stk. 1, er lovens formål at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder i samfundet.

Ved ligestilling forstås efter loven mænds og kvinders lige integration i samfundet og ligestilling i familielivet. Bl.a. skal mænd og kvinder have lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner, dvs. lige adgang til samfundets styrende organer, lige adgang til arbejdsmarkedet, lige muligheder for at få undervisning og uddannelse.

Efter § 1, stk. 2, har alle offentlige myndigheder en handlepligt på området, idet disse myndigheder pålægges at arbejde for ligestilling.

Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og kan i den forbindelse iværksætte særlige foranstaltninger med henblik på at fremme lige muligheder for mænd og kvinder.

Det ved lovens § 2 nedsatte Ligestillingsråd har til opgave at fremme ligestillingen og kan af egen drift eller efter anmodning undersøge forhold, der vedrører lovens formål.

Ligestillingsrådet afgiver udtalelse m.v. efter lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. og lov om lige løn til mænd og kvinder, jf. § 2, stk. 2.

c) Lov om lige løn til mænd og kvinder (lovbekendtgørelse nr. 639 af 17. juli 1992)

Ved loven inkorporeres det europæiske fællesskabs ligelønsdirektiv fra 1975.²³ Princippet om ligeløn er endvidere formuleret i Romtraktatens art. 119 og i Social- og Arbejdsmarkedsaftalen.

Lovforslaget blev udarbejdet på grundlag af en indstilling fra et udvalg, hvori bl.a. arbejdsmarkedets parter var repræsenteret. Det blev ved udarbejdelsen af lovforslaget tillagt afgørende vægt, at direktivet måtte omformuleres således, at reglerne kunne indgå som et naturligt led i det danske arbejdsretlige system.

²³ Direktiv 75/117/EØF

Ligelønsloven er derfor begrænset til områder, hvor ligeløn ikke er overenskomstsikret. Det er et hovedprincip i loven, at den ikke griber ind i eller overlapper det eksisterende arbejdsretlige overenskomssystem, jf. nedenfor afsnit 6.3.6. om de kollektive overenskomster.

Efter § 1 må der ikke på grund af køn finde lønmæssig forskelsbehandling sted i strid med loven.

Efter § 1, stk. 2, skal enhver arbejdsgiver yde kvinder og mænd lige løn, herunder lige lønvilkår, for samme arbejde, eller for arbejde der tillægges samme værdi.

Efter bestemmelsens stk. 3, skal en bedømmelse af arbejdets værdi ske ud fra en helhedsvurdering af relevante kvalifikationer og andre relevante faktorer.

Hverken EU-reglerne eller ligelønsloven opstiller direkte retningslinier for, hvad forskelsbehandling på grund af køn er. Indholdet af begrebet må derfor fastlægges af retspraksis. Begrebet omfatter også effektdiskrimination forstået som tilsyneladende neutrale handlinger, som har en kønsskæv virkning.

Foreligger der ikke kønsdiskrimination, er forskelsbehandlingen ikke i strid med ligelønsprincippet, uanset om der udføres samme arbejde eller arbejde af samme værdi. Med andre ord er forskelsbehandling uden relation til køn tilladt, og der kan på dette grundlag betales forskellig løn for samme arbejde og arbejde af samme værdi.

Der er heller ikke givet nogen definition af lønbegrebet i ligelønsloven. Begrebet løn er defineret i Romtraktatens art. 119, stk. 2 til at omfatte „den almindelige grund- eller minimumsløn og alle andre ydelser, som arbejdstageren som følge af arbejdsforholdet modtager fra arbejdsgiveren direkte eller indirekte i penge eller naturalier”.

Begrebet må i overensstemmelsen med sædvanlig forståelse omfatte alle former for arbejdsvederlag, uanset hvordan disse er fastsat (overenskomst, individuel aftale etc.), og uanset hvilken aflønningsform der anvendes (tidløn, akkordløn, normalløn, minimalløn, og mindsteløn). Såvel arbejdsbestemte som personlige tillæg er omfattet. Det samme gælder fratrædelsesgodtgørelse. Endvidere er det uden betydning, om vederlaget udbetales pligtmæssigt eller frivilligt.

Det antages, at om to arbejdsfunktioner har samme værdi må afgøres ud fra en af den almindelige løndannelse uafhængig, direkte vurdering af de pågældende arbejdsgruppers indsats i produktionen.²⁴ Begrebet arbejdets værdi antages at omfatte selve arbejdet dømt efter sin art og karakter, de kvalifikationer, der er nødvendige for udførelsen af dette arbejde, og andre faktorer, f.eks. de vilkår, som arbejdet udføres under.

²⁴ Bemærkningerne til lovændringen i 1986

Med indføjeelse af en bestemmelse i stk. 3 i 1992 blev det yderligere præciseret, hvordan begrebet arbejdets værdi skal forstås. Det blev herved tydeliggjort, hvilke kriterier der kan lægges til grund ved vurderingen af arbejdets værdi.

I bemærkningerne anføres det således, at udtrykket „kvalifikationer og andre faktorer" ud over kriterier, som knytter sig til den enkelte lønmodtager, omfatter kriterier, som kan udledes af arbejdets art og de vilkår m.v., som det udføres under.

Også under henvisning til den retspraksis, som EU-domstolen anvender, antages begrebet arbejdets værdi herefter at omfatte

- 1) selve arbejdet bedømt efter sin art og karakter
- 2) de kvalifikationer, der er nødvendige for udførelsen af dette arbejde og
- 3) andre faktorer, f.eks. de vilkår som arbejdet udføres under.

Efter lovens § 2, har en lønmodtager, hvis løn i strid med § 1 er lavere end andres, krav på forskellen.

Lønmodtagere, som får medhold i et ligelønskrav, har således efter § 2's ordlyd krav på udligning, og dette beløb opgøres konkret i forhold til sammenligningspersonens løn.

Efter lovens § 3, stk. 1, må en arbejdsgiver ikke afskedige en lønmodtager, fordi denne har fremsat krav om ligeløn, herunder om lige lønvilkår, og det påhviler efter stk. 2 arbejdsgiveren at bevise, at en afskedigelse ikke er foretaget i strid med reglerne i stk. 1. Dette gælder dog ikke, hvis afskedigelsen finder sted mere end 1 år efter, at lønmodtageren har fremsat krav om lige løn.

Ligestillingsrådet kan af egen drift eller efter anmodning undersøge forhold, der vedrører denne lov, jf. § 5a.

Efter lovens § 6 kan en lønmodtager, der ikke mener, at arbejdsgiveren overholder pligten til at yde lige løn, herunder lige lønvilkår efter loven, søge kravet fastslået ved domstolene.

En lønmodtager kan ikke give afkald på sine rettigheder efter loven, jf. § 5.

d) Bekendtgørelse af lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov m.v. (Lovbekendtgørelse nr. 875 af 17. oktober 1994)

Loven blev vedtaget efter vedtagelsen af ligebehandlingsdirektivet i 1976. Lovens formål er at modvirke diskrimination på grund af køn. Lovens effektivitet har

været størst i forbindelse med afskedigelse på grund af graviditet. Allerede i midten af 80'erne fastslog domstolene, at overtrædelse af ligebehandlingsloven på dette område skulle medføre udbetaling af godtgørelse, og at arbejdsgiverne skulle bevise, at afskedigelse ikke havde fundet sted på grund af graviditet.

Efter § 1 forstås ligebehandling af mænd og kvinder på den måde, at der ikke finder forskelsbehandling sted på grund af køn.

Lovbestemmelsen definerer hermed ligebehandling som det forhold, at der ikke finder forskelsbehandling sted på grund af køn. Lovens forbud mod forskelsbehandling på grund af køn omfatter såvel den direkte som den indirekte forskelsbehandling, f.eks. med henvisning til graviditet, ægteskabelig eller familiemæssig stilling.

Den enkelte mands eller kvindes kvalifikationer skal bedømmes individuelt, således at eventuelle fordomme, vanetænkning, generaliseringer m.v. vedrørende det ene køns egnethed frem for det andet ikke må lægges til grund for vurderingen.

§ 1, stk. 2, fastslår, at det på trods af ligebehandlingsloven er tilladt at give visse beskyttelsesbestemmelser for kvinder, navnlig på grund af graviditet og fødsel.

Ligebehandlingsloven gælder som udgangspunkt alle ansættelsesforhold, uanset hvilken retlig regulering disse er undergivet, f.eks. tjenestemandsløven, funktionærloven og erhvervsuddannelsesloven. En ansat er beskyttet af ligebehandlingsloven, uafhængig af arbejdstidens omfang og af, om vedkommende er privat eller offentligt ansat. Loven dækker også, når der er tale om ansættelse i henhold til overenskomst.

Ligebehandlingsloven er overvejende en arbejdsretlig lov, dvs. den handler om udøvelse af arbejdsgiverens ledelsesret (ved ansættelse, forfremmelse, afskedigelse m.v.) samt om indgåelse af kollektive overenskomster og individuelle ansættelsesaftaler.

I en vis udstrækning gælder loven også selvstændige erhvervsdrivende. Loven gælder derimod ikke uden for arbejdslivet.

Loven gælder således ikke for privatlivet, ulønnet hverv uden for ansættelsesforhold, adgang til restaurationer eller etablering af erhvervsmæssige forbindelser mv., ligesom foreningslivet falder uden for loven, medmindre der er tale om forhold af betydning for den pågældendes udøvelse af et erhverv, jf. § 5.

Ifølge forarbejderne til loven falder udøvelse af arbejde, der efter sin natur må udføres af en person af et bestemt køn, f.eks. kønsbestemte skuespilroller, mannequinopgaver eller badepersonale, helt uden for loven.

Efter lovens § 2 skal enhver arbejdsgiver behandle mænd og kvinder lige ved ansættelser, forflyttelser og forfremmelser.

Ligebehandlingslovens § 2 begrænser arbejdsgiverens antagelsesret.

I den offentlige sektor gælder et almindeligt krav om saglighed og lighed. Desuden fastlægger lov nr. 100 af 1921, at mænd og kvinder under samme betingelser har adgang til alle ved lov bestemte tjenestemandstillinger og hverv under stat og kommune.

I den private sektor har arbejdsgiveren traditionelt haft større frihed.

Ligestillingsrådet skal tage ansættelsessager op i tilfælde, hvor arbejdsgiveren klart har givet udtryk for, at man ønskede en ansøger af det ene køn.

Efter § 3 skal enhver arbejdsgiver endvidere behandle mænd og kvinder lige for så vidt angår adgang til erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse og omskoling.

Efter § 4 skal enhver arbejdsgiver, der beskæftiger mænd og kvinder, behandle dem lige for så vidt angår arbejdsvilkår. Dette gælder også ved afskedigelse.

Efter § 5 gælder pligten til ligebehandling også enhver, der fastsætter bestemmelser og træffer afgørelse om adgang til at udøve selvstændigt erhverv. Dette gælder også oprettelse, indretning eller udvidelse af en virksomhed samt påbegyndelse eller udvidelse af enhver anden form for selvstændig erhvervsvirksomhed, herunder finansiering heraf.

Efter § 5, stk. 2, gælder pligten til ligebehandling endvidere enhver, der fastsætter bestemmelser og træffer afgørelse om erhvervsuddannelse m.v. og om vilkår for udøvelse af sådant erhverv.

Efter lovens § 6 må det ikke ved annoncering angives, at der til ansættelse eller erhvervsuddannelse m.v. søges eller foretrækkes personer af et bestemt køn.

Efter § 7 har en kvindelig lønmodtager ret til fravær fra arbejdet på grund af graviditet og barsel fra det tidspunkt, hvor der skønnes at være 4 uger til fødslen. Efter fødslen har forældrene ret til fravær fra arbejdet i tilsammen 24 uger, hvoraf indtil 10 uger kan udnyttes af faderen efter den 14. uge efter fødslen. Efter bestemmelsens stk. 2 har barnets moder pligt til fravær i 2 uger efter fødslen.

Efter bestemmelsens stk. 6 har en kvindelig lønmodtager endvidere ret til fravær fra arbejdet i forbindelse med graviditetsundersøgelser, når disse skal finde sted i arbejdstiden.

Efter lovens § 13, stk. 1, kan, såfremt det ved visse former for erhvervsudøvelse og uddannelser er afgørende, at udøveren er af et bestemt køn, den minister, under hvis forretningsområde den pågældende virksomhed hører, efter indhentelse af en udtalelse fra arbejdsministeren og Ligestillingsrådet, fravige bestemmelserne i §§ 2- 6.

Efter bestemmelsens stk. 2 kan Ligestillingsrådet efter indhentet udtalelse fra den minister, hvorunder spørgsmålet hører, tillade foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i §§ 2-6 med henblik på at fremme mulighederne for mænd og kvinder, navnlig ved at afhjælpe de faktiske uligheder, som påvirker adgangen til beskæftigelse, erhvervsuddannelse m.v.

I bekendtgørelse om fritagelse for at søge dispensation efter ligebehandlingsloven (bekendtgørelse nr. 757 af 5. december 1989) § 2 kan en arbejdsgiver uden forudgående indhentelse af dispensation fra ligestillingsrådet tilbyde kurser af kortere varighed til kvindelige medarbejdere, hvis formålet er at fremme mænds og kvinders lige muligheder.

Efter bekendtgørelsens § 3 kan enhver, der driver uddannelsesvirksomhed, etablere kurser af kortere varighed for kvinder, hvis formålet er at fremme lige adgang til beskæftigelse og uddannelse.

Efter bekendtgørelsens § 4 er det uanset bestemmelsen i lovens § 6 tilladt i en stillingsannonce at opfordre kvinder til at søge, forudsat at mænd ikke ved annoncens udformning afskæres fra at søge.

Folketinget har endvidere besluttet, at alle statslige arbejdspladser skal lave en handlingsplan for ligestilling, som opstiller ligestillingsmål med en tidsplan herfor. En handlingsplan skal omfatte initiativer for at få

- en bedre balance mellem arbejdsliv og familieliv for begge køn
- flere kvinder som ledere
- arbejdsmiljøer med en balanceret fordeling mellem kvinder og mænd

Folketinget har endvidere besluttet, at regeringen skal forhandle med kommuner og amtskommuner for at få iværksat handlingsplaner for kønsligestilling.

På det private arbejdsmarked er der ikke pligt til at lave handlingsplaner for kønsligestilling.

LO og DA har imidlertid indgået en særlig aftale om ligebehandling i den enkelte virksomhed. Aftalen kaldes „tillægsaftalen" til Samarbejdsaftalen.

6.3.6. De kollektive overenskomster

I de kollektive overenskomster reguleres løn, arbejdstid og en række andre forhold. Også personer med udenlandsk baggrund er omfattet. Ved overenskomsterne i 1995 inddrog man hensynet til særlige, udsatte grupper ved vedtagelse af sociale kapitler i overenskomsterne. I overenskomsterne indgår DA's og LO's Samarbejdsaftale, hvori opstilles mål og midler for samarbejde mellem medarbejdere og ledelse, medarbejderudvikling m.v. Samarbejdsaftalen indeholder endvidere en tillægsaftale om ligebehandling for så vidt angår køn. I forbindelse med Samarbejdsaftalen er der nedsat et Samarbejdsnævn, som har til opgave at forvalte aftalen på en måde, så den fungerer i praksis i relation til den enkelte virksomhed.

Der er bl.a. gennemført holdningsbearbejdende initiativer vedrørende de etniske minoriteter i nævnet. LO har endvidere stillet forslag om at udvide den eksisterende tillægsaftale om ligebehandling af mænd og kvinder til også at omfatte minoriteter, jf. diskriminationslovens § 1, herunder de etniske.

En tilsvarende aftale er den 21. februar 1997 indgået mellem Finansministeriet og Statsansattes Kartel, Statstjenestemændenes Centralorganisation II, Akademikernes Centralorganisation, Lærernes Centralorganisation og Overenskomst-ansattes Centralorganisation.

Aftalen er et tillæg til Samarbejdsaftalen af 6. november 1990 og indeholder forbud mod forskelsbehandling på statslige arbejdspladser. Udmøntningen af samarbejdsaftalen sker i de enkelte samarbejdsudvalg på arbejdspladserne.

Formålet med aftalen er at fremme lige vilkår for alle nuværende og fremtidige ansatte på statslige arbejdspladser. Formålet er endvidere at fremme en udvikling, så alle medarbejdere - uanset race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuelle orientering eller national, social eller etnisk oprindelse - også reelt får lige muligheder for ansættelse, uddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår i øvrigt. Der skal herunder arbejdes for, at direkte og indirekte forskelsbehandling forebygges gennem personalepolitik, at sikre en åben dialog på institutionen/ virksomheden og at informere og rådgive om gældende regler m.v.

6.3.7. Om etnisk ligestillingspolitik på arbejdsmarkedet

Udvalget har fundet det væsentligt at pege på den mulighed, at virksomhederne har en etnisk ligestillingspolitik på samme måde, som mange virksomheder har formuleret en kønsligestillingspolitik.

Mellemfolkeligt Samvirke har i folderen „Etnisk Ligestilling på Arbejdspladsen" angivet en række gode råd til de virksomheder, „som ønsker at være med til at fremme den etniske ligestilling på arbejdsmarkedet." Det anføres, at rådene skal tillempes den enkelte virksomhed eller institution, og at de kan bruges som „løf-

testang eller inspiration". De råd, som gives i folderen, vedrører både rekruttering og pleje af allerede ansatte personer med etnisk baggrund.

Det er anført, at etnisk ligestilling betyder, at de etniske mindretal deltager i arbejds- og samfundslivet på lige fod med andre borgere, og at de får mulighed for at anvende deres viden, erfaringer og kvalifikationer som alle andre. Det gælder både inden for det offentlige og inden for det private arbejdsmarked.

Det er endvidere anført, at det først og fremmest handler om „at give de etniske mindretal en mulighed for at vise hvad de kan på arbejdsmarkedet - at give dem mulighed for job eller praktikplads på lige fod med andre ansøgere. Den etniske baggrund må ikke i sig selv være en barriere for at få et job, som man i øvrigt kan være velkvalificeret til. Etnisk ligestilling handler om at se bort fra hudfarve, accent eller fremmedklingende navne, når folk ansættes. Etnisk ligestilling handler også om nytænkning, nye muligheder og forskellige måder at løse opgaver på."

Det tilrådes i folderen, at virksomheden sætter det som et mål at have en varieret personalesammensætning, og at medarbejderstaben gennemgås med henblik på at klarlægge, om der er ansatte med etnisk baggrund, og om der i fremtidige ledige stillinger kunne være grund til at ansætte etniske minoriteter.

Udvalget bemærker dog i den forbindelse, at lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet²⁵ indeholder et forbud mod, at en arbejdsgiver i forbindelse med eller under ansættelsen af en lønmodtager anmoder om, modtager eller gør brug af oplysninger om dennes race, hudfarve, religion, politiske anskuelse, seksuelle orientering eller nationale, sociale eller etniske oprindelse.

Det anbefales endvidere i folderen, at virksomheden eller institutionen udarbejder en handlingsplan for indførelse af etnisk ligestilling, f.eks. efter samme principper som kønsligestilling. Det anbefales yderligere at gennemgå jobprofiler og stillingsbeskrivelser for at se, om kvalifikationer, som bunder i en anden etnisk eller kulturel baggrund end den danske, burde indgå.

Det tilrådes endvidere i folderen at opslå flere stillinger offentligt for at få et bredere felt af ansøgere, for at få fornyelse og for at få flere ansøgere med etnisk baggrund. Man kan eksempelvis opfordre etniske minoriteter til at søge ved at skrive følgende i stillingsannoncen: „Da virksomheden ønsker at fremme etnisk ligestilling, opfordrer vi både personer med dansk baggrund og indvandrere/flygtninge-baggrund til at søge."

Det anføres endvidere i folderen at være en god idé at lade et evt. ansættelsesudvalg rumme personer med viden om etniske mindretal for at øge muligheden for kvalificerede beslutninger.

²⁵ Lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. § 4

Det anbefales endvidere at gennemgå ansættelsesforløb og være opmærksom på, om der har været ansøgere med etnisk baggrund, om de har været til samtale, og hvad begrundelsen var for, at de fik/ikke fik jobbet, og overveje, om der kunne have været lagt vægt på andre elementer i ansættelsesforløbet af betydning for den etniske ligestilling.

Det anbefales yderligere, at virksomheden som et led i den etniske personalepolitik sørger for en grundig introduktion af nye medarbejdere med etnisk baggrund og information til disse om alle arbejdspladsens „spilleregler“. Det anbefales i den forbindelse tillige at give en ekstra grundig introduktion i alle arbejdsfunktioner og sørge for, at de er korrekt forstået, evt. ved at benytte tolk.

Det tilrådes endvidere med jævne mellemrum at gøre status over udviklingen af den etniske ligestilling i virksomheden eller institutionen både med hensyn til kvalitet og samarbejde og evt. ved at inddrage et samarbejdsudvalg i opgaven og være opmærksom på både muligheder og vanskeligheder, som bunder i forskellig kulturel baggrund, men også på at ikke alle vanskeligheder bunder i kulturelle forskelle, samt at være parat til at lytte til forandringer.

Det anbefales endvidere i folderen, at der skabes grundlag for, at såvel medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund som medarbejdere med dansk baggrund og ledere bliver bedre til at fremme etnisk ligestilling. Det kan f.eks. ske ved at huske den etniske mangfoldighed i forbindelse med efteruddannelse og avancerer eller ved produkt- og organisationsudvikling.

Endelig anbefales det i folderen, at opstille succeskriterier for etnisk ligestilling på arbejdspladsen - gerne i samarbejde mellem ledelse og medarbejdere, f.eks.:

- 1) antal nyansatte med etnisk minoritetsbaggrund inden for en bestemt periode,
- 2) placering på virksomheden
- 3) afsmittende effekt på virksomhedens produkter,
- 4) betydningen for kunderne eller brugerne
- 5) indvirkningen på arbejdspladskulturen (nye kommunikations- og arbejdsformer m.v.)

En del offentlige institutioner har allerede indført etnisk ligestilling som en del af personalepolitikken, herunder Udlændingestyrelsen.

Ønsket om at fremme etnisk ligestilling er således en del af Udlændingestyrelsens ansættelsespolitik, og Udlændingestyrelsen opfordrer derfor ved stillingsopslag både personer med dansk baggrund og personer med indvandrer- og flygtninge-baggrund til at søge stillingerne.

Barriereudvalget har i øvrigt afvist forslag om, at der fastsættes egentlige kvoter for de etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.²⁶

6.4. Beskæftigelses- og uddannelsesprojekter for etniske minoritetskvinde

Under udvalgets seminar²⁷ om de etniske minoritetskvinde og arbejdsmarkedet fremkom oplysninger om forskellige projekter for etniske minoritetskvinde. På baggrund af oplysningerne under seminaret vurderes, at en stor del af disse projekter for flygtninge og indvandrere overvejende har kvinder som deltagere.

Nedenfor gennemgås rammerne for arbejdet i projekterne nærmere ud fra en kvindespecifik indfaldsvinkel.

Ved særlige beskæftigelses- og uddannelsesprojekter forstås i det følgende projekter, som lader sig afgrænse fra almindelige sprogkurser for flygtninge og indvandrere og aktiviteter inden for det almindelige uddannelsessystem. Samtidig skal formålet for projektet, eller en væsentlig del af dette, rette sig mod en øget integration på arbejdsmarkedet eller i uddannelserne.

6.4.1. Rapport vedrørende igangværende projekter

Arbejdsministeriet har som en del af Barrierehandlingsplanen for nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge uddelt midler til særlige beskæftigelses- og uddannelsesprojekter for indvandrere og flygtninge.

CASA²⁸ har udarbejdet en evalueringsrapport „Utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter for flygtninge og indvandrere" af 1. juli 1996 over udvalgte af de såkaldte utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter for flygtninge og indvandrere i Danmark. I den forbindelse har CASA søgt at kortlægge en række faktorer omkring 96 sådanne projekter i hele landet.

Det fremgår af rapporten²⁹, at det er forfatterens indtryk, at projekterne generelt ser ud til at have deltagelse af langt flere kvinder end mænd, selv om dette ikke er formuleret i projekternes målgruppeafgrænsning. En egentlig indsamling af data om dette forhold har dog ikke fundet sted.

Det fremgår endvidere, at 16 af projekterne, med formålstype 1 og 2, jf. nedenfor afsnit 6.4.1.1., var forbeholdt kvinder.³⁰ Begrundelsen for at udføre særlige kvindeprojekter er oftest, at kvinderne har særlige problemer i forhold til familie, børn og graviditeter.³¹

Denne opgørelse betyder, at udvalget finder anledning til at beskæftige sig nærmere med området.

²⁶ Rapport afgivet af et udvalg nedsat af arbejdsministeren vedrørende nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge: At møde barrierer, Arbejdsmarkedsstyrelsen 1993, side 48

²⁷ Kilde: Udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og arbejdsmarkedet

²⁸ Center for Alternativ Samfundsanalyse

²⁹ CASA: Utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter for flygtninge og indvandrere, 1996, side 33

³⁰ Det bemærkes, at oprettelse af rene kvindehold kræver dispensation fra ligebehandlingslovens § 13, stk. 2, ifølge Ligestillingsrådets praksis i de tilfælde, hvor kursets varighed er over 3 måneder

³¹ Arbejdsministeriet bemærker, at særlige kvindeprojekter forudsætter dispensation fra ligebehandlingslovens § 13, stk. 2.

6.4.1.1. Projekternes formål

De igangværende projekter kan ud fra deres indhold og målsætning inddeles i følgende typer:³²

1. Sprogundervisning i kombination med bred introduktion til samfund og arbejdsmarked i form af øget kendskab og øget motivation. Således havde 33 ud af de i undersøgelsen 96 deltagende projekter dette som formål.
2. Kvalificering til mere specifikke arbejdsområder/funktioner eller prækvalificering/brobygning til specifikke uddannelser, ofte kombineret med sprogundervisning. 32 ud af 96 projekter havde dette som formål.
3. Brug af flygtninges og indvandreres egne ressourcer fra deres oprindelige kultur/samfund til jobskabelse eller til videre kvalificering. 15 ud af 96 projekter havde dette som formål.
4. Informationsformidling og holdningspåvirkning til nedbrydning af ydre barrierer. 11 ud af 96 projekter havde dette som formål.

Derudover havde 5 undersøgte projekter formål, som lå udover de ovennævnte.

De forskellige projekter kan endvidere beskrives ud fra den udførende organisation. Projektudfører er den eller de organisationer/foreninger, som er angivet som ansvarlige for projektets udførelse.

Projektudførerne kan være:

1. Private organisationer, som har indvandrere/flygtninge relaterede aktiviteter som en del af deres aktiviteter, men hvor det ikke kan betragtes som deres hovedaktivitet. Det er f.eks. oplysningsforbund og daghøjskoler. Ved undersøgelsen var i alt 40 ud af 96 af denne type, f.eks. AOF m.fl.
2. Private organisationer og foreninger, som har aktiviteter for flygtninge og indvandrere som deres hovedaktiviteter. 15 ud af 96 projekter var af denne type.
3. Indvandrere/flygtningeforeninger/organisationer. 6 ud af 96 projekter var af denne type.
4. Fagforeninger og fagbevægelse, især Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark, i samarbejde med sprogskoler eller offentlige uddannelsesinstitutioner eller kampagneprojekter i AIF. 5 ud af 96 projekter var af denne type.
5. Offentlige myndigheder eller institutioner, f.eks. kommuner, uddannelsesinstitutioner eller aktivitetscentre. 27 ud af 96 projekter var af denne type. 18 projekter udførtes af kommunerne, 5 af uddannelsesinstitutioner og 4 i samarbejde mellem kommune og uddannelsesinstitutioner.
6. Samarbejdsprojekter mellem en offentlig institution og en privat organisation. 3 ud af 96 projekter var af denne type.

6.4.1.2. Projekternes indhold

De enkelte projekter varierer indholdsmæssigt meget med hensyn til aktiviteter.

³² Ibid. Side 30

Nogle er således forberedelseskurser til en videregående uddannelse, mens andre projekter lægger vægten på udvikling af generel kompetence til uddannelse og beskæftigelse, såsom kvalifikationer i almene samfundsforhold, danskkundskaber, skrivning af jobansøgning m.v.

Projekterne varierer ligeledes, hvad angår varighed. De i rapporten præsenterede konkrete projekter strækker sig således over 5-15 måneder.

Det tilkendegives,³³ at projekterne for kvinder i høj grad tager udgangspunkt i deres rolle som hustru og moder, og mange projekter forsøger ifølge rapporten mere at kvalificere dem til denne rolle end til øgede muligheder i uddannelsessystemet eller på det danske arbejdsmarked. Desuden er der ifølge rapporten en tendens til, at projekterne for kvinder fastholder deltagerne inden for rammerne af kønsopdelingen på det danske arbejdsmarked, f.eks. rengørings- og kantineprojekter eller projekter med syning.

Projekter, som prækvalificerer til social- og sundhedsuddannelserne, har endvidere også hovedsagelig kvindelige deltagere. Ifølge rapporten er der på arbejdsmarkedet og hos deltagerne selv en formodning for, at specielt kvinder vil være relevante medarbejdere i flerkulturelle job i denne sektor.

Ifølge rapporten definerer én type projekter sin målgruppe ud fra interesser og motivation: Deltagerne på projektet ønsker viden inden for projektets aktiviteter, og/eller at målgruppen ønsker en personlig afklaring og udvikling i forhold til sit eget liv. Disse projekter betegnes typisk „flerkulturelle" eller „interkulturelle".

En anden type projekter definerer sin målgruppe ud fra en mangelsituation: målgruppen mangler viden, personlig styrke, selvtillid eller evt. sproglige færdigheder med henblik på tilegnelse af bl.a. social kompetence, der skal styrke deres position på arbejdsmarkedet. Der lægges i denne type projekter stor vægt på viden om danske forhold.

En meget vigtig del af projekterne er ifølge rapporten den praktikperiode, som følger den teoretiske del af et projekt. Praktikperioden kan ifølge rapporten karakteriseres ved at være dobbelt brobygning mellem praktikanten og arbejdsmarkedet eller uddannelsesinstitutionen.

Praktikperioden kan ifølge rapporten betragtes som arbejdsstræning på en bestemt arbejdsplads. Jobtræningsperioden skal på den ene side gerne resultere i en opkvalificering af deltagerens almene kvalifikationer til at fungere på arbejdsmarkedet. På den anden side får arbejdspladserne gennem praktikken et øget kendskab til det at have medarbejdere fra etniske minoriteter, fremgår det af rapporten.

³³ Ibid. Side 33

Praktikperioden forekommer typisk i tre former i de undersøgte projekter.

- perioder af kortere varighed med henblik på at introducere deltageren til praktiske arbejdsopgaver inden for en branche.
- perioder af længere varighed og anvendes som direkte indgang til arbejdsmarkedet.
- perioder af meget lang varighed, som kan beskrives som jobtræning på en bestemt arbejdsplads, hvor det praktiske arbejde suppleres med undervisning i f.eks. dansk.

Ifølge rapporten³⁴ stiller ikke alle arbejdsgivere krav til projektdeltagerens faglige og personlige kvalifikationer. Ifølge rapporten er arbejdsgivernes motivation for at modtage en praktikant flersidet, herunder under hensyn til de økonomiske fordele, men ikke få arbejdsgivere lægger ifølge rapporten vægt på at få en flerkulturel medarbejder, f.eks. som følge af tidligere gode erfaringer, eller i forbindelse med varetagelse af en bestemt opgave, som med fordel kan løses af en person med flerkulturel baggrund.

I praktikken indgår typisk en forberedelsesproces og en efterfølgende bearbejdning af praktikantens erfaringer.

Forberedelsesfasen omfatter information om bl.a. generelle forhold på arbejdspladsen, træning i jobsamtaler m.v.

I bearbejdningsfasen kan indgå opsamling og erfaringsudveksling efter praktikperioden, trekantsamtaler, besøg på praktikstederne m.v.

Trekantsamtalerne gennemføres med praktikanten, arbejdsgiveren og en projektmedarbejder. Samtalerne antages at styrke praktikantens selvtillid, og nødvendige justeringer og ændringer kan drøftes, og der kan ske forebyggelse af eventuelle konflikter, der kan opstå, når en person for første gang møder dansk arbejdspladskultur.

6.4.1.3. Projekternes organisation og netværk

Visitationsarbejdet til projekterne foretages især af AF'erne, de kommunale socialforvaltninger og A-kasserne. Visitationen foregår sædvanligvis ved enten et direkte samarbejde mellem projektet og offentlige myndigheder, som har den umiddelbare kontakt til potentielle deltagere, eller ved at deltageren selv tager kontakt til projektet, som dernæst kontakter den offentlige myndighed.

Specielt med hensyn til projekternes samarbejde med offentlige instanser er det ifølge rapporten erfaringen vedrørende de private projekter, at det er vanskeligt

³⁴ Ibid. Side 88

at opretholde en tæt kontakt. Såfremt samarbejdet er baseret på personlige og uformelle kontakter, er det sårbart ved udskiftning af medarbejdere hos den offentlige samarbejdspartner.

Det anføres således, at et løbende samarbejde mellem projektorganisationerne og de offentlige instanser kan støttes ved, at der sikres en stabil kontakt til projekterne fra de offentlige samarbejdspartneres side.³⁵ Det anføres endvidere, at en stabil kontakt til projekter desuden vil give de offentlige instanser bedre muligheder for at opsamle og systematisere viden om de konkrete projekter samt mulighed for, at denne viden kan blive en del af organisationens viden og ikke kun viden, som er lokaliseret på uformel basis hos enkelte medarbejdere. En mere stabil kontakt til projekterne kan ifølge rapporten opnås ved, at kontakten mellem AF og projekterne styrkes ved ansættelse af bl.a. indvandrerkyndige medarbejdere.

6.4.1.4. Projekternes effekt

Ifølge rapporten påvirker projekterne såvel deltagere som omverden på forskellige måder. For deltagerne består effekten af en synlig del, som f.eks. en styrket beskæftigelses- og uddannelsessituation efter kurset og en mere usynlig del, som forøget livskvalitet, motivation og personlig udvikling. Samfundet påvirkes af projekterne gennem f.eks. tidligere kursister og gennem projekternes aktiviteter og samarbejdsrelationer. Ifølge rapporten³⁶ kan denne påvirkning af samfundet på længere sigt have en effekt på uddannelses- og beskæftigelsesforholdene for etniske minoriteters integration i det danske samfund.

Det bemærkes dog, at det generelt er besværligt at måle effektiviteten af projekterne, da det kræver en nøje vedligeholdelse af kontakten til alle projektdeltagere.³⁷

Effekten kan beskrives som følger:

a) Effekten for deltagere

Beskæftigelses- og uddannelseseffekten kan måles umiddelbart efter kurset, mens en præcis måling på længere sigt er mere besværlig, idet dette kræver, at der holdes kontakt til deltagerne efter kurset m.v.

I projektet „Terbiye”³⁸, som er et projekt til forberedelse af flygtninge og indvandrere til pædagoguddannelsen, deltog 258 personer i perioden 1. januar 1988 -12. januar 1995. Kvinderne udgjorde 80% af deltagerne. Størstedelen af deltagerne (64%) havde højst 10 års skolegang fra hjemlandet, og resten havde kun op til 5 års skolegang. Ca. 10% af alle med 0-10 års skolegang fra hjemlandet havde suppleret deres korte skolegang med 9. og 10. klasse på VUC.³⁹

³⁵ Ibid. Side 29f

³⁶ Ibid. Side 147

³⁷ Ibid. Side 147

³⁸ Projektet hedder nu "Transkultura", og er en daghøjskole

³⁹ CASA: Utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter for flygtninge og indvandrere, 1996, side 148

Den samlede opgørelse for perioden 1988 - 1995 viste, at en fjerdedel af deltagerne er i gang med eller har færdiggjort en uddannelse. Langt de fleste af disse var i færd med at gennemføre netop pædagoguddannelsen eller var blevet færdiguddannede pædagoger.

På dette kursus har man i meget høj grad kontakt til deltagerne efter kursets ophør. Ifølge rapporten formodes dette stærke netværk at have betydning for de opnåede resultater.⁴⁰

I projektet „Jobteam“⁴¹ er det anført, at ca. halvdelen - og hovedsageligt mænd - af de, som deltager i projektet og gennemfører en praktik, finder en eller anden form for arbejde efter afslutning af praktikperioden.

En stor del af de i rapporten kortlagte projekter har personlig udvikling af deltagerne til formål, men en sådan udvikling er selvsagt meget vanskelig at måle. Et element, som i rapporten fremhæves som havende en positiv effekt på den personlige udvikling, er det flerkulturelle indhold i et projekt.

Det anføres således, at projekter, der tager et flerkulturelt udgangspunkt, giver deltagerne en mulighed for at tænke over og diskutere deres kulturelle identitet. I rapporten refereres en udtalelse fra en deltager i et projekt med flerkulturelt indhold, der udtaler, at det vigtigste vedkommende har fået ud af sin deltagelse i kurset, er, at hun har fundet sin etniske identitet. Hun vil således, når hun begynder at arbejde i f.eks. en børneinstitution, være opmærksom på børn fra forskellige kulturer og deres forskellige behov.⁴²

b) Påvirkningen af omverdenen

Rapporten påpeger, at projekterne også antages at påvirke omverdenen gennem projektets kontakter og aktiviteter.

Holdninger på arbejdsmarkedet ændres på flere måder ifølge rapporten. Projekterne kan således være med til at ændre virksomhedernes ansættelsesadfærd, ændre holdninger hos medarbejdere, ændre holdninger hos virksomhedernes kunder/klienter samt skabe grundlag for arbejdsmarkedets forståelse for etniske minoriteter.

Rapporten anfører, at i uddannelsessystemet kan projekterne være med til at synliggøre behovet for ændringer, såfremt etniske minoriteter skal kunne fastholdes i det ordinære uddannelsessystem, herunder ændringer i uddannelsens indhold samt synliggørelse af problemer og justering af uddannelsesinstitutionernes praksis.

Det sker endvidere ifølge rapporten ikke sjældent, at organisationer, der samar-

⁴⁰ Ibid. Side 148 samt udvalgets seminar om etniske minoritetskvinde og arbejdsmarkedet

⁴¹ CASA: Utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter for flygtninge og indvandrere, 1996, side 16

⁴² Ibid. Side 153

bejder med projekterne, tager kontakt til projekterne, hvis der opstår spørgsmål i relation til de etniske minoriteters forhold m.v. Endvidere sker der i ikke ubetydeligt omfang en tilbagemelding fra projekterne til den enkelte kommune om etniske minoriteters forhold generelt, hvilket kan være med til at skærpe sagsbehandlingernes opmærksomhed om relevante problemstillinger.

Rapporten konkluderer endvidere, at der også sker en påvirkning af holdninger til og hos de etniske minoriteter som følge af det øgede kendskab til faktiske forhold om dansk kultur, værdier og normer, som projekterne giver. Samtidig bevidstgøres de etniske minoriteter om deres egne værdier, normer m.v. Dette kan virke til fremme af forståelse og modvirke fordomme blandt såvel danskere som etniske minoriteter. En projektdeltager vil endvidere kunne udbrede sin viden om danske forhold i en større kreds af familie, venner, bekendte m.v.

Endvidere fremhæves den spontane, omfangsrige netværksdannelse mellem deltagere og medarbejdere, tidligere deltagere og medarbejdere, virksomheder, repræsentanter fra offentlige myndigheder m.v., som projekterne ofte medfører. Ifølge rapporten er et sådant netværk af mennesker, der kan udveksle erfaringer og fremkomme med nye ideer og løsningsmodeller, af stor betydning for hele integrationsindsatsen.

6.4.1.5. Finansiering

De evaluerede projekter er stort set alle finansierede af offentlige midler.⁴³ Dette betyder ifølge rapporten, at der er en tæt sammenhæng mellem projekternes mulighed for at gennemføre aktiviteter og de offentlige myndigheders muligheder og ønsker om at få bestemte aktiviteter udført.

Det anføres, at det set fra myndighedernes side er en fordel, at systemet er fleksibelt, og at midlerne kan kanaliseres derhen, hvor der fra offentlig side er mest behov for dem. En ulempe anføres at være, at der ikke er sikkerhed for, at der er organisationer, som vil afholde de aktiviteter, der anses at være behov for.

Det anføres endvidere, at den måde projekterne finansieres på, kan have konsekvenser for projekternes udformning, for hvem der udfører dem og for fastholdelsen af projektudførernes interesse for arbejdet.

Projekternes indhold og målsætning er delvis en afspejling af, hvilke finansieringsmuligheder, der eksisterer ved projektets planlægning. En afdækning af behovene for aktiviteter i målgruppen er således ikke nødvendigvis den eneste begrundelse for projektet.

6.5. De vejledende aktører på arbejdsmarkedet

Det erhvervsmæssige vejledningssystem udgøres af følgende aktører:

⁴³ Ibid. Side 137

Arbejdsformidlingen har en generel informations- og vejledningspligt over for alle uddannelses- og arbejdssøgende. AF vejleder dog primært flygtninge og indvandrere erhvervsmæssigt, hvis de er berettigede til arbejdsløshedsdagpenge. Arbejdsformidlingen giver vejledning om kurser, uddannelse, job etc. tilsvarende den vejledning, der gives etniske danskere. Der er mulighed for at tilbyde egentlige målrettede servicetilbud for f.eks. indvandrere og flygtninge.

Kommunerne har vejledningsansvaret i forhold til kontanthjælpsmodtagere. Efter det 18 måneders integrationsprogram for flygtninge overgår flygtningen til bopælskommunen, såfremt vedkommende endnu ikke har fundet beskæftigelse.

Dansk Flygtningehjælp eller kommunen - hvis kommunen har overtaget integrationsindsatsen - vejleder flygtningene erhvervsmæssigt i de første 18 måneder.

A-kasserne og fagforeninger kan bistå dagpengeberettigede og medlemmer med vejledning om erhverv og uddannelse.

Sprogskolerne skal tilbyde indvandrere og flygtninge uddannelses- og erhvervsvejledning. Formålet med vejledningen er dels at medvirke til at danskundervisningen tilrettelægges bedst muligt under hensyn til den enkeltes forudsætninger og behov, dels at medvirke til et bedre samspil mellem sprogskolen og de modtagende uddannelsesinstitutioner, sociale myndigheder, arbejdsformidlingskonsulenter, det lokale arbejdsmarked m.v.

6.6. Barriereudvalgets rapport fra maj 1993

6.6.1. Baggrund

Barriereudvalget nedsat af Arbejdsministeriet har i sin rapport fra maj 1993 identificeret en række barrierer for flygtninges og indvandreres indtræden på arbejdsmarkedet.

På baggrund af Barriereudvalgets rapport har arbejdsministeren i maj 1994 afgivet en redegørelse til Folketinget om en handlingsplan for nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge. Såvel Barriereudvalgets rapport som Barrierehandlingsplanen gælder både mænd og kvinder. Rapporten er således ikke kønsspecifik.

Det er efter kommissoriet Udvalgets opgave at overveje, om der er behov for at supplere Barriereudvalgets indstillinger med forslag, der retter sig specifikt mod etniske minoritetskvinder.

Barriereudvalgets resultater vil i dette afsnit blive gennemgået i hovedtræk, idet der henvises til rapporten for en mere detaljeret gennemgang.

6.6.2. Barriererne, som Barriereudvalget har identificeret

De af Barriereudvalget opstillede barrierer kan inddeles i tre grupper, der som nævnt gælder uanset køn.

a) De strukturelle barrierer:

- Den generelt høje ledighed
- Den teknologiske udvikling, der har reduceret flygtninges og indvandreres traditionelle beskæftigelsesområder

b) De formelle barrierer:

- Manglende danskkundskaber
- Manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer

c) De uformelle barrierer:

- En generel samfundsudvikling med større vægt på kvalifikationer som f.eks. samarbejdsevner og kvalitet, der igen forudsætter danskkundskaber og kulturforståelse
- Holdninger hos arbejdsgiverne og manglende gensidig kultur forståelse, der medfører tilbageholdenhed over for ansættelse af flygtninge og indvandrere
- Flygtninge og indvandrere udgør ikke en pressionsgruppe
- Flygtninges og indvandreres manglende uformelle referencesystemer (netværk) med kontakt til danske arbejdsgivere

6.6.3. Barriereudvalgets vurderinger

Nedenfor vil de af Barriereudvalget påpegede barrierer blive gennemgået i overordnet form. I afsnit 6.8. om udvalgets overvejelser drøftes spørgsmålet om, i hvilket omfang de påpegede barrierer kan virke stærkere i forhold til de etniske minoritetskvinder.

6.6.3.1. Vurderinger af generel karakter

Ifølge rapporten bør der ikke indføres specielle arbejdsretlige regler for flygtninge og indvandrere i forhold til arbejdsmarkedet.⁴⁴ I stedet foreslår udvalget en række tiltag og særforanstaltninger rettet mod udlændingene for at lette deres integration på arbejdsmarkedet.

Det foreslås bl.a., at kvaliteten af danskundervisning i henhold til lov nr. 355

⁴⁴ Barriereudvalgsrapporten, side 7

høj nes (se betænkningens kapitel 5 om etniske minoritetskvinder og danskundervisning).

Endvidere foreslås en styrkelse og koordinering af vejledningen. Vejledningsindsatsen bør øges på stort set alle uddannelsesinstitutioner og offentlige institutioner som arbejdsformidlingen, socialkontorer m.v. Vejledningen bør foretages af personale med særlig ekspertise på området, og der bør benyttes tolk i nødvendigt omfang, så vejledningen ikke er forgæves på grund af sprog vanskeligheder.

Generelt er der i vejledningsindsatsen brug for større viden om udlændingenes medbragte kvalifikationer, herunder kompetenceafklarende kurser. I denne forbindelse bør sagsbehandlerne have en større viden om andre landes uddannelser og uddannelsessystemer for bedre at kunne bygge videre på medbragte uddannelseskvalifikationer. Efteruddannelse af personalet og brug af flerkulturelt personale ville her kunne være en fordel.

Det er ligeledes efter Barriereudvalgets opfattelse helt centralt, at der sker en bedre koordinering mellem berørte sektorer/aktører i det offentlige, samt i forhold til private initiativer, og i forhold til, hvad udlændingen tidligere har foretaget sig.

Det foreslås endvidere i udvalgets rapport, at der gennemføres integrationsprogrammer på arbejdsmarkedet i alle kommuner for indvandrere, der skal indeholde danskundervisning, samfundsorientering, vejledning samt uddannelses- og erhvervskurser.

6.6.3.2. Vurderinger af konkret karakter

På arbejdsmarkedssuddannelserne foreslås brug af flere tosprogede lærere samt tolke, kompetenceafklarende kurser, ekstra danskurser, forkurser, forsøg med langvarige kompetencegivende arbejdsmarkedssuddannelser samt mulighed for at udlægge danskundervisning til AMU-værksteder i visse tilfælde.

På erhvervsuddannelserne foreslås efteruddannelse af lærere i gensidig kulturforståelse, pædagogisk støtte i første og anden skoleperiode, åbning af de særlige introduktions- og kompetenceafklarende kurser for flygtninge til også at gælde indvandrere samt kampagner for praktikpladser.

Med ændringerne i arbejdstilbudsordningerne, som påbegyndtes i marts 1993, blev der givet mulighed for en differentieret, behovsorienteret indsats for særligt udsatte grupper. Det foreslås, at flygtninge og indvandrere prioriteres ved visitationen til denne indsats.

Rapporten foreslår endvidere, at de særlige tilbud, der gælder for flygtninge, udvides til også at omfatte indvandrere. Det gælder f.eks. GIF (Gymnasiale Ind-

slusningskurser for Flygtninge), ligesom det tilskud, som kommunerne får, hvis de udvikler særlige incitamenter for beskæftigelse af flygtninge, foreslås udvidet til også at gælde indvandrere.

Som omtalt i afsnittet om danskundervisning eksisterer der endvidere en del projekter med uddannelses- og beskæftigelsesfremmende indhold.

Ifølge rapporten bør der foretages en løbende evaluering og formidling af erfaringer og metoder fra disse projekter, som kan benyttes af andre. Der kan ligeledes med fordel afsættes en pulje til forsøg med at øge sammenhængen mellem projekterne og lette overgangen til det ordinære uddannelsessystem, samt til forsøg, der udbygger udlændingenes egne ressourcer.

I forhold til de ældre førstegenerationsindvandrere må det antages, at kun få vil få udbytte af uddannelse og jobtræning, og i forlængelse heraf foreslås det at vurdere deres situation nøje evt. med henblik på pension.⁴⁵

For andengenerationsindvandrere peges der udover de allerede nævnte tiltag på, at der ofte blandt forældrene ikke er tradition for uddannelse, og derfor får de unge ikke tilstrækkelig opbakning hjemme, hvis de ønsker at uddanne sig. Derfor er det helt centralt også at inddrage forældrene i vejledningsprocessen.⁴⁶

Sluttelig anbefaler rapporten en holdningspåvirkende indsats over for arbejdsgivere og arbejdsmarkedet, som skal føre til en gensidig kulturforståelse og medvirke til større velvilje over for det at ansætte flygtninge og indvandrere. Der skal sættes på mere information og mere kontakt mellem udlændinge og danskere, og der skal samarbejdes med tillidsfolk og organisationsfolk om at ændre holdninger over for udlændinge.

6.6.4. Opfølgning på Barriereudvalgets arbejde

6.6.4.1. Arbejdsministeriets handlingsplan og arbejdsmarkedsreformen

Siden Barriereudvalget har afgivet sin rapport, er der gennemført en arbejdsmarkedsreform, som har betydet en omlægning af et regelbaseret aktiveringssystem til et behovsorienteret, regionaliseret system, som er baseret på opstilling af mål og rammer for indsatsen. Indsatsen skal tilrettelægges ud fra hensynet til den lediges ønsker og forudsætninger og ud fra arbejdsmarkedets behov. De grupper af ledige, som i særlig grad er truet af marginalisering, får en „tidlig indsats.“ Derved tilgodeses de svage grupper på arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedsreformen har således betydet en mere målrettet indsats med bedre muligheder for at give tilbud også til indvandrere og flygtninge.⁴⁷

Som opfølgning på Barriereudvalgets rapport har arbejdsministeren i maj 1994

⁴⁵ Retten til pension er som hovedregel betinget af dansk indfødsret, jf. pensionslovens § 2, stk. 1. Kravet om dansk indfødsret er imidlertid fraveget for så vidt angår personer, der har haft et nærmere bestemt længerevarende lovligt ophold her i landet, jf. pensionslovens § 2, stk. 2, nr. 1, og personer, som har opnået flygtningestatus i Danmark, jf. pensionslovens § 2, stk. 2, nr. 2.

⁴⁶ Barriereudvalgsrapporten, side 52

⁴⁷ Lovbekendtgørelse 1996-02-27 nr. 112 om en aktiv arbejdsmarkedspolitik

afgivet en redegørelse til Folketinget om handlingsplan for nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge. Handlingsplanen har ikke på alle punkter fulgt Barriereudvalgets indstillinger. I handlingsplanen præsenteres 18 forskellige initiativer, der alle falder inden for Arbejds- og Undervisningsministeriets område.

Vej ledningsbehovet imødekommes til dels i handlingsplanen ved forslag om efteruddannelse af personale og om udgivelse af en håndbog, der skal være til rådighed for medarbejdere, der arbejder med flygtninge og indvandrere.

Forslaget om at gennemføre integrationsprogrammer på arbejdsmarkedet i alle kommuner for indvandrere følges ikke specifikt op i handlingsplanen, men de vejledningsmuligheder, der findes for flygtninge, skal nu udvides til også at gælde indvandrere.

Handlingsplanen omfatter to puljer til henholdsvis projekter og til projekter til fremme af uddannelse og aktiviteter og informationsmateriale, der skal fremme gensidig kulturforståelse, og dermed forbedre mulighederne for integration på arbejdsmarkedet. Det specificeres ikke nærmere, hvem indsatsen skal henvende sig til. Udgangspunktet må dog være de grupper, der er omtalt i Barriereudvalgets rapport, dvs. arbejdsgivere, tillidsfolk og organisationsfolk samt arbejdsmarkedet generelt.

Handlingsplanen foreslår udover de af Barriereudvalget fremsatte forslag, at der gøres forsøg med en langvarig kompetencegivende arbejdsmarkedssuddannelse for ledige flygtninge og indvandrere, og at mindst et af forsøgene forbeholdes kvinder. Et af de lange kursusforløb var planlagt at være forbeholdt kvinder med særlige vanskeligheder med at komme i beskæftigelse. (Det er imidlertid efterfølgende over for Udvalget oplyst, at der dog ikke var tilstrækkeligt med deltagere).

Arbejdsministerens handlingsplan følges af en følgegruppe, der skal sørge for sammenhæng i implementeringen og have en rådgivende funktion.

Arbejdsgruppen har senest i maj 1997 afgivet rapportering til Folketinget om forløbet i 1996/1997 af de initiativer, som er iværksat efter barrierehandlingsplanen.⁴⁸

Der opfordres i handlingsplanen ikke til uddannelse og ansættelse af flerkulturelt personale trods Barriereudvalgets forslag herom. I følgegruppen blev et initiativ om tolkebistand udvidet til også at omfatte støtte til flerkulturelt personale, som kan modvirke dels kulturelle og sproglige problemer og dels føre til en holdningsændring hos majoritetsbefolkningen, der lærer at anerkende minoriteterne som ligeværdige - f.eks. som kolleger. Endvidere kan flerkulturelt personale give minoriteterne en højere selvværdsfølelse, idet de oplever folk fra deres egen gruppe fungere på lige fod med majoritetskulturen.

⁴⁸ Arbejdsministeriet: Etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet, maj 1997

Det fremgår af rapporten, at barrierehandlingsplanen set i et helhedsperspektiv har betydet, at integration af etniske minoriteter er kommet på dagsordenen som særskilt punkt - specielt i AF-systemet.

Ifølge rapporten viser evalueringen af de enkelte initiativer, at der har været tale om gode resultater og gode erfaringer, som der nu skal bygges på i det videre arbejde.

Det anføres endvidere i rapporten, at der i perioden har været sat fokus på at forbedre tilbuddene til etniske minoriteter og at kvalificere den måde, tilbuddene gives på.

Det vurderes i rapporten, at man er kommet nærmere en nedbrydning af barriererne.⁴⁹ Samlet set vurderes det endvidere, at selv om problemet med etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet ikke er løst, så er de opstillede målsætninger for barrierehandlingsplanen blevet opfyldt. Det anføres endvidere, at der fremover vil være behov for en langsigtet indsats for at modvirke etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet, og at barrierehandlingsplanen fortsat er et godt grundlag for dette arbejde.

6.6.4.2. Anden opfølgning

a) Den tværministerielle arbejdsgruppe om modvirkelse af etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet

Arbejdsgruppen blev i 1995 etableret under Arbejdsministeriet. Efter sit kommissorium er det arbejdsgruppens opgave at sikre, at der efter Barrierehandlingsplanens iværksættelse fortsat er et forum for koordination af initiativer, der skal fremme de etniske minoriteters deltagelse på arbejdsmarkedet.

I arbejdsgruppen deltager foruden en række ministerier også Rådet for Etniske minoriteter og Nævnet for Etnisk Ligestilling. I arbejdsgruppen drøftes de initiativer, som er i gang inden for de forskellige ministerområder, og som vedrører etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet. Arbejdsgruppen er med til at sikre et højt informationsniveau og give mulighed for fælles forståelse og løsninger.

Arbejdsgruppen har besluttet at fokusere på tre indsatsområder:

- 1) holdningspåvirkning med henblik på at flere etniske minoriteter bliver ansat på virksomhederne (offentlige og private)
- 2) arbejdsmarkedsområdet og
- 3) uddannelsesområdet

⁴⁹ Ibid.

Arbejdsgruppen har bl.a. undersøgt, hvad der kan gøres inden for det offentlige område for at øge opmærksomheden om etniske minoriteter, specielt i ansættelsesprocessen.

Finansministeriet har bl.a. inspireret af disse undersøgelser udgivet en pjece om etnisk ligestilling på statens arbejdspladser. Under arbejdsgruppen findes endvidere en såkaldt ERFA-gruppe bestående af offentlige arbejdsgivere. Her udveksles erfaringer og gives inspiration til personalepolitiske initiativer med henblik på etnisk ligestilling på arbejdsmarkedet.

6.6.5. Barrierer ifølge andre undersøgelser

Dansk Center for Migration og Etniske Studier ved Sydjysk Universitetscenter har på foranledning af ILO (International Labour Organisation) udarbejdet en rapport om diskrimination mod etniske minoriteter i forbindelse med besættelse af stillinger i 1996. Formålet med undersøgelsen har primært været at undersøge, om der diskrimineres mod etniske minoriteter ved besættelse af stillinger i Danmark inden for visse områder. ILO står endvidere for gennemførelsen af tilsvarende undersøgelser baseret på samme metode i andre lande med henblik på en international sammenligning af racediskrimination.

Undersøgelsen i Danmark viser, at der forekommer diskrimination af etniske minoriteter i forbindelse med jobsøgning til etniske danskere fordel med en diskriminationsprocent på 38,3%.⁵⁰

„Søges der således 1000 stillinger vil etniske minoriteter blive valgt fra i de 383 tilfælde - alene på grund af racediskrimination. Hvis udgangspunktet har været skriftlige ansøgninger, er diskriminationsprocenten på 24,1%, medens der ved telefoniske henvendelser er en diskriminationsprocent på 40% (Hjarnø, Jensen, 1996)“.

Barrieren diskrimination er endvidere nærmere undersøgt i bogen: „Desværre, stillingen er besat til anden side“⁵¹, som handler om højtuddannede flygtninges muligheder for at få arbejde. Undersøgelsen omfatter en række flygtninge, der alle har haft svært ved at få arbejde. Undersøgelsen viser, at det hverken er manglende dansk kundskaber, manglende uddannelse, manglende erhvervs erfaring eller kulturforskelle, der er årsag til, at arbejdsgivere ikke ansætter udlændinge. Flygtningene blev oftest overhovedet ikke indkaldt til samtale, selv om nogle havde dansk uddannelse, og andre havde fået deres uddannelse godkendt i Danmark af en tilsvarende uddannelsesinstitution. Diskrimination fra arbejdsgiverne bekræftes af sagsbehandlere i fagforeninger og på arbejdsformidlinger, som angiver, at det er meget svært at finde arbejde til fremmede, fordi de er fremmede, at arbejdsgiverne forekommer meget negative, men at når først personen med flygtninge- eller indvandrerbaggrund er blevet ansat, er det ikke noget problem.

⁵⁰ Jan Hjarnø og Torben Jensen: Diskrimineringen af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning, Sydjysk Universitetsforlag, 1997, side 19

⁵¹ Karin Andersen, Institut for erhvervs- og samfundsforskning 1987

Flygtninge, som medbringer en høj uddannelse og/eller arbejds erfaring fra hjemlandet, som får godkendt kvalifikationer i Danmark, og som har tilvejebragt et højt dansksprogligt niveau, burde som udgangspunkt have nemmere ved at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet end dem med en svag uddannelsesmæssig baggrund og mangelfulde danskkundskaber.⁵²

De nøglepersoner, der arbejder med erhvervsplacering af flygtninge, har imidlertid ifølge bogen samstemmende andre erfaringer. Således citeres udtalelsen: „Det er gået op for mig i de seneste år, at jo højere uddannelse folk har, desto vanskeligere er de stillet. Hvis du har erhvervs erfaring med jern og metal, som pudses af på kurser, har du mulighed for at komme ind på en arbejdsplads som specialarbejder. Men hvis du kommer med en professorbaggrund, er der ingen, der vil røre ved dig.”

Disse erfaringer understøttes af flere forskningskilder, bl.a. Socialforskningsinstituttets rapport om flygtninge i Danmark.⁵³

Undersøgelsen viser bl.a., at flygtninge med medbragt bagage i form af uddannelse og erhvervs erfaring ikke har lettere ved at finde arbejde end dem uden disse kvalifikationer. Det fastslås endvidere, at sprogundervisning, supplerende kurser og omskoling ikke er nok til i øvrigt at få velkvalificerede flygtninge ud på arbejdsmarkedet.

Forklaringerne herpå anses efter undersøgelsen for forskelligartede og til dels overlappende, således en vis „jantelovsmentalitet“ i holdningen til andre landes uddannelser, dvs. en opfattelse af, at udenlandske eksamener reelt ikke kan måles med tilsvarende danske trods formel godkendelse. Endvidere peges på, at barriererne i visse tilfælde kan være „de bløde kvalifikationer“, som f.eks. fleksibilitet, samarbejdsevner og kreativitet.

Endelig antages det - al den stund at de formelle faglige og sproglige kvalifikationer er til stede - at man næppe kan se bort fra, at der på arbejdsmarkedet udfoldes diskriminerende tendenser i forhold til flygtninge.

I bogen „I syv sind“⁵⁴ anføres det, at det er blevet vanskeligt at finde en avis, der ikke indeholder en artikel eller et læserbrev, som direkte eller indirekte handler om, hvad danskerne mener om flygtninge og indvandrere. Således er ikke blot spørgsmålet om indvandring, men også spørgsmålet om befolkningernes holdninger og adfærd over for „de fremmede“ kommet på den politiske dagsorden, og er blevet genstand for en betydelig offentlig debat.

Det fremgår endvidere af bogen, at „der i betragtning af, hvor megen debat der i de seneste år har været om den danske befolknings holdninger til flygtninge og indvandrere, er lavet forbløffende få undersøgelser om emnet. Den danske ind-

⁵² Maj Heide Ottosen: Kan de få arbejde, Socialforskningsinstituttet 1992, side 40

⁵³ Ibid. Side 39, som henviser til Marianne Melchior: Flygtninge i Danmark, Socialforskningsinstituttet 1990

⁵⁴ Af Øystein Gaasholt og Lise Togeby, Politica side 9

vandrerforskning har næsten udelukkende beskæftiget sig med de etniske minoriteter og deres problemer i forhold til det danske samfund. Den har stort set ikke beskæftiget sig med majoritetsbefolkningens holdninger og adfærd over for indvandrerne, uanset at det måske er dette, der er afgørende for, hvorledes minoriteternes indpasning i det danske samfund foregår.⁵⁵

I bogen er endvidere gengivet en række undersøgelsesresultater fra en spørgeundersøgelse gennemført i september/oktober 1993 om danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere. Det fremgår bl.a. heraf, at 76% af de adspurgte har erklæret sig enige i udsagnet „De mange flygtninge og indvandrere er med til at øge Danmarks økonomiske problemer“, at 22% har erklæret sig enige i udsagnet „Vi har fået en øget arbejdsløshed her i landet, fordi indvandrerne har taget danskernes arbejde“ og at 65% har erklæret sig enige i udsagnet „Mange indvandrere er kommet til Danmark for at udnytte vores sociale system“.

Undersøgelsen viser endvidere, at 65% har erklæret sig uenige i udsagnet „Fremmedarbejdere, der ikke længere er brug for på arbejdsmarkedet, bør sendes hjem“, og at 65% har erklæret sig uenige i udsagnet „Hvis arbejdsløsheden stiger, bør vi tvinge indvandrerne til at rejse hjem.“ Endvidere fremgår det, at 87% har angivet at lægge stor vægt på spørgsmålet om arbejdsløshed i det danske samfund, og at 57% har angivet at tillægge spørgsmålet om indvandrere og flygtninge stor vægt.

Undersøgelsen viste endvidere, at op i mod halvdelen af de adspurgte danskere ikke møder indvandrere i deres hverdag på arbejdsplads, uddannelsessted eller i boligområde.

Det er hovedkonklusionen i bogen, at danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere har været stabile over en årrække.⁵⁶

I en rapport om integration af unge indvandrere fra 1993⁵⁷ påpeges det, at de gængse arbejdsmarkedstilbud i høj grad fokuserer på, hvad udlændingene ikke kan, fremfor hvad de kan. Dette betyder, at indvandrerens „karriere“ i AF-systemet bliver en lang og ulige kamp for at udvikle de samme færdigheder, som danskerne besidder, i stedet for ved flerkulturelle forløb at videreudvikle de ressourcer, som udlændingene allerede har. Denne fokus på udlændingenes mangler er også med til at forringe deres selvværd, så de får endnu sværere ved at klare sig, og samtidig kan det forstærke danskernes stereotyper om, at udlændingene er en problemgruppe med for ringe kvalifikationer, og dermed forstærkes afskæringen fra arbejdsmarkedet yderligere.

LO har i en række sammenhænge tilkendegivet, at det er vigtigt, at der lægges vægt på en ordentlig udslusning fra projekter, uddannelse, jobtræning til arbejds tilbud eller ordinære job, således at uddannelsesforløb ikke tabes på gulvet. LO

⁵⁵ Øystein Gaasholt og Lise Tøgeby: I syv sind., Politica 1995, side 31

⁵⁶ Ibid. Side 122

⁵⁷ Ditte Wenzel Pedersen og Birgitte Krogh Poulsen: Dansk indvandrerpolitikens betydning for social marginalisering af unge andengenerationsindvandrere fra Tyrkiet, Institut for Statskundskab 1993, side 24

ønsker også, at udlændinges position i fagbevægelsen styrkes, således at udlændinge inddrages mere, samt at andre medlemmer oplyses bedre om flygtninge og indvandrere og deres baggrund og situation.

I en undersøgelse fra 1997 „En hånd klapper ikke alene”⁵⁸, som tager udgangspunkt i 12 etniske minoritetskvinders oplevelse af det psykiske arbejdsmiljø, de indgår eller har indgået i, beskrives kvindernes egne oplevelser af diskrimination og diskriminerende barrierer. De 12 interviewede kvinder har alle en højere uddannelse og gode danskundskaber.⁵⁹

Undersøgelsen behandler således tillige spørgsmålet om diskrimination, efter de etniske minoritetskvinder er kommet ind på en arbejdsplads.

Det anføres i undersøgelsen⁶⁰, at en uheldig konsekvens af manglende anerkendelse af forekomsten af racediskrimination er, at den racistisk motiverede chikane individualiseres og derved gøres til et personligt problem, blandt andet med psykosociale belastningssymptomer til følge og uden at det relateres til det, som problemerne egentlig er et symptom på: magtstrukturernes på arbejdsmarkedet og arbejdsmarkedet i øvrigt. Det anføres endvidere, at der i majoritetssamfundet er en tendens til, at tilfælde af racediskriminerende episoder bliver identificeret som enkelt-episoder og nedtonet ofte med henvisning til den „barske danske humor.”⁶¹

Det anføres endvidere i undersøgelsen⁶², at alle de interviewede kvinder har berørt det etniske aspekt som en medvirkende faktor til, at de dels har oplevet problemer i det psykiske arbejdsmiljø, som de har været en del af og dels, at de har været udsat for diskrimination. Det anføres endvidere at „etniske minoriteter [ikke] er de eneste, der udsættes for chikane og mobning. Det er uden tvivl et problem, der er meget udbredt inden for arbejdsmarkedet, og en tilsvarende undersøgelse kunne være relevant at gennemføre blandt danskere. Etniske minoriteter er imidlertid særligt udsatte, og det er tankevækkende, at alle de deltagende kvinder i denne undersøgelse på den ene eller den anden måde har oplevet diskrimination, og det er kendetegnende for dem, at de ikke har haft nogen steder at henvende sig⁶³ med disse problemer for at få bistand. De har været henvist til at tackle det alene.”⁶⁴

Af undersøgelsen fremgår det⁶⁵, at de interviewede kvinder finder det svært at afgøre, om diskrimination skyldes deres etniske minoritetsbaggrund, deres kulturelle referencer eller deres kollegers fordomsfulde antagelser. Det anføres, at „de skal kæmpe for at få plads til at udvikle sig i den arbejdsopgave, de er i. De er særdeles bevidste om, at det er afgørende at være opmærksom på den kategorisering (stempling) af dem, som hurtigt sker, ofte allerede inden de er startet på arbejdspladsen. Kategoriseringen er afgørende for, om der kan gives plads til, at de ses som dem, de er, fremfor at blive betragtet som repræsentanter for etniske

⁵⁸ DRC: Annelise Murakami: En hånd klapper ikke alene - om det psykiske arbejdsmiljø som 12 kvinder med etnisk baggrund oplever det, 1997

⁵⁹ Ibid. Side 7 - ⁶⁰ Ibid. Side 11 - ⁶¹ Ibid. Side 12 - ⁶² Ibid. Side 53

⁶³ Arbejdsministeriet ønsker i denne forbindelse at gøre opmærksom på, at enhver ansat kan henvende sig til Arbejdstilsynet, hvis vedkommende føler, at han/hun er udsat for et psykisk belastende arbejdsmiljø.

minoriteter, der har en specifik adfærd, som er baseret på fordomme og stereotyper". Endvidere anføres det⁶⁶, at „ens individuelle handlinger i en dansk kontekst vil blive tolket ud fra og sat ind i nogle kulturelle referencer. Ifølge kvinderne er de baseret på nogle stereotype og fordomsfulde formodninger om deres adfærd, de er stigmatiseret (stemplet) og fastholdes i anderledesheden."

I undersøgelsen fremhæves følgende udsagn fra en af de interviewede kvinder som eksempel på det ansvar, som er forbundet med bevidstheden om at repræsentere en etnisk minoritet:

„På arbejdspladsen forventes det, at jeg skal være afklaret med mig selv 100%, og jeg skal vide, hvad min religion går ud på 100%, og jeg skal vide, hvorfor jeg reagerer sådan 100%, og alle andre behøver ikke at være så afklaret. De behøver ikke at vide, hvorfor de gør sådan og sådan, men ved mig bliver der sat spørgsmålstegn ved hver lille bevægelse, jeg gør. Jeg har nogle gange sagt: „Hallo, det er bare noget jeg gør, jeg ved ikke hvorfor jeg gør det, men jeg gør det. Men når jeg engang finder ud af det, skal jeg nok fortælle dig det." Sådan nogle ting kan indimellem godt irritere mig. Hvorfor skal jeg være afklaret med alting for at tilfredsstille andre mennesker? Og at blive spurgt om på en arbejdsplads, hvorvidt jeg kan have sex før mit ægteskab eller ej, det har intet at gøre med, om jeg kan fuldføre mit arbejde eller ej. Det er virkelig langt ude! Der lukker jeg af, der går min grænse. Og der er flere ting, som jeg egentlig ikke synes, er relevante i forhold til mit arbejde, men selvfølgelig taler vi med hinanden og ved personlige ting om hinanden, men jeg synes de personlige grænser er forskellige for en dansker og for etniske minoriteter. Danskere taler om vind og vejr, men jeg skal høre på så personlige spørgsmål, det er også psykisk belastende."

I undersøgelsen angives det endvidere, at de kollegiale relationer på arbejdspladsen må anses for helt afgørende for det psykiske arbejdsmiljø, og også for, om et ekstremt belastende arbejdsmiljø kan udholdes.⁶⁷

Således er anført følgende citat fra en etnisk minoritetskvinde på en arbejdsplads med flere etniske minoritetskvinder ansat:

„Vi havde de samme problemer, vi talte om det under frokosten og i kaffepauserne og på vejen hjem. Når nogle græd, trøstede vi hinanden. Der var nogle fra Tyrkiet, der var nogle fra Filippinerne, der var nogle fra Eks-Jugoslavien, vi talte sammen på en meget simpel måde, men vi havde et rigtig godt forhold til hinanden."

6.6.6. Barrierer i øvrigt

På Udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet - jf. bilag 7 - fremhævede det inviterede ekspertpanel en række barrierer for de etniske minoritetskvinders indtræden på arbejdsmarkedet, hvor nogle er sammenfaldende med de af Barriereudvalget påpegede.

⁶⁶ Ibid. Side 56

⁶⁷ Ibid. Side 64

De væsentligste barrierer for kvinder med indvandrer/flygtninge baggrund var således efter ekspertpanelets erfaringer følgende:

- den generelt ringe kvalitet af danskundervisningen, som blev tilbudt kvinderne
- den manglende fremsættelse af krav til kvindens tilegnelse af danskkundskaber
- den utilstrækkelige vejledning foretaget af for mange forskellige aktører uden flerkulturel kompetence
- kulturelle barrierer (f.eks. normer for påklædning)
- den generelt høje arbejdsløshed i det danske samfund
- de stigende adgangskrav i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet
- den manglende fokusering på den enkelte kvindes forudsætninger og ressourcer
- den manglende opfølgning og kontakt til kvinden efter at hun er kommet i arbejde
- den udenlandske kvindes manglende kendskab til de sociale omgangsformer og organisationskulturen på danske arbejdspladser/undervisningssteder
- den udenlandske kvindes egen personlige indstilling og selvopfattelse, dvs. en psykologisk barriere
- den udenlandske kvindes nærmeste omgivers forventninger og krav til hendes adfærd og rolle i samfundet

6.7. Barriereudvalget og etniske minoritetskvinder

Barriereudvalget lægger til grund for sine overvejelser, at der eksisterer alvorlige barrierer på arbejdsmarkedet for indvandrere, flygtninge og andre, som har en udenlandsk baggrund. Udvalget har i den forbindelse noteret sig indholdet af Barriereudvalgets redegørelse fra maj 1993.

Det er udvalgets opfattelse, at beskæftigelse er af helt afgørende betydning for en vellykket integration af de etniske minoriteter. Udvalget kan på den baggrund tiltræde, at der er behov for en særlig målrettet indsats for beskæftigelse ikke mindst af de etniske minoritetskvinder.

Udvalget finder endvidere, at de barrierer, som er identificeret af Barriereudvalget, særligt eller med øget styrke gør sig gældende for etniske minoritetskvinder. Udvalget finder endvidere grundlag for at antage, at etniske minoritetskvinder

er udsat for diskrimination i dobbelt forstand på grund af deres etniske baggrund i kombination med deres køn, og at der derfor er anledning til at rette en særlig opmærksomhed mod gruppen af etniske minoritetskvinder, som har en særlig svag position på arbejdsmarkedet.

Det er udvalgets opfattelse, at barriererne for etniske minoritetskvinder udspringer af den enkelte kvindes situation og forudsætninger, behovet for styrkelse af vejledning, behovet for en kvalitetsforbedring af danskundervisning m.v. samt holdningsprægede faktorer i det omgivende samfund.

6.7.1. Udvalgets overvejelser vedrørende de enkelte barrierer

Udvalget har noteret det meget betydningsfulde arbejde, som er gjort af Barriereudvalget i forbindelse med at identificere de barrierer, som findes for etniske minoriteters indtræden på arbejdsmarkedet, og de anbefalinger til nedbrydning af barrierer, som Barriereudvalget er fremkommet med. Udvalget har bemærket, at de barrierer, som Barriereudvalget har identificeret, gør sig særligt gældende for etniske minoritetskvinder, ligesom de løsningsforslag til nedbrydning af barrierer, som er resultatet af Barriereudvalgets overvejelser, også har stor betydning for etniske minoritetskvinder.

a) De strukturelle barrierer

En generelt høj ledighed på arbejdsmarkedet har i høj grad betydning for etniske minoritetskvinder, idet kvinder i større udstrækning er berørt af ledigheden end mænd. Andelen af arbejdsledige kvinder er langt større end andelen af ledige mænd.

Endvidere fremgår det af statistikken, at flygtninge og indvandrere har en stor underrepræsentation på arbejdsmarkedet i sammenligning med øvrige befolkningsgrupper.⁶⁸

Efter udvalgets opfattelse er det således åbenbart, at barrieren i form af den generelt høje ledighed i samfundet rammer etniske minoritetskvinder særligt hårdt.

Familiesammenførte hustruer til de oprindelige arbejdsimmigranter, som kom til Danmark før indvandringsstoppet i 1973, må anses at have en særlig svag position på arbejdsmarkedet henset til, at formålet med familiesammenføringen til Danmark i mange tilfælde var, at de skulle være hjemmegående husmødre, indtil familien kunne vende tilbage til hjemlandet.

Den teknologiske udvikling må endvidere generelt antages at have reduceret særligt indvandreres traditionelle beskæftigelsesområder. Således er en stor del af de etniske minoritetskvinder indvandret før indvandringsstoppet i 1973 med

⁶⁸ Mellemfolkeligt Samvirke, Dokumentation om indvandrere, nr. 1, Minoritetsrådet, 1995, kap. 7

henblik på at tage arbejde inden for produktionsindustrien m.v. som ufaglærte arbejdere.⁶⁹ Der er i vid udstrækning tale om arbejde, som med den teknologiske udvikling er overtaget af maskiner m.v. Samtidig stilles der øgede kvalifikationsmæssige krav, særligt inden for servicesektoren, som i stigende grad er blevet professionaliseret med uddannelseskrav til at varetage eksempelvis arbejde som rengøringsassistent.

b) De formelle barrierer

En formel barriere for flygtninges og indvandreres indtræden på arbejdsmarkedet er ifølge Barriereudvalgets overvejelser manglende danskkundskaber.

Udvalget kan fuldt ud tilslutte sig Barriereudvalgets vurdering. Tilegnelse af tilstrækkelige danskkundskaber er således en afgørende forudsætning for at kunne forvente en plads på det danske arbejdsmarked.

Det er oplyst, at man har haft meget positive erfaringer med at opstille en form for kontrakt med den enkelte udenlandske kvinde, hvorved den pågældende mod at have opnået et vist niveau i dansk stilles et konkret ansættelsestilbud i udsigt. Der henvises nærmere til betænkningens kapitel 5 vedrørende etniske minoritetskvinder og danskundervisning.

Manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer kan tillige være en formel barriere for indslusning på arbejdsmarkedet. Udvalget henviser i den forbindelse til sin gennemgang af de forskellige grupper af etniske minoritetskvinder og deres forudsætninger, idet det skal bemærkes, at mange etniske minoritetskvinder dog har de nødvendige uddannelsesmæssige kvalifikationer.

Efter udvalgets opfattelse er der grund til at antage, at nogle etniske minoritetskvinder, som følge af deres kulturelle baggrund, traditionen i deres hjemlande, sociale tilhørsforhold m.v., har en ringere skolemæssig baggrund end tilsvarende etniske minoritetsmænd.

Udvalget finder det væsentligt at understrege, at en basal skolemæssig baggrund kan være en forudsætning for at kunne tilegne sig danskkundskaber og almen viden om danske samfundsforhold. Graden af uddannelsesmæssige kvalifikationer kan som nævnt variere betydeligt, og dermed naturligvis også behovet for indsatsen på dette område over for den enkelte etniske minoritetskvinde. Således vil nogle etniske minoritetskvinder være analfabeter eller have blot få års skolegang bag sig, mens andre vil have en skolemæssig baggrund, der betyder, at der umiddelbart vil kunne bygges videre på deres uddannelsesmæssige kvalifikationer i det danske uddannelsessystem.

Afgørende er efter udvalgets opfattelse, at man så tidligt som muligt i mødet med

⁶⁹ Mellemfolkeligt Samvirke, Dokumentation om indvandrere, nr. 1, Minoritetsrådet, 1995, kap. 7

den etniske minoritetskvinde søger at nå en afklaring af bl.a. hendes faglige forudsætninger med henblik på nærmere at målrette integrationsindsatsen, og at den etniske minoritetskvinde hurtigt kommer i gang med integrationsprocessen til arbejdsmarkedet. Det må således fastslås, om den etniske minoritetskvindes uddannelsesbehov er omskoling, efteruddannelse eller er mere grundlæggende, således at der må startes fra grunden med f.eks. alfabetiseringslære m.v.

Endvidere sker det i vid udstrækning, at den enkelte etniske minoritetskvinde støder på en barriere i form af vanskeligheder med at få anerkendt en uddannelse fra udlandet i Danmark (meritoverførsel) eller anerkendt sin faktiske kompetence som svarende til et tilsvarende niveau i Danmark (ækvivalering). Der henvises i den forbindelse til overvejelserne herom i Integrationsudvalgets betænkning kapitel 10, afsnit 10.5.

c) De uformelle barrierer

Barriereudvalget har endvidere peget på, at udviklingen på arbejdsmarkedet mod en større vægt på kvalifikationer som f.eks. samarbejdsevner og kvalitet, der afhænger af bl.a. danskkundskaber og kulturforståelse, kan udgøre en særlig barriere for flygtninge og indvandrere.

For så vidt angår etniske minoritetskvinder er det udvalgets indtryk, at der kan gøre sig særlige forhold gældende i denne relation, jf. de ovenfor anførte betragtninger om manglende danskkundskaber, alment uddannelsesniveau mv. Udvalget finder anledning til at fremhæve sammenhængen mellem de forskellige instrumenter i integrationsindsatsen, dvs. mellem almene skolemæssige færdigheder, tilegnelse af danskkundskaber, vejledningen om muligheder og forudsætninger for en plads på arbejdsmarkedet m.v.

Udvalget finder endvidere grundlag for at fremhæve, at der i nogle etniske minoritetskvinders oplevelse af deres rolle i samfundet, eller som følge af deres nærmeste omgivelser forventninger til deres rolle i samfundet, ikke indgår et liv som lønnet udearbejdende kvinde. Med andre ord kan holdningen til det at have arbejde uden for hjemmet hos den etniske minoritetskvinde selv eller i hendes omgivelser udgøre en ikke uvæsentlig uformel barriere. Endvidere vil det også kunne forekomme, at den etniske minoritetskvindes omgivelser alene har et ønske om, at den etniske minoritetskvinde bestrider et arbejde af mere ukvalificeret art. Det bemærkes herved, at visse jobs, som ikke i særlig stor udstrækning medfører kontakt til kolleger m.v., ikke kan antages at fremme den etniske minoritetskvindes integrationsproces ved tillæring af danskkundskaber, sociale normer, kulturforståelse mv.

Også holdninger hos arbejdsgiverne og manglende gensidig kulturforståelse, der medfører tilbageholdenhed over for ansættelse af de etniske minoriteter, kan

antages at have en særlig dimension for så vidt angår etniske minoritetskvinder. Fordomme og antagelser omkring kvindernes kulturelle baggrund og de begrænsninger for et arbejdsliv, disse kan tænkes at medføre, kan antages at udgøre en barriere. Det kan f.eks. være forestillinger om mange børnefødsler, og den deraf følgende ustabile arbejdsindsats, forestillinger om forskelle i sociale normer, der kan give problemer i forhold til særlige indretninger, sociale omgangsformer m.v.

Barriereudvalget har endvidere peget på den omstændighed, at flygtninge og indvandrere ikke udgør en pressionsgruppe i Danmark.

Udvalget finder herved grund til at bemærke, at dette forhold i høj grad må antages at gøre sig gældende for de etniske minoritetskvinder, der ofte ikke har tradition for at deltage i udadvendte aktiviteter af politisk karakter.

Også manglen på uformelle referencesystemer (netværk) anføres af Barriereudvalget som en særlig barriere for de etniske minoriteter.

Der kan her være grund til at gøre opmærksom på, at det må antages, at en del etniske minoritetskvinder som følge af rolleforventninger m.v. i større grad oplever en form for isolation i forhold til det omgivende samfund, og at der således ikke skabes de kontakter, herunder sociale, som kan være med til at fremskynde, at den etniske minoritets kvinde modnes til en position på arbejdsmarkedet.

6.8. Udvalgets overvejelser og anbefalinger

6.8.1. Danskkundskaber

Udvalget indstiller, at der gøres en indsats for at forbedre etniske minoritetskvinde-
kvinders danskundskaber under henvisning til den betydning, som gode danskundskaber ifølge flere undersøgelser har for integration på arbejdsmarkedet.

Kapitel 5 om danskundervisning indeholder en nærmere gennemgang af den udbudte danskundervisning, og hvordan danskundervisning af etniske minoritetskvinder kan tilrettelægges på en måde, som efter udvalgets opfattelse vil forbedre indlæringen af dansk.

Efter udvalgets opfattelse bør man finde frem til måder, hvorpå danskundervisningen i videst mulige omfang understøtter etniske minoritetskvinde-
kvinders integration på arbejdsmarkedet.

Dette vil kunne ske ved at sætte danskundervisningen i forbindelse med arbejdsmarkedet, f.eks. ved sætte danskundervisning i sammenhæng med en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som f.eks. praktikforløb eller AMU-uddannelser.

Der har vist sig visse koordineringsproblemer mellem sprogskoleundervisningen og de andre integrationstiltag, der iværksættes for flygtninge og indvandrere. Mange sprogskoler oplever, at kursisterne uden eller med meget kort varsel bliver taget ud af sprogundervisningen til andre skoleforløb eller arbejdspraktikker. Det betyder, at holdet skal fyldes op, og at der derfor løbende kommer nye kursister ind på holdene, således at sprogundervisningen i værste fald befinder sig i en konstant indkøringsfase.

Det er derfor efter udvalgets opfattelse nødvendigt, at der etableres et tættere samarbejde mellem amter, AF-myndigheder m.fl. og sprogskoler, således at et integrationsforløb for den enkelte kursist planlægges og aftales i god tid i et samarbejde mellem de berørte institutioner og myndigheder.

Udvalget har noteret sig den nye indvandrerlæreruddannelse, som efter udvalgets opfattelse giver mulighed for at uddanne indvandrerlærere, som er egnede til at varetage undervisningen i dansk for udenlandske kvinder.

6.8.2. Vejledning

Manglende kendskab til forholdene på det danske arbejdsmarked, og de muligheder og rettigheder der gælder, kan efter udvalgets opfattelse i sig selv udgøre en barriere for integration på arbejdsmarkedet.

De aktører, som udøver offentlig, erhvervsmæssig vejledning er: Arbejdsformidlingerne, Kommunerne, A-kasserne og fagforeningerne, Dansk Flygtningehjælp samt sprogskolerne. Der henvises nærmere til afsnit 6.5.

Udvalget finder, at der er behov for en grundig vurdering af den vejledning, der tilbydes etniske minoritetskvinder i relation til tilknytningen til arbejdsmarkedet både indholds- og organisationsmæssigt, med henblik på at sikre, at vejledningen er optimal og opfylder en række kvalitetskrav.

Udvalget finder dog ikke, at en sådan grundig vurdering kan foretages inden for rammerne af dette udvalgs arbejdskommissorium og skal derfor anbefale, at der nedsættes en udredningsgruppe, som får til opgave at gennemgå den offentlige, erhvervsmæssige vejledning, som ydes inden for arbejdsmarkedet. Formålet hermed er at sikre, at vejledningen er tilrettelagt på den mest hensigtsmæssige måde og tager højde for etniske minoritetskvinders særlige forhold, jf. nedenfor.

Udvalget finder i den forbindelse, at det vil være ønskeligt, om det sikres, at information om muligheden for at modtage erhvervsmæssig vejledning, rådgivning og støtte til planlægning af en erhvervsmæssig handlingsplan når ud til etniske minoritetskvinder.

Udvalget anbefaler derfor, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som får til opgave

at overveje udsendelse af information m.v. til udlændinge, som meddeles opholds- og arbejdstilladelse med henblik på varigt ophold i Danmark. Informationen kan omfatte oplysninger om rettigheder og pligter på det danske arbejdsmarked og endvidere indeholde anden væsentlig information som f.eks. oplysning om danskundervisning, social- og sundhedsvæsenet, sygesikringsforhold, retten til tolk, kvindekrisecentre m.v.

Det er en mulighed, at materialet tilsendes eller udleveres til udlændingen i forbindelse med meddelelsen af opholds- og arbejdstilladelse i Danmark enten i Udlændingestyrelsen eller på de udenlandske repræsentationer, der efter bemyndigelse fra Udlændingestyrelsen udsteder opholds- og arbejdstilladelser.

Udvalget finder endvidere, at en sådan information, udover effektivt at sikre den første og vigtige kommunikation mellem den nyligt ankomne udlænding og det danske samfund, vil have en meget positiv signalværdi og være udtryk for god service.

Nedenfor følger en række forslag til, hvordan den erhvervsmæssige vejledning kan tilrettelægges under særlig hensyntagen til etniske minoritetskvinder.

Etniske minoritetskvinder bør gøres opmærksom på, at det er vigtigt at gøre en aktiv indsats for at blive integreret på det danske arbejdsmarked, da dette vil betyde, at integration på mange andre centrale samfundsområder følger.

Vejledningen bør efter udvalgets opfattelse så vidt muligt foretages af personer med flerkulturel kompetence med henblik på at opnå en større forståelse mellem vejlederen og den vejledte.

Vejledningen bør påbegyndes så tidligt som muligt efter den vejledningssøgendes indrejse i Danmark. Det bør tilstræbes, at den, som modtager løbende vejledning, er tilknyttet bestemte vejledere for at sikre et kontinuerligt forløb af vejledningen. Det må efter udvalgets opfattelse navnlig undgås, at den vejledte oplever sig som „kastebold“ mellem flere forskellige myndigheders vejledere.

Det må derudover antages, at en fast personlig vejleder er en motiverende faktor for den vejledte.

Såfremt det er nødvendigt at modtage vejledning af flere forskellige myndigheder, bør myndighederne koordinere og samarbejde om vejledningen. Dette kan bl.a. ske ved, at den udarbejdede handlingsplan følger den pågældende og er opdateret med de aftaler, der indgås.

Udvalget finder som nævnt, at vejledningen bør begynde på et tidligt tidspunkt efter den pågældendes indrejse i Danmark. Vejledningen bør tilsigte at afdække

den enkeltes forudsætninger og personlige ressourcer for at afklare, hvilken indsats, der netop i dette tilfælde er behov for, for at nå målet om varig, ordinær beskæftigelse.

Vejlederen bør i samarbejde med den vejledte fastlægge en handlingsplan, der opstiller delmål og endelige mål for den pågældende.

Der er ifølge eksperterne på udvalgets seminar om arbejdsmarkedet meget positive erfaringer med at stille den vejledte et konkret job i udsigt ved fastlæggelsen af handlingsplanen.

Ved fastlæggelse af den individuelle handlingsplan⁷⁰ bør det herefter tilstræbes,

- at det endelige mål for den individuelle person er fastlagt, og at handlingsplanen - såfremt den strækker sig over længere tid - fastsætter klare delmål og eventuelt giver løfte om f.eks. et bestemt arbejde på betingelse af, at personen overholder de indgåede aftaler, f.eks. aftale om tilegnelse af dansk kundskaber.
- at der insisteres på den enkeltes personlige forudsætninger og ressourcer i st det for fokusering på manglende kvalifikationer.
- at der om nødvendigt afholdes deciderede kompetenceafklarende kurser, f.eks. med henblik på meritoverførsel fra en allerede erhvervet uddannelse.
- at familien, f.eks. forældre eller svigerforældre til unge etniske minoritets-kvinder, om nødvendigt inddrages i vejledningen, såfremt kvinderne ønsker det. Dette kan også være velbegrundet efter myndighedsalderen, såfremt den unge etniske minoritetskvinde forældre eller svigerforældre har en afgørende indflydelse på den pågældendes beslutninger.

6.8.3. Etnisk ligestillingspolitik

Udvalget finder, at der på arbejdsmarkedet ikke bør indføres regler for positiv særbehandling af etniske minoriteter, som gør, at de ansættes på andet grundlag end deres kvalifikationer.

Dette udelukker dog efter udvalgets opfattelse ikke, at virksomheder opfordres til at indføre en personalepolitik, der inkluderer en målsætning om etnisk ligestilling. I opfordringen bør der appelleres til forståelse for den samfundsmæssige betydning, som en øget beskæftigelse af flygtninge og indvandrere har.

Mellemfolkeligt Samvirke har som beskrevet i afsnit 6.3.7. i folderen „Etnisk ligestilling på arbejdspladsen” opstillet gode råd om indførelse af en etnisk ligestillingspolitik på arbejdspladsen. Heri indgår råd om en varieret personalesam-

⁷⁰ Lov om en aktiv arbejdsmarkedspolitik anvender udtrykket "handlingsplan"

mensætning, udarbejdelse af en handlingsplan for etnisk ligestilling på arbejdspladsen, opfordring til etniske minoriteter om at søge stillinger i virksomheden, grundig introduktion af nye medarbejdere med etnisk minoritetsbaggrund m.v.

Udvalget finder at kunne anbefale, at statslige og kommunale myndigheder opfordres til at udforme en etnisk ligestillingspolitik, der også tager hensyn til etniske minoritetskvinder.

Udvalget anbefaler endvidere, at også private virksomheder opfordres til at indføre en personalepolitik, der tillige vedrører spørgsmålet om ansættelse af etniske minoriteter.

Udvalget skal pege på betydningen af gensidig respekt for hinandens forskelligheder.

6.8.4. Arbejdsmarkedets tilpasning

Særligt finder udvalget anledning til at fremhæve vigtigheden af at sikre etniske minoritetskvinders trivsel på arbejdspladsen for at fastholde kvinderne i ansættelsen.

Udvalget finder med henvisning til navnlig de refererede undersøgelser om psykisk arbejdsmiljø at kunne anbefale, at arbejdsmarkedet opfordres til at arbejde for at tilpasse arbejdsmiljøet til at modtage etniske minoritetskvinder.

Udvalget skal derfor endvidere anbefale at gøre oplysning om etniske minoriteter til et særskilt modul på tillidsmandsuddannelsen og at oprette egentlige efteruddannelseskurser til arbejdsmarkedet vedrørende etniske minoriteters forhold. Efteruddannelsen bør indeholde oplysning om, hvad etnisk personale politik indebærer, samt om hvilket ansvar tillidsmanden bør påtage sig i den forbindelse.

6.8.5. Meritoverførsel og ækvivalering af udenlandske uddannelser

Udvalget kan fuldt ud tilslutte sig Integrationsudvalgets bemærkninger⁷¹ vedrørende meritoverførsel og ækvivalering af uddannelser og anbefaler, at der indføres en ensartet procedure for behandling af anmodninger om vurdering af udenlandske eksamensbeviser og kvalifikationer erhvervet i udlandet. Man vil eventuelt kunne udbyde moduler på de etablerede uddannelser med henblik på opkvalificering af uddannelse, som er erhvervet på en uddannelsesinstitution i udlandet.

6.8.6. Uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekter

Særligt for så vidt angår de uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekter anbefaler udvalget, at der foretages en løbende evaluering og formidling af erfaringer og metoder fra disse projekter.

⁷¹ Indenrigsministeriets betænkning nr. 1337: Integration, maj 1997, kapitel 10, afsnit 10.5

Det er efter udvalgets opfattelse meget vigtigt, at der gøres en indsats for, at erfaringer med projekter videreformidles til det ordinære arbejdsmarkedssystem med henblik på, at en bredere kreds kan anvende og have nytte af positive eller negative erfaringer med projekter.

Der er efter udvalgets opfattelse først og fremmest behov for de forsøgsorienterede projekter, fordi der herved skabes kontakter til arbejdsmarkedet og dannes et netværk af uformelle referencer, som må antages at være meget nyttige i udsamlingsprocessen til arbejdsmarkedet. Der henvises herved til udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet optrykt til betænkningen som bilag 7.

Som anført i afsnit 6.4 synes de eksisterende uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekter for flygtninge og indvandrere at tiltrække en forholdsvis større andel af etniske minoritetskvinder end mænd. Årsagerne hertil kan være mange og forskelligartede, men det er udvalgets opfattelse, at projekterne generelt er egnede til at forberede og motivere nogle etniske minoritetskvinder til uddannelse eller beskæftigelse, og at det derfor kan være hensigtsmæssigt at søge at styrke arbejdet med og opfølgningen på resultater vedrørende dette integrationsarbejde.

Det er udvalgets indtryk, at rammen i projekterne rummer en række unikke muligheder for at skabe et trygt nærmiljø, sociale kontakter, udvikling af kulturel identitet i kombination med udvikling af kendskab til danske forhold, dannelse af netværk og naturligvis indlæring af basale færdigheder.

Projekterne synes dog at have en tendens til at kvalificere deltagerne til traditionelle kvindejobs, og udvalget finder derfor anledning til at bemærke, at det er målet, at etniske minoritetskvinder er repræsenteret inden for alle sektorer og på alle niveauer på arbejdsmarkedet. Projekterne må ikke begrænse kvindernes muligheder for indtræden på det almindelige arbejdsmarked.

Udvalget finder - med ovenstående bemærkninger in mente - at kunne pege på projektformen som et brugbart instrument i bestræbelserne for at integrere etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet. Særlig praktikpladsordningerne i form af konkret jobtræning som en del af projektet og den gradvise tilvænnning til forholdene på arbejdsmarkedet, der herved gives mulighed for, er efter udvalgets opfattelse meget positiv.

Udvalget finder, at projekterne bør lægge vægt på at informere deltagerne om deres fremadrettede muligheder for job, oprettelse af egen virksomhed, økonomisk støtte m.v. Det er endvidere efter udvalgets opfattelse vigtigt at holde sig for øje, at projekterne bør foregå på flere faglige niveauer, da både ufaglærte og højtuddannede etniske minoritetskvinder har svært ved at komme ind på arbejds-

markedet. Projekterne skal tage højde for den store forskellighed, der er mellem kvinderne. I vid udstrækning kvinderne inddrages i planlægningen af projekterne og have medindflydelse undervejs.

Udvalget anbefaler, at projekterne for at have mest mulig gennemslagskraft, under henvisning til de oven for anførte synspunkter, bør indeholde:

- faglig forberedelse af kvinden til uddannelse og arbejdsmarked
- social forberedelse af kvinden til mødet med dansk arbejdspladskultur
- praktikperiode med konkret jobtræning, hvorunder arbejdsgiveren forberede og inddrages i udslusningsforløbet
- opfølgning på og bearbejdning af kvindens erfaringer med uddannelsessted og arbejdsplads, fagligt og psykisk
- netværksdannelse med henblik på at opnå uformelle kontakter til f.eks. jobformidling, udveksling af erfaringer m.v.
- Inden for nogle af disse områder vil der også evt. kunne påbegyndes egne mindre virksomheder. Således vil det efter udvalgets opfattelse kunne anbefales at udvikle projekter, der stiler mod uddannelse:
- til at kunne varetage handelsfunktioner
- til at varetage konsulentfunktioner mellem virksomheder og erhvervsorganisationer i Danmark og udlandet
- til optagelse på pædagog-, sundheds- socialrådgiver og læreruddannelserne, hvor der er brug for tosproget og flerkulturelt personale.
- til tolke.

Det er efter udvalgets opfattelse endvidere vigtigt at være opmærksom på projekt-idéer, som forbedrer kvindernes muligheder for repatriering til hjemlandet.

Udvalget har i den forbindelse noteret, at en række institutioner/virksomheder/kursussteder/centre tilrettelægger perspektivrige projekter, der stiler mod at forberede kvinder på uddannelse og arbejde inden for områder, hvor kvindernes flerkulturelle ressourcer udnyttes, f.eks. HAREM, Interkulturelt Center, IP Internationale erhvervs- og Uddannelsesprojekter, Den Flerkulturelle Daghøjskole Transkultura (tidligere projekt „Terbiye“) m.fl. En adresseliste er optaget som bilag 10 til betænkningen.

I relation til finansiering af projekter er det over for udvalget oplyst, at Arbejdsministeriet har besluttet at udlægge projektmidlerne til de etniske konsulenter i de regionale arbejdsformidlinger, og at arbejdsmarkedsrådene skal udarbejde retningslinier for anvendelse af midlerne med henblik på at sikre, at projekterne tilrettelægges under hensyn til de varierende behov i regionerne. Der skabes her ved mulighed for en sammenhængende indsats i forhold til det regionale arbejdsmarked.

6.8.7. Holdningsbearbejdende indsatser

Udvalget finder på baggrund af de ovenfor gennemgåede forhold, at det bør overvejes at rette speciel opmærksomhed mod kvinderne i de kampagner, der foretages i forhold til arbejdsmarkedet.

Også Barriereudvalgets rapport peger på behovet for holdningsbearbejdende indsatser, som skal rettes mod arbejdsmarkedet med henblik på at skabe en større velvilje over for ansættelse af etniske minoriteter.

Udvalget finder at kunne anbefale, at der gennemføres en kampagne over for arbejdsmarkedet for at udbrede kendskabet til idéen om en etnisk ligestillingspolitik på arbejdspladsen. Man kan heri overveje særligt at gøre opmærksom på etniske minoritetskvindes ressourcer.

Også en holdningsbearbejdende indsats over for etniske minoritetsforældre kan anbefales under henvisning til de foreliggende statistiske oplysninger om underrepræsentation på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet af nogle unge efterkommere af indvandrere og flygtninge.

Endvidere kan der være særlig grund til over for forældregruppen til unge etniske minoritetskvinde at oplyse om det danske samfunds forventninger til kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, kvindernes muligheder og rettigheder på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet m.v.

Kapitel 7

Etniske minoritetskvinders politiske deltagelse

7.1. Indledning

Udvalget har efter sit kommissorium til opgave at kortlægge eventuelle faktorer, der virker som barrierer i forbindelse med etniske minoritetskvinders deltagelse i den offentlige debat og i offentlige hverv, særligt i relation til udformningen af indvandrerpolitikken på lokalt og centralt niveau. På baggrund heraf bør udvalget overveje, om der er behov for en særlig indsats for at mobilisere etniske minoritetskvinder til at deltage aktivt i den politiske proces og i givet fald frekomme med forslag hertil.

Etniske minoritetskvinders adgang til at deltage i den offentlige debat behandles i kapitel 8 om etniske minoritetskvinder og medierne. Baggrunden herfor er, at adgangen til deltagelse i den offentlige debat må anses for i væsentligt omfang at hænge sammen med mediernes behandling af etniske minoritetskvinder, og at spørgsmålet mest naturligt efter udvalgets opfattelse behandles i nævnte kapitel i forlængelse af andre problemstillinger vedrørende etniske minoritetskvinder og medierne.

Udvalget finder dog anledning til at bemærke, at der kan være sammenhænge mellem de etniske minoritetskvinders deltagelse i politik og deres muligheder for at deltage i den offentlige debat gennem medierne. Medierne konstruerer i høj grad virkeligheden om etniske minoritetskvinder for en stor del af den danske befolkning, som måske ikke får information om etniske minoritetskvinder på anden måde, f.eks. via social omgang på arbejdspladsen m.v.

Spørgsmålet er efter udvalgets opfattelse betydningsfuldt af flere grunde. For det første fortæller den holdning til etniske minoritetskvinder, som medierne udtrykker ved behandlingen af etniske minoritetskvinder, den enkelte etniske minoritets kvinde, hvordan hun opfattes af det omgivende samfund, og dette kan have en indflydelse på etniske minoritetskvinders opfattelse af deres rolle og position i samfundslivet m.v.

Endvidere må det omgivende samfunds opfattelse af og syn på etniske minoritetskvinder også antages at blive påvirket gennem det billede, som formidles af medierne, og dette billede kan dermed være grundlag for dannelsen af holdninger til bl.a. etniske minoritetskvinder generelt og til deres muligheder for at deltage i det politiske liv i Danmark.

Også på andre områder er der i stor udstrækning sammenhæng mellem de forskellige problemstillinger, som udvalget har behandlet i denne betænkning, og de etniske minoritetskvinders politiske deltagelse.

Som det vil blive gennemgået nedenfor viser flere undersøgelser således, at personer med mange sociale ressourcer (uddannelse, arbejde, netværk mv.) i langt højere grad er motiverede til at gøre sig gældende i det politiske liv end socialt ressourcetsvage personer.

Disse undersøgelsesresultater indebærer, at en væsentlig del af de etniske minoritetskvinder på forhånd må antages at befinde sig i en gruppe, som i særlig grad har behov for støtte til aktiv deltagelse i politik.

Det må dog erindres, at der er etniske minoritetskvinder i Danmark, som er meget politisk engagerede.

Som omtalt indledningsvis er området for udvalgets arbejde generelt meget begrænset undersøgt, og særligt forhold vedrørende de etniske minoritetskvinders politiske deltagelse er ubeskrevet. Udvalget har derfor i høj grad måtte tage udgangspunkt i de oplysninger, der fremkom på udvalgets seminar om de etniske minoritetskvinder og politisk deltagelse, som er optrykt til betænkningen som bilag 11.

Udvalget har endvidere i et vist omfang måttet anvende undersøgelser om politisk deltagelse mv., som dels er af ældre dato, og dels har et bredere gyldighedsområde end netop etniske minoritetskvinder, herunder undersøgelser generelt om etniske minoriteters og kvinders politiske deltagelse.

Navnlig for så vidt angår spørgsmålet om valgdeltagelse og valgkandidatur, har udvalgets undersøgelsesgrundlag været meget mangelfuldt. Dette skyldes ikke mindst, at Danmarks Statistik af økonomiske årsager har besluttet ikke at udarbejde detaljeret statistik om udenlandske statsborgeres politiske deltagelse i Danmark.

Begrebet politisk deltagelse vil i kapitlet blive brugt meget bredt, således at det kommer til at tage sigte på alle former for politisk aktivitet på lands- og lokalplan, f.eks. valgdeltagelse, valgkandidatur, partimedlemskab, deltagelse i offentlige informationsmøder, personlige henvendelser til politikere, græsrodsdeltagelse, fagforeningsaktivitet m.v.

7.1.1. Kapitlets indhold

Indledningsvis gennemgås baggrunden for, at flygtninge og indvandrere kun i begrænset omfang deltager aktivt i det politiske liv. Der redegøres herefter for forskellige forhold af betydning for generelt kvinders og etniske minoriteters deltagelse i politik.

Dernæst gennemgås forudsætningerne for det politiske system i Danmark kort, herunder grundlovens bestemmelser om politiske frihedsrettigheder. Endvidere

vil reglerne om valgret og valgbarhed samt de politiske institutioners funktioner blive omtalt. Herefter gennemgås hvilke barrierer, der findes for de etniske minoritetskvindens deltagelse i politik. Endvidere vil internationale erfaringer på området blive omtalt.

Afsnit 7.5. indeholder udvalgets overvejelser og anbefalinger til forbedringer på området.

7.1.2. Baggrund

Det er en del af den overordnede målsætning i dansk udlændingepolitik¹, at flygtninge og indvandrere sikres muligheder for at kunne deltage i bl.a. det politiske samfundsliv på lige fod med andre borgere. Det siges således at være en målsætning for integration af flygtninge og indvandrere, at de er synlige og indgår i samfundslivet.

De foreliggende begrænsede undersøgelsesresultater og statistiske oplysninger tyder imidlertid på, at det langt fra er tilfældet, at flygtninge og indvandrere deltager i politiske aktiviteter i samme omfang, som danskere gør, jf. afsnit 7.2.

7.1.2.1. Kvinders politiske deltagelse

Det skal indledningsvis bemærkes, at nedennævnte refererede undersøgelser er fra henholdsvis slutningen af 70'erne og fra starten af 80'erne, og først og fremmest generelt angår kvinders politiske deltagelse i samfundet.

Der er siden ovennævnte tidspunkt i det danske samfund sket en betydelig udvikling for så vidt angår kvinders deltagelse i politiske aktiviteter, men det kan alligevel være relevant at inddrage nogle af forklaringerne i disse ældre undersøgelser, når man vil se på forklaringer vedrørende de etniske minoritetskvindens deltagelse i politik. Dette skyldes, at familiemønstre m.v. for en stor del af de etniske minoritetskvinde i Danmark må antages at ligge tæt på de familiemønstre, som beskrives i undersøgelserne.

Betydningen af kønsforskelle for deltagelse i politik har været genstand for forskning gennem længere tid og har først og fremmest drejet sig om at påpege, hvori forskellene i den politiske adfærd består, samt at søge at forklare disse forskelle.²

Det angives i bogen „Politik - også en kvindesag“³ „at det er muligt at opsummere den eksisterende viden om mænds og kvinders politiske deltagelse i tre påstande. For det første er mænd på alle områder mere politisk aktive end kvinder. For det andet øges deltagelsesforskellene, jo mere krævende aktiviteterne er. Og endelig har det vist sig, at disse forskelle ikke alene er et resultat af, at kvinder besidder færre sociale ressourcer end mænd. Også de ressourcestærke grupper af kvinder, dvs. de veluddannede, de velinformerede og de politisk interesserede kvinder, deltager mindre end de tilsvarende mænd.“

¹ Indenrigsministeriet: Udlændingepolitisk redegørelse, maj 1997 samt betænkning nr. 1337: Integration, maj 1997 side 45

² Lise Tøgeby: Politik - også en kvindesag, Politica 1984 side 10

³ Ibid. Side 15

I en tværnational undersøgelse⁴ „kunne det påvises, at USA adskiller sig fra de andre undersøgte lande (Østrig, Indien, Japan, Holland, Nigeria og Jugoslavien). I USA er forskellene mellem mænds og kvinders politiske deltagelse for det første begrænsede og for det andet mindskes forskellene i de ressourcerstærke grupper (høj uddannelse, høj grad af interesse for politik, mange organisationskontakter) uden dog helt at forsvinde. Når USA adskiller sig fra de andre lande, peger det ifølge undersøgelseerne i retning af, at de forskelle, man almindeligvis finder i mænds og kvinders politiske aktivitet, ikke er naturlige eller nødvendige, men er et udslag af de konkrete kulturelle og sociale forhold, der eksisterer i de enkelte lande."

I undersøgelsen angives det endvidere, at der er noget, der tyder på, at mænd og kvinder tiltrækkes af forskellige former for politisk aktivitet.

Der har gennem tiderne været to hovedteorier om forklaringen på, at mænd deltagere mere aktivt i politik end kvinder.

Den første er en såkaldt ressourceteori, der vil forklare kvinders mindre politiske deltagelse med, at kvinder gennemgående besidder færre sociale og politiske ressourcer, og den anden er en såkaldt socialiserings- eller kønsrolleteori, der vil forklare den mindre deltagelse med, at det ikke hører med til den hidtil indlærte kønsrolle at være aktiv i politik.

En variant af ressourceforklaringen tager udgangspunkt i kvinders særlige familiemæssige forpligtelser. Typisk vil ansvaret for hus, mand og børn begrænse den tid og det overskud, kvinder har til rådighed for politisk aktivitet. Dette angives i særlige grad at være et problem for de kvinder, som har erhvervsarbejde. De hjemmearbejdende kvinder er til gengæld begrænsede af husmoderens isolerede situation, der kun giver et begrænset antal sociale kontakter.

Ifølge alle socialiseringsteorier indlæres kønsrollerne i den tidlige barndom. Undersøgelser af skolebørn har da også bekræftet, at piger er mindre politisk interesserede end drenge.⁵ Selvom socialiseringsteoriene lægger megen vægt på den tidlige indlæring, er man dog også opmærksom på, at de tidligt indlærte holdninger og roller kan modvirkes eller forstærkes senere i livet. Således vil både ægteskab og børnefødsler betyde en forstærkning af de tidligere indlærte kønsroller med faldende politisk selvtillid til følge. Og i næste omgang vil konsekvensen blive faldende politisk deltagelse.

En anden teori om årsagerne til forskellene i mænds og kvinders politiske deltagelse er teorien om, at mænd og kvinder har forskellige interesser, som kan forklare den forskellige adfærd.

Det er karakteristisk for de nævnte teorier, at de identificerer bestemte egenskaber ved det enkelte individ, der kan forklare en større eller lavere deltagelse. For-

⁴ Ibid. Side 16; som henviser til undersøgelse af S. Verba, N.H. Nie, J. Kim og G. Shabad

⁵ Ibid. Side 21f.

klaringerne knytter sig således direkte til individniveauet og vedrører forskelle mellem enkeltindivider.

Andre teorier har taget udgangspunkt i egenskaber, der knytter sig til enkelte samfundsformer og vedrører derfor forskelle mellem forskellige type af samfund, jf. kvindekulturteorien.

I bogen „Kvinnor og politisk deltagelse“ om kvindekulturteorien⁶ indføres kvindekulturbegrebet i et forsøg på at forklare, at sociale ressourcer, politisk interesse og holdning til kvindesagen hverken enkeltvis eller tilsammen vil kunne forklare de forskelle, der eksisterer i mænds og kvinders politiske deltagelse. Teorien hævder, at kvinder og mænd lever i mere eller mindre hver sin verden. Kvinderne lever i hjemmesfæren og i familien, mens mændene lever i udesfæren, på arbejdsmarkedet og i det politiske liv. Denne opdeling i en kvindekultur og en mandskultur indebærer, at sociale ressourcer ikke tillægges samme mening eller har samme brugspotentiale for kvinder som for mænd. Med kvindekultur menes den „handlings-, oplevelses-, og symbolverden, der bestemmer kvinders erfaringer, interesser, værdier og frustrationer“.

Også patriarkatsteoriene tager udgangspunkt i samfundsformer i forbindelse med forklaring af forskellene på mænds og kvinders politiske deltagelse. F.eks. anføres det, at lige som kapitalismen kendetegnes ved, at den ene klasse undertrykker den anden, er patriarkatet kendetegnet ved, at det ene køn undertrykker det andet.

En mindre radikal retning er udformet med amerikanske kvindeforskeres arbejde og søger at identificere de materielle årsager til patriarkatets og kvindeundertrykkelsens eksistens. Kort gengivet angives det, at patriarkatets materielle basis er mænds kontrol over kvinders arbejdskraft, der opretholdes ved at udelukke kvinder fra adgang til de nødvendige produktive ressourcer. Det monogame ægteskab er den form, hvorunder denne kontrol bliver udøvet i det nuværende samfund.

Det er således ifølge denne teori karakteristisk, at kvinders arbejde er lavere lønnet, samt at de ofte har deltidsbeskæftigelse, hvilket tilsammen betyder, at kvinder ikke er stand til at forsørge sig selv og eventuelle børn. Kvinder er derfor stadig afhængige af at blive forsørget af mænd. Dermed sikres også, at kvinder udfører ubetalt arbejde i hjemmet.

En række elementer går igen i næsten alle de omtalte teoridannelser. Det drejer sig om kvindens bundethed til familien, der kommer til udtryk i to forhold: for det første kvinders ansvar for børnene, og for det andet at det arbejde, kvinder udfører, oftest foregår i hjemmet og er ulønnet. Påstanden er således, at selv for erhvervsaktive kvinder skygger rollen som moder og husholder for rollen som

⁶ Ibid. Side 21, som henviser til: Beatrice Halsaa Albrektsen, 1977 "Kvinnor og politisk deltagelse"

deltager i samfundslivet. Heraf følger imidlertid også, at hvis disse forhold ændrer karakter, vil der muligvis være skabt grundlag for en ændring af kvindernes adfærd, herunder også deres politiske deltagelse.

I bogen „Politik - også en kvindesag”⁷ anføres det endvidere, „at mænd er mere politisk aktive end kvinder hævdes at være et af de bedst underbyggede resultater, den samfundsvidenskabelige forskning har produceret. Der er heller ingen grund til at betvivle, at det hidtil har forholdt sig sådan. Spørgsmålet er imidlertid, om dette mønster stadig eksisterer, helt upåvirket af de senere års voldsomme ændringer i kvinders livssituation, eller om man kan iagttage en begyndende opløsning af det traditionelle kønsrollemønster.....Det er rimeligt at forestille sig, at den øgede erhvervsaktivitet vil resultere i en øget politisk deltagelse blandt kvinder....Naturligvis tager det tid, før erhvervsarbejdet sætter sig spor i form af en generelt stigende kvindedeltagelse. Man kan imidlertid forestille sig, at effekten viser sig tidligere blandt unge kvinder end blandt ældre, dels fordi de unge generelt er mere påvirkelige af omgivelserne, dels fordi de kvinder, der er unge i dag, er den første generation af kvinder, der er orienteret mod en livslang beskæftigelse på arbejdsmarkedet.”

På udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og politisk deltagelse blev det endvidere fremhævet som en meget vigtig faktor for sandsynligheden for udvikling af politiske interesse, at man deltager i udadvendte aktiviteter under opvæksten, og oplever, at omverdenen og omgivelserne kan ændres ved at søge indflydelse på politiske processer.

Om køn og politisk deltagelse anføres det i antropolog Yvonne Mørcks Ph.d. speciale fra juli 1996:⁸

„... For det første kan krav om lighed og ret til forskellighed føre til interesseforskelle mellem kønnene blandt etniske minoriteter. Kampen om magten til at definere traditioner, kultur og køn er på dagsordenen. Kvinder fra etniske minoriteter karakteriseres ofte af både gruppens mænd og dem selv som dem, der skal vedligeholde den anti-racistiske traditions ære ved ikke at protestere offentligt mod diskrimination og sexismen inden for egne rækker. For mange kvinder har dette været lig med at skjule deres undertrykkelse for at bevare familiens ære og gode navn. Hvis disse kvinder engagerer sig i mono- eller tværetniske kvindepolitiske organisationer, beskyldes de for at have svigtet deres nationale og kulturelle arv (se f.eks. Bhattacharjee 1992, Sahgal & Yuval Davis 1992, Anthias & Yuval Davis 1994, Yuval Davis 1994 og Espin 1994). Racisme og sexismen hænger således tæt sammen, og inden for al religiøs fundamentalisme er kontrol af kvinder en hjørnesten.”

7.1.2.2. Etniske minoriteters politiske deltagelse

I undersøgelsen „Flygtninge og indvandreres politiske deltagelse i Danmark”⁹ er der søgt redegjort for nogle teorier om baggrunden for etniske minoriteters politiske deltagelse.

⁷ Ibid. Side 9

⁸ Yvonne Mørck: "Køn, kulturel loyalitet og multikulturalisme. Perspektiver på etnisk minoritetsungdom", indleveret til bedømmelse for Ph.d.'graden ved Institut for Antropologi, Københavns Universitet, juli 1996, side 6 f.

⁹ Lene Sterum, Institut for Statskundskab, Århus Universitet, 1992

Det skal dog bemærkes, at undersøgelsen grundlæggende ikke skelner mellem udlændinge med flygtningebaggrund og udlændinge med indvandrerbaggrund og de forskelligheder, der opstår som følge heraf.

Undersøgelsen fastslår, at indvandrere og flygtninge er underrepræsenterede, hvad angår valgdeltagelse og valgkandidatur.¹⁰ (Det skal dog bemærkes, at den seneste opgørelse over flygtninge og indvandreres valgdeltagelse i undersøgelsen er opgjort efter kommunalvalget i 1989.)

Det er endvidere en del af undersøgelsens konklusion, at opstillingen af indvandrer-kandidater fortrinsvis sker i de kommuner, hvor der bor mange indvandrere.

Situationen er anderledes, hvad angår flygtninges og indvandreres deltagelse i foreningslivet. Det anslås i undersøgelsen, som er fra 1992, at der formentlig er mellem 83-150 indvandrerforeninger i Danmark, som i alt har mellem 15.000 og 42.000 medlemmer.¹¹ Dette svarer på undersøgelsestidspunktet til et sted mellem 10 og 30% af samtlige indvandrere i Danmark.

For mange foreningers vedkommende er der endvidere tale om udøvelse af politiske aktiviteter i bred forstand, f.eks. kønspolitik.

I Danmark er indvandrerkvindeforeningen Soldue et eksempel herpå. Soldue blev stiftet i september 1989. Foreningen blev stiftet med det formål at skabe et forum af etniske minoritetskvinde på tværs af nationaliteter, religion og politiske anskuelser. Soldue har været repræsenteret i Rådet for Etniske Minoriteter, i Nævnet for Etnisk Ligestilling og i udvalg vedrørende integration, således er foreningen også repræsenteret i Kvindeudvalget, og deltager i mange uden- og indenlandske konferencer om kvindespørgsmål.

Indenrigsministeriet har på forespørgsel oplyst, at der pr. 1. december 1997 i sammenslutningen af indvandrerforeninger i Danmark er registreret 170 foreninger, og at der derudover antages at eksistere yderligere ca. 70 foreninger, dvs. i alt 240 foreninger. Det er ikke opgjort, hvor mange medlemmer disse foreninger har, men det anslås, at hver forening typisk har ca. 80 medlemmer. Enkelte af foreningerne er danske og har til formål at bekæmpe racediskrimination.

Generelt anslås det, at indvandrere deltager i det politiske liv i langt mindre omfang, end danskere gør.¹²

I Line Sterums undersøgelse refereres endvidere fra en undersøgelse af den svenske forsker Tung¹³, der som mulig årsag til indvandreres lavere politiske deltagelse angiver følgende:

¹⁰ Ibid. Side 36

¹¹ Ibid. side 36

¹² Ibid. side 38

¹³ Lene Sterum: Flygtninges og indvandreres politiske deltagelse i Danmark, Institut for Statskundskab 1992, side 39, som henviser til Roger Ko-Chuh Tung: Exit-voice catastrophes. Dilemma between migration and participation, Stockholm 1981

„Tung anvender en „exit-voice-loyalty“-teori, og anfører, at når mange indvandre-re forlader deres hjemlande fremfor at blive og kæmpe for bedre forhold, så vælger de exit fremfor voice. Når en indvandrer i sit hjemland har valgt exit fremfor voice, kan man ikke forvente, at han bliver politisk aktiv i det nye land. For de fleste flygtninge forholder det sig sådan, at de har været tvunget til at vælge exit, fordi de har været politisk aktive i deres hjemlande. De vil naturligvis kunne forventes at blive politisk aktive i det nye land. En helt særlig vinkel på dette er dem, der flygter for at slippe for en tvungen politisk deltagelse for et regime, de er modstander af. Eksempler herpå kan findes blandt iranerne i Danmark.”

Endvidere anføres det i Lene Sterums undersøgelse, at „mellem en tredjedel og halvdelen af alle indvandrere i Danmark er arbejdsløse, og de har længere arbejdsløshedsperioder end danskerne. Et vigtigt karakteristikum ved indvandrerne er i denne forbindelse, at de alle har været udsat for en temmelig voldsom social begivenhed nemlig udvandringen/flugten. Udvandring/flugt er en meget omfattende social begivenhed, der berører alle sider af ens liv, og når sociale begivenheder påvirker danskernes valgdeltagelse i negativ retning, vil jeg (Lene Sterum, red.) vurdere, at den sociale begivenhed migration har endnu større effekt på indvandrere, fordi den næsten er altomfattende. Det, der ser ud til at have størst effekt på valgdeltagelsen, er oplevelsen af succes eller fiasko (Svensson og Tøgeby, 1986, side 329). At være under eller have gennemført især en langvarig uddannelse samt at have et arbejde opfattes som de sikreste tegn på succes, og derfor er det disse grupper, der har den største valgdeltagelse. Hvis man har oplevet at have succes i samfundet, demonstrerer man det ifølge Svensson og Tøgeby ved at handle i overensstemmelse med normerne for at være en god samfundsborger, hvilket i dette tilfælde vil sige at afgive sin stemme ved valgene. Indvandrerne er tydeligvis marginaliserede, og marginalisering er ensbetydende med fiasko, og følelsen af samfundsmæssig fiasko manifesteres bl.a. ved manglende valgdeltagelse. Effekten af denne fiaskofølelse forstærkes yderligere for indvandrere af den store sociale begivenhed, som selve migrationen er. Den svage tendens i den danske befolkning til, at de dårligst uddannede og de med lav social og erhvervsmæssig status har den laveste valgdeltagelse, gælder i særlig grad for indvandrerne, for det første fordi de i højere grad end befolkningen som helhed tilhører marginaliserede grupper, og for det andet på grund af selve indvandringssituationen, der er at betragte som en vigtig social begivenhed i alle livets forhold”.

Undersøgelsen karakteriserer endvidere de aktive flygtninge og indvandrere i både kommunalpolitik og indvandrerforeninger som ressourcestærke mennesker: de er mænd, 35-50 år, gifte, har børn, har mange kontakter til landsmænd og danskere, har nogen grad af uddannelse og er fremfor alt i arbejde eller under uddannelse.¹⁴

¹⁴ Lene Sterum: Flygtninges og indvandreres politiske deltagelse i Danmark, Institut for Statskundskab 1992, side 36

7.2. Statistik

Statistik om udenlandske statsborgere politiske deltagelse i Danmark er som nævnt indledningsvis meget begrænset. Nedenfor gengives de foreliggende statistiske oplysninger vedrørende udviklingen i kønssammensætningen i en række centrale, politiske organer.

7.2.1. Folketinget

Antallet af kvindelige kandidater til det danske folketingsvalg udgjorde i 1973 16% af det samlede antal kandidater. Dette tal var stigende til og med 1990, hvor antallet af kvindelige kandidater udgjorde 31%. Tallet faldt imidlertid ved folketingsvalget i 1994, hvor andelen var 30%.

Antallet af kvinder, som valgtes til Folketinget, udgjorde i 1973 15% af det samlede antal valgte. Dette tal har været støt stigende, således at det i 1994 udgjorde 34% af de valgte.¹⁵

Af de opstillede kandidater ved folketingsvalget i 1994 findes den største andel af kvinder opstillet i Københavns og Frederiksberg Kommune, hvor 39,3% af de opstillede kandidater var kvinder.

På øerne var 30,1% af de opstillede kandidater kvinder, mens Jylland lå lavest med en andel af kvinder på 25,2%.

I de områder, hvor der opstilles flere kvindelige kandidater, bliver også flere kvinder valgt.

I Københavns og Frederiksberg Kommune er f.eks. 44,4% af de valgte kvinder.

Øerne har en andel af kvindelige valgte på 37,0%, mens Jylland ligger lavest med kun 28,6% kvinder blandt de valgte.¹⁶

Ved Folketingsvalget i marts 1998 faldt antallet af kvindelige kandidater til under 30% af de opstillede kandidater. Imidlertid var mere end 37% af de valgte medlemmer til Folketinget kvinder.

7.2.2. Kommunerne

Antallet af kvindelige kandidater til amtsrådsvalget i 1993 udgjorde 29% af alle opstillede, og til kommunalbestyrelsesvalget samme år var tallet 29,6%.

Tallet har været støt stigende siden 1970, hvor kvindeandelen udgjorde henholdsvis 15,5% ved amtsrådsvalget og 17,3% ved kommunalbestyrelsesvalget. I 1997 faldt tallet imidlertid igen, så antallet af kvindelige kandidater udgjorde 27,7% ved amtsrådsvalget og 28,5% ved kommunalvalget.

Antallet af kvinder som blev valgt ved amtsrådsvalget i 1993 udgjorde 31% af alle

¹⁵ Ligestillingsrådets Årsberetning 1996 side 128 tabel 10.5

¹⁶ Indenrigsministeriet: Folketingsvalget den 21. september 1994, Danmark, Grønland og Færøerne tabel 27 og 54

valgte, mens tallet ved kommunalbestyrelsesvalget var 27,9%. Disse tal har stort set også været stigende fra de i 1970 var 8,7% og 10,5% for henholdsvis amtsråd og kommunalbestyrelser.¹⁷

I 1997 faldt andelen af valgte kvinder til at udgøre henholdsvis 29,1% af de valgte til amtsrådene og 27% af de valgte til kommunalbestyrelserne.

Antallet af kommuner¹⁸, der slet ikke har kvindelig repræsentation i kommunalbestyrelsen, udgjorde i 1966 42%, i 1981 0% og i 1985 0,7%.

Der findes ikke opgørelser over stemmeprocenten til kommunalvalget for henholdsvis mænd og kvinder.

7.2.3. Europaparlamentet

Ud af det samlede antal opstillede til Europaparlamentsvalget udgjorde kvindelige kandidater i 1979 23%.

I 1984 og 1989 steg andelen til henholdsvis 26,6% og 34,9%.

Ved valget i 1979 var 33,3% af de valgte kvinder. Tallene for 1984 og 1989 er henholdsvis 40% og 37,5%.

I 1995 udgjorde antallet af kvindelige medlemmer af Europaparlamentet 27,64% af det samlede antal medlemmer.¹⁹

Der findes ikke opgørelser over stemmeprocenten til europaparlamentsvalget for henholdsvis mænd og kvinder.

7.2.4. Bydelsrådene

Der foreligger en meget detaljeret statistisk belysning af borgernes valgdeltagelse i forbindelse med bydelsrådsvalgene i Københavns Kommune i maj 1996.

Ved bydelsrådsvalget var stemmeprocenten 40,4% for kvinder og 39,2% for mænd.

Både udenlandske og danske kvinder havde en højere stemmeprocent end henholdsvis udenlandske og danske mænd i de tilsvarende aldersgrupper.

Blandt udenlandske kvinder var stemmeprocenten således 23,4%, mens den blandt udenlandske mænd var 21,3%.

De danske kvindelige vælgere havde en stemmeprocent på 41,6% og de danske mænd 40,9%.

Stemmeprocenten blandt de udenlandske vælgere var derfor markant mindre

¹⁷ Kommunalpolitisk redegørelse - indenrigsministerens redegørelse til Folketinget, maj 1997, tabel 3 side 36.

¹⁸ Drude Dahlerup: Vi har ventet længe nok, Håndbog i kvinderepræsentation, Nordisk Ministerråd, tabel 2 side 20.

¹⁹ Danmarks Statistik: Statistik Årbog 1993 tabel 97, endvidere "kvindelige parlamentsmedlemmer", Generaldirektoratet for Forskning, 1995 side 14.

end hos de danske vælgere.

I det følgende er vælgerne af statistiske hensyn delt op i følgende aldersgrupper: 18-24 år, 25-34 år, 35-44 år, 45-54 år, 55-66 år samt 67 år og derover.

Blandt de danske vælgere var kvinderne de, som stemte oftest i alderen mellem 25 og 66 år.

Det var derfor kun i aldersgrupperne 18-24 år samt 67 år og derover, at de danske mænd havde højere stemmeprocent.

Blandt de udenlandske vælgere var det kun i aldersgruppen 55-66 år, at flest mænd stemte, mens de udenlandske kvinder stod for en højere stemmeprocent i alderen 18-54 år samt 67 år og derover.

Det var imidlertid i aldersgruppen 55-66 år, at der var den største forskel i stemmeprocenten blandt de udenlandske vælgere. De udenlandske mænds stemmeprocent var således 10,7 procentpoint højere end de udenlandske kvinders. (30,2% for mændene og 19,4% for kvinderne)

Samlet var kvinderne de mest aktive i alderen 25-66 år, mens mændene stemte oftere end kvinderne i alderen 18-24 år samt 67 år og derover.

Valget i København 1996 stod i tre bydele: Indre Østerbro, Indre Nørrebro og Valby.

I Valby og på Indre Østerbro er 6,1% af vælgerne udlændinge, mens 12,1% af vælgerne på Indre Nørrebro er udlændinge.

Stemmeprocenten blandt udlændingene var imidlertid lavest på Indre Nørrebro, hvor den udgjorde 19,1%. På Indre Østerbro samt i Valby var tallene henholdsvis 20,6% og 28,4%.

Det kunne derfor hævdes, at et stort antal udlændinge har en negativ indflydelse på stemmeprocenten.

Der er imidlertid snarere en tendens til, at antallet af udlændinge der stemmer, følger det generelle niveau af folk, der stemmer.

Der var således både blandt danske vælgere alene og alle vælgere samlet en lavere stemmeprocent på Indre Nørrebro, en middelhøj på Indre Østerbro og den højeste i Valby.

Selv om udsvingene i de udenlandske vælgers stemmeprocent følger udsvingene i stemmeprocenterne generelt, har de udenlandske vælgere dog stadig en markant lavere stemmeprocent i alle tre bydele.²⁰

²⁰ Valgdeltagelsen ved bydelsrådsvalget i København den 21. maj 1996, Københavns Kommunes statistik, tabel 2.1 og 6.1

7.2.5. Partimedlemskab

Udviklingen i antallet af aktive og passive medlemmer af politiske partier for henholdsvis mænd og kvinder, har været som følger:

(Forskellen på et aktivt og passivt medlem er, at det aktive medlem deltager i partiets møder).

I 1979 var 14% af danske mænd medlem af et politisk parti, 8% som aktive medlemmer og 6% som passive.

I 1987 fordelte de i alt 12% af mændene, der var medlem af et politisk parti, sig med 5% aktive og 7% passive.

De senest opgjorte tal er fra 1991, og de viser, at 10% af den mandlige befolkning er medlem af et politisk parti, herunder et 6% aktive og 4% passive.

For så vidt angår de kvindelige medlemmer udgjorde de i 1979 10% af alle kvinder. 4% stod som aktive medlemmer og 6% som passive.

I 1987 var der 4% aktive og 4% passive medlemmer, dvs. i alt 8% af kvinderne var medlem af et politisk parti.

De sidste tal fra 1991 viser, at i alt 6% af kvinderne er medlem af et politisk parti, 3% er aktive medlemmer og 3% passive.

Den seneste opgørelse viser således, at der er dobbelt så mange mandlige aktive medlemmer af politiske partier i Danmark som kvindelige. Opgørelsen viser også, at der er 40% flere mænd end kvinder, der er medlem af et politisk parti.

Generelt er antallet af folk, der er medlem af et politisk parti, ikke særlig højt og det har, som tallene illustrerer, været faldende siden 1979.²¹

7.3. Det politiske system i Danmark

7.3.1. Styreform

Danmark har en styreform, der forudsætter muligheden for, at forskellige politiske opfattelser kan gøre sig gældende. Der er tale om en demokratisk styreform, og i Danmarks tilfælde mere konkret et parlamentarisk demokrati, hvor en regering ikke kan eksistere, hvis den har et flertal imod sig.

Den danske form for demokrati er karakteriseret ved at være repræsentativt eller indirekte, dvs. at folket vælger repræsentanter (parlamentsmedlemmer, kommunalbestyrelsesmedlemmer osv.) som for en bestemt valgperiode handler på vælgernes vegne, f.eks. ved gennemførelse af lovgivning.

²¹ Levevilkår i Danmark, Statistik oversigt 1992, Danmarks Statistik, Socialforskningsinstituttet, figur 12.3

Men de valgte repræsentanter er hverken her i landet eller i de fleste andre demokratier beføjede til at gennemføre hvad som helst. Repræsentationen gælder nemlig ikke enhver foranstaltning, idet befolkningen selv må deltage direkte, når det drejer sig om mere grundlæggende forhold. I visse vitale situationer lader man med andre ord det repræsentative demokrati afløse af det direkte. Vil man således ændre grundloven, f.eks. afskaffe foreningsfriheden, må dette ske ved en grundlovsændring, hvorved man forudsætter vælgeres tilslutning til forfatningsændringen.

I den danske grundlovs § 3 er den såkaldte magtfordeling beskrevet således:

„Den lovgivende magt er hos Kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.“

Dette betyder i praksis, at lovgivning vedtages af Folketinget med regentens samtykke, at regeringen står i spidsen for den statslige forvaltning og administration, og at domstolenes virksomhed er uafhængig af såvel regeringen som Folketinget.

Ved lovgivningsmagt forstås traditionelt en ret til at fastsætte generelle regler for borgernes adfærd.

Den udøvende og dømmende magt har det til fælles, at den går ud på at anvende lovgivningens generelle regler på konkrete tilfælde, f.eks. for forvaltningen at træffe beslutning om en ansøgning kan imødekommes, eller for domstolen om f.eks. fortolkningen af en bestemt lovregel.

7.3.2. Grundlovens politiske frihedsrettigheder

Menneskerettigheder er karakteriseret ved at være rettigheder, som (moralisk eller politisk) forlanges anerkendt med virkning for enhver, og som (juridisk) gældende for enhver,²² dvs. at enhver kan støtte ret på dem, og enhver er forpligtet til at overholde dem.

Menneskerettighederne tager særligt sigte på at regulere forholdet mellem det enkelte menneske over for statsmagter.

I grundlovens kapitel 8 om „borgerlige rettigheder“ er indføjet en række fundamentale menneskerettigheder. De fastsætter dels individernes retsstilling, dels er de direktiver, der skal være styrende for udformningen af love og andre forskrifter, og altså virker som en begrænsning for statsmagtens kompetence.

Selve retten til politisk indflydelse, stemmeretten, er af visse forfattere²³ anset for at være en menneskeret, men det er karakteristisk i øvrigt, at den politiske indflydelse holdes adskilt fra begrebet menneskerettigheder.

²² Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, Christian Ejlers' Forlag 1989, side 15

²³ Ibid. side 18, som henviser til C.G. Holck, 1989

7.3.2.1. Ytringsfriheden

Grundlovens § 77 lyder:

„Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.”

Grundlovens § 77 beskytter ytringsfriheden og forbyder censur. Censurforbuddet begrænser myndighedernes adgang til for eksempel at forbyde en avis at udkomme. Historisk retter bestemmelsen sig mod den omfattende censur, der fandt sted i visse perioder af enevælden.

§ 77 sikrer ikke mod, at man efterfølgende kan blive draget til ansvar for sine udtalelser, jf. ordene „dog under ansvar for domstolene.”

Det grundloven tillader, er altså den frie ret til at udtale sig. På den anden side må man så efterfølgende stå til regnskab for det, man har sagt eller skrevet, f.eks. for injurierende udtalelser, der kan straffes efter straffeloven.

7.3.2.2. Forsamlingsfriheden

Grundlovens § 79 lyder:

„Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.”

Grundlovens § 80 lyder:

„Ved opløb må den væbnede magt, når den ikke angribes, kun skride ind, efter at mængden tre gange i kongens og lovens navn forgæves er opfordret til at skilles.”

Grundlovens § 79 supplerer retten til ytringsfrihed. Efter bestemmelsen har befolkningen ret til at mødes uden forudgående tilladelse, hvis de er ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Og politiet kan forbyde forsamlinger under åben himmel, hvis der er risiko for vold og hærværk. Ifølge politivedtægten skal optog og møder på offentlige veje (demonstrationer) anmeldes til politiet senest 24 timer før, demonstrationen skal finde sted.

Det følger af grundlovens § 80, at en demonstration kan blive et „opløb”, hvis der opstår slagsmål eller andre uroligheder, så arrangørerne mister kontrollen over demonstrationen. Sådanne opløb er ikke tilladt og kan opløses af politiet. Det følger af grundlovens § 80 og af politivedtægten, at politiet - medmindre det bliver angrebet - først kan anvende magt, „efter at mængden tre gange i kongens og lovens navn forgæves er opfordret til at skilles”.

7.3.2.3. Foreningsfriheden

Grundlovens § 78 lyder:

„Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

stk. 2: Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

stk. 3: Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

stk. 4: Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

stk. 5: Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov."

Grundlovens § 78 angår retten til at danne foreninger „i ethvert lovligt øjemed". Betydningen af § 78 er således begrænset set ud fra det synspunkt, at frihedsrettighederne skal garantere den enkelte borger visse minimumsrettigheder over for regering og Folketing. Det er i sidste instans Folketingets flertal, der med respekt for grundloven bestemmer, hvad der er lovligt. Teoretisk kan Folketinget gennem lovgivningen således forbyde at danne f.eks. frimærkeforeninger.

Den vigtigste betydning af § 78 er, at man ikke administrativt (regering og administration) kan forbyde en forening. Det kan kun ske ved dom eller lov.

7.3.3. De politiske institutioner

7.3.3.1. Folketinget

Folketinget har den lovgivende magt i Danmark.

Det er i § 28 fastsat, at Folketinget udgør én forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland.

Der findes endvidere regler for, hvem der kan sidde i Folketinget som medlemmer, og for hvem, der kan bestemme, hvem der skal være medlem af Folketinget.

I Grundlovens kapitel IV er fastsat regler om valgret og valgbarhed til Folketinget.

Af § 29, stk. 1 fremgår at:

„Valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget, og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsalder, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.”

Kravet om indfødsret giver normalt ikke anledning til vanskeligheder. Det er ikke afgørende, på hvilken måde indfødsretten er erhvervet, om det er sket ved fødsel eller på anden måde i henhold til de almindelige regler i indfødsretsloven²⁴, eller om det er sket ved senere naturalisation i lov.

Generelt om baggrunden for kravet om indfødsret gælder, at en medbestemmel-sesret om danske anliggender forudsætter tilknytning til Danmark, der antages at finde udtryk i indfødsretten.

Et krav om yderligere tilknytning til Danmark findes imidlertid i reglen om, at en borger, for at kunne deltage i valg af medlemmer til Folketinget, også skal have fast bopæl her i riget.

Der findes ikke - hverken i relation til grundloven eller til andre dele af lovgivningen, hvor begrebet om fast bopæl kan være afgørende for en retsposition, - en fast og entydig praksis, ud fra hvilken det i hvert tilfælde uden videre vil kunne afgøres, om betingelsen er til stede. Det er i øvrigt karakteristisk²⁵, at de betin-gelser lovgiver i praksis opstiller, vil kunne variere alt efter det emne eller den lov, i forhold til hvilken vurderingen skal ske, således at en person kan have fast bopæl i Danmark i relation til én lov, f.eks. valgloven, og ikke i relation til en anden, f.eks. statsskatteloven.

Afgørende for, om en person har bevaret fast bopæl i Danmark, vil være forskel-lige faktorer, der vil blive vurderet i forhold til ens eventuelle faste tilknytning til udlandet.

Afgørelsen af, hvorvidt en person har indfødsret eller bopæl her i riget, træffes i første række af kommunalbestyrelserne, der hvert år udarbejder lister over de stemmeberettigede. Valglisterne lægges frem til gennemsyn, og de, som mener, at de med urette ikke er optaget, vil kunne nedlægge protest, jf. § 8 i folketings-valgloven.

Kravet om, at man ikke må være umyndiggjort for at udøve valgret, stammer fra den tid, hvor det afgørende for valgreten var en vis formuebesiddelse, hvorfor man bestemte, at personer, som var uden rådighed over deres bo, ikke skulle kun-ne bestemme. Undtagelsesreglen er nu begrænset til de umyndiggjorte, hvilket betyder, at den manglende rådighed over ens bo, f.eks. i form af konkurs, ikke længere er afgørende.

²⁴ Lovbekendtgørelse nr. 409 af 17.12.1968

²⁵ Ole Espersen: Elementær Statsforfatningsret, Akademisk Forlag 1986, side 37

Det har i tidligere valglove og grundlove været bestemt, at straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som „fattighjælp“ skulle medføre tab af valgret. Straf kan nu under ingen omstændigheder medføre tab af valgret. Det samme gælder - efter gennemførelse af loven af 1961 om offentlig forsorg - understøttelse.

Af § 29, stk. 2 fremgår at:

„Valgretsaldere er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af den til enhver tid gældende valgretsaldere kan ske ved lov. Et af Folketinget vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsaldere i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.“

Ved grundlovsændringen i 1953 blev det bestemt, at valgretsaldere skulle være den, som opnåede flertal ved en folkeafstemning, der afholdtes samtidig med grundlovsændringen. Grundloven 1953 fastslog samtidig, at ændringer kan ske ved ny folkeafstemning i overensstemmelse med § 42. Senest er valgretsaldere ved folkeafstemning i 1978 nedsat til 18 år.

Spørgsmålet om, hvem der kan være medlem af Folketinget, er reguleret i grundlovens § 30.

Efter valglovens § 1 (Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 759 af 19. august 1994) har enhver, som har dansk indfødsret, er fyldt 18 år og har fast bopæl i riget, valgret til Folketinget, medmindre vedkommende er umyndiggjort.

I lovens § 2, som er ændret ved lov nr. 472 af 12. juni 1996, bestemmes det nærmere, hvornår man anses for at have fast bopæl i riget.

Efter § 2, stk. 1, bestemmes det, at personer, der er ansat i den danske stat og beordret til tjeneste uden for riget, anses for at have fast bopæl i riget.

Efter bestemmelsens stk. 2 anses følgende personer, der midlertidigt har taget ophold i udlandet, ligeledes for at have fast bopæl i riget:

- 1) personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet som ansat af dansk offentlig myndighed eller en herværende privat virksomhed eller forening
- 2) personer, der opholder sig i udlandet som ansat i en international organisation, hvoraf Danmark er medlem
- 3) personer, der er udsendt for at gøre tjeneste i udlandet af en dansk hjælpeorganisation

- 4) personer, der opholder sig i udlandet i uddannelsesøjemed
- 5) personer, der opholder sig i udlandet af helbredsmæssige grunde
- 6) personer, der opholder sig i udlandet, og som i henseende til tilknytningen til riget ganske må sidestilles med de personer, der er nævnt i stk. 1-5.

Med bestemmelsens stk. 3 er det bestemt, at en person, der samlever på fælles bopæl med en person, der er omfattet af stk. 1 eller 2, anses for at have fast bopæl i riget, såfremt de pågældende to samlevende enten 1) har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden eller 2) opfylder betingelser for at indgå ægteskab eller registreret partnerskab med hinanden og havde etableret fælles bopæl inden udrejsen.

For at være valgbar til Folketinget opstilles yderligere en værdighedsbetingelse i grundlovens § 30:

Af Grundlovens § 30, stk. 1, fremgår at:

„Valgbar til Folketinget er enhver, som har valget til dette medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af Folketinget”.

Der er ikke tale om et helt generelt formuleret værdighedskrav som f.eks. efter tjenestemandens § 10, hvorefter tjenestemanden „i og uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver”.²⁶

For Folketingets medlemmer er det en betingelse, at der foreligger en endelig straffedom, og det er Folketinget, der suverænt træffer afgørelsen om, hvorvidt en dom må antages at have den nævnte virkning i det almindelige omdømme, jf. grundlovens § 33.

Valgbarhed skal kontinuerligt være til stede, og ikke blot ved selve valget.

Spørgsmålet om, hvorvidt en person som følge af idømt straf i almindeligt omdømme må anses for uværdig til at være medlem af Folketinget, afhænger således af Folketingets vurdering af dette spørgsmål.

Udover spørgsmålet vedrørende straffedomme indeholder grundloven ikke specielle valgbarhedsbetingelser, og der er i praksis ikke opstillet yderligere.²⁷ Der er intet i vejen for, at en tjenestemand eller en dommer får sæde i tinget, skønt der herved kan siges at ske en vis sammenblanding af de tre magter, jf. ovenfor.

Efter valglovens § 4 er enhver, som har valget efter § 1, jf. § 2, valgbar til Folketinget, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt

²⁶ Lov nr. 291 af 18.06.1969

²⁷ Ole Espersen: Elementær Statsforfatningsret, Akademisk Forlag 1986, side 39

omdømme gør den pågældende uværdig til at være medlem af Folketinget, jf. grundlovens §§ 30 og 33. Efter bestemmelsens stk. 2 kan en person dog altid opstille til valg uanset indsigelser om manglende valgbarhed.

Af § 31, stk. 1, fremgår det, „at Folketingets medlemmer vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg”.

Efter § 31, stk. 2, gives de nærmere regler for valgrettens udøvelse ved valgloven, der til sikring af ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne fastsætter valgmåden, herunder hvorvidt forholdstalsvalgmåden skal føres igennem i eller uden forbindelse med valg i enkeltmandskredse, og efter stk. 3 skal der ved den stedlige mandatfordeling tages hensyn til indbyggertal, vælgerantal og befolkningstæthed.

Valget til Folketinget sker i valgkredse, og her vælges i alt 135 mandater. Til sikring af en forholdsmæssig repræsentation er de øvrige 40 mandater anvendt som tillægsmandater spredt over tre hovedområder (Jylland, hovedstaden og øerne).

Grundlovens krav om sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne er således tilsigtet opfyldt gennem anvendelse af forholdstalsvalgmåden, men af forskellige årsager har man fundet det nødvendigt at begrænse repræsentationsmuligheden.

For at et nyt politisk parti kan deltage i valget, skal det anmeldes til Indenrigsministeriet, og anmeldelsen skal være ledsaget af underskrifter fra et så stort antal vælgere, som svarer til 1/175 af det samlede antal stemmer, der er afgivet ved sidste valg.

Efter grundlovens § 32, stk. 1, vælges Folketingets medlemmer for fire år. Det bestemmes ved stk. 2, 1. pkt., at Kongen (i praksis regeringslederen) til enhver tid kan udskrive nyvalg med den virkning, at de bestående folketingsmandater bortfalder, når nyvalg har fundet sted.

Efter grundlovens § 56 er folketingsmedlemmer alene bundet af deres overbevisning og ikke af nogen forskrift fra deres vælgere. Løfter under valgkamp og krav fra politiske partiforeninger er ikke juridisk bindende.

Efter grundlovens § 34 er Folketinget ukrænkeligt. Enhver, der antaster dets sikkerhed eller frihed, enhver der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende befaling, gør sig skyldig i højforræderi.

Efter grundlovens § 33 afgør Folketinget selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.

7.3.3.2. Kommunalbestyrelsen

Grundlovens § 82 bestemmer:

„Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov“.

Grundlovens § 82 om det kommunale selvstyre, der går tilbage til 1849, indebærer navnlig, at der sikres kommunerne en selvstændig budget- og skatteudskrivningsret. Der tilvejebragtes herved et kommunalt selvstyre, der var baseret på økonomisk magt og autonomi.²⁸

Det lokale styre i Danmark blev ved kommunalreformen i 1970 ændret radikalt på en lang række punkter. Hvor der før 1970 på det lokale plan fandtes 1388 sogne og købstadskommuner, reduceredes antallet efter 1970 til 275 primærkommuner. Antallet af amtskommuner blev formindsket fra 25 til 14.

Idéen bag omlægningen var at skabe økonomisk bæredygtige kommunale enheder, der er store nok til selv at klare administrationen af en lang række offentlige opgaver inden for uddannelses- social- og sundhedssektoren. Tanken var tillige, at de nye storkommuner skulle åbne muligheder for decentralisering af en række tidligere statslige opgaver, hvorved borgeren skulle have større indflydelse på forholdene i det område, hvori de har bopæl (nærdemokrati).

Den øverste myndighed er den folkevalgte kommunalbestyrelse.

Kommunalbestyrelsens formand benævnes borgmester.

Antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer (også kaldet byrådsmedlemmer) afhænger af kommunestørrelse, lige fra 55 i Borgerrepræsentationen i København til under 15 i de mindre kommuner. Det er især de landskendte politiske partier, der stiller op til de kommunale råd.

Kommunalbestyrelsen skal efter den kommunale styrelseslov nedsætte stående udvalg, som både leder den daglige administration og forbereder forslag til beslutninger i kommunalbestyrelsen.²⁹ Økonomiudvalget ledes af borgmesteren.

Her behandles alle sager, der tages op i kommunalbestyrelsen, ligesom den overordnede planlægning og koordinering af kommunens aktiviteter foregår her. De stående udvalg har et administrationsapparat i ryggen, der ledes af en kommunaldirektør, en skoledirektør og en stadsingeniør.

Kommunalbestyrelsen træffer ifølge den kommunale styrelseslov (Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 483 af 21.06.1991) de grundlæggende beslutninger

²⁸ Jens Garde og Jørgen Mathiasen, Jurist og Økonomforbundets Forlag 1991, side 12

²⁹ Peter Kuhlman, Politisk Tværsnit, Munsgaard 1982, side 65

om budgettet. Kommunerne har skatteindtægter, men de kommunale ressourcer omfatter også andre indtægter samt kommunernes formue.

Kommunalbestyrelsen styrer kommunens anliggender ifølge den kommunale styrelseslovs § 2, stk. 1, men har ikke mandat til at udtale sig på borgernes vegne i f.eks. moralske, ideologiske landspolitiske eller udenrigspolitiske spørgsmål.

Kommunerne stiller i vidt omfang ydelser til rådighed for borgerne. Det drejer sig om ydelser som anlæg, varer, tjenesteydelser og pengeydelser.

Kommunernes Landsforening, som er sammenslutningen af kommuner i Danmark, varetager kommunernes interesser over for staten.

7.3.3.3. Amtsrådet

Ved Kommunalreformen oprettedes samtidig folkevalgte amtsråd i de 14 amter. Statsamternes opgaver blev hermed kraftigt reduceret.

Et amtsråd består af et antal folkevalgte, der vælges ved amtsrådsvalg hvert fjerde år samtidig med valg til primærkommunerne.

Amtsrådet nedsætter flere forskellige udvalg, som står for den politiske ledelse af de tilsvarende forvaltningsområder i amtskommunen, herunder et sundhedsudvalg, der tager sig af den største opgave, amterne står for, nemlig hospitalsvæsenet. Amterne udskriver ligeledes skatter.

Amternes arbejde er organiseret på tilsvarende vis som primærkommunerne. Amterne opretter et økonomiudvalg, et teknisk udvalg, et undervisnings- og kulturudvalg, et sygehusudvalg og et social- og sundhedsudvalg.

Amtsrådsforeningen, som er sammenslutningen af amter i Danmark, varetager amternes interesser over for bl.a. Folketinget, regeringen og centraladministrationen.

Foreningens opgave er at varetage amtskommunernes kontakt med staten, at yde kommunerne konsulentbistand og at forhandle løn og ansættelsesvilkår med de berørte fagforeninger for kommunalt ansatte.

Valg til de kommunale organer:

Bekendtgørelse om lov om kommunale valg (Indenrigsministeriets lovbekendtgørelse nr. 258 af 4. april 1997) § 1 lyder således:

„Valgret til kommunalbestyrelsen, herunder Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune, og amtsrådet, har enhver, der på valgdagen er fyldt 18 år, har

fast bopæl i kommunen henholdsvis amtskommunen, og som herudover enten

- 1) har dansk indfødsret
- 2) er statsborger i en af de øvrige medlemsstater i den Europæiske Union,
- 3) er statsborger i Island eller Norge eller
- 4) uden afbrydelse har haft fast bopæl i riget i de sidste 3 år forud for valgdagen.

stk. 2: Den, der er under lawærgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, har ikke valgret."

Lovens § 3 er sålydende:

„Valgbar til kommunalbestyrelsen og amtsrådet er enhver, der har valgret til kommunalbestyrelsen henholdsvis amtsrådet, og som senest 22 dage før valgdagen opfylder valgretsbetingelserne bortset fra aldersbetingelserne og betingelserne vedrørende varigheden af forudgående fast bopæl, her i riget, jf. dog § 4".

Loven § 4 er sålydende:

„Den, der ved endelig dom eller vedtagelse af bøde er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør den pågældende uegnet til at være medlem af kommunale råd, er ikke valgbar, jf. § 101.

stk. 2: En strafbar handling kan ikke medføre tab af valgbarhed, når der på valgdagen er forløbet 3 år efter, at straffen eller foranstaltningen er udstået, ophævet, eftergivet eller bortfaldet. Er straffen ubetinget fængsel på over 6 måneder, eller er der idømt forvaring, er fristen dog 5 år. Ved betingede domme og bødestraffe regnes fristen fra datoen på den endelige dom eller bødens vedtagelse.

stk. 3: Opstilling som kandidat til valget kan dog altid ske uanset indsigelser om manglende valgbarhed på grund af straf."

7.3.3.4. Europaparlamentet

Folketinget er efter den danske grundlov den lovgivende magt i det danske samfund. Magten til at udforme regler, der gælder for alle, udøves gennem vedtagelse af love. Det danske medlemskab af Den Europæiske Union har imidlertid betydning for lovgivningsprocessen i Danmark og i de andre medlemslande.

Den Europæiske Union består af 4 hovedorganer: Ministerrådet, Kommissionen, Parlamentet og Domstolen.

Ministerrådet har den lovgivende magt i EU. Ministerrådet består af fagministre fra

medlemslandene. Hvis der f.eks. skal etableres nye fiskerikvoter, er det medlemslandenes ministre med ansvar for fiskeri, der træder sammen og udgør ministerrådet.

Rådet vedtager hvert år et stort antal forordninger foruden mange direktiver og beslutninger. Forordninger er karakteriseret ved at være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne.

Kommissionen har initiativretten, dvs. den har eneret til at tage initiativ til ny EU-lovgivning. I praksis sker det ofte, at ministrene i Ministerrådet opfordrer Kommissionen til at fremkomme med et forslag til retsakt på et specifikt område.

Kommissionen overvåger endvidere, om medlemslandene gennemfører og overholder EU-lovgivningen. Kommissionen kan endvidere på en række områder indbringe sager for EU-domstolen. Både regeringer, virksomheder og enkeltpersoner kan klage til Kommissionen over manglende opfyldelse af EU-bestemmelser. Kommissionen udformer endvidere de administrative regler, som udmønter ministerrådets lovgivning i detaljer.

Medlemmerne af Europaparlamentet vælges direkte af vælgerne i Europa. Europaparlamentet kan udøve en form for parlamentarisk kontrol i form af spørgsmål til Kommissionen, til Rådet og udenrigsministrene. Parlamentet kan desuden afsætte Kommissionen med 2/3 flertal.

EF-domstolen består af dommere udvalgt blandt jurister i medlemslandene. Medlemslandene er forpligtede til at følge dens afgørelser. Medlemsstater og EU-institutioner kan indbringes for Domstolen.

Efter bekendtgørelse af lov om valg af danske repræsentanter til Europa-parlamentet (Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 157 af 4. marts 1994) § 1 vælges der til Europa-parlamentet 16 danske repræsentanter.

Lovens § 3 er sålydende:

„Valgret til Europaparlamentet har enhver, der på valgdagen

- 1) har valgret til Folketinget eller
- 2) har dansk indfødsret, har opnået alderen for valgret til Folketinget og har fast bopæl i en af de øvrige medlemsstater i Den Europæiske Union, medmindre vedkommende er umyndiggjort med retsvirkning i Danmark, eller
- 3) er statsborger i en af de øvrige medlemsstater i Den Europæiske Union, har opnået alderen for valgret til Folketinget og har fast bopæl i Danmark, medmin-

dre vedkommende er umyndiggjort med retsvirkning i Danmark.

stk.2. Personer, der har fast bopæl på Færøerne eller Grønland, har ikke valgret til Europaparlamentet."

Lovens § 6 er sålydende:

„Valgbar til Europaparlamentet er enhver, der har valgret efter § 3, stk. 1, og som senest 4 uger før valgdagen opfylder valgretsbetingelserne bortset fra aldersbetingelsen, jf. dog stk. 2 og 3.

stk 2: Den, der er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør den pågældende uværdig til at være repræsentant i Europaparlamentet, er ikke valgbar, jf. § 37, stk. 3.

stk. 3: Den, som har valgret efter § 3, stk. 1 nr. 3, men som ved en civil eller strafretlig afgørelse har tabt sin valgbarhed til Europaparlamentet i den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, er ikke valgbar, jf. § 37, stk. 3.

stk. 4: En person kan dog altid opstilles til valg uanset indsigelser om manglende valgbarhed efter stk. 2 eller stk. 3".

7.3.3.5. Foreninger, organisationer og græsrodsbevægelser

Danmark har en lang tradition for et foreningsliv, der er baseret på frivillighed. En forening vil typisk have et sæt af vedtægter, der fastsætter foreningens formål og virkeområde, medlemskab m.v. og kan have mange forskelligartede formål med sit virke.

Særligt for de partipolitiske foreninger gælder, at medlemmerne udpeger kandidater til Folketinget, kommunalbestyrelser og råd, der opstiller til valg på en samlet liste. De politiske partier kan defineres som organisationer, der opstiller kandidater til valg med henblik på at vælge repræsentanter, som kan påvirke fordelingen af værdier og regelfastsættelse i samfundet.³⁰

De politiske partier kan inddeles efter forskellige kendemærker som ideologi, organisation, historisk oprindelse, vælgere m.v. De politiske partier udgør nogle af de væsentligste aktører i det politiske system.

Fagforeningerne - med deres landsorganisationer i spidsen - udgør et andet eksempel på foreninger med betydelig magt i samfundet. Foreningerne forhandler med staten og med de private arbejdsgivere om bl.a. løn- og ansættelsesvilkår for offentlig ansatte i stat og kommune.

De store og indflydelsesrige interesseorganisationer findes blandt de organisationer, der varetager økonomiske og erhvervsmæssige interesser for store med-

³⁰ Gregers Friisberg: Politik - dansk politik i en EU-ramme, Columbus 1996, side 70

lemsgrupper. Det er f.eks. arbejdsmarkedsorganisationer som DA (Dansk Arbejdsgiverforening) og LO (Landsorganisationen af Fagforbund) eller brancheorganisationer som Håndværksrådet eller Det Danske Handelskammer.

Græsrodsbevægelser kan også opfattes som interesseorganisationer. Forskelligt fra f.eks. foreninger vil en græsrodsbevægelse typisk have en klart afgrænset og enkel målsætning med en strategi, der går ud at påvirke de politiske beslutningstagere³¹ direkte ved forskellige aktioner og indirekte påvirke den offentlige opinion. Organisationsstrukturen er ofte løs, decentral med kollektiv ledelse samt et uformelt lederskab. Græsrodsbevægelser adskiller sig herved markant fra politiske partier og interesseorganisationer. Aktiviteterne er typisk koncentreret om en enkelt sag, ikke om at blive folkevalgt eller indgå i et mere snævert, løbende samarbejde med de beslutningstagende myndigheder til varetagelse af interesseorganisationens mere generelle interesser. Græsrodsbevægelser opnår indflydelse ved at påkalde sig medieinteresse og dermed politikeres bevågenhed.³²

NGO-organisationer opfattes i vid udstrækning som græsrodsbevægelser.

Herudover eksisterer en række andre foreninger, som ikke nødvendigvis har deciderede politiske formål. Eksempelvis kan nævnes indvandrerforeninger, kunstforeninger, venskabsforeninger, idrætsforeninger m.v.

7.3.3.6. Udvalg, råd og nævn

Disse organer udgøres af offentligt nedsatte kollegiale organer, der ofte har til opgave løbende at varetage opgaver inden for et bestemt område eller løse én konkret opgave.

Visse nævn vil have kompetence til at træffe afgørelser, f.eks.:

Flygtningenævnet, Patientklagenævnet m.v. Som eksempler på råd, der typisk har til opgave løbende at overvåge udviklingen inden for et bestemt område, kan nævnes Tobakskaderådet og Konkurrencerådet.

Særligt på udlændingeområdet kan endvidere nævnes Rådet for Etniske Minoriteter og Nævnet For Etnisk Ligestilling.

Det fremgår af lov om Nævnet for Etnisk Ligestilling § 1³³, at nævnet har til formål at rådgive Folketinget, regeringen, lokale og centrale myndigheder og organisationer samt andre dele af samfundet om spørgsmål om etnisk ligestilling. Nævnet skal arbejde for at modvirke forskelsbehandling mellem personer med dansk oprindelse og personer med anden etnisk oprindelse.

Efter lovens § 2, stk. 1, behandler Nævnet ikke enkeltsager.

³¹ Ibid. side 130

³² Ibid. side 130

³³ Lov nr. 408 af 10. juni 1997

Efter lovens § 2, stk. 2, kan Nævnet af egen fri drift eller efter anmodning udtale sig om generelle spørgsmål om etnisk forskelsbehandling.

Efter lovens § 3, stk. 1, består Nævnet af 17 stemmeberettigede medlemmer, heraf en personligt udpeget formand. Efter lovens § 3, stk. 3, udpeger indenrigsministeren en næstformand blandt de i stk. 2 og 3 udpegede nævnsmedlemmer og en næstformand blandt de i stk. 1, nr. 4-9, udpegede medlemmer, som udgør Nævnets formandskab. Efter § 3, stk. 2, udpeger indenrigsministeren endvidere to tilfornordnede medlemmer fra Indenrigsministeriet, der ikke har stemmeret.

Det kan oplyses, at nævnet pr. 24. april 1998 har 4 kvinder med etnisk minoritetsbaggrund blandt sine medlemmer.

Rådet for Etniske Minoriteter er et rådgivende organ for regeringen og fungerer på grundlag af vedtægter udarbejdet af indenrigsministeren. Medlemmerne af rådet er repræsentanter for forskellige indvandrersammenslutninger og -foreninger i Danmark.

I rådets møder deltager repræsentanter fra Udlændingestyrelsen, Mellemfolkeligt Samvirke og Samspil som observatører. Der er for tiden 14 medlemmer af rådet, som alle er af etnisk oprindelse. Ud af disse 14 er der 3 kvinder, dvs. at kun ca. 1/5 af medlemmerne er kvinder.

Som det fremgår af rådets beretning for perioden 2. marts 1996 - 2. september 1997 har rådet i perioden set det som sin fornemste opgave at forsøge at påvirke de politiske beslutningsprocesser samt meningsdannelsen i samfundet mere generelt. Rådets medlemmer har derfor deltaget i mange forskellige eksterne udvalg og komitéer, ligesom medlemmerne har givet deres holdning til kende ved de mange seminarer og konferencer, som rådsmedlemmerne jævnligt inviteres til at deltage i.

Udvalg nedsættes typisk for en kortere periode med henblik på at udrede et bestemt områdes regler og komme med forslag til løsning af en række problemer, som f.eks. Kvindeudvalget.

7.3.3.7. Kvindedeltagelsen i offentlige udvalg, råd og nævn

Ligestillingsrådet har i 1976 beregnet andelen af kvindelige medlemmer af de offentlige udvalg m.v. til 8,2% af samtlige medlemmer. Den 15. oktober 1976 udsendtes den første henstilling fra statsministeren til de øvrige ministerier om at gøre de indstillende myndigheder og organisationer opmærksomme herpå i forbindelse med nedsættelse af råd, udvalg, kommissioner mv. samt ved nybeskikkelser.

Da henstillingen ikke resulterede i en ændring i kønssammensætning i udvalg

m.v., indførtes i november 1981 en pligt til indberetning til statsministeren om den påtænkte sammensætning af et udvalg, inden den endelige beskikkelse fandt sted. Da dette stadig ikke havde den ønskede effekt, besluttedes det at lovgive på området. I perioden 1976 til 1985 steg kvindeandelen af udvalgene da også kun fra 8,2% til 14,8%. I 1989 var kvindeandelen for alle udvalg 19,5% og for alle nye udvalg 31,2%. Pr. 1. januar 1995 var kvindeandelen i alle udvalg 27,7%.³⁴

7.3.3.8. Lov om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udpegning af medlemmer til offentlige udvalg, kommissioner og lign. (lov nr. 157 af 24. april 1985)

Lovens formål er at fremme en afbalanceret kønssammensætning i offentlige udvalg, kommissioner og lign.

Lovens § 1 lyder:

„Offentlige udvalg, kommissioner og lignende, der er nedsat af en minister til at forberede fastsættelse af regler eller planlægning af samfundsmæssig betydning, bør så vidt muligt have en afbalanceret sammensætning af mænd og kvinder.”

Loven omfatter offentlige udvalg, kommissioner og lignende, der er nedsat af en minister til forberedelse af regler eller planlægning af samfundsmæssig betydning. Det vil sige udvalg, som forbereder regelfastsættelse af generel karakter, herunder lovgivning, eller som forbereder samfundsplanlægning eller anden planlægning af almen interesse.

Uden for loven falder således udvalg mv. med arbejdsopgaver af administrativ og/eller teknisk karakter. Selve betegnelsen udvalg og kommissioner er ikke afgørende for, om lovens bestemmelser skal anvendes ved medlemsbeskikkelser. Også når andre betegnelser som f.eks. råd, nævn mv. anvendes, er loven gældende, hvis arbejdsopgaverne er af den i lovens § 2 beskrevne art.

Uden for lovens område falder alle kommunale og amtskommunale udvalg.

Afgørelsen af, hvilke udvalg der henhører under loven, træffes i hvert enkelt tilfælde. En rettesnor findes dog i den årlige oversigt over ikke-permanente udvalg, der udarbejdes af Statsministeriet til brug for Folketinget.

Ministre, der nedsætter offentlige udvalg, kommissioner og lignende, skal påse, at disse så vidt muligt har en afbalanceret sammensætning af kvinder og mænd. Med blot én mand/kvinde repræsenteret i et udvalg med mere end 3 medlemmer er bestemmelsen i § 1 ikke opfyldt.

Efter lovens § 2, stk. 1, skal myndigheder og organisationer, der skal stille forslag om et medlem af udvalg mv. som nævnt i § 1, foreslå en person af hvert køn.

³⁴ Ligestillingslovene med kommentarer, side 236f

Såfremt der skal stilles forslag om flere medlemmer, skal der foreslås lige mange mænd og kvinder.

Tilsvarende gælder, hvor myndigheder eller organisationer efter lovgivning skal udpege medlemmer. Ministeren afgør, hvem der skal beskikkes som medlem.

Bestemmelsen i § 2, stk. 1, medfører, at der skal stilles forslag om både en mand og en kvinde, når en myndighed eller organisation skal foreslå eller udpege ét medlem af udvalg mv. Ved gennemførelsen af bestemmelsen vil den kompetence, der i anden lovgivning er tillagt myndigheden eller organisationen til selv at bestemme, hvem der skal repræsentere myndigheden eller organisationen, blive overført til ministeren, for så vidt angår afgørelsen af hvem af de indstillede, der skal beskikkes som medlem.

Efter lovens § 2, stk. 2, bestemmes det, at myndigheden eller organisationen kan fravige bestemmelsen i stk. 1, når der foreligger særlige grunde. Myndigheden eller organisationen skal i så fald samtidig give en begrundelse herfor. Bestemmelsen kan tænkes anvendt i tilfælde, hvor særlig sagkundskab efter konkret vurdering udelukker ligestilling. Hertil kommer, at der vil være myndigheder og organisationer, som ikke har mulighed for at lade sig repræsentere med både mænd og kvinder. I visse organisationer er kvinder enten kun i ringe grad repræsenteret eller ikke indvalgt i de kompetente organer. Der kræves en særskilt begrundelse i hvert enkelt tilfælde.

Ved lovens § 3 er det bestemt, at ministeren ved nedsættelse af udvalg m.v. som nævnt i § 1 skal indberette den påtænkte sammensætning til Statsministeriet, inden beskikkelsen af medlemmer finder sted.

Folketingets politisk-økonomiske udvalg har understreget vigtigheden af, at statsministeriet ikke kun skal underrettes, men sikres tid og mulighed for at reagere.

Statsministeriet udgiver hvert år en oversigt over kønssammensætningen i de udvalg m.v., der er blevet nedsat i årets løb.

Lov nr. 100 af 1921 om lige adgang for mænd og kvinder til tjenestestillinger og hverv (som ændret ved lov nr. 567 af 1947) gælder endvidere udpegninger af medlemmer til offentlige udvalg m.v. Loven bestemmer:

„Kvinder og mænd har under samme betingelser lige adgang til alle ved lov bestemte tjenestestillinger og hverv i stat og kommune og lige pligt til at overtage alle borgerlige ombud. Med hensyn til adgang til militære tjenestestillinger og hverv har det dog sit forblivende ved den hidtil gældende ordning.”

7.4. Barrierer for etniske minoritetskvinders deltagelse i politik

Det er udvalgets opgave at søge at pege på faktorer, der kan virke som barrierer for etniske minoritetskvinders deltagelse i det politiske liv.

Udvalget har afholdt et seminar om etniske minoritetskvinders deltagelse i politik, og et referat af seminaret er optrykt som bilag 11.

Nedenfor gennemgås forskellige barrierer, som optræder i forbindelse med etniske minoritetskvinders deltagelse i politik.

Undersøgelsen „Unge indvandrere“³⁵ er blevet til ved interviews med ca. 1000 unge andengenerationsindvandrere, som alle har været min. 10 år i Danmark og er i alderen 18-25 år. De unge er enten født eller er statsborgere i hjemlandet, (flygtninge, sent ankomne unge og familiesammenførte ægtefæller er således ikke med i undersøgelsen).

Udvalget har noteret sig, at undersøgelsen er baseret på interviews, som er foretaget for over 10 år siden, men har alligevel valgt at gengive visse dele af undersøgelsens resultater nedenfor. Dette sker under henvisning til, at undersøgelsens forfatter Kirsten Just som ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og politik i september 1997 refererede til oplysningerne fra undersøgelsen.

Udvalget finder, at der er grundlag for at antage, at der er sket ændringer i forholdene angående etniske minoritetskvinders deltagelse i politik, men det har ikke været muligt at fremskaffe dokumentation herfor.

7.4.1. Valgregler

De formelle regler om valgret og valgbarhed antages at udgøre en barriere for de etniske minoritetskvinders deltagelse.

Bestemmelserne vedrørende valgret og valgbarhed, hvor der i lovgivningen i forbindelse med valg til Folketinget stilles et krav om dansk indfødsret, og ved kommunalvalg krav om, at udlændingen har haft fast bopæl her i landet i de sidste 3 år fra valgdagen, opfyldes således ikke af alle udlændinge med opholdstilladelse i landet.

Udtrykket „denizens“ anvendes³⁶ om udlændinge, som har opnået varig opholdstilladelse, og som har opholdt sig længe i indvandringslandet uden at være blevet statsborger i indvandringslandet. Denizens er en status mellem de to modpoler fremmed og statsborger i et indvandringsland.

Gruppen af denizens vokser, idet der i Danmark gælder et såkaldt „jus sanguinis“-princip, hvilket indebærer, at et barn som hovedregel får det samme statsborgerskab som sine forældre, uanset hvor det bliver født.

³⁵ Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet 1989

³⁶ Lene Sterum: Flygtninges og indvandreres politiske deltagelse i Danmark, side 5 f, der henviser til: Tomas Hammar: Democracy and the nation state 1990. Udtrykket "denizens" er et gi. engelsk ord indtil 1840'erne anvendt om personer, som blev anset for britiske borgere, men som ikke havde ret til offentlig stilling eller til jordbesiddelse.

I flere lande, bl.a. i USA, gælder „jus-domicil“-princippet, hvorefter et barn får statsborgerskab i det land, det er født, uanset forældrene er udlændinge.

Af nedenstående tabel fremgår det, hvor mange i en given gruppe af undersøgte unge andengenerationsindvandrere³⁷ fra hhv. Tyrkiet, det tidligere Jugoslavien samt Pakistan, der har erhvervet dansk statsborgerskab.

Tabel 7.1.

Unge indvandrere, fordelt efter om de har eller søger dansk statsborgerskab. Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	----- pct -----					
<u>“Har du eller søger du dansk statsborgerskab?”</u>	pct					
Ja, har	24	14	8	5	60	58
Ja, søger	24	27	27	21	19	24
Nej	52	59	65	74	21	18
I alt	100	100	100	100	100	100
Antal personer	118	125	154	145	179	106

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 136

Tabel 7.2.

Andele af unge indvandrere som mener, at man betragtes som forræder, hvis man får fremmed statsborgerskab. Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	----- pct -----					
<u>“Betraktes man som forræder i Jugoslavien/ Tyrkiet/ Pakistan, hvis man får fremmed statsborger-skab?”</u>						
Ja	64	59	67	49	82	74
Antal personer	118	125	154	145	179	106

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 136

³⁷ Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet 1989, side 136

Der er meget stor forskel på, hvor mange der har dansk statsborgerskab blandt unge fra de tre oprindelseslande. Ca. 60% fra Pakistan er danske statsborgere, mens det samme kun gælder 7% fra Tyrkiet og ca. 20% fra det tidligere Jugoslavien. De unge kvinder har stort set lige så ofte dansk statsborgerskab som de unge mænd.

Motiverne for at ønske dansk statsborgerskab skyldes ifølge undersøgelsen ofte praktiske fordele.³⁸

Tabel 7.3.

Unge indvandrere, fordelt efter den vigtigste grund til at søge/ikke søge dansk statsborgerskab.

Procent.

	Jugoslavien	Tyrkiet	Pakistan
	----- pct -----		
<u>Vigtigste grund til dansk statsborgerskab (har eller søger):</u>			
Føler sig dansk eller vil blive i Danmark	24	11	28
Forældre ordnede det	2	1	10
Praktiske grunde	17	17	37
Øvrige grunde	1	-	3
Ved ikke/uoplyst	0	2	3
<u>Vigtigste grund til ikke at søge dansk statsborgerskab:</u>	5	5	1
Føler sig ikke dansk nok ..			
Følelser for oprindelsesland, forældre eller ægtefælle	17	27	7
Praktisk besvær m.m.	4	5	0
Andre grunde	9	9	1
Ikke tænkt over det/aldrig haft brug for det	21	23	10
Uoplyst	0	0	-
I alt	100	100	100
Antal personer	243	299	285

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere: Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 138

Eksempler på praktiske grunde kan være, at dansk statsborgerskab giver sik-

³⁸ Ibid. side 138

kerhed for, at de unge kan vende tilbage til Danmark, hvis de rejser væk, og sikkerhed for, at de ikke bliver udvist af Danmark.

Desuden kræver visse stillinger i Danmark dansk statsborgerskab. Endelig håber nogle ifølge undersøgelsen at undgå værnepligt i oprindelseslandet ved at erhverve dansk statsborgerskab.

Ønsket om at opnå politiske rettigheder er derimod ikke blandt de årsager, som i undersøgelsen er gengivet som årsag til at ønske dansk statsborgerskab.

Det bemærkes, at visse nationaliteter, f.eks. tyrkiske og iranske statsborgere, generelt har vanskeligt ved at blive løst fra deres oprindelige statsborgerskab.

For udlændinge, der ønsker at opnå dansk statsborgerskab, gælder ifølge cirkulære nr. 69 af 6. januar 1983 følgende betingelser:

- Opholdet skal normalt have været 7 år. Der er lempelige regler for udlændinge, der har været gift med en dansk statsborger i et antal år samt for børn.
- Pådømmelse af straf i form af bøder, betinget straf, ubetinget hæfte eller fængsel kan være til hinder for naturalisation i en årrække efter enten afgørelsen eller løsladelsen. Ved straf på minimum ét år udgør perioden dog mindst 10 år fra løsladelsen.
- Skyld til det offentlige i form af skatterestance, udlagte bidrag samt bistand, der skal tilbagebetales, er normalt til hinder for naturalisation indtil betaling har fundet sted, eller afdragsordning er indgået og overholdes.
- For at opnå dansk statsborgerskab skal man have kendskab til det danske sprog i et sådant omfang, at man kan klare sig i det danske samfund.
- Der kan lempes i betingelserne for folk, der tidligere har haft dansk statsborgerskab, folk af helt eller delvis dansk afstamning samt for flygtninge, der dog skal have opholdt sig i Danmark i minimum 6 år.
- Opnåelse af dansk statsborgerskab kan betinges af, at udlændingen inden for en vis frist løses af et eventuelt stadig bestående statsborgerskab i et andet land.

7.4.2. Manglende eller utilstrækkelig skole- og erhvervsuddannelse.

Utilstrækkelig skole- og erhvervsuddannelse blev på udvalgets seminar endvidere angivet som en barriere for politisk deltagelse eller gennemslagskraft.

Det anførtes endvidere, at gode danskkundskaber spiller en betydelig rolle i denne forbindelse, da det i meget vid udstrækning er nødvendigt, at en udlænding

behersker dansk på et vist niveau, hvis udlændingen vil deltage i det danske politiske liv, og vil have indflydelse på de beslutninger, der træffes på centralt og på lokalt niveau.

Nyere undersøgelser³⁹ viser, at mange unge med etnisk minoritetsbaggrund er lige så repræsenterede - og visse grupper endda overrepræsenterede i forhold til danske unge - på gymnasieniveau. Ifølge undersøgelsen er det navnlig unge fra Iran, det tidligere Sovjet og de øvrige Østlande, der klarer sig godt, idet det er hver tredje af de unge fra disse lande, der får en videregående uddannelse. Derimod får kun 20% af unge fra Tyrkiet en erhvervsfaglig eller videregående uddannelse - tallet for unge i Danmark som helhed er 65%.

Tabel 7.4.

Andele af unge indvandrere som ofte eller nu og da har danske sprogvanskeligheder i fem forskellige situationer.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	----- pct -----					
<u>“Har ofte eller nu og da problemer med det danske sprog, når:”</u>						
1. Køber ind.....	1	4	3	13	2	2
2: Snakker med kontorer	2	10	17	24	3	10
3. Læser blade og aviser	4	8	14	24	4	11
4. Hører radio og tv	4	10	10	26	3	11
5. Skriver dansk.....	14	15	31	32	12	15
Antal personer.....	118	125	154	145	179	106

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, S.82

Som det fremgår af tabellen, har de unge indvandrerkvinder oftere problemer med det danske sprog end unge mandlige indvandrere.

Som anført bl.a. i kapitel 5 er danskkundskaber tillige af væsentlig betydning for de unges tilknytning til arbejdsmarkedet. Jo mindre dansk man kan, desto hyppigere forekommer arbejdsløshed.⁴⁰

Ca. 70-80 % af de undersøgte unge indvandrere var i erhverv eller under uddannelse, bortset fra kvinder fra Tyrkiet (kun ca. 55%). Kvinderne er generelt sjældnere under uddannelse end mænd.

³⁹ Rapport fra Amternes Forskningsinstitut, "Uddannelse og arbejdsløshed blandt unge indvandrere", 1998

⁴⁰ Ibid. side 83

Tabel 7.5.

Unge indvandrere, fordelt efter deres tilknytning til arbejdsmarkedet og sammenlignet med unge fra Danmark.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan		Danmark*	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
	----- pct. -----						pct.	
<u>Tilknytning til</u>								
<u>arbejdsmarkedet</u>								
I erhverv	54	47	58	43	36	37	51	48
Under uddannelse	30	23	20	13	47	36	39	38
Arbejdsløs, jobtilbud, bistandshjælp.....	15	28	18	36	16	21	8	13
Helt uden for arbejds- markedet fx husmor og pensionist	5	-	3	3	14	5	6	-
I alt	101	99	100	99	100	99	100	100
Antal personer	62	58	89	63	65	39	145	124

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s.84,

* Socialforskningsinstituttets tidsanvendelsesundersøgelse, 1987.

Kvinderne er desuden hyppigere uden arbejde (dvs. er arbejdsløse, i jobtilbud og på bistandshjælp) eller helt uden for arbejdsmarkedet end mænd, især kvinder fra Tyrkiet (ca. 45%). Desuden er unge, som er kommet til Danmark i skolealderen, hyppigere uden arbejde eller helt uden for arbejdsmarkedet end de unge, som kom hertil landet som 0-6-årige. Samlet er unge kvinder fra Tyrkiet tre gange så hyppigt som unge danske kvinder uden for arbejdsmarkedet.⁴¹

⁴¹ Ibid. side 84

Tabel 7.6.

Unge indvandrere, som er i erhverv, fordelt efter stilling og sammenlignet med unge fra Danmark.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan		Danmark*	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
	----- pct. -----						pct.	
Selvstændige	5	-	3	3	14	5	6	-
Funktionær	34	43	9	25	25	56	30	65
Faglært arbejder	10	3	10	0	14	-	30	2
Ufaglært arbejder	52	53	78	71	48	38	34	33
I alt	101	99	100	99	100	99	100	100
Antal personer i erhverv (+lærlinge og EFG-elever).....								
	62	58	89	63	65	39	145	124

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s.85,

* Socialforskningsinstituttets tidanvendelsesundersøgelse, 1987.

Tabel 7.7.

21- 25 årige indvandrere, fordelt efter skoleuddannelse og sammenlignet med 21- 25 årige unge fra Danmark.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan		Danmark*	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
	----- pct. -----						pct.	
<u>“Hvilken skoleuddannelse har du afsluttet med?”</u>								
<u>Uden eksamen:</u>								
Ud af 5.-7. klasse	3	12	17	39	1	7	2	0
Ud af 8.-9. klasse	13	19	23	23	17	4	3	0
<u>Med eksamen:</u>								
9.-10. klasse.....	67	47	46	27	59	71	74	67
HF + student.....	16	16	8	2	19	9	20	31
Går i skole.....	-	1	1	-	4	2	1	1
Udenlandsk								
eksamen/uoplyst	1	5	4	9	-	7	0	1
I alt	100	100	99	100	100	100	100	100
Antal personer	70	81	88	82	95	45	177	180

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s.74,

* Socialforskningsinstituttets tidanvendelsesundersøgelse, 1987.

Tabel 7.8.

Unge indvandrere, fordelt efter stilling og sammenlignet med unge fra Danmark.
Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan		Danmark*	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
	----- pct. -----						pct.	
<u>I erhverv:</u>								
Selvstændige	3	-	2	1	5	2	3	0
Funktionær	18	20	5	11	9	21	15	31
Faglært arbejder	5	2	6	-	5	-	16	-
Ufaglært arbejder	27	25	45	31	17	14	17	16
<u>Under uddannelse:</u>								
Skoleelev	9	10	5	6	18	22	6	7
Studerende	12	8	10	3	22	7	15	21
Lærling, EFG-elev	9	5	5	4	7	7	18	10
<u>Uden arbejde:</u>								
Arbejdsløs	11	17	16	32	13	15	} 8	13
Jobtilbud	-	1	1	2	1	-		
Bistandshjælp	4	9	1	2	2	6		
<u>Helt uden for arbejdsmarkedet:</u>								
Husmor	-	2	-	4	-	2	-	0
Hjemme uden job og uddannelse	1	-	1	2	-	3	-	-
Pensionist/langtidssyg..	1	1	1	1	-	-	0	1
Værnepligtig/uoplyst	-	-	2	1	1	1	2	-
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal personer	118	125	154	145	179	106	281	256

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s.87,

* Socialforskningsinstituttets tidanvendelsesundersøgelse, 1987.

7.4.3. Kønsrollemønstre, **holdning til familie, tidlige børnefødsler**

Unge indvandreres og danske unges familiedannelse og parforhold er på flere punkter meget forskellige.⁴² Også dette kan have en indflydelse på kvindernes deltagelse i politik.

For det første lever unge indvandrere kun sjældent sammen uden vielsesattest, således som mange danske unge gør. En anden forskel er, at mange indvandrerforældre har afgørende indflydelse på de unges valg af ægtefælle.

Unge indvandrere er meget hyppigere gift end jævnaldrende unge danskere. Unge kvinder fra Danmark og unge indvandrerkvinder lever derimod næsten lige så ofte i parforhold. I aldersklassen 18-20 år lever danske unge dog sjældnere sammen med en partner end 18- 20-årige indvandrere.

Tabel 7.9.

Unge indvandrere, fordelt efter om de er forlovet, gift eller samlevende og sammenlignet med unge fra Danmark.
Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan		Danmark*	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
	----- pct. -----						pct.	
<u>Ægteskabelige aftaler:</u>								
Ingen aftaler	53	44	38	27	63	44	}	73 50 27 50
Forlovet.....	8	5	5	5	9	12		
Gift eller samlevende ...	39	51	57	68	28	44		
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal personer	118	125	154	145	179	106	281	256

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 109,

* Socialforskningsinstituttets tidanvendelsesundersøgelse, 1987.

Hovedparten af de i undersøgelsen deltagende unge indvandrere var således gift med en ægtefælle, der var bosat i forældrenes oprindelsesland før ægteskabet - (ca. 80% fra Tyrkiet, ca. 75% fra Pakistan og ca. 55% fra Jugoslavien).

Samlet set er langt de fleste unge indvandrere gift med en landsmand.

⁴² Ibid, side 21

Tabel 7.10.

Unge indvandrere, som er forlovet, gift eller samlevende, fordelt efter partners nationalitet og bopæl før ægteskab.
Procent.

Partner er:	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	----- pct -----					
<u>Landsmand:</u>						
I Danmark.....	9	4	3	13	3	12
Fra oprindelsesland.....	47	63	87	79	77	75
I tredjeland	11	-	4	5	5	13
Dansker	31	24	6	2	12	-
Øvrige.....	2	6	-	1	3	-
Uoplyst	-	3	-	-	-	-
I alt.....	100	100	100	100	100	100
Antal personer, som er forlovet, gift eller samlevende ..	55	71	95	106	67	60

Kilde: Kirsten Just Jeppesen. Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 103

Mens mænd og kvinder fra Tyrkiet lige ofte er blevet arrangeret gift, er kvinder fra Pakistan hyppigere (ca. 2/3) blevet arrangeret gift end mænd fra Pakistan. (ca. 1/2).

Tabel 7.11.

Unge indvandrere, som er forlovet, gift eller samlevende,
fordelt efter deres indflydelse på valg af ægtefælle
Procent.

	Jugoslavien	Tyrkiet	Pakistan
	----- pct -----		
<u>Arrangeret af forældre:</u>			
Uden den unges accept.....	-	2	3
Med den unges delvise accept.....	-	2	7
Med den unges fulde accept.....	1	18	46
<u>Valgt af den unge:</u>			
Med forældres accept.....	73	60	35
Med forældres delvise accept.....	15	10	6
Uden accept af forældre ...	9	8	3
Andet/ uoplyst.....	3	0	1
I alt.....	101	100	101
Antal personer, som er forlovet, gift eller samlevende.....	126	201	127

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, side 100

De færreste (ca. 30 %) under 20 år og de fleste (ca. 65%) på 21-25 år er gift eller samlevende.

Det er hyppigere forekommende, at unge indvandrere er forældre end unge danskere er. De fleste i undersøgelsen har kun ét barn, som unge indvandrerforældre eller bedsteforældre meget hyppigere passer til hverdag, end danske forældre og bedsteforældre gør. Omvendt bliver danske børn på 0-6 år passet 3-4 gange hyppigere i institution eller dagpleje end indvandrerbørn.⁴³

⁴³ Ibid. side 113f.

Tabel 7.12.

Andele af unge indvandrere, som har hjemmeboende børn, sammenlignet med danske unge.
Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan		Danmark*	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
	----- pct. -----						pct.	
Har børn i hjemmet.....	21	38	35	49	12	25	6	16
Antal personer	118	125	154	145	179	106	281	256

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 113,

* Socialforskningsinstituttets tidanvendelsesundersøgelse, 1987.

Også på andre punkter viser undersøgelsen, at børn af de undersøgte indvandre-re har en anderledes opvækst end danske børn, idet de vokser op med to kultu-rer, selv om de er født i Danmark. Det anføres i undersøgelsen, at børn fra det tid-ligere Jugoslavien ikke påvirkes så ofte af oprindelseslandets kultur.⁴⁴ Børn fra Pakistan bliver derimod hyppigst påvirket, herunder blandt andet af religion, familiekultur samt børneopdragelse.

Det angives i undersøgelsen, at børn fra Tyrkiet hyppigst lever i oprindelses-landets kultur, herunder også for så vidt angår sprog.⁴⁵

Ca. 60% fra det tidligere Jugoslavien og Pakistan taler dansk med deres børn hele tiden eller en gang imellem, mens det samme efter undersøgelsen kun gælder 40% fra Tyrkiet.

⁴⁴ Udvalget bemærker, at undersøgelses konklusion på dette punkt kan skyldes, at kulturen i det tidligere Jugoslavien er nærmere den danske kultur end de øvrige undersøgte nationaliteters kultur, hvorfor påvirkningsgraden kan synes mindre

⁴⁵ Ibid. side 133 og 155

Tabel 7.13.

Unge indvandrere, fordelt efter hvilke sprog de taler med forskellige familiemedlemmer.

Procent.

	Jugoslavien	Tyrkiet	Pakistan
	----- pct -----		
<u>Hvilket sprog taler du med:</u>			
<u>1. Forældre?</u>			
Sprog fra			
oprindelsesland	74	92	83
Blanding	19	7	17
Dansk	7	1	-
I alt	100	100	100
Antal personer, som har			
forældre	241	299	283
<u>2. Søsken?</u>			
Sprog fra			
oprindelsesland	27	43	23
Blanding	38	44	49
Dansk	35	13	28
I alt	100	100	100
Antal personer, som har			
søsken	228	292	280
<u>3. Ægtefæller/samlever?</u>			
Sprog fra			
oprindelsesland	49	84	71
Blanding	23	12	19
Dansk	28	4	10
I alt	100	100	100
Antal personer, der er gift			
eller samlevende	110	185	97
<u>4. Børn?</u>			
Sprog fra			
oprindelsesland	38	58	42
Blanding	32	39	54
Dansk	30	3	4
I alt	100	100	100
Antal personer, som har			
børn.....	73	125	50

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, side 133.

Tabel 7.14.

Fødselsfrekvens for udvalgte udenlandske kvinder.

	1975 samlet fertili- tet**	antal lev. født	1980 samlet fertili- tet**	antal lev. født	1985 samlet fertili- tet**	antal lev. født	1990 samlet fertili- tet**	antal lev. født	1993* samlet fertili- tet**	antal lev. født
Alle	1,92	72071	1,55	57293	1,42	53749	1,67	63433	1,74	67369
Danmark	-	69767	-	54654	-	51201	-	59137	1,69	61703
Udl. Statsb.	2,38	2304	2,59	2639	2,32	2548	2,83	4296	-	5666
Norden	-	-	1,56	480	1,52	417	1,85	448	1,87	455
EU-lande	-	-	1,69	367	1,65	351	1,88	456	1,84	527
Europa i øvr.	-	-	3,64	892	2,82	908	3,09	1507	2,83	1706
Heraf										
Tyrkiet	4,07	175	4,74	557	3,29	619	3,50	1,034	3,34	1174
Jugo.	2,35	175	2,90	192	2,27	144	2,30	202	-	-
Afrika	-	-	3,93	135	3,96	150	4,49	284	4,03	453
N-amerika***	-	-	1,86	100	1,42	75	1,84	166	1,99	202
S-amerika***	-	-	2,58	53	2,36	55	-	-	-	-
Asien	-	-	4,10	581	3,19	529	3,32	1169	3,56	1726
Heraf										
Pakistan	7,88	347	5,43	327	4,57	263	4,44	281	4,04	276
Oceanien	-	-	1,76	13	1,78	15	-	10	-	30
Statsløse og uoplyste	-	-	-	18	-	8	4,91	256	6,92	567
Antal udl. fødsler/ danske		3,2%		4,6%		4,7%		6,8%		8,4%

* Danmarks Statistik har for 1993 ændret opgørelsesmåde, så der ikke længere angives den samlede fertilitet for alle udenlandske statsborgere. Derimod angives fertiliteten for alle danske statsborgere.

** Fertilitet forstået som det gennemsnitlige antal børn, en kvinde vil få i den fødedygtige alder, hvis den nuværende fødselsrate holder sig.

*** Fra 1990 er Nord- og Sydamerika slået sammen.

Kilde: Danmarks Statistik

Det er ikke mindst kønsbestemte adfærdsnormer i den udenlandske kvindes omgivelser, der udgør en barriere for politisk aktivitet.⁴⁶

Således viser undersøgelser om danske kvinders politiske deltagelse, at der tidligere har været stor forskel på arten og frekvensen af mænds og kvinders politiske aktivitet.

Der kan være situationer, hvor etniske minoritetskvinder lever i familiemønstre, der i struktur kan minde meget om de traditionelle familiemønstre, der fandtes i Danmark forud for kvindebevægelsens gennembrud, og hvor kvinden ikke forventes at tage del i det offentlige samfundsliv.

De flere og tidlige børnefødsler og den traditionelle opgavefordeling i hjemmet kan anses at udgøre yderligere en barriere. I den forbindelse bemærkes, at der på udvalgets seminar fremkom oplysninger om, at en politisk indsats kan indebære en arbejdsindsats på ca. 25- 28 timer om ugen.

Endvidere fremkom der på udvalgets seminar oplysninger om, at der for kvindelige politikere ofte er en større fokus på personlige forhold, hvilket kan udgøre en ekstra belastning.

Også de etniske minoritetskvinders nærmeste omgivelser må ifølge eksperterne på udvalgets seminar ofte anses for at udgøre en barriere for kvindernes deltagelse i politik, idet der i en stor del af det etniske minoritetsmiljø ikke er forståelse for relevansen af politisk arbejde i Danmark. Endvidere oplystes det, at nogle etniske minoritetskvinders familie kan frygte rygtedannelse i forbindelse med den etniske minoritetskvindes deltagelse i politisk arbejde, som ofte foregår uden for hjemmet. Der er efter det oplyste stor opmærksomhed på kvinders deltagelse i politik i det etniske minoritetsmiljø. Det betyder en ekstra belastning for den udenlandske kvinde, f.eks. i forbindelse med sene aftenmøder, taxakørsel, færden alene m.v., hvilket kan tænkes at afholde nogle kvinder fra at deltage i politik.

Disse barrierer skyldes ifølge eksperter på udvalgets seminar i høj grad begrænset viden om politisk deltagelse i det danske samfund.

Udvalget har endvidere noteret sig Yvonne Mørcks synspunkt⁴⁷ om, at etniske minoritetskvinders loyalitet over for egen kultur kan afholde nogle etniske minoritetskvinder fra at deltage i danskdominerede, politiske aktiviteter. Der henvises endvidere i denne forbindelse til journalist Nigaht Ahmeds udtalelse om medier og særligt muslimske kvinder, kapitel 8, afsnit 8.1.2.2.

7.4.4. Manglende netværk i det politiske liv og i det danske samfund

Også kontakter (netværk) uden for husstanden og i særdeleshed i det politiske liv må anses for væsentlige forudsætninger for at kunne integreres i de aktiviteter,

⁴⁶ Kilde: Eksperter på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinders politiske deltagelse

⁴⁷ jf. note 8

der vedrører indflydelse på det fælles liv.⁴⁸

I undersøgelsen „Unge indvandrere" føler de fleste unge indvandrere sig tættest tilknyttet til personer, de er i familie med. Mænd er hyppigere end kvinder tilknyttet til personer, de ikke er i familie med.

Tabel 7.15.

Unge indvandrere, fordelt efter hvem de føler sig tættest knyttet til uden for husstanden.
Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	mænd	kvinder	mænd	kvinder	mænd	kvinder
	----- pct -----					
Har <u>ingen</u> tæt tilknytning uden for husstanden	5	8	18	9	9	11
<u>Har tilknytning uden for.</u>						
<u>Tættest til:</u>						
Familie eller lignende	47	65	45	73	39	51
Andre	48	27	37	18	52	38
I alt.....	100	100	100	100	100	100
Antal personer.....	118	125	154	145	179	106

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 155.

Unge fra Tyrkiet har kun i sjældent omfang tilknytning til danskere, mens ca. 1/4 af de unge fra såvel det tidligere Jugoslavien som Pakistan har tilknytning til danskere. Kvinder fra Tyrkiet har i mindre grad tilknytning til nogen uden for husstanden (ca. 18%) og er ligeledes sjældnest knyttet til en dansk statsborger (ca. 6%).

Undersøgelsen viser ligeledes, at unge kvinder fra Tyrkiet kommer sjældnere til fest i danske hjem end unge kvinder fra det tidligere Jugoslavien og Pakistan. Mange kvinder har aldrig været til fest i et dansk hjem - således ca. halvdelen af de unge indvandrerkvinder fra Tyrkiet.⁴⁹

Nogle kvinder fra Tyrkiet og Pakistan tilkendegav i undersøgelsen, at de savner muligheder for at kunne være sammen med danske kvinder i fritiden. En af de interviewede unge kvinder fra Pakistan udtalte således: „Der mangler sportsklubber og andre klubber, hvor både pakistanske og danske piger kommer, så man kan øve sig i at snakke dansk. Men der må ikke komme mænd, for så må jeg ikke komme der for min far."⁵⁰

⁴⁸ Udvalgets seminar om udenlandske kvinders politiske deltagelse

⁴⁹ Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet 1989, side 155f.

⁵⁰ Ibid. side 156

Oversigt 7.16.

Sammenligning af unge fra Jugoslavien, Tyrkiet og Pakistan med hensyn til forskellige former for kontakt med dansk og danskere i fritiden.

	Jugoslavien	Tyrkiet	Pakistan
TV-avis Danske aviser	Næsten alle Ofte	Næsten alle Sjældnest	Næsten alle Ofte
Taler dansk med familie- medlemmer	Hyppigst	Sjældnest	Af og til
Danske fester	Hyppigst	Sjældnest	Af og til
Tæt knyttet til dansker uden for husstand	Af og til	Sjældnest	Af og til
Dansk gift	Hyppigst	Næsten aldrig	Næsten aldrig

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 168

7.4.5. Utilstrækkelig deltagelse i udadvendte aktiviteter

Der er store forskelle på unge indvandrermands og kvinders fritidsaktiviteter, meget større forskelle end mellem unge, der stammer fra Danmark.⁵¹

De unge indvandrerkvinder er ved alle fritidsaktiviteter, der er medtaget i undersøgelsen, mindre aktive end jævnaldrende kvinder fra Danmark og unge indvandrermand fra samme land. Kvinder fra Tyrkiet og Pakistan er mindst aktive hvad angår fritidsaktiviteter, og kvinder fra det tidligere Jugoslavien er mest aktive.

Spørgsmålet om det manglende netværk uden for hjemmet må antages at have nær tilknytning til spørgsmålet om, i hvilket omfang de etniske minoritetskvinder deltager i udadvendte aktiviteter uden for hjemmet.

Unge mandlige indvandrere dyrker sport eller motion lige så hyppigt som unge danske mænd. Sport eller motion er derimod ikke så udbredt blandt unge indvandrerkvinder som blandt jævnaldrende danske kvinder. Blandt sidstnævnte dyrker halvdelen sport eller motion, med dette kun gælder 1/5 af de unge indvandrerkvinder. De fleste mænd fra Pakistan og Tyrkiet har været i biografen inden for det sidste år, mens dette kun gælder for mindre end 1/3 af kvinderne fra Pakistan og 10% af kvinderne fra Tyrkiet.

⁵¹ Ibid. side 157

Tabel 7.17.

Andele af unge indvandrere, som har deltaget i forskellige fritidsbeskæftigelser inden for det sidste år og sammenlignet med danske unge.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan		Danmark*	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	----- pct. -----						pct.	
<u>“Har du inden for det sidste år været til følgende”</u>								
1. Biografen?	83	70	65	12	78	38	94	85
2. Jazz/beat/rock-arrangementer?	45	27	22	6	18	3	55	38
3. Betalende tilskuer til sportsarrangement?	64	25	55	4	40	11	49	34
Antal personer	118	125	154	145	179	106	280	256

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 158. * Socialforskningsinstituttets tidsanvendelseundersøgelse, 1987.

Kun de færreste unge indvandrere i undersøgelsen er medlemmer af en indvandrerklub/forening. Ca. 1/3 af mændene fra det tidligere Jugoslavien og Tyrkiet samt ca. 15 % af mændene fra Pakistan er således medlemmer af en indvandrerklub/forening. Kvinder er sjældnere medlemmer: kun ca 15 % fra det tidligere Jugoslavien, ca. 10% fra Tyrkiet og ca. 5 % fra Pakistan. I disse klubber/foreninger mødes landsmænd, snakker sammen, spiller kort, læser bøger og aviser, holder fester m.v. Nogle klubber arbejder desuden mere politisk ved f.eks. at forsøge at bryde indvandrerne eventuelle isolation, hvor de synes, det er tiltrængt.⁵²

⁵² Ibid. side 159

Tabel 7.18.

Andele af unge indvandrere, som aldrig måtte deltage i forskellige aktiviteter for deres forældre, da de var 16 år.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	Drenge	Piger	Drenge	Piger	Drenge	Piger
	----- pct. -----					
<u>Måtte aldrig som</u>						
<u>16-årig gøre</u>						
<u>følgende:</u>						
1. Gå i biografen uden familie.....	1	16	3	60	7	48
2. Gå til fest på skole/ arbejds- plads.....	3	9	3	36	9	26
3. Gå til fest i danske hjem	4	18	13	50	8	36
4. Gå på diskotek	14	46	29	85	53	86
5. Have kærester	12	35	37	87	64	94
Antal personer	118	125	154	145	179	106

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 54

Tabel 7.19.

Andele af unge indvandrere, som ikke har måttet deltage i gymnastik og lejrskole for deres forældre.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	Drenge	Piger	Drenge	Piger	Drenge	Piger
	----- pct. -----					
<u>Har i skolen i</u>						
<u>Danmark ofte</u>						
<u>eller nu og da</u>						
<u>oplevet følgende:</u>						
1. Ikke at måtte						
være med til						
gymnastik						
på grund af						
forældre	2	4	4	15	2	19
2. Ikke at måtte						
komme på						
lejrskole på						
grund af forældre	3	13	5	34	4	44
Antal personer.....	118	125	154	145	179	106

Kilde. Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 55

7.4.6. Manglende interesse for det politiske liv

Tabel 7.20.

Unge indvandrere, fordelt efter hvor ofte de ser tv-avis samt læser aviser fra Danmark og oprindelsesland.

Procent.

	Jugoslavien		Tyrkiet		Pakistan	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
	----- pct. -----					
<u>"Hvor ofte gør du følgende":</u>						
<u>1. Ser tv-avis?</u>						
Stort set hver dag	78	71	73	75	75	74
Hver uge	16	22	21	16	20	18
Hver måned	2	2	1	2	2	1
Sjældnere	3	4	4	3	2	4
Aldrig	1	1	1	4	1	3
<u>2. Læser danske aviser?</u>						
Stort set hver dag	83	66	57	26	81	51
Hver uge	12	22	31	41	16	30
Hver måned	2	2	4	8	1	6
Sjældnere	2	8	5	14	1	10
Aldrig	1	2	3	11	1	3
<u>3. Læser aviser fra oprindelsesland?</u>						
Stort set hver dag	1	2	17	11	3	3
Hver uge	12	10	29	25	10	12
Hver måned	11	8	11	18	8	12
Sjældnere	28	24	31	26	30	25
Aldrig	48	56	12	19	49	48
I alt.....	100	100	100	100	100	100
Antal personer.....	118	125	154	145	179	106

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989, s. 154

Tabel 7.21.

Unge indvandrere, fordelt efter om de er meget interesseret i et liv i Danmark eller i oprindelsesland.
Procent.

	Jugoslavien	Tyrkiet	Pakistan
		----- pct. -----	
1. Meget interesseret i et liv i Danmark	40	15	19
2. Meget interesseret i et liv i oprindelsesland	1	13	4
3. Øvrige	59	72	77
I alt.....	100	100	100
Antal personer.....	243	299	285

Kilde: Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet 1989, s. 144

På udvalgets seminar blev det endvidere anført, at mange etniske minoriteter føler sig utilstrækkelige i samvær med danskere ved møder m.v. som følge af almindeligt ukendskab og fremmedgjorthed over for formelle og processuelle regler om mødevirksomhed. Mange kendte ikke til disse „uskrevne regler" og til konsekvenserne af en manglende efterlevelse af reglerne.

7.4.7. Diskrimination

Også diskrimination må antages at udgøre en barriere for de etniske minoritetskvinders deltagelse i det politiske liv i de fora, hvor der er en overrepræsentation af danskere.

Som ved etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet må det antages, at de etniske minoritetskvinder er særligt sårbare for diskrimination som følge af også deres køn.

Det oplystes således på udvalgets seminar, at man kunne opleve en manglende parathed til at tolerere etniske minoriteter i de formelle politiske systemer.

Endvidere fremkom det synspunkt, at der var en vis modvilje og en nedværdigende holdning over for kvinder i politik, og at man for så vidt angår kvindelige politikere i højere grad fokuserer på personlige forhold end tilfældet er for mandlige politikere, f.eks. familiemæssige forhold, fremtoning m.v.

Endelig blev det oplyst, at der i et vist omfang over for etniske minoriteter mangler anerkendelse af faglig kompetence, forstået på den måde, at etniske minoritetspolitikere inviteres til et bestemt forum på grund af deres etniske minori-

tetsbaggrund og mere sjældent på baggrund af sin faglige viden på et område, inden for hvilket den pågældende er uddannet: Der er en tendens til at vurdere „indvandrere som indvandrere" og ikke som personer med specifik fagviden.

7.5. Overvejelser og anbefalinger

Der findes ikke en fast definition af, hvad politisk aktivitet indebærer. F.eks. peger en definition på, at politik vedrører fastsættelsen af regler, der skal gælde for os alle, mens en anden peger på, at politik er den aktivitet i samfundet, der er præget af, at forskellige grupper forsøger at få indflydelse på fælles beslutninger, eller at politik er styringen af samfundet via statslige institutioner, eller kampen om magten til at tage beslutninger på helhedens vegne.⁵³

Som understreget i indledningen har udvalget i dette kapitel valgt at opfatte begrebet politisk aktivitet i en bred forstand, som en udadventt adfærd, hvis sigte er at opnå indflydelse på beslutninger, der vedrører fællesskabet i både mindre og større sammenhænge. Det kan være partipolitik, men også deltagelse i offentlige møder, medlemskab af skolebestyrelser, indvandrerforeninger, på både centralt og lokalt plan.

Udvalget finder det væsentligt, at også etniske minoritetskvinder gives tilstrækkelige muligheder for at søge indflydelse på de beslutninger, der træffes i de forskellige fora for politisk aktivitet.

Udvalget kan tilslutte sig Integrationsudvalgets opfattelse om vigtigheden af, at flygtninge og indvandrere sikres muligheder for at kunne deltage på lige fod i samfundslivet - herunder også i det politiske liv.⁵⁴

Udvalget finder på baggrund af de gennemgåede undersøgelser, at etniske minoriteter generelt må siges at være underrepræsenteret i de aktiviteter i samfundet, der kan betegnes som politiske.

Efter de for udvalget foreliggende undersøgelser er der grundlag for at antage, at etniske minoritetskvinder i særlig grad er underrepræsenteret i det politiske liv i forhold til den andel, de udgør af befolkningen.

For at kunne fremkomme med forslag til, hvad der kan skabe en større grad af politisk deltagelse blandt etniske minoritetskvinder, er det væsentligt at se på, hvilke omstændigheder, der kan fremkalde politisk interesse, og navnlig hvilke omstændigheder, der må antages at hæmme udviklingen af en sådan interesse.

7.5.1. Information om det danske samfund

Det må antages, at jo højere grad af integration, der findes i det danske samfund, jo større er mulighederne for, at interessen for politisk engagement vil opstå hos etniske minoritetskvinder.⁵⁵

⁵³ Gregers Friisberg: Politik - dansk politik i en EU-ramme, Columbus, side 7

⁵⁴ Integrationsudvalgets betænkning: Integration, side 73

⁵⁵ Line Sterum, Flygtninges og indvandreres politiske deltagelse i Danmark, Institut for Statskundskab Aarhus Universitet 1992, side 28

Udvalget skal derfor anbefale, at det tillægges stor betydning, at flygtninge og indvandrere i integrationssammenhæng undervises i danske samfundsforhold, og at der eventuelt gives lejlighed til i undervisningsforløbet at møde mennesker, der er aktive i lokalpolitik, f.eks. i kommunalbestyrelser.

Udvalget finder endvidere, at disse informationer skal indgå i de eksisterende introduktionsprogrammer for nyankomne flygtninge og indvandrere.

På udvalgets seminar fremkom oplysninger om, at de etniske minoriteter manglede praktisk såvel som grundlæggende viden om deltagelse i det politiske arbejde i Danmark, bl.a. anførtes der at være stor usikkerhed vedrørende f.eks. reglerne for praktisk mødedeltagelse m.v., hvilket kunne skabe en følelse af utilstrækkelighed hos de etniske minoriteter.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at der udarbejdes en vejledning om dansk mødevirksomhed og politisk aktivitet på centralt, lokalt og græsrodsniveau på flere indvandrersprog. Publikationen kan indeholde såvel information af praktisk som af faglig karakter.

Holdninger til etniske minoritetskvindes deltagelse i politik kan virke som en barriere for etniske minoritetskvindes politiske deltagelse. Holdningerne kan være tilstede i den etniske minoritetskvindes nærmeste omgivelser (familien), og der kan være en oplevelse af en manglende parathed til at tage imod etniske minoritetskvinde i de formelle politiske institutioner.⁵⁶

Årsagerne til den manglende forståelse for etniske minoritetskvindes deltagelse i politik kan udspringe af dels kønsbestemte forventninger om adfærd uden for hjemmet, dels af en ren og skær uvidenhed om hvilken funktion politisk aktivitet har i det danske samfund.

Manglende kendskab til det dansk samfunds indretning og virkemåde kan således udgøre en ikke ubetydelig barriere i denne henseende.

Udvalget kan derfor anbefale en øget indsats for at nedbryde disse barrierer for etniske minoritetskvindes politiske deltagelse, f.eks. ved øget gensidig oplysning.

7.5.2. Ansparing til unge etniske minoritetskvindes og -pigers deltagelse i politiske aktiviteter.

De for udvalget foreliggende undersøgelser⁵⁷ peger på, at interesse for politisk arbejde bl.a. kan skabes i opvæksten ved ansparing til fagligt engagement inden for nogle bestemte områder.

Undersøgelserne viser endvidere, at visse identifikationsprocesser hvad angår

⁵⁶ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvindes deltagelse i politik

⁵⁷ Jf. afsnit 7.1.2.

f.eks. køn og etnisk identitet kan spille en væsentlig rolle for udviklingen af interesse for politisk deltagelse.

Udvalget har navnlig noteret sig, at undersøgelsesresultaterne tydeligt peger på, at der dels er forskel på danskeres og etniske minoriteters deltagelse i politiske aktiviteter, dels er forskel i etniske minoritetsmænds og -kvinders politiske deltagelse.

Der kan på den baggrund være særlig grund til at rette opmærksomhed på de vilkår, der gør sig gældende for piger og unge kvinder med etnisk minoritetsbaggrund.

Udvalget finder, at der er behov for en målrettet og langsigtet indsats for at få flere kvinder med etnisk minoritetsbaggrund til at deltage i det politiske liv.

Nogle undersøgelsesresultater peger på at skabe mulighed for deltagelse i daginstitution og ansættelse af tosproglige og flerkulturelle pædagoger til børn i førskolealderen, da børnene ofte passes af etniske minoritetsbedsteforældre i hjemmet med en betydelig tidsmæssig forskudt kontakt til samfundet i forhold til danske børn generelt.

Udvalget finder, at man ved at tilrettelægge bedre muligheder for at arbejde mere intensivt sprogligt og kulturelt med disse børn allerede i børnehaven, evt. med støtte fra en tosproget og flerkulturel medarbejder, der taler både barnets modersmål og dansk, vil kunne tiltrække flere etniske minoritetsbørn til dagpasningstilbudene og dermed søge at imødegå forsinkelser i disse børns sproglige udvikling og kendskab til dansk kultur.

For så vidt angår de unge etniske minoritetspiger er det udvalgets opfattelse, at der bør gøres en særlig indsats for at tilvejebringe betingelserne for, at de kan deltage i aktiviteter uden for hjemmet. Efter udvalgets opfattelse bør i den henseende myndighederne være opmærksomme på forældrenes holdninger, der eksempelvis ikke vil tillade, at pigerne deltager i lejrskole eller i klubber m.v., hvor der tillige er mænd/drenge til stede.

Det er efter udvalgets opfattelse i den forbindelse vigtigt, at man ikke anlægger en fordomsfuld holdning over for de etniske minoritetsforældres bekymringer, der ligger til grund for disse forbud, men søger at holde sig målet for øjet, nemlig at pigerne sikres at kunne deltage i aktiviteter i samfundet.

Udvalget skal derfor anbefale, at der tages hensyn til de etniske minoritetspigernes baggrund, når der sker planlægning af aktiviteter i forbindelse med skolen. Det bør sikres, at information om den særlige tilrettelæggelse af aktiviteterne når ud til de etniske minoritetsforældre, således at de etniske minoritetspiger gives

mulighed for at deltage i aktiviteter sammen med deres danske skolekammerater. Det er efter udvalgets opfattelse meget væsentligt at inddrage forældrene i denne opgave og dermed skabe forståelse for disses synspunkter.

Udvalget skal endvidere anbefale, at behovet og mulighederne for at tilbyde og ansætte støttende vejledere til etniske minoritetspiger i skolen undersøges.

Baggrunden herfor er, at der på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og deltagelse i politik fremkom oplysninger om, at de etniske minoritetspiger i høj grad manglede støtte og opbakning i hverdagen. Vejlederen vil endvidere kunne pålægges informationsopgaver med henblik på styrkelse af samarbejdet mellem skolen og etniske minoritetsforældre. Også i denne forbindelse må et samarbejde med de etniske minoritetsforældre sikres.

Udvalget anbefaler at yde støtte til og tilskynde de etniske minoritetspiger til at oprette klubber og foreninger på egne præmisser. Konkret kan det anbefales, at der ydes midler til startudgifter og stilles lokaler til rådighed for etniske minoritetspigens mødeaktivitet, evt. som led i et pilotprojekt. Dette kan også skabe bevidsthed om at gå ind i politisk arbejde i en større sammenhæng.

7.5.3. Støtte til etniske minoritetskvinders politiske deltagelse

Det er - som det fremkom på udvalgets seminar om de etniske minoritetskvinders deltagelse i politik - af meget stor betydning for den enkeltes forudsætninger for deltagelse i politik, at der er mulighed for deltagelse i mindre fora for at opnå forståelse for, hvad det vil sige at deltage i politik i Danmark.

Det er vigtigt, at indvandrere og flygtninge kan være sammen med ligestillede og diskutere deres livsvilkår. Dette skaber endvidere erfaringsmæssigt netværk også i det omgivende samfund, og udvalget finder at kunne anbefale, at man støtter ideen om stærkere netværksdannelse med henblik på udvikling af politisk bevidsthed blandt etniske minoritetskvinder.

Udvalget skal endvidere anbefale, at der skabes muligheder for at yde støtte til driften af både nye og allerede etablerede foreninger, som har til formål at udbrede kendskabet til etniske minoritetskvinders forhold. Denne støtte kan være i form af bidrag til sekretariatsbistand eller midler til konkrete projekter, konferencer, seminarer, udgivelse af publikationer m.v.

7.5.4. Repræsentationen af etniske minoritetskvinder i offentlige råd, nævn m.v.

Udvalget har overvejet, om der kunne være grundlag for at anbefale gennemførelse af en lov om etnisk kvotering til offentlige råd, udvalg om nævn på linie med loven om kønskvotering, jf. afsnit 7.3.3.7.

Udvalget har imidlertid, henset til at antallet af udlændinge i Danmark ved udgangen af 1997 udgjorde ca. 4,5%⁵⁸, fundet det tilstrækkeligt, at det fra centralt hold anbefales offentlige myndigheder at være opmærksom på repræsentationen af også flygtninge og indvandrere, herunder etniske minoritetskvinder, i offentlige råd, udvalg og nævn. Repræsentanterne kan eksempelvis udpeges af Rådet for Etniske Minoriteter.

7.5.5. Etniske minoritetskvinders tilknytning til arbejdsmarkedet

At tilknytningen til arbejdsmarkedet antages at udgøre en så væsentlig del af kvindernes indtog på den danske politiske scene, gør, at udvalget finder at måtte understrege vigtigheden af en indsats for at sikre uddannelse og arbejde til etniske minoritetskvinder, og navnlig til den unge generation af kvinder.

Undersøgelsesresultaterne peger endvidere på, at traditionelle familiemønstre, hvor kvindens rolle i familien primært anses at bestå i at tage sig af børn og husarbejde, ikke er befordrende for udviklingen af politisk interesse.

⁵⁸ Kilde: Danmarks Statistik, heraf ca. 2,3% fra Norden, Europa og Nordamerika

Kapitel 8

Etniske minoritetskvinder og medierne

8.1. Indledning

Kvindeudvalget har foruden de i kommissoriet fastlagte emner i relation til etniske minoritetskvinders retsstilling og integration ønsket at undersøge, hvorledes etniske minoritetskvinder fremtræder og præsenteres i de danske medier.

Når Kvindeudvalget har ønsket at behandle spørgsmålet i denne betænkning om integration, er det først og fremmest for at kunne fastslå, om der er en sammenhæng mellem fremstillingen af etniske minoritetskvinder i medierne og deres muligheder for integration i det danske samfund, og hvad der vil kunne gøres for at ændre situationer, hvor det kunne vise sig, at mediernes formidling af etniske minoritetskvinders forhold i mange tilfælde begrænser deres muligheder for integration.

Med medier forstås i dette kapitel både de trykte og de elektroniske medier.

Udvalget har afholdt seminar om etniske minoritetskvinder og medierne med henblik på at få problemstillingerne om relationen nærmere belyst. Et referat af seminaret er optrykt som bilag 12 til betænkningen.

Der er dog betydelig mere litteratur og forskning om etniske minoriteter og medierne, end tilfældet har været for de øvrige emner, som udvalget har behandlet i denne betænkning.

8.1.1. Kapitlets indhold

Indledningsvis vil der blive redegjort for forskellige opfattelser af relationen mellem etniske minoriteter og medierne.

Det beskrives, hvordan etniske minoriteter i almindelighed og etniske minoritetskvinder i særdeleshed ifølge flere undersøgelser fremtræder i medierne, herunder gennem den dokumentation, en række undersøgelser har tilvejebragt.

Dernæst vil mediernes retlige ansvar blive omtalt forholdsvis kort.

Afslutningsvis gennemgås udvalgets overvejelser og anbefalinger til, hvordan der kan ske ændringer i mediernes formidling af emner vedrørende etniske minoritetskvinder og deres livsforhold.

8.1.2. Baggrund

Spørgsmålet om etniske minoriteters relation til medierne - og øvrige minori-

tetsgrupper - har længe været genstand for interesse i udenlandsk medieforskning.

I bogen „Os og dem - gensidig tilpasning”¹, anføres det, at „vores opfattelse af virkeligheden kan lidt forenklet siges at hidrøre dels fra de personlige erfaringer, som vi får gennem omgang med omverdenen, dels fra den viden, som ikke er direkte personligt erfaret eller sanset, men er det generelle kendskab til verden, som ethvert samfund eller gruppe har om sig selv eller andre samfund. Danskernes kendskab til de fremmede kommer overvejende fra den sidstnævnte videnskilde. Som vi senere skal vende tilbage til, er det et mindretal af danskere, som har erhvervet kendskab til de fremmede gennem personlige kontakter. Vi ved også, at det generelle kendskab, som danskerne har til de fremmede, ikke først og fremmest består af dokumentation og „nøgne facts”. Undersøgelser har vist (Blum, 1986b; Körmendi, 1986a), at danskernes faktuelle viden om de fremmede her i landet, fx med hensyn til hvor mange, der er i Danmark, og med hensyn til indsigt i de andres kultur og sociale situation, er yderst begrænset.”

Det anføres endvidere om stereotyper angående etniske minoriteter at „en del af vores kendskab til de fremmede er forestillinger eller overdrevne generaliseringer om, hvad vi tror, de andre er. Det er forestillinger, som i større eller mindre udstrækning er aflejret af vores kultur. At inddеле omverden i kategorier, at hæfte etiketter på andre, at opbygge billeder af andre grupper og tillægge dem bestemte mere eller mindre negative egenskaber er antagelig et grundlæggende psykologisk behov for at finde ud af, hvem man selv er.(jf. fx Trankell, 1980, Kristiansen, 1988.) Men forenkledte forestillinger - stereotyper - om de andre kan have forskellig karakter. De kan være milde fremmedbilleder eller udtrykke intens uvilje - fjendebilleder. Forestillingerne kan lade sig korrigere gennem vores erfaringer, eller de kan være vanskelige at ændre.”²

Endvidere anføres det, at „hovedkilden til danskernes viden om de fremmede er massemedierne. I Blums holdningsundersøgelse angav halvdelen af de adspurgte således, at deres kendskab til indvandrere alene hidrørte fra tv, radio og aviser, mens 2/3 angav, at massemedierne var en af flere kilder til viden om de fremmede. I lyset heraf, og ikke mindst fordi den virkelighed, medierne afspejler, er redigeret og således kan medvirke til at skabe nye virkelighedsopfattelser, er det vitalt at opholde sig ved, hvordan de fremmede præsenteres i medierne, og hvilken betydning det har.”³

8.1.2.1. Hvordan fremstilles etniske minoritetskvinde i medierne?

Hovedresultatet af en undersøgelse af medierne og etniske minoriteter af Ole Hammer fra 1988⁴ er, at medierne allerede gennem deres stofvalg giver et skævt billede af indvandrerne. Undersøgelsen viste, at de fremmede i overvejende grad bliver fremstillet i en negativ eller problemorienteret sammenhæng. Således viste undersøgelsen at ikke mindre end 3/4 af det stof, som dagspressen bragte i

¹ Mai Heide Ottosen, Socialforskningsinstituttet 1993, side 44

² Ibid. side 44

³ Mai Heide Ottosen, Os og dem — gensidig tilpasning ? Socialforskningsinstituttet 1993, side 48 som henviser til Jacques Blum, Racisme på dansk, Samfundsfagnyt 1986b

⁴ pie Hammar: Sådan gør man en befolkningsgruppe synlig, i "Islam og muslimer i de danske medier", Århus Universitetsforlag 1988 side 101 ff.

undersøgelsesperioden enten var rets- eller kriminalstof (60%) eller stof om racisme (15%), mens f.eks. social- og arbejdsmarkedspolitiske emner kun i ringe omfang blev taget op.

Konklusionen i undersøgelsen er, at „det billede af indvandrere, medierne præsenterer læserne for, er fragmentarisk med ensidig fokus på problemer og kriminalitet. Som indbyggere med et privatliv og en dagligdag forbliver de usynlige”.

Nævnet for Etnisk Ligestilling har i 1997 udgivet en rapport med titlen "Medierne, minoriteterne og majoriteten - en undersøgelse af nyhedsmedier og den folkelige diskurs"⁵. Undersøgelsen bygger på dækningen af udlændingerelaterede emner i nyhedsudsendelserne i Danmarks Radio og TV2 over en 3-måneders periode.

Langt den overvejende del af indslagene i den givne periode handlede om asyl og indvandring samt om kriminalitet blandt udlændinge. Derimod bragtes der stort set ikke indslag om f.eks. kulturelle begivenheder og lignende, skønt der på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse var mange kulturelle aktiviteter på grund af Kulturbyåret.

Af racismerelaterede emner bragtes to historier: dels et jordansk ægtepar, som havde været bosat i Danmark i mange år, og som udtalte sig nedsættende om danskere og deres levevis, og dels en historie om en tidligere bokser af etnisk minoritetsoprindelse, der var dørmand på et diskotek og i den forbindelse var blevet dræbt.

I undersøgelsesperioden var der fem historier, hvor etniske minoritetskvinder fremstod som selvstændige aktører, dvs. at historien opstod på baggrund af deres handlinger eller situation.

Af disse var den såkaldte Chitra-sag⁶ den mest omtalte med massiv dækning i såvel den trykte presse som i radio og TV. Endvidere var der i undersøgelsesperioden 3 historier med etniske minoritetskvinder som passive aktører, dvs. historien omhandler en hovedbegivenhed, og de etniske minoritetskvinder indgår blot som et led i historien. Som eksempel kan nævnes et indslag om, at danske læger giver fødselshjælp til kvindelige asylansøgere, som har fået afslag på asyl, og er „gået under jorden”.

På udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og medierne⁷ refereredes endvidere til en undersøgelse foretaget i 1994 om pressens dækning af etniske minoritetskvinder over en 6 måneders periode. I alt blev der bragt 92 artikler, som fordelte sig på følgende måde:

22 artikler om enkeltpersoner (navnlig om Lubna Elahi)

⁵ Publikationens forfattere er Mustafa Hussain, Ferruh Yilmaz og Tim O'Connor

⁶ En ung tamilsk kvinde, som blev udsendt af landet efter afslag på asyl i Danmark

⁷ Filomenita Mongaya Høgsholm: "Indholdsanalyse af danske avisers dækning af etniske minoritetskvinder". Pilotundersøgelsens resultater blev fremlagt under to internationale kvindekonferencer: a) Nordisk Forum, Åbo, Finland, 25-26 august 1994; og b) "Migrant Women in Action", den første europæiske etniske minoritetskvindekonference, Aten, 1994.

18 artikler om etniske minoritetskvinder, som var ofre for vold

17 artikler om kulturelle begivenheder

16 artikler om asyl/flygtningekvinder

7 artikler om arbejdsløse kvinder

7 artikler om diverse projekter, som f.eks. tæppevævning

3 artikler om hvordan etniske minoritetskvinder oplever livet i Danmark

2 artikler om indvandrerkvinder som aktive mennesker, herunder indvandrerkvindeforeningen „Soldue“.

Det kunne på baggrund af undersøgelsen konkluderes, at de etniske minoritetskvinder spiller en mindre passiv rolle end tidligere, men at den generelle fremstilling dog stadig var karakteriseret ved stereotype og ofte negative vinkler.

8.1.2.2. Særligt om medierne og muslimske kvinder

Kriterierne for nyhedsdækning er i et vist omfang ensartede i den vestlige presse, og også nordiske undersøgelsesresultater kan pege på, at indvandrere og flygtninge ofte præsenteres som et problem og fremstilles i negative sammenhænge, dvs. i kontroversielle eller konfliktbetonede situationer.⁸ Også andre europæiske undersøgelser kan bekræfte mediernes tendens til at skildre de fremmede i sammenhænge med fokus på kriminalitet, problemer og konflikter.⁹

Med hensyn til spørgsmålet om mediernes fokus på islam anføres i „Os og dem - gensidig tilpasning“¹⁰, at „i øvrigt er det tankevækkende, at den sporadisk forekommende interesse [for dansk medieforskning] fortrinsvis har sat fokus på mediepræsentationen af islam og indvandrere og flygtninge med muslimsk baggrund. Man må spørge, om det er en afspejling af, at det især er muslimske indvandrere og flygtninge, der har mediernes bevågenhed, mens andre etniske minoriteter i Danmark, som f.eks. nordmænd og vietnamesere, er usynlige i mediebilledet?“¹¹

Endvidere anføres det, at „et andet konstant element i den europæiske forestillingsverden er, at muslimer altid har været „de andre“, som man har defineret sig i forhold til. Islam har altid fremstået som Europas negative spejlbillede og absolutte modsætning. I middelalderen, hvor kristendommen pr. definition var sand, blev islam defineret som falsk og Muhammed som djævlens værk... Fjendebilledet af islam er genopstået og har også fået en afsmittende effekt på de herboende indvandrere og flygtninge.“¹²

⁹ Mai Heide Ottosen, *Os og dem - gensidig tilpasning ?* Socialforskningsinstituttet 1993, side 53 som henviser til: Beretning fra Europa-parlamentet om racisme og fremmedhad, 1991

¹⁰ Ibid. side 50

¹¹ Mai Heide Ottosen, *Os og dem - gensidig tilpasning ?* Socialforskningsinstituttet 1993, side 50

¹² Ibid. side 46

Projektet „Indvandrerkvinder på tærsklen til Det Indre Marked“¹³ afholdt den 2. februar 1991 temadag om etniske minoritetskvinder og medierne. Journalist Nigahat Ahmed er citeret for bl.a. følgende udtalelse: „Begrebet „indvandrere“ er efterhånden blevet synonymt for forskellige tilflyttere fra de muslimske lande, uanset om vedkommende har en stærk islamisk tro og praktiserer religionens dogmer eller ej. .. Man kan sige det rent ud, at går man efter mediernes kriterier, så er den eneste måde, hvorpå man kan opnå indvandrerstatus i den brede offentlighed, at man kommer fra et muslimsk land eller i det mindste har en mørk hudfarve... mens indvandrergrupper fra den 3. verden i almindelighed, og muslimske indvandrere i særdeleshed, udsættes for hetz og primitiv propaganda i medierne, bliver indvandrerkvinder ofte brugt som materiale til fremstilling af en ideologisk hetz og for at cementere det fordomsfulde billede af disse indvandrergrupper i samfundet. Også når tonen er slået an til at beskytte de stakkels undertrykte kvinder fra deres mænds chauvinisme eller deres muslimske fædres autoritet, er netto-effekten af den slags formidling en forøget mistænkeliggørelse af de fremmede og deres kulturmønster....En anden måde, hvorpå medierne bevidst nedgør indvandrerkvinders livsværdier, er at undlade at berette om deres positive oplevelser, vel at mærke i et land, hvor der er overflod af kvindeblade og tidsskrifter. Disse kvinders selvtilid, autonomi og frihed forties i nyhedsformidlingen. Jeg har næppe læst om eller hørt om herboende kvinder fra den 3. verden eller muslimske lande, der har klaret sig godt i deres uddannelse, har gjort karriere eller har opnået succes både på hjemmefronten og på arbejdet trods de generelle vanskeligheder og den diskrimination, som er daglig kost for indvandrere i dagens Danmark... når der tales om indvandrerkvinder, er det som regel i forbindelse med konflikter, problemer, diskrimination, manglende vilje til at lære dansk, eller om mord, vold og individuelle tragedier...Den slags manipulation sætter indvandrerkvinder i en dobbelt tragisk situation. Først det at være kvinde og langt væk fra sin familie og slægtnings beskyttelse, og dernæst har hun det psykiske pres, at medierne gør hendes kultur ansvarlig for den tragiske situation. Der er ikke mangel på den slags historier i de danske medier, hvor indvandrerkvinders egen kulturbaggrund og livsmønster er gjort ansvarlig for deres undertrykkelse, og der lægges ikke mærke til under hvilket socialt og psykisk pres indvandrerfamilien oplever deres dagligdag i det fordomsfulde samfund.“

8.1.2.3. Hvorfor fremstilles etniske minoritetskvinder negativt i medierne?

Flere af de føromtalte undersøgelser viser, at journalistiske medarbejdere og dagbladene som sådan generelt havde positive holdninger til indvandrere og flygtninge. Forklaringen på dette tilsyneladende paradoks, at erklærede positive holdninger resulterer i et mediebillede, der efterlader et negativt indtryk - skal antagelig findes i forskellige faktorer, der hidrører fra medieinstitutionerne selv. Der peges bl.a. på, at indvandrere som egentligt stofområde har en lav journalistisk prioritet, de færreste dagblade har specialiserede medarbejdere på området, og de fleste journalister mangler indsigt og viden til at beskrive området nuanceret. Endvidere vil journalisten ofte være i en situation, hvor der mangler tid til en tilbundsående undersøgelse.¹⁴

¹³ Rapporten: Indvandrerkvinder på tærsklen til Det indre Marked, Women Immigrants' Network Denmark, oktober 1991

¹⁴ Mai Heide Ottosen, Os og dem - gensidig tilpasning? Socialforskningsinstituttet 1993, side 54 samt eksperter på udvalgets seminar om udenlandske kvinder og medierne

Andre undersøgelser¹⁵ har peget på, at en medvirkende forklaring formentlig skal søges i de principper, der er grundlæggende for nyhedsdækningen, dvs. hvornår indvandrer- og flygtningespørgsmål ud fra en såvel journalistisk nyhedsbetragtning som ud fra markedsføringsstrategier er interessante. Begivenheder med en høj grad af konflikt-potentiale har generelt høj nyhedsværdi. Dette forhold kan muligvis forklare mediernes fokusering på kultursammenstød, racisme, kriminalitet og dramatiske episoder. Dette indebærer imidlertid en oplagt risiko for, at konflikt-temaet fremstår som det indvandrertypiske for læseren/seeren.

I rapporten fra det førnævnte projekt¹⁶ er journalist Inger Abildgård citeret for udtalelsen, „at en avis er en fabrik, hvis råmateriale er virkeligheden eller de mange virkeligheder, som findes omkring os. Journalister bearbejder sammen med redaktionssekretærer, lay-out folk, tegnere m.fl. disse virkeligheder. Samtidig med denne bearbejdning produceres en ny virkelighed - avisens virkelighed er altså journalistens fortolkning af den omgivende virkelighed." Endvidere fortalte journalisten om „alt det materiale, som en avisredaktion modtager hver dag: pressemeddelelser, rapporter, betænkninger, foreningsblade og telegrammer osv. Tidligere var mængden af information en stille strøm, men den er nu svulmet op til et hav, som journalisterne er ved at drukne i. Derfor går meget af det journalistiske arbejde med at sortere og udvælge, hvad der skal i dagens avis. Disse valg sker både ud fra ubevidste og bevidste valg. Valgene påvirkes af journalistens eget temperament, af hendes erfaringer, fordomme, viden eller mangel på samme osv. Journalisten påvirkes også af f.eks. virksomheder til at få virksomhedens version af dens historie om dens produkt, eller hvad det nu kan være. Påvirkningerne sker bl.a. ved prøveproduktioner, middage, pressemøder, buffet osv. Man kan sige, at journalister er nogle af de første, der rammes af informationsforurening! Derfor er talen om objektiv journalistik en illusion. Til gengæld kan man tale om og også kræve en journalistik, der er fair og balanceret. På det bevidste plan arbejder journalister med et sæt udvælgelseskriterier, som er vokset frem gennem praksis i løbet af avisens historie. Hvordan udvælger journalister så deres nyheder? Ja, de spørger bl.a., hvad er det vigtigste, de skal fortælle folk i morgen? Journalister har forskellige emneområder, som de dækker ud fra egen baggrund samt ud fra avisens linje. Der findes 4 hovedkriterier for udvælgelse af morgendagens historier, nemlig:

1. sensation
2. identifikation
3. aktualitet
4. væsentlighed

Det første er sensationskriteriet, en begivenhed tages med, hvis den er usædvanlig, uventet og rummer elementer af uforudsigelighed. Det andet udvælgelses-kri-

¹⁵ Mai Heide Ottosen, Os og dem - gensidig tilpasning ? Socialforskningsinstituttet 1993, side 54, som henviser til: Hartmann og Husband, 1973 "The Mass Media and racial conflict", Constable, London.

¹⁶ Rapporten: Indvandrerkvinder på tærsklen til Det indre Marked, Women Immigrants' Network Denmark, oktober 1991, side 64

terium handler om identifikation - dvs. at læserne skal synes, at det kommer dem ved. Identifikation kan opnås ved at tage emner op, som er relevante for en stor gruppe af mennesker. Det være sig i miljøet, i kulturen eller i forhold til personer. Det tredje kriterium er aktualitet - gamle nyheder gider ingen læse! Således har en dramatisk ændring større nyhedsværdi end den rolige udvikling i en sag.

Det sidste udvælgelseskriterium er væsentlighed. En væsentlig nyhed eller historie er en informationsenhed, der er med til at ændre folks verdensbillede i en mere realistisk retning. Hvad betyder alt dette så for den, der vil have noget i avisen? Det betyder, at den, der kan formulere sig kort, konkret og klart, og kommer med en historie, der kan rubriceres under ét af de ovennævnte kriterier, har større chance for at komme i avisen end andre."

Journalist Gitte Meyer er i samme rapport¹⁷ citeret for udtalelsen „at komme igennem med sine budskaber eller nyheder skyldes ofte personlige forbindelser til pressefolk. Det er også nyttigt at have noget at „rasle med" - altså have noget, som også er relevant for andre end ens egen gruppe. Hvad skal indvandrerkvinderne så komme med? De skal komme med noget usædvanligt og væsentligt - f.eks. tvangsægteskaber. Indvandrerkvinder skal komme med deres mening om emnet og gå ind i diskussion om samlivsforhold og følelser. De skal med andre ord blande sig i eksisterende debatter og komme i medierne på den måde. Indvandrerstof prioriteres lavt i de fleste aviser, hvilket bl.a. giver sig udtryk i manglende medarbejdere med særligt kvalificeret kendskab til området. Et væld af andre stofområder har egne faglige journalistgrupper, men altså ikke indvandrerfeltet."

Det påpegedes endvidere, at situationen for minoritetskvinder er den samme som for alle mulige andre minoritets- og pressionsgrupper, der vil fortælle om deres forhold til pressen: „Medierne vælger ikke stof ud fra objektive, saglige kriterier. De, der ikke har et stort og dyrt propaganda-apparat, må kende nogle journalister personligt og få dem til at gå ind for sin sag. Om det er journalisten på kvindestoffet eller uddannelsesstoffet er lige meget. Desuden skal man have noget at sige - noget usædvanligt og konkret, og man bør nøje overveje, hvorfor man egentlig gerne vil i avisen."

Ifølge rapporten gav Gitte Meyer¹⁸ endvidere udtryk for, at ideen om, at indvandrerkvinderne skulle blive i stand til at bruge medierne, er naiv. Derimod mente Gitte Meyer, at ved en sej, stædig og tålmodig indsats kan det måske lade sig gøre at skabe en situation med en mindre håbløs dækning af stoffet. Hendes forslag til en strategi til at få opmærksomhed om indvandrerkvinder er: 1. at satse på indvandrerjournalistik som et fagligt speciale. Dette kunne gøres ved f.eks. at henvende sig til Danmarks Journalisthøjskole med idéen. 2. at satse på de personlige kontakter og 3. indvandrerkvinder skal lade være med „at stakle" sig selv, hvis de ikke vil misbruges. I stedet skal indvandrerkvinder prøve at bruge det flerkulturelle aspekt som en indfaldsvej: Danskerne får brug for at kunne omgås andre kulturer i de kommende år, hvis danskerne skal kunne hævde sig.

¹⁷ Ibid. side 66

¹⁸ Ibid. side 66

En anden faktor, som medvirker til at give begivenheder nyhedsværdi, er deres evne til at blive tolket ind i et allerede kendt mønster af eksisterende forestillinger, stereotyper og forventninger - medierne trækker på nogle indgroede forestillinger hos os om „de andre“, som i genkendelig form kan bifaldes af modtagerne.¹⁹

8.1.2.4. Konsekvenser af et negativt mediebillede

Spørgsmålet om, hvordan medierne påvirker folks meninger og holdninger, den såkaldte effektforskning, er en erkendt problematik inden for medieforskningen.

Opsummeres en række generelle og specielle medieanalyser²⁰ fremkommer det, at „i dag er det gængs teori, at medierne virker mere indirekte gennem deres dagsordenssættende funktion. Medierne foretager en selektion og prioritering af stofvalg i nyhedsdækningen. Derved får de ikke alene indflydelse på, hvilke problemstillinger og spørgsmål modtagerne anser for at være vigtige, men de får også i et vist omfang indflydelse på den måde, hvorpå disse spørgsmål diskuteres. Man antager også, at massemediernes dagsordenssættende funktion virker stærkest blandt det publikum, der kun har deres nyheder fra få kilder, mens grupper, der har flere videns- eller nyhedskilder - i dette tilfælde også personlige kontakter med de fremmede, - har bedre mulighed for at anfægte og korrigere den dagsorden, der sættes af medierne.“²¹

Det er meget vanskeligt at gøre rede for og måle, hvad konsekvenserne af et negativt mediebillede er for holdningsdannelserne på længere sigt. Flere forskere har imidlertid peget på risikoen for, at et formidlet virkelighedsbillede med overdrevent fokus på negativitet og konflikter kan gå hen og blive en selvopfyldende profeti, dvs. føre til øget fremmedhad i befolkningen.²²

I bogen „I syv sind“²³ anføres det, at „der har inden for medieforskningen længe været en intens interesse for, hvordan og hvor meget medierne påvirkede befolkningen. På baggrund af erfaringer fra Anden Verdenskrig frygtede mange, at massemediernes fortsatte udvikling ville reducere almindelige mennesker til hjælpeløse ofre for veltilrettelagte propaganda-kampagner fra den politiske elites side. I løbet af 1950'erne og 1960'erne nåede man imidlertid frem til den konklusion, at massemediernes indhold kun havde en „minimal effekt“ på læserne, lytterne eller seerne²⁴. Medierne bidrog almindeligvis (kun) til at forstærke folks holdninger - ikke til at ændre dem. Teorierne om mediernes minimale effekt blev afløst af teorien om mediernes dagsordenssættende funktion. Samtidig med, at man fortsat mente, at medierne ikke havde nogen videre betydning for folks holdninger, påviste man, at de havde stor betydning for folks politiske dagsorden. Påstanden var, at de problemer, massemediernes beskæftigede sig med, kunne genfindes i borgernes problemopfattelse....Medieforskerne erkender dog, at personlige erfaringer ofte vil øve større indflydelse end medierne på, hvad folk oplever som vigtigt. Medierne har derfor størst effekt på de områder, hvor almindeli-

¹⁹ Mai Heide Ottosen, *Os og dem - gensidig tilpasning ?* Socialforskningsinstituttet 1993, side 55

²⁰ Ibid. side 48

²¹ Ibid. side 49, som henviser til: Ole Tonsgaard 1989: *Flygtninge og indvandrere - et politisk spørgsmål, samt Udlændingelovgivningen i Danmark.*

²² Mai Heide Ottosen, *Os og dem - gensidig tilpasning ?* Socialforskningsinstituttet 1993, side 54

²³ Øystein Gaasholt og Lise Tøgeby: *I syv sind, Politica* 1996, side 153

²⁴ Ibid. side 154, som henviser til Joseph Klapper: *The Effects of Mass Communication* 1960

ge mennesker kun har begrænsede personlige erfaringer, som fx. udenrigspolitik, miljø og kriminalitet, mens den er svagere i forbindelse med forhold som arbejdsløshed, inflation og skat... I de seneste år er der imidlertid fremlagt en række undersøgelser, der går videre endnu og dokumenterer, at medierne også påvirker befolkningens holdninger og meninger.... Disse nye erkendelser bygger dels på laboratorieforsøg, dels på meget omfattende analyser af ændringerne i opinionen i USA. Konklusionen er, at selv om den enkelte nyhed eller den enkelte historie sjældent har nogen større effekt, kan den samlede effekt af et stort antal ensartede historier over en længere periode godt være stor. Til en vis grad bygger denne nye forskning videre på teorierne om mediernes dagsordenssættende funktion. Udgangspunktet er stadigvæk, at medierne kan øge folks opmærksomhed, men påstanden er altså videre, at de hermed bestemmer, hvad det er for overvejelser, der tages i anvendelse, når man fx skal vurdere præsidentens dygtighed eller tage stilling til politiske indgreb."

I bogen „I syv sind" er det undersøgt, hvor danskernes forestillinger om, hvordan indvandrere opfører sig, og om hvilke motiver de har for at komme til Danmark²⁵, kommer fra. Det er således undersøgt hvor mange mennesker, der møder indvandrere og flygtninge i hverdagen, og hvilken form denne kontakt har. Resultatet er, at 21% træffer indvandrere på en arbejdsplads eller et uddannelsessted, og 40% møder dem i nabolag, hvor de bor, mens omkring halvdelen overhovedet ikke møder indvandrere til daglig. Halvdelen af befolkningen har således ingen mulighed for at gøre personlige erfaringer.

Det er endvidere undersøgt, hvor stor kontakt befolkningen har med indvandrerne; om de taler med dem eller i øvrigt omgås dem. Kun få har forholdsvis hyppig kontakt. Mindre end 20% taler med en indvandrer så ofte som en enkelt gang om ugen. Det konkluderes bl.a., at „tilsyneladende lever de to befolkningsgrupper hver deres liv i det samme land. Kun på arbejdspladser med indvandrere har nogle en daglig kontakt."

Det kan også være væsentligt at se på indvandrerens kontakt med danskerne. Det anføres herom i bogen „Os og dem - gensidig tilpasning"²⁶, at „mens der ved hjælp af kvantitative undersøgelser er tilvejebragt et overbliksbillede af danskernes kontakt med de fremmede, foreligger der ikke på samme måde opgørelser, der belyser, hvor meget kontakt etniske minoriteter i Danmark har med majoritetsbefolkningen. For udvalgte voksne indvandrergrupper (tyrkere og pakistanere) findes observationer, som etnografer mv. har gjort gennem feltarbejde. Disse beskrivelser efterlader et indtryk, der samlet i en enkel form lyder: De voksne tyrkiske og pakistanske indvandreres kontakt med danskere er yderst begrænset."

Der henvises endvidere til kapitel 7, afsnit 7.4.4, for så vidt angår undersøgelsen „Unge indvandrere"²⁷ fra 1989, hvori konklusionen vedrørende unge indvandreres kontakt med danskere er, at denne kontakt er meget begrænset.

²⁵ Øystein Gaasholt og Lise Togeby: I syv sind, Politica 1995, side 64

²⁶ Mai Heide Ottosen, Os og dem - gensidig tilpasning ? Socialforskningsinstituttet 1993, side 98

²⁷ Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet, 1989

Både i forskningen om etniske relationer og i det praktiske sociale arbejde med socialt afvigende grupper er det en generel antagelse, at kontakt er en betydningsfuld faktor for integration.²⁸ „Gennem personlige kontakter lærer folk hinanden at kende, og det giver mulighed for, at fordomme, stereotype forestillinger og fejlagtige oplysninger om hinanden kan testes på virkeligheden. Dermed er der også skabt grundlag for, at man kan betragte hinanden med større nuancerigdom, forståelse og tolerance.“²⁹

Udvalget ønsker at fremhæve, at unge etniske minoritetsgrupper har taget flere initiativer til at udbrede kendskabet til etniske minoriteters forhold. Som eksempel kan nævnes ungdomsorganisationen "UNG-SAM", som har eksisteret siden august 1996, og som bl.a. har oprettet en anonym kriselinie for at rådgive unge fra etniske minoriteter og deres familier. Organisationen holder endvidere foredrag og samarbejder med Nørrebro Nærpoliti og Nørrebro bydel. Organisationen består af både danske unge og unge med etnisk minoritetsbaggrund.

8.2. Det retlige ansvar for mediernes virke

Pressen omtales i meget vid udstrækning som „den fjerde statsmagt“ som udtryk for dens betydning i et demokratisk samfund, og der kan næppe herske tvivl om, at medierne har en meget vigtig kontrolfunktion i et demokratisk samfund og dermed stor betydning for samfundslivet og dets udvikling.

8.2.1. Ytringsfriheden

Ytringsfriheden er hjemlet i grundlovens § 77. Om bestemmelsen henvises til kapitel 7, afsnit 7.3.2.1. Der er tale om ytringsfrihed i formel forstand, dvs. et censurforbud. Når det derimod gælder ytringsfriheden i materiel forstand, er der begrænsninger, dvs. forbud mod injurier, krænkelse af privatlivets fred, offentliggørelse af forsvarshemmeligheder o.lign. Hovedreglen er, at der alene kan sættes efterfølgende grænser for friheden til at offentliggøre meninger og oplysninger.

8.2.2. Foreløbige retsmidler - forbud og beslaglæggelse

Det er i en lang række domme fastslået, at der kan nedlægges forbud mod offentliggørelse af skrifter, der indeholder freds- eller ærekrænkelser eller krænkelse af rettigheder i henhold til konkurrence- eller ophavsretslovgivningen.³⁰

Reglerne om forbud findes i retsplejelovens §§ 641-653. Ifølge § 641 kan fogeden nedlægge forbud over for såvel private personer som over for repræsentanter for stat og kommune i disses egenskab af parter i private retsforhold. Ved forbudet gives pålæg om at undlade handlinger, som strider mod forbudsrekvisitens ret, og som pågældende derfor, selv uden forbudet, ville være uberettiget til at foretage. Overtrædelse af et fogedforbud er straffebelagt, jf. § 651.

Den, som har påstået et forbud nedlagt, skal inden 2 uger efter, at forbudet er

²⁸ Mai Heide Ottosen, Os og dem - gensidig tilpasning ? Socialforskningsinstituttet 1993, side 101, som henviser til: Eszter Körmendi, Os, og de andre, SFI, publikation 153

²⁹ Mai Heide Ottosen, Os og dem - gensidig tilpasning ? Socialforskningsinstituttet 1993, side 101

³⁰ Knud Aage Frøbert: Massemediernes frihed og ansvar, Dansk informationsret 1991 side 60

nedlagt, anlægge en justifikationssag mod den, som har fået forbud mod en bestemt handling, jf. §§ 648 og 643. Da det først under denne retssag kan afgøres, om et forbud er lovligt eller ulovligt, betegnes det et foreløbigt retsmiddel.

Der kan endvidere efter retsplejelovens kap. 75 b under visse nærmere betingelser foretages beslaglæggelse af 1) genstande, der antages at være af betydning som bevismidler, 2) genstande, der antages at burde konfiskeres, og 3) genstande, der ved en forbrydelse er fravendt en person, der har krav på at få dem tilbage. Beslutningen om beslaglæggelse træffes efter § 825 af retten, men politiet kan dog i uopsættelige tilfælde foretage en foreløbig beslaglæggelse. Dog kan beslaglæggelse af trykt skrift, i anledning af hvis indhold ansvar skal gøres gældende, kun ske efter retskendelse. Det antages i juridisk teori³¹, at bestemmelsen finder analog anvendelse på radio- fjersynsoptagelser, pressefotografers film m.v.

Som eksempel kan nævnes, at DNSB's (Dansk Nationalsocialistisk Bevægelse) ytringsfrihed ikke forudgående kan afskæres ved at nægte bevilling af sendetil-ladelse til lokalradio, men at bevægelsen efterfølgende må stå til ansvar efter gældende lovgivning for udsendelsernes indhold.

8.2.3. Straffeloven - freds- og ærekrænkelser (injurier) - „racismeparagraffen“

De mest betydningsfulde grænser for informationsfriheden er straffelovens bestemmelser om krænkelser af privatlivets fred og om æresfornærmelser (freds- og ærekrænkelser).

De gældende bestemmelser om privatlivets fred og ærekrænkelser findes i straffelovens §§ 263, 264, 264 a-d og 267-275a.

Endvidere fastsætter straffelovens § 266 b („racismeparagraffen“) en indholds-mæssig grænse for, hvad der ansvarsfrit kan ytres.

Efter bestemmelsen kan den, „der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhanes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse eller tro“, straffes. I praksis antages bestemmelsen af hensyn til ytringsfriheden at skulle fortolkes snævert.

Det følger af artikel 9 i FN's racediskriminationskonvention, at Danmark er forpligtet til løbende at aflægge rapporter til den komité, der overvåger, at konventionens forpligtelser overholdes.³² De danske rapporter indeholder bl.a. korte beskrivelser af retsafgørelser vedrørende overtrædelse af straffelovens § 266 b. En sag, hvor straffelovens § 266 b har været anvendt, er eksempelvis „Læserbre-vssagen“³³, hvor en kommunalpolitiker blev idømt dagbøder for i et læserbrev at have overtrådt straffelovens § 266 b.

³¹ Ibid. side 59

³² Niels-Erik Hansen: Beskyttelse mod racisme, Det Danske Center for Menneskerettigheder 1994, side 18

³³ UFR, 1980, 465

Den dømte havde deltaget i en debat om boligbyggeri i kommunen. Med henvisning til forholdene i Ishøj mente han, at der var fyldt op med fremmedarbejdere med deres mange børn, bedsteforældre m.m. Dette blev skarpt kritiseret, og som svar på kritikken skrev han følgende i et læserbrev:

„Du beskylder mig for at nære foragt for visse befolkningsgrupper. Jeg kan forsikre dig for, at jeg ikke kender forskel på en jord- og betonarbejder og en generaldirektør, og jeg ønsker heller ikke at forfølge fremmedarbejderne, men jeg må indrømme, at jeg gerne så, at de rejste til deres eget land, fremfor at misbruge vort socialsystem, og ved siden af ødelægge vore unge med salg af narkotika for egen vinding.”

Landsretten fandt, at „udsagnet om, at fremmedarbejdere ødelægger vore unge ved salg af narkotika for egen vinding, indeholder en generel beskyldning for et i almindeligt omdømme så groft dadelværdigt forhold, at udsagnet måtte anses for en efter straffelovens § 266 b strafbar forhånelse.”

Landsretten fandt ikke, at sigtelsen om misbrug af socialsystemet var strafbar.

I „Riesmann-sagerne”³⁴ dømtes et medlem af Fremskridtspartiet for overtrædelse af straffelovens § 266 b i forbindelse et debatindlæg i en avis, hvor indvandre-re blev omtalt groft nedsættende.

Riesmann fulgte udtalelsen op i et interview i en lokal avis med yderligere meget nedsættende udtalelser.

Landsretten udtalte, at ytringerne måtte bedømmes i deres helhed, og fandt efter deres form og indhold, at de måtte anses for forhånende og nedværdigende, og Riesmann blev straffet med dagbøder.

I „Grønjakkesagen”³⁵ havde Højesteret lejlighed til at tage stilling til straffelovens § 266 b. Sagen tog udgangspunkt i en gruppe „grønjakker”, der blev kendt i 1985 på baggrund af to avisartikler. En journalist fra Danmarks Radio lavede et interview med tre medlemmer af gruppen, som blev bragt i DR's søndagsavis, hvori medlemmerne udtalte sig stærkt nedsættende om sorte mennesker.

Højesterets flertal dømte som byretten og landsretten journalisten og redaktøren, idet „der [ikk] i denne sag foreligger sådanne hensyn til ytringsfriheden om emner og episoder af almen interesse, at de over for hensynet til beskyttelsen mod racediskrimination kan føre til, at de tiltalte alligevel frifindes”.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har senere afsagt dom om³⁶, at Højesterets dom over journalisten og redaktøren er en krænkelse af disses ytringsfrihed (artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention).

³⁴ En dom er gengivet i UfR, 1980, 1065 VLR

³⁵ UfR, 89, 399 H

³⁶ Dom afsagt den 23. september 1994 sag nr. 36/1993/431/510

Domstolen fandt, at det udgjorde en krænkelse af en journalists ytringsfrihed i henhold til artikel 10, at den pågældende var blevet idømt en straf af 5 dagbøder af 200 kr. for at have optaget og senere redigeret et interview med 3 unge mænd, som senere blev bragt i „Søndagsavisen“ på Danmarks Radio, hvori disse fremsatte racistiske udtalelser, som var nedværdigende og forhånende, idet domfældelsen af journalisten ikke var nødvendigt i et demokratisk samfund.

Menneskerettighedsdomstolen bemærkede i dommen, at nyhedsformidling baseret på interviews udgør et af pressens vigtigste midler til at udfylde sin vigtige rolle som „vagthund“, og da det ville medføre store begrænsninger i pressens mulighed for at bidrage til den offentlige debat at straffe en journalist for dennes medvirken til udbredelse af udtalelser, som en anden person var fremkommet med under et interview, ville noget sådant kun være acceptabelt, hvis særligt tungtvejende grunde talte herfor.

Ekstrabladets kampagne „De fremmede“ i foråret 1997 gav anledning til, at Nævnet for Etnisk Ligestilling henvendte sig til Pressenævnet, idet Nævnet for Etnisk Ligestilling fandt, at den form, som bladet benyttede sig af, ville skade integrationen af etniske minoriteter i Danmark og skabe en fjendtlig indstilling til etniske minoriteter blandt danskere.

Pressenævnet fandt imidlertid, at det faldt uden for forudsætningerne for Pressenævnets virke at afgive generelle vurderinger af massemedierne. Pressenævnet angav, at man alene kunne tage stilling til massemediernes indhold og handlemåde i relation til klager over konkrete artikler, udsendelser el. lign, hvor klagen indgives af nogen, der har retlig interesse i at klage.

Folketingsmedlem Tom Behnkes udtalelser i efteråret 1997 om særlige foranstaltninger (faldskærme) i forbindelse med udsendelse af afviste somaliske asylansøgere ses endvidere ikke at have givet anledning til anmeldelse til politimyndighed eller andet.

8.2.4. Medieansvarsloven

Uden for straffeloven findes bestemmelser om begrænsninger i ytringsfriheden, som er af betydning for mediernes behandling af udlændinge, i medieansvarsloven.

Ansvarsreglerne i medieansvarsloven omfatter kun visse massemedier. Massemedier betegner de midler, hvormed massekommunikationen foregår, dvs. dels trykte medier som aviser, ugeblade, tidsskrifter, bøger, plakater, dels film og grammofoonplader, og dels de elektroniske medier som radio og fjernsyn.

Medieansvarsloven omfatter dog ikke sådanne massemedier som bøger, grammofoonplader, spillefilm mv.

Medieansvarsloven hjemler i lighed med mange fremmede retsforfatninger et særligt ansvarssystem, der i betydeligt omfang afviger fra de principper, hvorpå den almindelige strafferet og erstatningsret bygger. Det presseretlige ansvarssystem i medieansvarsloven afviger på væsentlige punkter fra de principper, der kan betegnes som dansk rets almindelige ansvarsregler.

For en artikel i et periodisk skrift og for en udsendelse i radio/fjernsyn kan normalt kun to personer drages til ansvar: for artiklens vedkommende forfatteren og bladets redaktør, for udsendelsens vedkommende den, der har fremsat en retsstridig ytring, og radio- eller fjernsynsstationens redaktør. Andre medvirkende går fri for ansvar.³⁷

For både artiklens og ytringens vedkommende gælder det, at redaktøren som udgangspunkt kun er ansvarlig, hvis artiklen eller ytringens ophavsmand er anonym; her gælder, at redaktøren er ansvarlig for indholdet, selvom han hverken har handlet forsætligt eller uagtsomt.

I medieansvarsloven sondres mellem formelle og materielle pressedelikter. De formelle overtrædelser knytter sig til overtrædelser af ordensforskrifter som fx bestemmelsen om, at ethvert indenlandsk periodisk skrift skal være forsynet med påskrift om, hvem der er skriftets ansvarshavende redaktør.³⁸ Materielt pressedelikt bruges som betegnelse for de lovovertrædelser, der omfattes af de særlige ansvarsregler i medieansvarslovens kapitel 3 (strafansvar) og kapitel 4 (erstatningsansvar).

Medieansvarsloven har sammenhæng med straffeloven på den måde, at der kun er tale om en strafbar lovovertrædelse for et massemedie som omtalt i medieansvarslovens § 1, nr. 1-3, hvis en af straffelovens forbudsbestemmelser (eller undtagelsesvis en strafbestemmelse i særlovgivningen) er overtrådt. Medieansvarslovens fastsætter altså i hovedsagen regler for, hvem et ansvar kan pålægges.

Medieansvarslovens kapitel 4 om erstatningsansvar tager på samme måde som bestemmelser om strafansvaret kun sigte på at fastlægge kredsen af personer, der kan pålægges ansvar, altså en regulering af ansvarets placering. For så vidt angår ansvarsgrundlaget henholder medieansvarsloven sig til dansk rets almindelige regler. Medieansvarslovens § 29 fastslår således, at erstatningsansvar for indholdet af et indenlandsk periodisk tidsskrift påhviler dem, der efter reglerne om strafansvar i lovens §§ 9-15, og 25 og 27 kan ifalde strafansvar. Henvisningen til lovens bestemmelser om strafansvar skal forstås på den måde, at kredsen af ansvarssubjekter er den samme ved erstatningsansvaret som ved strafansvaret. Dette betyder ikke, at kun strafbare handlinger kan medføre erstatningsansvar: erstatning kan kræves, hvis dansk rets almindelige erstatningsbetingelser er opfyldte.

³⁷ Knud Aage Frøbert: Massemediernes frihed og ansvar, Dansk informationsret 1991 side 132

³⁸ Medieansvarslovens § 3, stk. 3

Medieansvarsloven indeholder endvidere bestemmelser om presseetik, om genmæle og om Pressenævnet.

I følge medieansvarslovens § 34 skal massemediernes indhold og handlemåde være i overensstemmelse med god presseskik. Bestemmelsens stk. 2 og stk. 3 giver regler for indgivelse af klager over påstået tilsidesættelse af bestemmelsens stk. 1. Loven giver således ikke detaljerede regler for begrebet god presseskik, men de vejledende regler er grundlaget for Pressenævnets virke. De vejledende regler angår både mediernes indhold og handlemåde.

I de nugældende regler hedder det således bl.a.: „Sikringen af ytringsfriheden i Danmark står i nøje forbindelse med massemediernes frie adgang til at indsamle informationer og nyheder og til at offentliggøre dem så korrekt som muligt. Den frie kommentar er en del af ytringsfrihedens udøvelse. Under varetagelse af disse opgaver bør massemediernes anerkende hensynet til den enkelte borgers krav på respekt for den personlige integritet og privatlivets fred og til behovet for beskyttelse mod ubeføjet krænkelse.”

Reglernes indhold relaterer sig til

- 1) korrekte meddelelser,
- 2) adfærd i strid med god presseskik og
- 3) retsreportage.

I forbindelse med sidstnævnte kategori om retsreportage bør det bl.a. undgås „at nævne personers slægtsforhold, stilling, race, nationalitet, trosbekendelse eller organisationsforhold, medmindre dette direkte har med sagen at gøre.”³⁹

Der gives efter medieansvarslovens § 36 en krænkert part lejlighed til at få korrigeret oplysninger i en sag, der har været omtalt i et massemedie. For at have krav på genmæle skal følgende betingelser være opfyldte:

- 1) oplysningerne skal være af faktisk karakter,
- 2) de bragte oplysninger skal være forkerte,
- 3) oplysningerne skal indebære en risiko for, at klageren kan lide en økonomisk eller anden skade af betydning (skaden behøver ikke være konkret) og
- 4) indholdet af det genmæle, der ønskes bragt, skal være begrænset til faktiske oplysninger.

³⁹ Pressenævnets Årsberetning 1996 side 128: Vejledende regler for god presseskik, pkt. C, nr. 4

Hvis massemediet giver afslag på genmæle, kan dette afslag indbringes for Pressenævnet inden for en klagefrist af 4 uger.

Pressenævnet er oprettet i henhold til medieansvarsloven. Pressenævnet er et uafhængigt offentligt navn, der behandler klager over pressen, dvs. massemedierne. Pressenævnet består af 8 medlemmer. Ved behandlingen af en sag medvirker 4 medlemmer: En jurist (formanden), en journalist, en redaktør og en repræsentant for offentligheden.

Pressenævnet kan ikke idømme straf, erstatning eller på anden måde sikre økonomisk kompensation. I sager om god presseskik kan Pressenævnet udtale kritik over for massemediet. I sager om genmæle kan Pressenævnet endvidere pålægge massemediet at offentliggøre genmælet. I begge typer af sager kan Pressenævnet desuden pålægge mediet at offentliggøre hele nævntes afgørelse eller en del af den.

8.2.5. Statsministerens medieudvalg

Medieudvalget, som blev nedsat af statsministeren den 23. marts 1994, fik til opgave at undersøge og overveje „tilrettelæggelsen af en fremtidig mediepolitik, der bygger på informations- og ytringsfrihed, sikrer spredning, mangfoldighed og alsidighed i nyhedsformidlingen og giver de bedst mulige rammer for et kvalitetspræget medieudbud."

Medieudvalget har udgivet i alt 4 betænkninger: Betænkning om journalistisk efter- og videreuddannelse⁴⁰, Betænkning om de elektroniske medier⁴¹, Betænkning om børn- og unges brug af massemedier⁴² og endelig Betænkning om medierne i demokratiet⁴³.

Der er ikke særligt fokuseret på etniske minoriteters forhold i betænkningerne.

8.3. Overvejelser og anbefalinger

Udvalget finder med udgangspunkt i de gennemgåede undersøgelser at kunne lægge til grund, at den generelle medieformidling vedrørende udlændinge og etniske minoritetskvinder i vid udstrækning er unuanceret, og at dette kan have betydning for integrationen af etniske minoritetskvinder, dvs. konsekvenser, som medvirker til at marginalisere udlændinge og etniske minoritetskvinder.

Udvalget kan med beklagelse konstatere, at etniske minoritetskvinder sjældent kommer aktivt til orde i medierne, men hyppigt fremstår og skildres i passive, ofte negative roller i forbindelse med omtale af f.eks. volds-, udlændinge- og børnebortførelsessager.

Udover et problem med kvalitet i forbindelse med mediernes omtale af etniske minoritetskvinder gælder, at etniske minoritetskvinder nærmest er usynlige i medierne⁴⁴ som aktive debattører og producenter af og deltagere i mediestof.

⁴⁰ Betænkning nr. 1294

⁴¹ Betænkning nr. 1300

⁴² Betænkning nr. 1311

⁴³ Betænkning nr. 1320

⁴⁴ Kilde: Ekspert på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og medierne

8.3.1. Årsager til negativ medieformidling vedrørende etniske minoritetskvinder

Udvalget må konstatere, at årsagerne til, at medieformidlingen vedrørende etniske minoritetskvinder - som af langt de fleste kilder, som udvalget har konsulteret⁴⁵, opleves som ikke givende et retvisende billede af etniske minoritetskvinder og deres livsforhold - er mangeartede og komplicerede.

Der kan således være tale om, at mediernes nyhedsformidling har en generel indgangsvinkel, der fokuserer på problem- og konfliktorienteret stof.

Der kan endvidere være tale om, at de journalister, der arbejder med stoffet, ikke er tilstrækkelig kyndige eller grundige og tager udgangspunkt i nogle allerede lancerede stereotype forestillinger om etniske minoritetskvinder på en sådan måde, at modtagerne efterhånden må sidde tilbage med det indtryk, at mediebilledet af etniske minoritetskvinder er en fyldestgørende skildring af etniske minoritetskvinders forhold.

Der kan endelig være tale om, at etniske minoritetskvinder ikke i tilstrækkeligt omfang - som andre minoritets- og pressionsgrupper tillige kan være henvist til - bruger de betingelser, der gælder for mediernes virke til effektivt at komme igennem med deres budskaber.

8.3.2. Virkningen af negativ medieformidling vedrørende etniske minoritetskvinder

Efter udvalgets opfattelse giver de unuancerede billeder af etniske minoritetskvinder og udlændinge i almindelighed, som gengives i medierne, anledning til bekymring - ikke mindst fordi nyere medieforskning peger i retning af, at mediernes valg af stof har en indflydelse på holdningsdannelsen i samfundet, og at de indtryk, som den danske befolkning som modtagere får af etniske minoritetskvinder, må antages at have negativ indflydelse på indstillingen til etniske minoritetskvinder som ressourcepersoner i samfundet.

Udvalget finder således, at gentagen omtale af enkelthistorier i medierne, hvor etniske minoritetskvinder er involveret i konfliktfyldte situationer - selv om der er tale om en korrekt og velbegrundet gengivelse - kan indebære, at der i det omgivende samfund sker en generalisering, og at etniske minoritetskvinder generelt opleves som en svag og marginaliseret gruppe.

Holdningen til etniske minoritetskvinder har væsentlig betydning for deres muligheder for at blive optaget i samfundet på lige fod med andre borgere inden for en række samfundsområder, herunder ikke mindst på arbejdsmarkedet, jf. kapitel 6.

Usynliggørelsen og den næsten udelukkende negative eller medlidende omtale af

⁴⁵ Kilde: Ekspertes på udvalgets seminar om etniske minoritetskvinder og medierne

etniske minoritetskvinder i medierne kan føre til, at der gives et skævt billede af befolkningssammensætningen, og at det øvrige samfund oplever etniske minoritetskvinder som en gruppe, der er sat uden for det almindelige samfundsliv. Etniske minoritetskvinder kan komme til at fremstå meget negativt for dem, der ikke har andre informationskilder til etniske minoritetskvinder end mediernes udlægninger af disses livsforhold.

De etniske minoritetskvinder, der ikke har andre informationskilder, danner sig tillige via medierne et indtryk af, hvordan de opfattes af det omgivende samfund. Dette kan føre til, at kontakten mellem den danske befolkning og de etniske minoritetskvinder begrænses yderligere: De færreste på begge sider får muligheder for at få deres opfattelser korrigeret gennem personlige erfaringer. De gensidige opfattelser af, hvordan „de andre“ opfatter „os“, giver ikke grobund for positive kontaktforsøg mellem flygtninge og indvandrere og den danske befolkning. Resultatet kan blive en fastlåst situation, hvor der skabes øget afstand og mistillid.

Efter udvalgets opfattelse vil det derfor være meget vigtigt at skabe betingelserne for yderligere kontakt mellem danskere og etniske minoriteter.

Undersøgelsesresultaterne, som er gengivet i dette kapitel, tyder på, at denne kontakt er meget begrænset. Når spørgsmålet har betydning, er det ikke mindst fordi, at den generelt negative fremstilling af indvandrere, som medierne overvejende formidler, oftest er den eneste informationskilde for danskere til viden om etniske minoriteter.

8.3.3. Etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet

De etniske minoriteters marginalisering i forhold til arbejdsmarkedet kan efter udvalgets opfattelse i et vist omfang skyldes mediernes behandling af etniske minoriteter og den holdningsdannelse i befolkningen, der kan være en følge heraf.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at tiltagene til at få etniske minoritetskvinder integreret på arbejdsmarkedet gives meget høj prioritet, idet der på arbejdsmarkedet er gode muligheder for at opnå øget social integration.

8.3.4. Uddannelses tilbud til journalister, herunder særlige forberedelseskurser for etniske minoriteter til journalistuddannelsen

Udvalget kan endvidere anbefale, at etniske minoriteters forhold gøres til et særligt modul på journalistuddannelsen med henblik på at sikre et højere fagligt niveau af medieformidlingen vedrørende udlændinge i almindelighed.

Der bør endvidere tilbydes efter- og videreuddannelseskurser til journalister inden for områder, der vedrører etniske minoriteter,⁴⁶ og journalister bør i større

⁴⁶ "Den journalistiske Efteruddannelse" under Danske Dagblades Forening og Dansk Journalistforbund er den største udbyder af efteruddannelse til journalister i Danmark. I kursusprogrammet for foråret 1998 er ikke udbudt kurser vedrørende etniske minoriteters forhold

udstrækning gøre brug af relevante udenlandske journalister ved søgning af baggrundsinformation m.v.⁴⁷

Med udgangspunkt i udtalelser på udvalgets ekspertseminar bør det efter udvalgets opfattelse overvejes at oprette særlige forberedelseskurser til journalistuddannelsen for etniske minoriteter med henblik på, at deres muligheder for at bestå optagelsesprøven til journalistuddannelsen forbedres. Udvalget finder ikke at kunne anbefale deciderede særregler for etniske minoriteters optagelse på journalistuddannelsen under henvisning til den risiko for „klasse-inddeling“ af journalister, der kan blive en følge af sådanne særregler. Det er efter udvalgets opfattelse væsentligt, at etniske minoriteter, som uddannes til journalister, har en høj faglig standard.

Undervisningsministeriet fraråder, at der etableres et statsligt tilbud med henblik på forberedelse til optagelsesprøven til journalistuddannelsen. Efter Undervisningsministeriets opfattelse vil dette kunne virke diskriminerende over for andre ansøgere, og i øvrigt giver sådanne kurser ingen garanti for optagelse. Undervisningsministeriet gør opmærksom på, at der hidtil har været meget stor interesse og opmærksomhed om optagelse til netop denne uddannelse, idet der melder sig langt flere ansøgere, end der er pladser. Til optagelsesprøven i 1997 meldte sig 1311, og kun ca. 250 blev optaget.

8.3.5. Positiv synliggørelse af etniske minoritetskvinder i medierne

Der er endvidere efter udvalgets opfattelse behov for en støtte og synliggørelse af etniske minoritetskvinder i medierne - dels som producenter af mediestof og dels som aktive debattører, sådan at man også opnår positive historier om etniske minoritetskvinders livsforhold i medierne. De etniske minoritetskvinder må blive mere bevidste om og bedre til at tage ordet aktivt og til at benytte sig af de vilkår, der gælder for mediernes virke, som tillige andre minoritets- og pressionsgrupper må benytte sig af. Der må i højere grad gøres en indsats for at nuancere billedet af etniske minoritetskvinder.

Udvalget finder det dog vigtigt i den forbindelse at understrege, at det må tilstræbes, at de reelle problemer, som etniske minoritetskvinder kan have, bliver omtalt og diskuteret i medierne. Man bør efter udvalgets opfattelse undgå, at medierne af „frygt“ for at komme til at gengive de nævnte stereotype forestillinger undlader at omtale de problemer, som etniske minoritetskvinder kan have. Der er meget, der tyder på, at etniske minoritetskvinder har en stigende grad af problemer, jf. f.eks. den stigende andel af etniske minoritetskvinder på kvindekrisecentre,⁴⁸ og grupper af etniske minoritetskvinders arbejdsløshedsandel m.v.

8.3.6. Støtte til etniske minoritetskvinders medieproducerende virksomhed

Udvalget finder, at det tillige kræver en aktiv indsats i indvandremiljøet i Danmark at forbedre kendskabet til etniske minoritetskvinders forhold.

⁴⁷ International Press Center henviser efter anmodning til herboende relevante udenlandske journalister

⁴⁸ Statistik fra f.eks. Kvindekrisecentret Dannerhuset viser en stigning i antallet af udenlandske kvinder fra 7,3% i 1982 til 50,0% i 1996

Udvalget finder i den forbindelse anledning til at bemærke, at der i landet er mange aktive etniske minoritetskvinder, som på græsrods- og lokalpolitisk niveau gør en stor indsats for at forbedre forholdene for etniske minoritetskvinder, herunder ved udgivelse af tidsskrifter m.v. Et eksempel er indvandrerkvindeforeningen „Soldue“, som bl.a. udgiver et tidsskrift af samme navn om og af kvinder med flerkulturel baggrund. Foreningen har eksisteret i mange år, og repræsentanter fra foreningen deltager i etniske minoritets- og kvindepolitiske aktiviteter i ind- og udland.

En væsentlig forudsætning for at etablerede foreninger kan fortsætte deres medieproducerende arbejde er imidlertid, at de sikres de fornødne midler til udgivelse af tidsskrifter og til anden medieproducerende virksomhed.

Udvalget finder endvidere, at det vil være vigtigt at skabe mulighed for, at etniske minoritetskvinder på egne præmisser kan arbejde med formidling og information vedrørende etniske minoritetskvinders forhold, f.eks. i boligkvarterer, i form af udgivelse af pjecer og produktion af TV.

8.3.7. Indstiftelse af mediepris

Med henblik på at fremme og fastholde incitamentet til at engagere sig i etniske minoritetskvinders forhold samt sikre en kontinuerlig opmærksomhed på medieformidlingen vedrørende etniske minoritetskvinder anbefaler udvalget endvidere, at der indstiftes en pris, som på årlig basis tildeles en person/tidsskrift/produktionsselskab el.lign., som i særlig grad har formået at synliggøre etniske minoritetskvinders livsforhold fra en anden vinkel end den traditionelle.

Kapitel 9

Udvalgets internationale høring

9.1. Indledning

Udvalget har foretaget en høring af en række andre europæiske lande for at søge oplyst, hvilke erfaringer man i disse lande har angående integration af etniske minoritetskvinder.

Landene er Sverige, Norge, Finland, Holland, England og Tyskland. Udvalgets høringsskrivelse er optrykt som bilag 13.

Udvalget har fortrinsvis udbedt sig oplysninger om de forskellige landes erfaringer med etniske minoritetskvinder inden for de områder, som er omfattet af udvalgets kommissorium: social- og sundhedsvæsenet, uddannelse og undervisning i det nye sprog, arbejdsmarkedet, deltagelse i det politiske liv og medierne.

Udvalget har modtaget høringssvar fra Tyskland, Holland, Finland og Norge. Det fremgår af de modtagne høringssvar, at landene har haft vanskeligt ved at besvare de detaljerede spørgsmål fyldestgørende, hvilket kan skyldes, at spørgsmålene ikke begrænsede sig til at angå et enkelt ministerielt område i de pågældende lande.

Nogle svar er derfor karakteriseret ved at være kortfattet besvaret. Andre er besvaret ved hjælp af pjecer og andet i forvejen udarbejdet materiale.

Nedenfor følger et sammendrag af de enkelte landes svar.

9.2. Social- og sundhedsvæsenet

9.2.1. Tyskland

Der foreligger ikke tyske undersøgelser af etniske minoritetskvinders anvendelse af læger i Tyskland, men der er foretaget en undersøgelse af ældre etniske minoriteters anvendelse af læger (fra 55 år).

Undersøgelsen viste, at ældre etniske minoriteter føler sig mere syge end den tyske befolkning generelt. Undersøgelsen viste også, at 36% af de ældre etniske minoriteter havde mere end 10 lægebesøg inden for det sidste halve år.

På enkelte hospitaler i Tyskland er der oprettet specielle tilbud til patienter med etnisk minoritetsbaggrund - men ikke specielt til kvinder. Disse tilbud er oprettet efter initiativ af de pågældende hospitalers ansvarlige læger.

Af hensyn til de etniske minoritetspatienter har man i Tyskland oversat flere af de brochurer, der findes på sundhedsområdet, til forskellige fremmedsprog.

Der er desuden blevet udformet en brochure til brug for lægestanden, når de skal varetage omskærne pigers og kvinders tarv.

Der findes ikke på medicinstudiet i Tyskland specielle kurser, der inddrager behandlingen af etniske minoritetskvinder. Der findes dog generelle fag om „omgangen med patienter“, hvori behandlingen af etniske minoritetskvinder kan indgå som et tema.

Endvidere er der i Hannover oprettet et kontor, der dels formidler kulturspecifik fagviden til medarbejdere i sundheds-, social- og justitsvæsenet, dels hjælper rådgørende fra etniske minoriteter med deres problemer med det tyske sundhedsvæsen og med deres søgen efter fremmedsprogede læger, psykoterapeuter og egnede selvhjælpsgrupper.

9.2.2. Norge

En norsk organisation (FAFO) foretog i 1995 en undersøgelse af levevilkårene blandt flygtninge, der var kommet til Norge i 1988 og 1989. Undersøgelsen blev foretaget blandt både mænd og kvinder. Af undersøgelsen fremgår det, at over 80% af de spurgte mente, at de havde fået samme behandling i det norske sundhedsvæsen som de norske statsborgere. 60% mente, at de havde fået den behandling, de havde brug for.

I Oslo, hvor en stor del af de etniske minoritetskvinder er bosat, er der lavet projekter og tiltag inden for social- og sundhedsvæsenet med de etniske minoritetskvinder som målgruppe. Den statslige støtte til sådanne projekter bliver fordelt til forskellige organisationer, som varetager etniske minoritetskvinders tarv. Flere af organisationerne er kvindeorganisationer.

For at lette behandlingen af patienter med etnisk minoritetsbaggrund udgav det norske Sundhedsdirektorat i 1989 en vejledning til sundhedspersonalet. Vejledningen beskriver de største religioner og de dertil knyttede skikke og traditioner inden for områder af betydning for sundhedsvæsenet.

De norske sundhedstjenester forsøger at tilpasse deres information om sundhed og sygdom specielt til indvandrere og flygtninge, og de bruger i højere grad professionel tolkebistand i stedet for f.eks. at bruge patientens barn som tolk.

9.2.3. Holland

Den hollandske regering anser Holland for et multikulturelt samfund og finder, at dette bør afspejle sig i sundhedsvæsenet, mere end hvad tilfældet er i dag. Man har derfor iværksat tiltag, der har til hensigt at tilpasse sundhedsvæsenet over nogle år.

I forbindelse med denne tilpasning skal hver enkelt sektor analyseres, og der skal sikres de etniske minoriteter en ordentlig adgang til sundhedsvæsenet.

Der skal desuden skelnes mellem de forskellige etniske minoritetsgrupper og deriblandt lægges speciel vægt på kvinder og børn.

9.2.4. Finland

Finlands regering har truffet en principbeslutning om, at forvaltningen skal øge tolerancen over for etniske minoriteter og modarbejde racisme. Det er overladt til det enkelte ministerium at gennemføre beslutningen i praksis.

Inden for det finske social- og sundhedsvæsen er der udgivet brochurer på både finsk og flere fremmedsprog om omskæring af kvinder.

9.3. Undervisning i „det nye sprog“

9.3.1. Tyskland

I Tyskland ønsker man, at flygtninge og indvandrere skal integreres i det tyske samfund samtidig med, at de bevarer deres kulturelle identitet.

I Tyskland er tendensen, at skoleelever fra etniske mindretal (både piger og drenge) klarer sig bedre i de tyske skoler end tidligere. For eksempel fortsætter flere af dem i uddannelsessystemet efter den almindelige folkeskole.

I forhold til de tyske elever er flygtninge- og indvandrerbørn dog stadig underrepræsenteret i de uddannelsesforløb, der følger efter folkeskolen.

I Tyskland har man i skolerne og på arbejdsforberedelseskurser iværksat følgende tiltag for at fremme indlæringen af det tyske sprog blandt etniske minoritets-elever:

- specielle forberedelsesklasser
- intensive sprogkurser
- hjælpeklasser
- lektiehjælp
- anskaffelse af undervisningsmateriale specielt til etniske minoritets elever
- forberedelse af tyske lærere til undervisning af etniske minoritetsbørn

De unge fra etniske minoriteter, der ikke længere er i den skolepligtige alder, kan deltage i intensive kurser i tysk.

Der findes også specielle sprogkurser for akademisk uddannede fra etniske minoriteter, der ved at tilegne sig det tyske sprog har en væsentlig større chance for at komme i arbejde i Tyskland.

For unge og voksne flygtninge og indvandrere er der mulighed for at deltage i sprogkurser for at lære det tyske sprog, såfremt tyskkundskaber er en betingelse for at blive optaget på den uddannelse, de ønsker at tage.

Som det nævnes under afsnit 9.4.1., er der blandt mange af de kvindelige flygtninge og indvandrere ikke tradition for at deltage i hverken uddannelse eller på arbejdsmarkedet. Derfor er der oprettet specielle kvindekurser, som bl.a. lærer kvinderne det tyske sprog.

Udlændinge med flygtningestatus har samme adgang til det tyske uddannelsessystem som tyske statsborgere.

9.3.2. Norge

Alle tosprogede får i Norge tilbud om 500 timers undervisning i norsk og samfundskundskab. Flygtninge og folk med opholdstilladelse på andet grundlag kan efter en vurdering modtage yderligere undervisning.

Man forsøger at kortlægge, hvor meget undervisning den enkelte har brug for, for at uddannelsesforløbet skal fremstå overskueligt for deltagerne.

Mange projekter organiseres individuelt i kommunerne.

I enkelte kommuner organiseres der børnepasning i forbindelse med sprogkurserne, således at de etniske minoritetskvinder i højere grad har mulighed for at følge kurserne.

I flere projekter i Norge har man forsøgt at styrke det etniske minoritetskvinders selvtillid, således at de står bedre rustet til et uddannelses- og arbejdsforløb. Et eksempel er et opsøgende projekt blandt indvandrerkvinder i slutningen af 1980'erne, hvor det viste sig, at flere af kvinderne fandt det vanskeligt at tage de offentlige transportmidler. Efter at kvinderne havde deltaget i kurset, var selvtilliden imidlertid stærkere, og det blev en naturlig del af kvindernes hverdag at rejse med de offentlige transportmidler.

Da der ikke eksisterer en pligt for indvandrerkvinderne til at deltage i sprogundervisningen, er der ingen sikring for, at de deltager. Man forsøger imidlertid at motivere dem til at deltage ved tiltag som f.eks. tilbud om børnepasning, kurser specielt for kvinder samt prioritering af kvinder på enkelte kursustilbud.

I 1995 viste det sig, at flere kvinder end mænd deltog i norskundervisning med samfundskundskab. I alt deltog 14.800 kvinder, mens kun 10.765 mænd deltog.

9.3.3. Holland

I Holland findes der forskellige undervisningstilbud specielt for de etniske minoritetsborgere.

Der er lavet et program, der skal hjælpe til at forberede etniske minoritetsbørn til at gå i en almindelig hollandsk skole. Disse tilbud består bl.a. i, at de mindste børn sammen med deres forældre deltager i undervisning, der skal øge deres opmærksomhed på nødvendigheden af, at børnene forberedes til skolegangen. I det hele taget opfordrer man til, at de etniske minoritetsbørn forberedes til at kunne deltage i den almindelige skoleundervisning ved, at forældrene træner læsning m.v. sammen med børnene.

Det er planen at oprette specielle skoler, hvor børn og voksne skal undervises i sprog og samfundskundskab, hvorefter det er meningen, at de skal kunne være i stand til at følge det almindelige uddannelsessystem.

Man vil desuden tage speciel hånd om de skoleelever, som man regner med kan få svært ved at gennemføre en uddannelse. Hvilke børn, der har dette behov, vurderes blandt andet ud fra forældrenes uddannelsesniveau, og der vil derfor både blive tale om børn med udenlandsk baggrund og hollandske børn.

9.3.4. Finland

Den uddannelse, der tilbydes indvandrere og flygtninge i Finland, er fleksibel og giver mulighed for, at der iværksættes særlige tiltag over for etniske minoritetskvinder.

Der er således sprogkurser specielt rettet mod kvinder, der er analfabeter, og mod kvinder med små børn, således at der i forbindelse med undervisningen tilbydes børnepasning.

Der er med hjælp fra medborgerorganisationer etableret netværk for etniske minoritetskvinder.

9.4. Arbejdsmarkedet

9.4.1. Tyskland

I Tyskland laves der specielle sprogkurser til etniske minoritetsarbejdstagere for at forbedre deres chancer på det tyske arbejdsmarked. Statistik vedrørende 1996 viser, at ca. 60% af deltagerne i sådanne kurser er kvinder.

Der laves også tiltag for etniske minoriteter med den målsætning, at de skal blive bedre „arbejdsmæssigt kvalificeret“. Dette skyldes især, at mange indvandrer- og flygtningekvinder fra deres hjemland er vant til, at kvinder hverken har uddannelse eller arbejde. Derfor ønsker Tyskland med flere tiltag at bryde disse kulturelle barrierer og åbne kvindernes øjne for muligheden for at få en uddannelse.

Der oprettes derfor kurser specielt for kvinder, som har til formål at fremme deres integration i Tyskland. Med disse kurser ønsker man at øge kvindernes kendskab til det tyske sprog samt at motivere dem til at tage uddannelse og arbejde.

Tysklands arbejds- og socialministerium laver i samarbejde med flere lande projekter for unge fra etniske minoriteter i Tyskland. Projekterne omfatter bl.a. praktik i deres hjemland. Da der i Tyskland forventes at blive endnu større behov for folk med kendskab til fremmedsprog og etnisk kultur, har man valgt at satse på de unge fra etniske minoriteter til sådanne jobs, idet de i forvejen har tosprogede og flerkulturelle færdigheder.

9.4.2. Norge

Centret for Økonomisk Analyse i Norge foretog i 1995 en undersøgelse, som viste, at en del arbejdsgivere har negative holdninger til at ansætte indvandrere og flygtninge. Der foreligger imidlertid ikke materiale, der beskriver holdningen til ansættelse af specielt etniske minoritetskvinde.

Arbejdsløsheden blandt indvandrere og flygtninge er generelt højere end for norske statsborgere. I 1993 var arbejdsløsheden blandt indvandrere og flygtninge 10,7%, mens den samlede arbejdsløshed i Norge i 1993 udgjorde 5,1%.

For kvinder mellem 16 og 66 år viste det sig, at der er en lavere andel arbejdstagere blandt de etniske minoritetskvinde med en begrænset uddannelse end blandt de norske med tilsvarende uddannelse.

Der blev i 1990 igangsat et treårigt projekt, der involverede alle kommuner i Norge, og som havde til formål at udvikle flygtningearbejdet på kommunalt plan.

Det var i den forbindelse op til kommunerne at organisere et forsøg på at kvalificere flygtninge og indvandrere til det norske arbejdsmarked.

Tiltagene for at få flere flygtninge og indvandrere i arbejde har derfor været mange- og forskelligartede i Norge. Nedenfor følger en række eksempler, som stammer både fra projekter på kommunalt plan samt fra Norges generelle tiltag på området:

- Arbejdsmarkedstiltag, som består i, at der ydes arbejdsgiveren løntilskud i op til 1 år, hvis arbejdstageren kan tilbydes fast arbejde efter tilskudsperiodens ophør
- Kvalificeringstiltag i form af uddannelse og oplæring
- Arbejde i offentlig virksomhed med henblik på at træne eller vedligeholde arbejdsvejen
- Introduktion for fremmedsprogede til det norske arbejdsliv, således at de stifter bekendtskab med regler, pligter og adfærd på norske virksomheder samt jobsøgning m.v.

- Praktikpladser med normal varighed op til 6 mdr. som skal forbedre mulighederne for at komme på arbejdsmarkedet
- Projekter for etniske minoritetskvinder, idet de ofte ikke er vant til at deltage i arbejds- og samfundslivet på lige fod med andre. Der er således blevet oprettet specielle kurser for etniske minoritetskvinder, hvor de fik kombineret arbejds- træning og norskundervisning. Kvinderne skulle lære at være præcise, samarbejde, tage beslutninger og ansvar. Men kvinderne skulle tillige stifte bekendtskab med den stolthed og tilfredsstillelse, der også følger med et arbejde.

En undersøgelse foretaget i 1996 blandt mænd og kvinder fra etniske minoriteter, der i 1991 deltog i forskellige arbejdsmarkedstiltag, viser, at der er en positiv sammenhæng mellem deltagelsen i kurset og muligheden for efterfølgende at få arbejde.

9.4.3. Holland

De generelle arbejdsløshedsproblemer i Holland gør sig gældende med endnu større styrke for etniske minoriteter. Dette skyldes bl.a., at der stadig er en stor del af indvandrere og flygtninge i Holland, der ikke har en uddannelse, samt at antallet af arbejdspladser, hvor man bruger ufaglært arbejde, er blevet reduceret.

At have et arbejde er efter den hollandske regerings opfattelse den bedste metode til at opnå integration. Samtidig er det ofte en forudsætning for som etnisk minoritet i Holland at kunne opnå arbejde, at man allerede er integreret i samfundet. Denne onde cirkel vil den hollandske regering prøve at bryde ved at satse hårdt på de nyankomne og de unge fra etniske minoriteter.

Derfor skal de udlændinge, der ankommer til Holland, også meget hurtigt efter ankomsten informeres om det hollandske samfund og arbejdsmarked.

Det pålægges også arbejdsgivere og arbejdsgiverforeninger at gøre en indsats på området for at få flere etniske minoriteter i arbejde.

Den 1. januar 1996 besluttede man, at der fra 1998 skal iværksættes et system, der tvinger indvandrere og flygtninge, der modtager sociale ydelser, til at deltage i et integrationsprogram.

Programmet skal iværksættes som en kontrakt mellem den pågældende og staten, således at man helt eller delvist mister retten til de sociale ydelser, man hidtil har modtaget, såfremt man falder fra eller slet ikke ønsker at deltage i integrationsprogrammet.

Programmet iværksættes over for udlændinge over 18 år, såfremt det vurderes, at de måtte have behov derfor.

Programmet skal være kort og intensivt, og det skal begynde hurtigt efter at den

pågældende er kommet til landet. Så snart den pågældende ankommer, vil man ved flere interviews med den pågældende kortlægge, om der er et behov for iværksættelse af et integrationsprogram og i givet fald, hvad det nærmere skal bestå af.

Programmet vil typisk bestå af ca. 500 timers undervisning i det hollandske sprog samt oplysning om hollandske samfundsforhold og arbejdsmarkedet. Programmet afsluttes med en eksamen, og der udstedes eksamensbevis.

9.4.4. Finland

I 1996 var det relative arbejdsløshedstal blandt etniske minoritetsborgere i Finland ca. 46%.

Da man i Finland anser det for centralt at deltage i arbejdslivet for at blive integreret, er der etableret en række tiltag, der skal styrke indvandreres og flygtninges plads på arbejdsmarkedet.

Der er startet flere lokale projekter bl.a. gennem arbejdsformidlingskontorerne, der skal forsøge at bringe flere indvandrere og flygtninge i arbejde.

Arbejdsministeriet støtter de organisationer, der gør en indsats for at øge tolerancen over for etniske minoriteter, og ministeriet har selv et koordinerende organ for indvandrer- og flygtningespørgsmål, der beskæftiger sig med racisme.

En arbejdsgruppe om indvandrerkvinder afgav i 1997 en rapport, der konstaterede, at indvandrerkvinderne bliver udsat for diskrimination, både fordi de er kvinder, og fordi de er af udenlandsk oprindelse. Der er udarbejdet en publikation om indvandrerkvindens stilling, rettigheder og pligter i Finland.

9.5. Politisk deltagelse

9.5.1. Tyskland

Der foreligger ikke tyske undersøgelser vedrørende omfanget af etniske minoritetskvinders deltagelse i politik, fagforeninger eller interesseorganisationer.

Der stilles krav om tysk statsborgerskab for at have valgret til det tyske parlament. Ved kommunal- og Europaparlamentsvalg kan statsborgere fra andre medlemsstater i den Europæiske Union stemme, såfremt de har bopæl i Tyskland.

Alle udlændinge, der opholder sig i Tyskland, har menings-, forsamlings- og fagforeningsfrihed, således at de kan deltage i politiske partier og fagforeninger.

9.5.2. Norge

Der foreligger endnu ikke færdige undersøgelser af etniske minoritetskvinders deltagelse i det politiske liv i Norge.

Man skal have norsk statsborgerskab for at have stemmeret til det norske Storting.

9.5.3. Holland

Fastboende udlændinge i Holland kan stemme til lokalvalg.

Man mener fra hollandsk side, at der ikke er problemer med at få de etniske minoritetsborgere til at deltage i politiske aktiviteter.

Det fremhæves, at de etniske minoritetsborgere f.eks. har benyttet den mulighed, der findes for at etablere skoler efter deres religiøse eller etiske holdninger.

9.5.4. Finland

Finland har i deres høringssvar ikke anført noget om etniske minoritetskvinders deltagelse i politik.

Finland henviser til den af den finske regering truffede principbeslutning om at modarbejde racisme, der er omtalt i afsnit 9.2.4 om social- og sundhedsvæsenet.

9.6. Medierne

9.6.1. Tyskland

Det oplyses, at statistisk er ca. 3% af de ansatte i den tyske journalistbranche etniske minoritetskvinder.

Der foreligger ikke materiale om, hvad de pågældende kvinders arbejde nærmere består i, heller ikke hvordan de etniske minoritetskvinder fremstår i "mediebilledet".

Det fremhæves, at Tyskland har mange medier for og af etniske minoriteter, dvs. både aviser, radioprogrammer og tv-kanaler, som udsendes på forskellige fremmedsprog.

9.6.2. Norge

Der blev i 1996 foretaget en undersøgelse i Norge, som skulle belyse mediernes dækning af sager, der omhandlede indvandrere, flygtninge, fremmedfrygt og racisme.

Undersøgelsen omhandlede både mænd og kvinder fra etniske minoriteter.

Undersøgelsen viste, at indvandrere og flygtninge oftest blev fremstillet i medierne i forbindelse med kriminalitet og sport.

Det oplyses endvidere, at uformelle undersøgelser lavet af indvandrerkvinder i Norge viser, at i medierne sidestilles kvinder fra den tredje verden generelt med muslimske kvinder.

Det er kun enkelte radioprogrammer og tidsskrifter, som beskæftiger sig med at fremme integrationen blandt de etniske minoritetsborgere samt informere om etniske minoritetsborgeres baggrund.

De medier, der beskæftiger sig med disse ting, er ofte medier, som er lavet enten til eller af etniske minoritetsborgere.

Det oplyses, at der kun er meget få synlige fra etniske minoriteter i medierne. Det anslås, at der i løbet af de sidste 8-10 år har været ca. 5-6 fra etniske minoriteter som synlige medarbejdere i nationalt tv samt 3-4 i nationale aviser og andre trykte medier. Det anføres imidlertid, at de personer fra etniske minoriteter, der optræder synligt i de norske medier, alle er kvinder.

Der eksisterer et norsk tv-selskab, som har sin egen indvandrer-redaktion. De sender dagligt nyhedsudsendelser på urdu, tyrkisk og vietnamesisk. Der er på tv-stationen planer om at lave yderligere et program af journalister med indvandrer- eller flygtningebaggrund.

9.6.3. Holland

Det anses for at være et problem i Holland, at medierne ofte fokuserer ensidigt på de etniske minoritetsborgere, der har problemer, og at man ikke bruger nok energi på at fortælle om de etniske minoritetsborgeres baggrund og kulturer.

Regeringen er af den opfattelse, at medierne i højere grad bør ansætte folk med etnisk minoritetsbaggrund, så mediedækningen i større udstrækning afspejler de mange kulturer, der findes i det hollandske samfund. Specielt ser regeringen gerne, at der placeres flere med etnisk minoritetsbaggrund i de stillinger, som er synlige for befolkningen, f.eks. som værter for tv-programmer.

I forsøget på at opnå dette har man fået broadcast-organisationerne til at underskrive en deklaration mod racediskrimination, som forpligter dem til at modarbejde fordomme og diskrimination inden for deres indflydelsesområde.

9.6.4. Finland

Finland har ikke i sit høringssvar anført bemærkninger, der beskriver forholdet mellem etniske minoritetskvinder og medierne i Finland.

LITTERATURLISTE KAPITEL 2:

Ole Hammer: Den kulturelle **udfordring**, Socialpolitisk forlag, 1989

Indenrigsministeriets betænkning nr. 1337, "**Integration**", maj 1997

Rapport fra arbejdsgruppen nedsat af Indvandrernes Repræsentantskab vedrørende integration af indvandrere, 1990

Danmarks Statistik, "**Udlandsstatus** pr. 1. januar 1998"

Danmarks Statistik, "Udenlandske statsborgeres tilknytning til arbejdsmarkedet", 1997

LITTERATURLISTE KAPITEL 4:

Danmarks Lærerhøjskole: Uddannelse af minoriteter, 1993

Den Sociale Ankestyrelse : Sociale Meddelelser, meddelelse nr. SM 0-129-96 udsendt den 15. september 1996

Kirsten Just Jeppesen: Minoriteter og det sociale system, Socialforsknings-Instituttet 1994

Lise Dyhr: Rapport om udvikling af forbedret service over for indvandrerpatienter på en føde- og gynækologisk afdeling, 1992

Kjeld K. Lings: Dynamisk tolkning, **Speci** al-Pædagogisk Forlag 1988

Inger Bruun: Dokumentation om indvandrere, nummer 2 1995, "Den flerkulturelle medarbejder på vej"

Indenrigsministeriet: Delbetænkning I vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling, Betænkning nr.1303, København 1993

Karen Margrethe Larsen: Rapport fra projekt "Særlig indsats over for daginstitutioner med mange børn med fremmed etnisk baggrund", 1995
Kvindehemmet i København: Årsberetning 1995

Landsorganisationen af Kvindekrisecentre: Statistik 1995

Udlændingestyrelsen: Rapport vedrørende opfølgning på Kvindeudval-

gets delbetænkning I vedrørende udenlandske voldsramte kvinder, maj 1997

Odense Universitet, Det Humanistiske Fakultet: Studieordning for faget Mellemøststudier, 1996

Odense Universitet: Studieordning for faget Indvandrerstudier 1997
Dansk Flygtningehjælp m.fl.: Flygtninge og indvandrere i kommunen - Facts og forståelse, 1995

Charlotte Hamburger: Assimilation eller integration? Politica 1989
Dansk Flygtningehjælp: Baggrundsorientering om omskæring af piger, 1993

Sundhedsministeriet: Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende oplysningsindsats mod omskæring af piger
Socialministeriet: Rapport om børn på krisecentre, sept. 1995

LITTERATURLISTE KAPITEL 5:

Dansk Flygtningehjælp: Hvorfor er det så svært at lære dansk? Special-Pædagogisk Forlag, 1997

Anne Marie **Kjærsgaard** m.fl.: Skole og sociale forhold, Århus Kommunes Social- og Sundhedsforvaltning 1991

Rapport om undervisning af voksne asylansøgere. Afgivet af en arbejdsgruppe under Udlændingestyrelsen, København 1997

Amtsrådsforeningens statistik vedrørende undervisning af voksne indvandrere i 1995

Amtsrådsforeningen: Indvandrerundervisning, december 1997

Flygtninge og indvandrere i kommunen - om vejen til uddannelse og arbejde, Kommuneinformation 1995

Charlotte Hamburger: Assimilation eller integration, Politica 1989
Undervisningsministeriet: Sku' det være dansk? 1997

Håndbog i folkeoplysning og voksenuddannelse, Kroghs Forlag 1997

UVI: Information 1-97, april 1997

Rapport fra Byudvalget, juni 1994

Status for Byudvalget, rapport fra opfølgningsgruppen til regeringens byudvalg om afslutning af 1. etape af Byudvalgets arbejde, april 1995

Marianne Melchior og Jan Hjarnø: Flygtninge og indvandrere, Socialforskningsinstituttet, Sydjysk Universitetscenter 1992

LITTERATURLISTE KAPITEL 6:

Karin Andersen: Desværre, stillingen er besat til anden side. - integration af højtuddannede flygtninge på det danske arbejdsmarked. Institut for erhvervs- og Samfundsforskning, Kbh., 1987.

Mai Heide Ottosen: Kan de få arbejde, Socialforskningsinstituttet, Kbh., 1992.

Ditte Wenzel Pedersen og Birgitte Krogh Poulsen: Dansk indvandrerpolitikens betydning for social marginalisering af unge **andengenerations**-indvandrere fra Tyrkiet, seminaropgave fra Institut for Statskundskab, Århus, 1993.

Arbejdsministeriets redegørelse til Folketinget, maj 1996: Etnisk diskrimination på arbejdsmarkedet

Mellemfolkeligt Samvirke: Dokumentation om indvandrere, nr. 1 og 3, 1995, nr. 3, 1994

Arbejdsmarkedsstyrelsen: At møde barrierer. Rapport afgivet af et udvalg nedsat af arbejdsministeren vedr. nedbrydning af barrierer for beskæftigelse af indvandrere og flygtninge. København 1993

CASA: Evalueringsrapport af 1. juli 1996: „Utraditionelle uddannelses- og beskæftigelsesprojekter for indvandrere og flygtninge". Udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen af CASA (Center for Alternativ Samfundsanalyse). DRC, Annelise Murakami: En hånd klapper ikke alene, 1997

Jan Hjarnø og Torben Jensen: Diskrimineringen af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning, Sydjysk Universitetsforlag, 1997

Indenrigsministeriets betænkning nr 1337: Integration, maj 1997

Ligestillingslovene, Med kommentarer af Agnete Andersen, Ruth Nielsen og Kirsten Precht, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1996

Mogens Nygaard Christoffersen: Opvækst med arbejdsløshed, 1996

Lise Togeby og Øystein Gaasholt, I syv sind, Politica, 1996

LITTERATURLISTE KAPITEL 7:

Peter Kuhlman: Politisk tværsnit, Munksgaard 1982

Lise Togeby: Politik - også en kvindesag, Politica 1984

Jens Garde og Jørgen Mathiasen : Kommunalret, Jurist- og **Økonom-**forbundets Forlag 1991

Ligestillingslovene med kommentarer af Agnete Andersen, Ruth Nielsen og Kirsten Precht, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1996

Ole Espersen: Elementær forfatningsret, Akademisk Forlag 1986

Kirsten Just Jensen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet 1989

Line Sterum: Flygtninges og indvandreres politiske deltagelse i Danmark, Institut for Statskundskab, **Århus** Universitet 1992

Gregers Friisberg: Politik - dansk politik i en EU-ramme, Columbus 1996

Indenrigsministeriet: Udlændingepolitisk redegørelse, maj 1997

Betænkning nr. 1337: Integration, afgivet af det af indenrigsministeren nedsatte integrationsudvalg, maj 1997

Ligestillingsrådets Årsberetning 1996

Indenrigsministeriet: Folketingsvalget den 21. september 1994, Danmark, Grønland og Færøerne

Kommunalpolitisk redegørelse - Indenrigsministerens redegørelse til Folketinget, maj 1997

Drude Dahlerup: Vi har ventet længe nok, Håndbog i kvinderepræsentation, Nordisk Ministerråd

Danmarks Statistik: Statistisk Årbog 1993

Danmarks Statistik: Levevilkår i Danmark, Statistisk oversigt 1992, Socialforskningsinstituttet

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, Christian Ejlers' Forlag 1989

Yvonne Mørck: Køn, kulturel loyalitet og multikulturalisme. Perspektiver på etnisk minoritetsungdom. Indleveret til bedømmelse for Ph.d-graden ved Institut for Antropologi, Københavns Universitet, juli 1996

Rapport fra Amternes Forskningsinstitut: "Uddannelse og arbejdsløshed blandt unge indvandrere", AKF forlaget, april 1998

LITTERATURLISTE KAPITEL 8:

Mai Heide Ottosen: Os og dem - gensidig tilpasning, Socialforskningsinstituttet 1993

Lise Togeby og Øystein Gaasholt: I syv sind, Politica, 1995

Knud Aage Frøbert: Massemediernes frihed og ansvar, Dansk Informationsret 1991

Pressenævnets årsberetning 1996

Svend Dindler og Asta Olesen: Islam og muslimer i de danske medier, Århus Universitetsforlag 1988

Niels-Erik Hansen: Beskyttelse mod racisme, Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1994

Indvandrerkvinder på tærsklen til Det indre Marked, Women Immigrant's Network Denmark, oktober 1991

Kirsten Just Jeppesen: Unge indvandrere, Socialforskningsinstituttet 1989

Filomenita Mongaya Høgsholm: Indholdsanalyse af danske avisers dækning af etniske minoritetskvinder. (Pilotundersøgelsens resultater blev fremlagt under kvindekonferencen Nordisk Forum, **Åbo**, Finland 1994, og under den første europæiske etniske minoritetskonference, „Migrant Women in Action", Athen 1994)

UDLANDSSTATUS : 98

TABEL 1A. FORDELT PÅ KØN, NATIONALITET, OG 5-ÅRS ALDERSGRUPPER.
ALLE LANDE
KVINDER

STB - RET.	I ALT	ALDER																			
		0-4		5-9		10-14		15-19		20-24		25-29		30-34		35-39		40-44		45-49	
		AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR
AGO	223	21	17	6	8	22	24	28	32	16	16	4	3	5	8	8	4	1			
BST	309	12	9	4	8	46	41	43	21	24	14	36	27	15	3	2	3				1
BVR	3																				
AFG	923	131	129	88	89	117	85	85	63	36	28	19	10	12	16	9	2	4			
AFR	6	1	1																		
ALB	34	1			4	11	9	4	2	2	2	1		1	1	2	6				
ALG	163	12	12	4	5	7	25	30	24	26	7	1		1							
ANG	15	3	2			1	4	1	3												
ARG	93	2	4	3	4	2	19	12	15	9	6	3	3	1	4	2	2	2			1
ARM	204	19	27	22	13	17	23	33	19	18	3	3	1	2	1	2					
ASE	43	1	5	1	10	10	7	7	1												
ASI	35	6	7	4	3	4	2	2	5					2							
AUS	351	11	9	5	69	31	48	43	38	28	19	20	16	8	2	1	2	1			
AVA	5						1		2	2											
BAH	37	5	5	11	4	1	1	3	5	2	1										
BAN	43	4	5	2	1	6	12	7	1	2	1			1	1						
BAR	7				2				3												
BEI	3																				
BEL	241	9	7	5	10	32	39	25	30	20	13	12	9	6	12	6	2	4			
BEN	8	2	1		1	1	1	2	1												
BHU	3																				
BOL	17	1	1	1	5	3	1		1	4											
BOS	9637	757	884	907	783	615	701	990	1086	796	582	361	356	345	225	126	75	31	10	6	1
BOT	15	1	3		1	1	1	3	3	2											
BRA	592	19	21	17	53	52	98	104	101	67	26	21	5	5	3						
BRU	1																				
BUL	235	13	10	6	11	36	48	33	25	20	16	2	3	2	1	5	2	1	1		
BUM	4						1		2												
BUR	72	9	13	5	5	8	13	8	9	1	1										
CAM	19	2			3	2	5	4	2												
CAN	541	13	17	6	48	51	63	69	71	49	35	35	19	29	15	8	10	2	1		
CAP	4																				
CHI	256	19	9	8	10	19	34	32	27	22	20	26	8	8	5	3	2	3	1		
COL	144	24	6	3	13	13	12	22	26	1											
COM	5	1																			
COM	1						1		2												
COS	20				1	1	7	5	3	2				1							
CUB	47	2	2	2	1	9	11	11	6		2	1		2							
CYP	16					2		4	3	1	3	1									1
DJI	7	1				1	2	1	1												
DOI	3																				
DOM	34	1	2	2	4	3	5	9	5	3											
ECU	57	7	1	3	6	5	9	8	5	5				1							1
ELF	65	6	7	6	5	5	19	11	5												
ELS	13		2	1	1		1	3	2												
ERI	33	4	1	3	3	8	4	6	3												
EST	245	3	4	5	39	101	55	18	9	7	3	1									
ETH	257	44	22	15	11	37	56	34	22	8	2	1									1

TABEL 1A. FORDELT PÅ KØN, NATIONALITET, OG 5-ARS ALDERSGRUPPER.
ALLE LÆNDE KVINDER

[illegible]

ALLE LANDE

ALDER

TABEL 1A. FORDELT PÅ KØN, NATIONALITET, OG 5-ÅRS ALDERSGRUPPER.
ALLE LANDE
KVINDER

STB- RET.	ALT	ALDER																																													
		0-4		5-9		10-14		15-19		20-24		25-29		30-34		35-39		40-44		45-49		50-54		55-59		60-64		65-69		70-74		75-79		80-84		85-89		90-94		95-99							
		AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR				
STO	4564	276	270	211	208	386	506	504	420	398	366	368	224	144	122	89	33	26	6	6	1																										
STV	1					1																																									
SUD	53	11	3	6	1	3	10	8	7	3	1																																				
SUR	1							1																																							
SVE	5701	250	221	192	154	461	602	526	441	397	514	583	442	292	234	169	117	56	32	13	5																										
SWA	2							1																																							
SYA	1																																														
SYD	103	2		6	4	14	23	13	14	7	7	4	2	4	1	2																															
SVR	417	70	33	16	13	56	81	81	31	16	5	3	2	4	3	1	2																														
TAD	1																																														
TAI	40	1	4	3		7	8	3	6	4	2		1																																		
TAM	207	5	12	14	10	18	48	45	28	17	6	3	1																																		
THA	2751	58	87	116	157	199	402	589	540	322	179	57	27	11	6	1																															
TJE	118	5	5	7	5	6	16	35	28	13	7	7																																			
TJR	85	1	3	2	6	22	26	11	5	5	2	5	1																																		
TJG	11	1	1	1		2	1	1	2	2																																					
TON	1																																														
TRI	28	1																																													
TUN	160	27	14	3	8	22	32	25	18	4	4	1																																			
TYR	18468	2262	2277	1833	1829	2037	2172	1782	1257	794	680	553	407	235	198	89	29	9	4	1																											
TYS	5491	243	245	214	260	422	599	773	624	439	329	364	386	254	121	83	77	19	25	13	1																										
UDL	13	3				4		2	2																																						
UGA	427	23	52	35	38	42	61	77	63	23	8	2	1	2	1	2																															
UKR	231	12	13	16	13	32	39	48	16	21	11	5	2	1	1	1																															
UKT	3																																														
UNG	196	8	12	4	10	34	43	28	19	10	12	5	3	3	5	1	2																														
UOP	1																																														
URU	49	2	4	3	6	4	4	5	2	5	5	4	1	1	1	1																															
USA	2315	76	84	74	149	286	230	273	268	215	184	168	83	57	59	39	28	13	15	11	3																										
UZB	14	1	1	2			3	3	2	1																																					
VAN	12																																														
VEN	67	3	3	2	5	11	15	15	5	3	3		1																																		
VIE	2740	262	169	144	218	393	407	235	171	131	90	62	64	81	134	97	50	25	5	2																											
XXX	4785	954	607	481	598	555	578	413	252	136	74	91	72	49	72	59	28	7	5	2																											
YEE	25	1			3	2	3	6	3	1	1																																				
ZAI	43	3	7	4	10	5	6	5	1	2	3	1																																			
ZAM	86	4	4	7	6	7	22	23	9	3	1																																				
ZIM	58	4	3	3	2	4	13	17	5	4			2																																		
TOTAL	123935	11451	9788	8215	8282	12334	15752	14058	11385	8425	6586	5285	3787	2709	2342	1529	786	339	173	91	18																										

Landekoder:

AFG	Afghanistan	EUR	Europa uoplyst
AFR	Afrika uoplyst	FIJ	Fiji
ALB	Albanien	FIN	Finland
ALG	Algeriet	FOR	Foren. Arab. Emirater
ANG	Angola	FRA	Frankrig
ARG	Argentina	GAM	Gambia
ARM	Armenien	GEO	Georgien
ASE	Aserbajdsjan	GHA	Ghana
ASI	Asien uoplyst	GRÆ	Grækenland
AUS	Australien	GUI	Guinea
BAA	Bahamas	GUT	Guatemala
BAH	Bahrain	GUY	Guyana
BAN	Bangladesh	HAI	Haiti
BAR	Barbados	HOL	Holland
BEI	Belize	HON	Honduras
BEL	Belgien	HVR	Hviderusland
BEN	Benin	IDO	Indokina
BHU	Bhutan	IND	Indien
BOL	Bolivia	IRA	Irak
BOS	Bosnien-Hercegovina	IRL	Irland
BOT	Botswana	IRN	Iran
BRA	Brasilien	IS	Island
BRU	Brunei	ISL	Island
BUL	Bulgarien	ISR	Israel
BUM	Burma	ITA	Italien
BUR	Burundi	JAM	Jamaica
CAM	Cameroun	JAP	Japan
CAN	Canada	JFR	Forb. Rep. Jugoslavien
CAP	Kap Verde	JOR	Jordan
CHI	Chile	JUG	Jugoslavien (ex.)
COL	Colombia	KAM	Cambodja
COM	Comoerne	KAZ	Kasakstan
CON	Congo	KEN	Kenya
COS	Costa Rica	KIG	Kirgisistan
CUB	Cuba	KIN	Kina, Folkerep.
CYP	Cypern	KIR	Kiribati
DJI	Djibouti	KOE	Nordkorea
DOI	Dominica	KOR	Sydkorea
DOM	Dominikanske Rep.	KRO	Kroatien
ECU	Ecuador	KUW	Kuwait

ELF Elfensbenskysten
 ELS El Salvador
 ERI Eritrea
 EST Estland
 ETH Etiopien

LAO Laos
 LES Lesotho
 LET Letland
 LIA Libanon
 LIB Liberia

LIE Liechtenstein
 LIT Litauen
 LIY Libyen
 LUX Luxembourg
 MAA Malaysia
 MAD Madagaskar
 MAE Mauretanien

SOM Somalia
 SOV Sovjetunionen
 SPA Spanien
 SRI Sri Lanka
 STC St. Chrispher og Nevis
 STO Storbritannien
 STV St. Vincent og Grenadinerne

MAI Mali
 MAK Makedonien
 MAL Malta
 MAR Marokko
 MAU Mauritius

SUD Sudan
 SUR Surinam
 SVE Sverige
 SWA Swaziland
 SYA Syd- og Mellemamerika uop-

lyst
 MAV Maldiverne
 MAW Malawi
 MEØ Mellemøsten
 MEX Mexico
 MOC Mozambique
 MOG Mongoliet
 MOL Moldova
 NAM Namibia
 NEP Nepal
 NEW New Zealand
 NIC Nicaragua
 NIE Nigeria
 NIG Niger
 NOR Norge
 PAK Pakistan
 PAN Panama
 PAP Papua, New Guinea
 PAR Paraguay
 PER Peru
 PHI Filippinerne
 POL Polen
 POR Portugal
 RUM Rumænien

T

SYD Sydafrika
 SYR Syrien
 TAD Tadsjikistan
 TAI Taiwan
 TAN Tanzania
 THA Thailand
 JE Tjekkioslovakiet
 TJR Tjekkiet
 TOG Togo
 TON Tonga
 TRI Trinidad og Tobago
 TUN Tunesien
 TYR Tyrkiet
 TYS Tyskland
 UDL Udlandet
 UGA Uganda
 UKR Ukraine
 UKT Land ukendt
 UNG Ungarn
 UOP Helt uoplyst
 URU Uruguay
 USA USA
 UZB Usbekistan

RUS	Rusland
RWA	Rwanda
SAM	Vestsamoa
SAU	Saudi-arabien
SCH	Schweiz
SEN	Senegal
SEY	Seychellerne
SIE	Sierre Leone
SIN	Singapore
SLO	Slovenien
SLV	Slovakiet

VAN	Vanuatu
VEN	Venezuela
VIE	Vietnam
XXX	Statsløse
YEE	Yemen
ZAI	Zaire
ZAM	Zambia
ZIM	Zimbabwe
ÆGY	Egypten
ØST	Østrig
ØVR	Burkina Faso (Øvre Volta)

Bilag 2

Seminar om etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet i Danmark torsdag den 24. oktober 1996

1. Indledning

Som led i undersøgelserne vedrørende etniske minoritetskvinders forhold til og brug af det danske sundhedsvæsen har udvalget afholdt et seminar om emnet.

Til seminaret var indbudt tre eksperter, som afgav oplæg om deres erfaringer med mødet mellem etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet og de problemer, der opstår i den forbindelse. Eksperterne var læge Lise Dyhr, læge Amneh Hawwa og læge Majken Kristensen.

Seminaret var opbygget således, at de tre læger holdt et oplæg, hvorefter udvalgets medlemmer fik lejlighed til at stille uddybende og supplerende spørgsmål.

Lise Dyhr er læge med erfaring fra undervisning af sundhedspersonale og forsker i emnet etniske minoritetskvinder og den primære sundhedssektor. Lise Dyhrs oplæg på seminaret omhandlede hovedsageligt det danske sundhedsvæsens syn på etniske minoritetskvinder.

Majken Kristensen er psykiater og har særlig erfaring med at arbejde med etniske minoritetskvinder i psykiatriske sengeafdelinger og i distriktskykiatrien. Herudover har Majken Kristensen arbejdet som konsulent i en behandlingsinstitution for flygtninge og har desuden gennem årene udfærdiget en del speciallægeerklæringer for etniske minoritetskvinder. Majken Kristensens oplæg byggede på hendes erfaringer fra psykiatrien, herunder de særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med indlæggelse af etniske minoritetskvinder på hospitaler.

Amneh Hawwa er læge på Gentofte Amtssygehus. Hun er uddannet i Danmark, hvor hun har boet i 21 år. Amneh Hawwa har desuden erfaring med undervisning af sundhedspersonale. Amneh Hawwas oplæg omhandlede hovedsageligt etniske minoritetskvinders forståelse af og syn på det danske sundhedsvæsen. Oplægget gav endvidere et indblik i, hvilke særlige forhold der gør sig gældende for etniske minoritetskvinder.

Nedenfor gengives de drøftelser, som fandt sted på seminaret.

2. Generelle betragtninger

Indledningsvis fremgik det af drøftelserne på seminaret og oplæggene fra de indbudte eksperter, at der foreligger meget få undersøgelser om emnet, og at der derfor er meget lidt viden om etniske minoritetskvinders brug af og forhold til sundhedsvæsenet. Dette skyldes, at der ikke er foretaget gennemgribende og systematiske undersøgelser på dette område.

Dette indebærer i praksis, at det ikke er muligt at fastslå omfanget af etniske minoritetskvinders brug af sundhedsvæsenet.

Den begrænsede information om området fører ligeledes til, at der opstår fordomme omkring etniske minoritetskvinders forhold til og brug af sundhedsvæsenet, f.eks. om at etniske minoritetskvinder gør mere brug af sundhedsvæsenet end danske kvinder.

Emnets bredde betyder endvidere, at man skal være opmærksom på, at drøftelserne om etniske minoritetskvinder og deres forhold til sundhedsvæsenet vil være baseret på generaliserende betragtninger med en deraf følgende mangel på mulighed for detaljering og nuancering.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at der er mange forskellige grupper af etniske minoritetskvinder. Kvindernes forhold til og brug af sundhedsvæsenet er bl.a. afhængigt af, hvilken social klasse de stammer fra, om de kommer fra land eller by i hjemlandet samt hvilken uddannelsesmæssig baggrund, de har.

I forholdet mellem etniske minoritetskvinder og sundhedsvæsenet kan der ligeledes være grund til at overveje forskellige holdninger til begrebet kultur. En af eksperterne nævnte i den forbindelse, at der blandt behandlerne i sundhedsvæsenet således kan peges på to forskellige grupper/holdninger.

Den ene gruppe har en universalistisk holdning. Disse personer mener, at mennesket er og forbliver til alle tider og steder det samme. Blandt disse personer udvikler der sig gennem tiden en erkendelse af, at alle mennesker under den kulturelle overfalde er temmelig ens, og at empati og generel viden kan være gode hjælpemidler i forståelsen af forskellene. Denne holdning giver en håndgribelig og jordnær tilgang til de opgaver, som behandlerne mødes med i behandlingsinstitutionerne.

Den anden gruppe har en kulturrelativistisk holdning, hvorefter kulturen i videste forstand er bestemmende for adfærd og erkendelse eller oplevelse. Denne gruppe stiller høje krav til undersøgelsers udformning og kriterier og bidrager med detaljeret viden om kulturelle fænomener. Disse personers mere sofistikerede krav til specifik viden kan være vanskelige at tilgodese i det daglige arbejde. Det må generelt anses som en stadig og væsentlig opgave at inkorporere ny viden

og justere dagligdagens praksis, og det er lige så vigtigt at undgå at blive handlingslammet på grund af manglende viden om patientens kulturelle baggrund.

3. Sprogbarrieren/anvendelse af tolke

Det fremgik tydeligt af eksperternes oplæg og de øvrige drøftelser på seminaret, at et af de store problemer i forbindelse med etniske minoritetskvinders møde med sundhedsvæsenet er sprogproblemerne.

Indledningsvis er det væsentligt at være opmærksom på, at der kan være flere forskellige årsager **til**, at etniske minoritetskvinder ikke behersker det danske sprog. Der blev i den forbindelse på seminaret peget på tre grupper af problemer for etniske minoritetskvinder.

Der er blandt de etniske minoritetskvinder en gruppe, der kan karakteriseres som sprogsvage. Denne gruppe består af ældre kvinder, typisk analfabeter, som ikke har lært deres eget sprog, og som derfor har meget vanskeligt ved at tilegne sig et nyt sprog.

En anden gruppe kan karakteriseres som sprogtabere. Det kan f.eks. være 1. generationsindvandrere, som har glemt det danske sprog, som de lærte, da de ankom til Danmark. Til denne gruppe hører også torturofre, der som en følge af tortur, som de har været udsat for, har meget svært ved at koncentrere sig og ved at lære et nyt sprog.

En tredje gruppe er de etniske minoritetskvinder, som ikke er motiverede for at lære dansk. Til denne gruppe hører de kvinder, som er kommet til Danmark enten som familiesammenførte eller flygtninge, men som til stadighed håber at kunne vende tilbage til hjemlandet.

De sprogproblemer, som forefindes, når patienten taler ringe dansk, påvirker mulighederne for korrekt diagnosticering og behandling. Hertil kommer, at sprogproblemerne tillige kan resultere i en forskelsbehandling af etniske minoritetskvinder i forbindelse med information og profylaktiske tiltag.

Der blev på seminaret fra alle 3 eksperter givet udtryk for, at det er et meget væsentligt krav, at der gøres brug af tolkebistand ved behandling af etniske minoritetskvinder, og at de tolke, der anvendes, er professionelle tolke. Det er endvidere af stor betydning, at ikke kun lægerne, men også plejepersonalet får en udvidet adgang til at gøre brug af tolke.

Den generelle holdning blandt eksperterne var, at der gøres for lidt brug af tolke, hvilket bl.a. skyldes, at det kan være vanskeligt at skaffe en tolk, særligt i akutte situationer. Hvad angår spørgsmålet om, hvilke personer der anvendes som tolke, blev det på seminaret oplyst, at det bør tilstræbes at anvende professionelle tolke, men det er

en realitet, at sundhedsvæsenet i mange tilfælde gør brug af den tilstedeværende mulige tolkebistand, f.eks. dansktalende pårørende, herunder også børn.

Den til tider manglende anvendelse af tolke kan ligeledes skyldes, at nogle læger ikke vil anvende tolk, f.eks. fordi det er en tidskrævende proces såvel at rekvirere tolken som at gennemføre undersøgelser m.v. med tolk. Det blev i den forbindelse fra ekspertside på seminaret understreget, at det er væsentligt, at lægerne forstår, at det er deres ansvar ifølge forvaltningsloven at sikre en ordentlig kommunikation.

Det blev i den forbindelse bemærket, at nogle etniske minoritetskvinder foretrækker familiemedlemmer som tolke. Dette kan skyldes, at de f.eks. er bange for, at oplysningerne kommer videre. Det er derfor væsentligt, at kvinderne bliver gjort opmærksom på, at de professionelle tolke har tavshedspligt.

Spørgsmålet om anvendelse af kvindelig tolk ved behandlingen af etniske minoritetskvinder blev ligeledes drøftet på seminaret. Der var enighed om, at der på visse områder, f.eks. ved mere personlige undersøgelser, herunder gynækologiske undersøgelser, kan være store fordele ved at anvende kvindelig tolk. Det kan også være nødvendigt, idet nogle kvinder i modsat fald kan nægte at deltage i undersøgelsen.

Herudover var det eksperternes erfaring, at tolkens færdigheder er langt mere afgørende end tolkens køn.

Der blev endvidere på seminaret bemærket, at der tillige må anses at være økonomiske fordele forbundet med en bedre uddannelse og øget anvendelse af tolke, idet en følge heraf kan være, at kommunikationsvanskelighederne formindskes, og det sikres at lægen kan stille en korrekt diagnose og forklare kvinden om situationen, således at kvinden ikke føler sig foranlediget til flere lægebesøg.

4. Etniske minoritetskvinders sygdomsforståelse og forhold til behandlingssektoren

Det blev på seminaret nævnt, at man ved drøftelser om etniske minoritetskvinders sygdomsforståelse bør være opmærksom på, hvilken kulturel og social baggrund kvinderne har.

Mange af de etniske minoritetskvinder i Danmark kommer fra samfund med en udtalt patriarkalsk samfundsorden med et islamisk livssyn.

Fra en af eksperternes side blev det nævnt, at karakteristisk for disse etniske minoritetskvinder er, at de samfund, som de stammer fra, har en pluralistisk sundheds- og sygdomsopfattelse. Hertil kommer, at kvinderne har en anden kropsopfattelse end danske kvinder, samt at de er vant til et andet sundhedssystem og en anden anvendelse af sundhedsvæsenet.

Den pluralistiske sygdomsopfattelse betyder, at kvinderne ofte anser andre årsager end de biologiske som årsagen til deres sygdom. Disse andre årsager kan f.eks. være Guds straf, misundelse, besættelse samt balanceforskydning.

Dette betyder, at etniske minoritetskvinder ofte har svært ved at forstå de danske læger og deres undersøgelser og behandlingsform.

De behandlingsmodeller, som anvendes i det danske sundhedsvæsen, kan endvidere virke fremmede for etniske minoritetskvinder. Etniske minoritetskvinder har ofte behov for udover den biomedicinske behandling at tage behandlingsmodeller i brug, som de kender hjemmefra. Disse behandlingsmodeller kan være bøn/ofring og alternativ naturmedicin. Dette kan betyde, at kvinden foruden den medicinske behandling, som hun modtager fra den danske læge, tillige anvender naturmedicin eventuelt fra en læge i hjemlandet samt f.eks. bøn/ofring således, at kvinden i realitet modtager tredobbelt behandling.

Endelig er behandlingssektoren i Danmark ligeledes for mange etniske minoritetskvinder forskellig fra den behandlingssektor, som de kender fra hjemlandet.

Behandlingssektoren omfatter traditionelt for de etniske minoritetskvinder tre forskellige sektorer:

- 1) Familiesektoren
- 2) Den folkelige sektor
- 3) Den professionelle sektor

For så vidt angår familiesektoren er det vigtigt at være opmærksom på, at der i nogle etniske minoritetskvinders familie ofte er en person med meget stor indflydelse, f.eks. svigermøderen. Hvis svigermøderen ikke er enig i den behandling, som lægen har bestemt, er der risiko for, at behandlingen slet ikke gennemføres.

Den folkelige sektor kan også have indflydelse på de etniske minoritetskvinder. Der vil her typisk være tale om "kloge" mænd og kvinder, der ad alternative veje rådgiver og behandler kvinderne.

For så vidt angår den professionelle sektor bør man være opmærksom på, at foruden den professionelle sektor i Danmark inddrager etniske minoritetskvinder i nogle tilfælde tillige professionelle behandlere i hjemlandet, f.eks. en privat praktiserende læge i hjemlandet.

Ud fra en af eksperternes erfaringer kan etniske minoritetskvinders forhold til sundhedssystemet beskrives som ambivalent.

På den ene side er etniske minoritetskvinder ikke vant til et offentligt sundhedssystem i den udbyggede grad, som findes i Danmark. Kvinderne har i den

forbindelse svært ved at vænne sig til, at man skal bestille tid hos lægen, d.v.s. at man ikke altid kan komme til at tale med lægen med det samme. Endelig stiller nogle af kvinderne sig uforstående over for, at lægerne under konsultationen gør brug af opslagsbøger i forbindelse med diagnosticeringen.

På den anden side er de tilfredse med et sundhedssystem, hvor der er lige adgang for alle.

Et yderligere emne, som blev drøftet på seminaret, og som berører kvindernes sygdoms- og kropsopfattelse, er somatisering, d.v.s. fremsættelse af en række klager over fysiske symptomer, som der ikke umiddelbart findes nogen påviselig årsag til. Efter nogle af eksperternes opfattelse bør man i disse situationer være opmærksom på, at somatiseringen kan være en kommunikationsform, d.v.s. en meddelelse til omverdenen om, at her behøves omsorg, pleje og hensyntagen. Somatiseringen kan dog også være begrundet i en manglende forståelse for, hvordan kroppen fungerer.

Et andet element, som læger og andre behandlere bør være opmærksomme og forberedte på, er, at etniske minoritetskvinder ofte har en anden måde at give udtryk for deres smerter/følelser på, end danske kvinder har. Der er ofte tale om en meget stærk udtryksform, som kan være ukendt og derfor skræmmende og svært håndterlig for den pågældende behandler/plejer, især hvis denne er uerfaren.

5. Behandlernes syn på etniske minoritetskvinder

Der blev fra eksperternes side på seminaret givet udtryk for, at den omsorg, pleje og behandling, som etniske minoritetskvinder modtager, i høj grad afhænger af den enkelte behandler/plejer og dennes holdning til etniske minoritetskvinder.

Behandler/plejergruppen kan helt overordnet inddeles i 3 grupper:

1) Behandlere/plejere, der mener, at "de må blive som os". Det vil ofte være personer, der er trætte af og irriterede over de problemer, der kan opstå i forbindelse med behandlingen af etniske minoritetskvinder. De etniske minoritetskvinder føler sig generelt utrygge ved denne gruppe. Nogle af kvinderne kan endog opfatte denne gruppe som havende en racistisk holdning over for etniske minoritetskvinder.

2) Behandlere/plejere, der synes "det er synd" for de etniske minoritetskvinder. Disse personer er ofte karakteriseret ved, at de har vanskeligt ved at sætte grænser og har en tendens til at behandle etniske minoritetskvinder som børn.

En variation af denne gruppe er de behandlere/plejere, som er meget kærlige og meget hjælpsomme over for de etniske minoritetskvinder.

De etniske minoritetskvinder er generelt tilfredse med og trygge ved denne behandlergruppe, men giver indimellem også udtryk for, at omsorgen tager overhånd og gør dem uselvstændige.

3) Behandlere/plejere, der behandler kvinderne meget individuelt. Denne gruppe har et mere afklaret forhold til egne grænser, herunder hvilke krav, de er villige til at imødekomme fra patientens side, og det er denne gruppe, som etniske minoritetskvinder klart foretrækker.

I forbindelse med sundhedspersonalets forhold til etniske minoritetskvinder er det væsentligt, at lægerne, sygeplejerskerne m.v. lærer at sætte grænser for, hvilke - måske kulturbaserede - forhold de vil acceptere generelt fra patienter med etnisk minoritetsbaggrund. Som eksempel herpå nævntes på seminaret nogle udenlandske mænds til tider nedværdigende holdning over for f.eks. kvindelige sygeplejersker. Denne holdning fra nogle af de udenlandske mænds side kan medføre problemer, når der er tale om de pårørende - typisk manden - til en indlagt etnisk minoritetskvinde.

Der blev på mødet givet udtryk for, at det er væsentligt, at sundhedspersonalet har en åben holdning over for etniske minoritetskvinder og deres forhold til sundhedsvæsenet, og at personalet er indstillet på at udvikle sig i takt med, at det møder andre kulturer.

Det ville ifølge en udtalelse fra en af eksperterne endvidere fremme arbejdet med etniske minoritetskvinder, hvis sundhedspersonalet var mere fleksibelt ved deres møde med etniske minoritetskvinder. Personalet kunne således lytte til kvindernes ønsker og behov og til en vis grad tilpasse behandlingen til disse ønsker og behov. I den forbindelse kunne personalet forsøge at tilegne sig viden om behandlingsformer i andre kulturer, idet der herigennem bl.a. kunne opnås en indsigt i etniske minoritetskvinders sygdomsforståelse.

Det blev dog understreget, at der ikke skulle være tale om at ændre det danske behandlingssystem, men personalet bør i visse tilfælde være mere opmærksomme på, hvilken metode der ville give det mest hensigtsmæssige resultat i behandlingen af kvinderne. Der vil endvidere ofte være tale om marginale tilpasninger, som på ingen måde vil ændre selve behandlingen.

I forbindelse med etniske minoritetskvinders lægebesøg udtrykte de indbudte læger ønske om en større accept af det tidsforbrug, som er forbundet med disse besøg (bl.a. på grund af tolkningselementet) og en deraf følgende forhøjelse af honorarer.

6. De pårørende

Ud fra eksperternes erfaringer er et særligt fænomen, som møder det danske sundhedsvæsen ved f.eks. indlæggelse af etniske minoritetskvinder, den meget

store interesse, som de pårørende - oftest manden - viser for patienten, i form af et ønske om information om patienten m.v.

Dette er et for det danske sundhedsvæsen usædvanligt krav i forhold til den danske kultur og i modstrid med den danske opfattelse af individets rettigheder og krav på beskyttelse af personlige data eller oplysninger (tavshedspligt).

Tidligere var nogle behandlere i sundhedsvæsenet tilbøjelige til at afvise de pårørendes krav om oplysninger vedrørende den kvindelige patient. Sundhedsvæsenet er imidlertid blevet mere åbent over for dette ønske, således at der ofte efter opnået samtykke fra patientens side afholdes en samtale med de pårørende. En sådan åben kommunikation med de pårørende er tillige vigtig, fordi der ofte blandt de pårørende er en "stærk person" med stor indflydelse på familien, herunder på den kvinde, som f.eks. er indlagt. Det er væsentligt af hensyn til gennemførelsen af behandlingen, at man opnår denne stærke persons forståelse for situationen og behandlingen.

Det er imidlertid i den forbindelse væsentligt at understrege, at der ikke videregives oplysninger til pårørende o.lign. uden patientens accept heraf. Indhentelse af samtykke er et krav efter dansk lovgivning, jf. offentlighedslovens § 12.

I forbindelse med drøftelse af personlige oplysninger med pårørende er det dog væsentligt at være opmærksom på, at den etniske minoritetskvindes problemer kan skyldes netop den person, som gerne vil inddrages.

I den forbindelse blev det på seminaret bemærket, at mange af de personer, der her er tale om, er vant til restriktive regelsæt i deres hjemlande. De vil derfor ofte ikke have vanskeligt ved at acceptere et afslag på at blive inddraget i den etniske minoritetskvindes sygdomsforhold m.v.

Det blev endvidere i forbindelse med spørgsmålet om pårørende på seminaret nævnt, at de pårørende - især manden - kan have svært ved at acceptere, at kvinden indlægges på en afdeling med personer af begge køn.

7. Lægevalg

Spørgsmålet om, hvorvidt de etniske minoritetskvinder foretrækker kvindelige læger, blev ligeledes drøftet på seminaret.

Det blev i den forbindelse indledningsvis fra en deltagende eksperts side understreget, at Islam tillader, at kvindelige patienter undersøges og behandles af mandlige læger.

Det er imidlertid den traditionelle opfattelse blandt mange etniske minoritetskvinder og familier, der bevirker, at de etniske minoritetskvinder gerne vil bruge kvindelige læger, særligt ved gynækologiske undersøgelser og andre undersøgelser i forbindelse med kvindesygdomme. På denne baggrund var det eksperternes opfattelse, at ønsket om en kvindelig læge så vidt muligt bør respekteres.

I den forbindelse blev det bemærket, at Københavns Kommunes Sundhedsdirektorat har anbefalet, at der så vidt muligt anvendes kvindelige læger i forbindelse med gynækologiske undersøgelser af etniske minoritetskvinder.

Generelt blev det dog fra eksperternes side bemærket, at kommunikationsvanskelighederne mellem lægerne og etniske minoritetskvinder i højere grad skyldtes den enkelte læges autoritet og fleksibilitet og i mindre grad lægens køn.

8. Undervisning og uddannelse

Et væsentligt emne på seminaret var undervisning og uddannelse såvel af sundhedspersonalet som af etniske minoritetskvinder. Det var den generelle opfattelse, at der er et stort behov for uddannelse/undervisning af begge grupper.

8.1. Undervisning og uddannelse af sundhedspersonalet

Uddannelse

På seminaret oplystes det fra ekspertside, at den eneste obligatoriske undervisning om kulturforståelse på medicinstudiet findes på faget "alment medicin". Undervisningen har en varighed på 3 undervisningstimer. Faget og dermed undervisningen i kulturforståelse er lagt på sidste semester af medicinstudiet og prioriteres i praksis på grund af det store arbejdspress på dette semester forholdsvis lavt af de studerende.

Det blev endvidere på seminaret oplyst, at den nye lærebog i psykiatri "Klinisk psykiatri" indeholder et selvstændigt kapitel om transkulturel psykiatri. Endvidere indeholder lærebogen "Klinisk Socialmedicin" et afsnit herom.

Efteruddannelse

I øvrigt arrangeres der en række kurser for sundhedspersonalet. Disse kurser iværksættes hovedsageligt efter privat initiativ inden for de enkelte hospitaler og blandt begrænsede grupper af sundhedspersonalet.

Der blev på seminaret givet udtryk for, at der er behov for yderligere undervisning i andre kulturformer. Det er i den forbindelse meget væsentligt, at sundhedspersonalet uddannes i håndteringen af kulturforskelle, herunder i læge-patient forhold, når patienten er etnisk minoritetskvinde.

Instruktion

På seminaret drøftedes endvidere behovet for udsendelse af instrukser, vejledninger m.v. til sundhedspersonalet samt hvilken myndighed, der bør udsende disse.

Der blev peget på, at udsendelse af konkrete instrukser fra sundhedsmyndighederne af proceduremæssig karakter vedrørende personalets fremgangsmåde i forbindelse med forskellige undersøgelser af etniske minoritetskvinder, f.eks. ved behandling af omskårne kvinder, kan medvirke til at højne forståelsen af problemet og dermed behandlingen.

Det blev i den forbindelse oplyst, at Sundhedsstyrelsen har udsendt forslag til generelle retningslinjer vedrørende svangreprofylakse, hvori der indgår afsnit, som særligt omhandler etniske minoritetskvinder.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorfra instrukser, vejledning, pjecer m.v. skal udsendes, blev der givet udtryk for, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis materialet blev udsendt fra officiel side, f.eks. fra Sundhedsstyrelsen, mens det tillige er meget væsentligt, at ledelsen på hospitalet er inddraget i udsendelsen af materialet, således at der fra ledelsens side udsendes et signal om væsentligheden af materialet.

Det blev i den forbindelse nævnt, at det er væsentligt at materialet gøres attraktivt for læger og andet sundhedspersonale, således at disse personer, som har en meget optaget hverdag, umiddelbart fatter interesse for materialet.

Personalepolitik

I forbindelse med drøftelserne vedrørende uddannelse af sundhedspersonalet nævntes spørgsmålet om etnisk personalepolitik på sundhedsinstitutionerne.

Indførelsen af etnisk personalepolitik kan have to funktioner. Den kan således både indeholde retningslinier for, hvorledes sundhedspersonalet bør forholde sig ved mødet med etniske minoritetskvinder (og -mænd) og retningslinier for rekruttering af sundhedspersonale fra de etniske minoriteter.

Det blev i den forbindelse foreslået, at der eventuelt kunne drages erfaringer fra politiets rekruttering af indvandrere.

8.2. Undervisning og uddannelse af etniske minoritetskvinder

Det blev på seminaret oplyst, at Dansk Flygtningehjælp i forbindelse med det særlige integrationsprogram for flygtninge underviser flygtningekvinderne i det danske sundheds- og sygesikringssystem samt uddeler skriftligt materiale herom.

Indvandrerkvinder indgår ikke i Dansk Flygtningehjælps særlige integrationsprogram og modtager således ikke den samme undervisning i det danske sundhedssystem som flygtningekvinderne. Der tilbydes ikke lignende undervisning af kommunerne til indvandrerkvinder.

Det blev fra ekspertside særligt i forbindelse med undervisning af flygtningekvinderne nævnt, at der kan være problemer forbundet med, at nogle af disse flygtningekvinder ikke er tilstrækkelig parate til at modtage undervisning om sundhedsvæsenet på det tidspunkt, hvor den tilbydes.

Der er generelt meget få tilbud om uddannelse på sundhedsområdet for etniske minoritetskvinder. De tilbud, som eksisterer, er lokale, private initiativer, mens der som nævnt ovenfor ikke eksisterer systematiserede og organiserede tilbud herom fra kommunal side.

Undervisningen bliver derfor meget tilfældig og tilbydes kun nogle få kvinder i indvandrergruppen.

Det blev dog understreget, at sundhedsplejerskerne yder en stor oplysende indsats over for kvinderne. Det er imidlertid et problem, at sundhedsplejerskerne generelt mangler ressourcer til varetagelse af en sådan opgave.

Det oplystes endvidere på seminaret, at Sundhedsdirektoratet i Københavns Kommune har udarbejdet bånd og pjecer om sundhedsvæsenet, men at der ikke foreligger oplysninger om, i hvilket omfang disse når ud til de etniske minoritetskvinder.

9. Forskning

Som nævnt oven for under afsnit 2 eksisterer der meget få undersøgelser om etniske minoritetskvinders forhold til og brug af sundhedsvæsenet.

Årsagerne hertil blev kort drøftet på seminaret. Af drøftelserne fremgik det, at den manglende forskning på området kan skyldes en række forskellige forhold. Årsagerne kan være manglende tradition for at forske i sådanne emner, økonomiske begrænsninger i muligheden for at opnå støtte til forskningen samt emnets forholdsvis begrænsede omfang set i relation til andre emner/problemstillinger inden for sundhedsområdet.

En yderligere årsag kan være, at forskning i etniske minoritetskvinders anvendelse af sundhedsvæsenet generelt har relativt lav forsknings status, som dog kunne tænkes højnet med en større dokumentation af problemerne.

Som eksempel på, hvorledes forskningen inden for dette område kunne tilrettelægges, nævntes fra ekspertside en norsk model, hvorefter forskning og behandling er tæt sammenknyttede inden for den samme institution. En sådan institution kunne herefter tænkes opbygget således, at der på institutionen primært behandles patienter med etnisk minoritetsbaggrund. Behandlerne vil herved opnå en meget grundig indsigt i de særlige forhold, som kan gøre sig gældende for denne gruppe patienter, og kan dermed opbygge en videnbase, som de kan anvende til forskning.

Et andet forslag, der blev nævnt på seminaret var, at de bevilgende myndigheder, f.eks. forskningsrådene, opprioriterede området.

I forbindelse med spørgsmålet om tilrettelæggelse af forskningen på området nævntes det på seminaret, at det er væsentligt også her at være opmærksom på kulturforskelle. Som eksempel nævntes, at det ville være uhensigtsmæssigt for mænd at forske om etniske minoritetskvinders forhold til sundhedsvæsenet, idet det vil være vanskeligt for de etniske minoritetskvinder at tale åbent med mænd om f.eks. prævention o.lign.

10. Sammenfatning

På baggrund af ekspertindlæggene og drøftelserne på seminaret kan det konkluderes, at der særligt på fire områder er behov for ændringer og forbedringer. Disse fire områder er:

- 1) tolkeområdet
- 2) uddannelse af sundhedspersonalet
- 3) oplysning til de etniske minoritetskvinder om det danske sundhedsvæsen
- 4) udarbejdelse af informationsmateriale

De kulturelle barrierer, som opstår ved mødet mellem de etniske minoritetskvinder og sundhedspersonalet, stiller sig ligeledes ofte i vejen for en optimal kontakt mellem behandleren og den etniske minoritetskvinde og for gennemførelsen af den behandling, som kvinden modtager. En nedbrydelse af den kulturelle barriere er endvidere væsentligt for, at den etniske minoritetskvinde forstår den behandling, som lægen ordinerer.

Det er derfor væsentligt, at sundhedspersonalet uddannes i at forstå og håndtere de kulturelle forskelle, som de møder i deres arbejde med etniske minoritetskvinder.

Denne uddannelse af personalet kan foregå både på de forskellige studier og i form af efteruddannelseskurser på arbejdspladsen.

Der er allerede i dag afsat et antal undervisningstimer i kulturforståelse på medicinstudiet. Der er imidlertid tale om et meget begrænset antal timer, som er placeret på et tidspunkt under studiet, hvor de studerende er under et meget stort arbejdspress, hvorfor de ikke har mulighed for at engagere sig i denne problemstilling.

Der kunne derfor være behov for både at udvide antallet af undervisningstimer om emnet kulturforståelse samt at placere faget på et mere hensigtsmæssigt tidspunkt under studiet.

10.1. Forbedringer på tolkeområdet

Den sproglige barriere er en af de største barrierer ved mødet mellem de etniske minoritetskvinde og sundhedsvæsenet.

Barrieren skyldes såvel manglende danskkundskaber hos nogle etniske minoritetskvinde som en mangelfuld anvendelse af professionelle tolke.

For så vidt angår de etniske minoritetskvindes danskkundskaber henvises til kapitel 5.

Det forhold, at de etniske minoritetskvinde og lægerne/plejepersonalet forstår hinanden, er af meget væsentlig betydning såvel for forholdet mellem kvinden og lægen/plejeren som for gennemførelsen af selve behandlingen.

Det er derfor et uomgængeligt krav, at der i tilfælde, hvor der er forståelsesvanskeligheder, gøres brug af professionelle tolke. Som nævnt ovenfor kan nogle etniske minoritetskvinde være utrygge ved at bruge tolke. Det er i den forbindelse vigtigt, at kvinderne gøres opmærksomme på tolkenes tavshedspligt.

For så vidt angår adgangen til at gøre brug af tolkebistand, er det væsentligt, at adgangen udvides til at omfatte såvel læger som plejepersonale.

10.2. Uddannelse af sundhedspersonale

Det er af afgørende betydning, at det sundhedspersonale, som skal deltage i behandlingen af etniske minoritetskvinde, også har viden og kendskab til de særlige forhold, der kan gøre sig gældende for nogle grupper af etniske minoritetskvinde. Det er eksperternes erfaring, at undervisning i interkulturelle forhold kun i meget begrænset omfang indgår som bestandele på de etablerede sundhedsuddannelser og efteruddannelsestilbud.

Ekspertene er af den opfattelse, at det er nødvendigt at sætte ind med særlige uddannelsestilbud til medarbejdere i sundhedsvæsenet for at nedbryde en række af de omtalte barrierer for etniske minoritetskvindes anvendelse af tilbuddene i sundhedsvæsenet.

10.3. Oplysning til etniske minoritetskvinde om det danske sundhedsvæsen

Mange etniske minoritetskvinde i Danmark kommer ofte fra lande, som har et meget anderledes sundhedssystem end det danske.

Der er derfor behov for at kvinderne - i videre omfang end hidtil - uddannes i brugen af det danske sundhedssystem og de behandlingstraditioner, der er i det danske sundhedsvæsen.

En sådan uddannelse må antages at kunne medvirke til en forbedring i etniske minoritetskvindes brug af og forhold til det danske sundhedsvæsen.

Der er allerede i dag for flygtningekvindernes vedkommende tilrettelagt undervisning i emnet i forbindelse med det integrationsprogram, som disse kvinder gennemgår efter at have fået opholdstilladelse i Danmark.

Der eksisterer imidlertid ikke for indvandrerkvindernes vedkommende den samme organiserede og systematiserede undervisning i det danske sundhedsvæsen. Den undervisning i emnet, som eksisterer for disse kvinder kan karakteriseres som tilfældig og med udgangspunkt i lokale initiativer, hvortil kommer sundhedsplejerskernes indsats på området.

Der synes derfor at være behov for, at der også for indvandrerkvinder fra de offentlige myndigheders side, f.eks. fra kommunernes side, etableres kurser i emnet. Disse kurser kunne eventuelt knyttes til de sprogkurser, som eksisterer for denne gruppe.

10.4. Udarbejdelse af informationsmateriale

På baggrund af drøftelserne på seminaret synes der at være behov for at udarbejde informationsmateriale.

Dette informationsmateriale kan opdeles i to kategorier. Den ene type materiale bør udarbejdes til brug for sundhedspersonalet, mens den anden type bør udarbejdes med henblik på at give de etniske minoritetskvinder informationer om det danske sundhedsvæsen og behandlingsmetoder.

Bilag 3

Seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet i Danmark tirsdag den 10. december 1996

1. Indledning

Som led i udvalgets undersøgelse af etniske minoritetskvinders forhold til samt brug af det danske socialvæsen har udvalget afholdt et seminar om emnet.

Til seminaret var indbudt tre eksperter. Socialrådgiver Mandana Zarrehparvar og socialrådgiver Marianne Skytte holdt oplæg om deres erfaringer med mødet mellem etniske minoritetskvinder og socialvæsenet samt de dertil knyttede problemer fra henholdsvis de etniske minoritetskvinders og de danske sociale myndigheders synsvinkel. Endvidere var translatør Nina Hamerik indbudt til at holde et oplæg om brugen af professionelle tolke i mødet mellem etniske minoritetskvinder og danske social- og sundhedsmyndigheder.

I lighed med udvalgets seminar om sundhedsvæsenet holdt de tre eksperter et kort indledende oplæg, hvorefter udvalgets medlemmer fik lejlighed til at stille uddybende og supplerende spørgsmål.

Marianne Skytte er tidligere socialrådgiver og underviser nu på Den Sociale Højskole. Hendes oplæg omhandlede mødet mellem etniske minoritetskvinder og det danske socialvæsen set fra socialvæsenets synsvinkel. Marianne Skytte blev blandt andet bedt om at beskrive, hvorvidt mødet mellem etniske minoritetskvinder og socialvæsenet giver anledning til særlige problemer og i bekræftende fald hvilke, suppleret med forslag til, hvorledes danske socialrådgivere bedst forebygger og håndterer eventuelle kultursammenstød.

Mandana Zarrehparvar er tidligere medlem af kvindeudvalget og leder af integrationskontoret ved Dansk Flygtningehjælps regionalkontor i Roskilde. Hun er af iransk-dansk herkomst og kom til Danmark som 21-årig efter et ophold i Canada, hvor hun havde taget en bachelorgrad i økonomi. Mandana Zarrehparvar er uddannet socialrådgiver i Danmark og har endvidere taget grunduddannelsen som social- og medicinsk tolk i farsi. I kraft af sin etniske og faglige baggrund blev hun anmodet om at holde et oplæg om mødet mellem etniske minoritetskvinder og det danske socialvæsen set i de etniske minoritetskvinders perspektiv.

Nina Hamerik er translatør, cand.merc. og initiativtager til den delvist genopståede suppleringsuddannelse som registreret tolk ved Handelshøjskolerne i Århus og København. På baggrund af sit store kendskab til bl.a. faglige og etiske

krav til tolke blev Nina Hamerik anmodet om at holde et kort oplæg om behovet for tolkebistand samt om kravene både til de professionelle tolke og til behandlere/myndighedspersonerne i deres brug og rekvirering af tolkebistand.

Nedenfor er gengivet de drøftelser, som fandt sted på seminaret.

2. Tolke

2.1. Den nye uddannelse som registreret tolk

Den nedlagte grunduddannelse til social og medicinsk tolk genopstår i en lidt anderledes form under handelshøjskolerne i Århus og København med studiestart i februar 1997. Fra ekspertside (Nina Hamerik) blev der udtrykt betænkelighed ved, at uddannelsen vil komme til at henhøre under "åben uddannelse", hvilket indebærer, at eleverne delvist selv skal betale for uddannelsen. Dette kan blive problematisk for den gruppe, uddannelsen primært henvender sig til, da denne gruppe typisk vil være økonomisk dårligt stillet og vil have svært ved at betale for uddannelsen selv. Nogle AF-kontorer har dog givet tilsagn om at yde en vis støtte til personer, der ønsker at gennemføre uddannelsen.

Den nye uddannelse er to-årig, hvoraf den første del er kompetencegivende til arbejde inden for social- og sundhedsvæsenet, mens den anden del giver mulighed for specialisering inden for politi-/retstolkning, forretningstolkning eller udvidet medicinsk/psykiatrisk tolkning.

I undervisningen på den nye tolkeuddannelse vil der blive lagt vægt på tolkeetik, hvilket bl.a. indebærer, at en tolk skal være upartisk, formidle alt, hvad klienten/patienten siger, og i klientens sprogbrug uden at lægge noget til eller trække noget fra.

Det vil endvidere blive indskærpet over for tolkene, at det er vigtigt at forberede sig grundigt, både på den enkelte tolkeopgave og generelt. Samtidigt er det vedrørende den enkelte tolkeopgave vigtigt for brugeren/rekvirenten at være opmærksom på, at når tolken i forbindelse med rekvireringen stiller spørgsmål til den konkrete tolkeopgave, er dette et led i forberedelsen af sagen og ikke blot et udslag af almindelig nysgerrighed.

Det vil også blive indskærpet over for de registrerede tolke under uddannelsen, at det er vigtigt at udvikle sit sprog og ordforråd generelt ved jævnligt at slå op i ordbøger m.v. Derudover må den professionelle tolk også besidde en vis paratviden inden for det område, hvor vedkommende tolker.

På et spørgsmål fra udvalget om, hvad der kan gøres for at opkvalificere de tolke, som er gode og bruges i dag, men som ikke opfylder kravene til de registrerede tolke, blev der fra ekspertside svaret, at det under den nye tolkeuddannelse vil

være muligt at gå til eksamen som privatist. Problemet er dog ofte, at selvom de gode, uautoriserede tolke mundtligt er meget stærke, er nogle tolke samtidig funktionelle analfabeter, det vil sige, at deres skriftlige evner ikke opfylder adgangskravene til uddannelsen eller ikke er tilstrækkeligt gode til gennemførelsen af uddannelsen.

Et andet spørgsmål gik på, hvordan man kan sikre sig, at tolkene sørger for at kvalificere sig og tage suppleringsuddannelsen, når der som nu er en stor efterspørgsel efter tolke næsten uanset kvalifikationer, og motivationen for at starte et dyrt uddannelsesforløb derfor ofte ikke vil være til stede. Hertil blev der svaret, at rekvirenterne har et ansvar for, at tolken er professionel, og som sådan må kræve, at tolkene er uddannede, selvom det så vil betyde i en periode, at de ikke kan få tolkene så let og hurtigt som ellers.

2.2. Brug af uprofessionelle tolke

Det blev understreget fra ekspertsiden, at børn, ægtemænd og andre familiemedlemmer ikke må anvendes som tolke, selvom det måske umiddelbart kan forekomme som den nemmeste løsning. I forlængelse heraf nævntes nogle eksempler på kvinder, der var blevet steriliseret eller havde fået foretaget en abort uden at vide det og uden at være indforstået hermed. Indgrebene var alene udtryk for ægtemandens vilje, og da ægtemanden blev anvendt som tolk, fik kvinderne foretaget alvorlige indgreb mod deres vilje. Eksemplerne er grelle, men skal tjene som illustration af vigtigheden af at undgå at bruge familiemedlemmer, der kan have modstridende interesser eller kan komme i en loyalitetskonflikt som tolke.

Andengenerationsindvandrere kan heller ikke automatisk anvendes som tolke, da de ofte ikke taler deres eget modersmål tilstrækkeligt godt. Dette er bl.a. blevet illustreret under et forsøg, som antropolog Lotte Bøggild for nylig gennemførte. Hun tog med 15 unge andengenerationsindvandrere med tyrkisk etnisk baggrund til Tyrkiet, hvor de skulle følge undervisningen i et tyrkisk gymnasium for en given periode. 2/3 af dem vendte dog hjem igen inden for 2 uger, da de opdagede, at deres sprogkundskaber ikke rakte til, at de kunne følge med i en tyrkisk gymnasieklasse.

2.3. Tolkerekvirentens ansvar

Tolkerekvirenten har et vist ansvar for, at tolkeopgaven afvikles så smidigt og korrekt som muligt. Det blev herunder fra ekspertsiden pointeret, at det er meget væsentligt, at rekvirenten er yderst opmærksom på tolkesituationen, da der nærmest ikke kan stilles for høje krav til tolkene på det socialmedicinske område. Dette illustreredes ved eksempler på nogle arabiske tolke, der ikke altid siger fra, selvom de ikke forstår vedkommende, de tolker for. Det arabiske sprog varierer meget fra område til område, og en arabisk tolk fra ét område forstår ikke nødvendigvis en arabisk person fra et andet område pga. dialekter og lokale sproglige variationer. Hvis rekvirenten derfor under tolkningen bliver opmærksom på,

at der er noget ved situationen eller tolkningen, der halter, er det rekvirentens pligt at få fat på en anden tolk, der kan bekræfte eller afkræfte den version af historien, rekvirenten først har fået.

I forlængelse heraf blev der givet et eksempel, der involverede en asylansøgerfamilie, som var konstateret HIV- positive og havde fået besked gennem en tolk på at komme til en rådgivende samtale. Familien dukkede imidlertid ikke op til samtalen, og da de blev indkaldt på ny, kom det frem gennem en ny tolk, at den første tolk havde givet dem det indtryk, at de var sunde og raske, hvorfor de ikke havde set noget formål med at komme til samtalen. Tolken havde ikke fortalt familien om sygdommen.

Disse og andre beretninger om graverende fejl under tolkningen er ifølge Nina Hamerik med til at understrege, at man bør stille høje krav til tolke både ved brug for sundheds- og socialvæsenet, men også i asylsager. Til sammenligning nævntes retsplejelovens § 149, hvorefter der i visse tilfælde inden for retsplejen kræves, at der anvendes statsautoriserede translatører, mens der ikke stilles tilsvarende høje krav i forvaltningsloven eller andetsteds for de offentlige myndigheders kontakt til personer af anden etnisk herkomst end dansk.

3. Etniske minoritetskvindeers syn på det danske socialsystem

Fra ekspertside blev der givet udtryk for, at mange etniske minoritetskvindeer føler sig udsat for bevidst eller ubevidst diskrimination ved mødet med det danske socialvæsen. Etniske minoritetskvindeer opfatter sig således efter én eksperts opfattelse i et vist omfang udsat for en diskriminerende behandling fra danske socialarbejderes side udelukkende på baggrund af deres fremmedartede påklædning, navn, m.v. Diskriminationen vurderes dog af eksperten oftest at være ubevidst og at bunde i manglende viden og kulturforståelse og er i øvrigt ikke kvindespecifik, men generel for personer med en anderledes etnisk baggrund.

I tilgift oplever mange etniske minoritetskvindeer, at socialrådgiveren, der ofte selv er kvinde, udtrykker medlidenhed over for sin kvindelige klient, og at socialrådgiverens opgave er at "redde" hende fra hendes patriarkalske kulturs undertrykkelse. Dermed opfattes socialrådgiverne som forsøgende at "fordanske" de etniske minoritetskvindeer for at passe dem ind i den danske (kvinde)kultur.

3.1. Det danske socialsystems krav til etniske minoritetskvindeer

Det blev fra ekspertside nævnt, at der i det danske system stilles en række lov-mæssige/social-/følelsesmæssige krav, som nogle etniske minoritetskvindeer ikke kan leve op til, f.eks. når normen, som socialrådgiverne arbejder efter, er, at kvinderne skal være aktive på arbejdsmarkedet.

Herudover er der efter eksperternes opfattelse ikke tradition for i det danske samfund, der tager udgangspunkt i individet, at inddrage familien, som spiller en

helt anden og central rolle i mange etniske minoritetskvinders liv. Hvis ikke familien inddrages og der derved sørges for, at kvinden har familiens støtte og opbakning, vil mange af de sociale foranstaltninger slå fejl.

For mange etniske minoritetskvinder er det mere væsentligt at få tilstrækkelig tid til at blive integreret i det danske samfund, fremfor at indslusningen sker så hurtigt som muligt. F.eks. sendes nyankomne familiesammenførte kvinder eller flygtningekvinder meget hurtigt på danskkursus uden hensyntagen til kvindernes egne ønsker og behov. Mange etniske minoritetskvinder har ved mødet med det nye land først og fremmest brug for at etablere sig som mor og i forhold til familien, hvilket ofte er forudsætningen for, at kvinden har det nødvendige overskud til at lære dansk. Desuden er det vigtigt at tilvejebringe pasnings- og beskæftigelsestilbud til kvindernes børn under danskkurserne m.v.

Det blev endvidere understreget, at det ligeledes er væsentligt, at socialrådgiveren sætter sig ind i de etniske minoritetsmænds situation, når de beskæftiger sig med etniske minoritetskvinder. Mange etniske minoritetsmænd har mistet deres traditionelle forsørgerrolle i Danmark, enten fordi de ikke kan få arbejde, eller fordi kvinden selv bidrager aktivt til familiens økonomi via sin indtægt fra lønarbejde. Manden må derfor omdefinere sin rolle, hvor det at holde sammen på familien og traditionerne ofte bliver det væsentligste indhold af denne rolle. Derfor vil mange etniske minoritetsmænd opføre sig mere diktatorisk og tyrannisk, end de ville i hjemlandet.

3.2. Indvandrerkvinderne i anden generation

Under seminaret blev andengenerationskvinderne fremhævet som en særlig gruppe blandt kvinder med en fremmed etnisk baggrund. Disse kvinder har ofte "et ben i hver lejr", idet de er splittede mellem den danske kultur og deres traditionelle, ofte mere isolerende og "beskyttende" kultur. En følge af denne kulturkløft er blandt andet, at et antal unge andengenerationsindvandrerkvinder henvender sig til den sociale døgnvagt for at få hjælp til at forlade deres familie for at undgå et arrangeret ægteskab el.lign.

Det blev bl.a. påpeget af udvalget, at løsningen på en sådan konflikt som udgangspunkt ikke bør være at hjælpe kvinden til at forlade sin familie. En sådan løsning er måske forholdsvis uproblematisk for en dansk kvinde, men kan få uoverskuelige konsekvenser for nogle kvinder af udenlandsk herkomst. Ved at sætte sig op imod familiens vilje og bryde med familien risikerer kvinden både at bryde med hele indvandrersamfundet og at bringe sin familie i skam. Derfor kan det ofte være en bedre løsning, både for familien og for den unge kvinde, at samle familien og forsøge at mægle, hvis en ung kvinde pga. udsigten til et arrangeret ægteskab eller andet vil væk fra familien.

Fra ekspertside blev det påpeget, at dette synspunkt harmonerer med nogle kon-

fliktløsningserfaringer fra New Zealand. Her anvender socialarbejderne blandt andet familiekonferencer som konfliktløsningsmodel. Efter henvendelse fra klienten og forelæggelse af problemet eller ved egen drift i f.eks. en tvangsfjernelsessag, indkalder socialarbejderen hele familien og anmoder parterne om at forelægge deres opfattelse af problemet. Herefter opsummerer socialarbejderen både klientens synsvinkel og familiens synsvinkel, hvorefter familien efterlades i enrum, så de selv kan diskutere problemet indbyrdes og finde frem til en for dem acceptabel løsning. Socialarbejderne forsøger så vidt muligt at følge familiens løsning, selvom socialarbejderne måske ikke er helt enige i, at den foreslåede løsning er den mest hensigtsmæssige. Hvis løsningsforslaget er uacceptabelt, griber socialarbejderne ind med "traditionelle" løsninger som f.eks. tvangsfjernelse el. lign, men dette sker kun i 6-7% af tilfældene - som hovedregel accepteres familiens forslag.

3.3 Dansk kulturformidling

Fra ekspertside blev det på seminaret endvidere oplyst, at mange etniske minoritetskvinder efterlyser grundlæggende oplysninger om deres rettigheder og pligter som borgere i det danske samfund, således at de bedre kan forstå, hvordan det danske samfund fungerer. Der blev i den forbindelse blandt andet givet et eksempel med nogle børnehavebørn, hvis udenlandske mødre trods gentagne henstillinger fra pædagogerne fortsat "glemte" at give deres børn regntøj og gummistøvler med, når det var dårligt vejr. Grunden hertil viste sig efter nærmere samtaler med mødrene at være, at i deres hjemland holdes børnene indendørs, når det regner. Efter en forklaring fra pædagogerne om, at i Danmark regner det så ofte, at man er nødt til en gang imellem at bevæge sig ud i det dårlige vejr, hvis børnene skal have noget frisk luft, kunne mødrene se idéen i at give børnene regntøj med og forsømte herefter ikke dette, når det var dårligt vejr.

Ved at oplyse kvinderne bedre om dansk kultur opnås endvidere, at man forhindrer nogle af de mytedannelser om Danmark og danskerne, der kan være blandt folk af anden etnisk baggrund, og som kan virke hindrende for integrationen.

Fra ekspertside fremkom i den forbindelse det synspunkt, at formidlingen af den danske kultur af flere grunde kan overlades til andre personer med udenlandsk baggrund, som har erfaring med at begå sig i den danske kultur. Herved opnås mulighed for, at oplysninger blive formidlet til de etniske minoritetskvinder på deres eget sprog, hvorved risikoen for sproglige misforståelser vil mindskes. Endvidere er det måske andre forhold, der karakteriserer vores kultur set med fremmede øjne end de ting, vi umiddelbart selv ville pege på. Samtidig er der nogle situationer og forhold i det danske samfund, vi tager for givet og derfor formentligt ikke ville fortælle om, men som imidlertid kan være særligt vanskelige at forstå for personer af udenlandsk oprindelse.

Dansk Flygtningehjælp oplyste i den forbindelse, at det bl.a. er baggrunden for,

at Dansk Flygtningehjælp så vidt muligt ansætter personer af udenlandsk herkomst som fritids- og kulturmedarbejdere og som socialrådgivere.

Yderligere fremkom fra ekspertside det synspunkt, at udover uddannelse af socialrådgiverne til at arbejde med kvinder fra andre kulturer, bør "kulturkompetencen" i ligeså høj grad gælde rådgiverens egen, danske kultur, idet vejen til kulturforståelse går gennem at kende og være bevidst om sin egen kultur.

4. Undervisning og uddannelse af socialarbejdere

På seminaret drøftedes endvidere undervisning og uddannelse af danske socialrådgivere. Fra ekspertside blev det oplyst, at der i løbet af det tre-årige uddannelsesforløb for socialrådgivere ikke indgår nogle obligatoriske kurser eller anden obligatorisk undervisning i kulturforståelse eller etniske minoriteter. Der udbydes dog fakultativt et fem- dages temakursus i faget, men udbydelsen afhænger af underviserens interesse. Dette forhold er særligt interessant i lyset af, at omkring 20% af klienterne i Københavns kommune er af anden etnisk oprindelse end dansk.

Af vigtige kulturforskelle, som det kunne være nyttigt for en socialrådgiver at kende, nævntes f.eks. den mundtlige formidling, der divergerer fra kultur til kultur. Hvor vi i den vestlige kultur er meget direkte og hurtige til at komme til sagen, er der i nogle andre kulturer tradition for først at komme med en lang, malerisk udredning af detaljer, der i første omgang kan synes ubetydelige, men hvor pointen enten indgår skjult i historien eller kommer til sidst. Man kan ikke blot afvise denne beretningsmåde som "unødigt omstændig" osv., da det kan være den bedste måde, man kan fortælle om disse ting inden for visse kulturer, og hvor en mere direkte og "dansk" fremgangsmåde ville virke unaturlig eller ligefrem kunne opfattes som krænkende.

Sociale højskoler og andre efteruddannelsessteder for socialrådgivere og andre socialarbejdere tilbyder dog efteruddannelseskurser i bl.a. kulturforståelse m.v., men faget er som nævnt ikke obligatorisk i løbet af grunduddannelsen.

I forlængelse af diskussionen omkring uddannelse af flere tolke, pointeredes det fra udvalgets side, at det er uden betydning at opkvalificere tolke, hvis ikke socialrådgiverne følger med. Som svar herpå oplystes det fra ekspertside, at der efter en ny uddannelsesbekendtgørelse for socialrådgiveruddannelsen nu er indlagt et fag om etniske minoriteter på den sociale højskole i Århus, som i øvrigt samarbejder med den nye tolkeuddannelse som registreret tolk ved Handelshøjskolen i Århus.

5. Det sociale system

Et af hovedsynspunkterne fra ekspertside vedrørende problematikken omkring etniske minoritetskvinders møde med socialvæsenet var, at problemerne ikke er

så meget anderledes for etniske minoritetskvinder og mænd, end de er for personer af dansk herkomst - blot kan problemerne blive så meget desto mere udtalt for personer af udenlandsk herkomst, herunder kvinderne, pga. deres sårbare situation i mødet med en anderledes kultur, sprog vanskeligheder m.v.

Problemerne synes at være begrundet i den fokusering på økonomiske og administrative hensyn fremfor individuelle løsninger til individuelle personer, som det danske socialvæsen ifølge en af eksperterne er præget af. Socialrådgiveres værd-sættelse i systemet afhænger i højere grad af, hvor gode de er til at overholde procedurer og administrative regler end deres evne til at finde tilfredsstillende løsningsmodeller på deres klienters problemer. Dette afspejles bl.a. i, at socialrådgivere i stigende grad opfatter sig som "sagsbehandlere" fremfor "rådgivere".

Herudover er der et udtalt problem i det sociale arbejdes "selvlegitimerende" egenskab, hvor det inden for socialarbejderkredse ikke er acceptabelt at stille spørgsmål om, hvorvidt socialt arbejde nu altid er et ubetinget gode. Det kan bl.a. virke hæmmende for kritik og herved også for kreativitet og udviklingen af fagegenskaber, hvorunder enhver nuanceret tilgang til problemerne må vige for de løsningsmodeller, der passer bureaukratiet. Herved opstilles der let et bestemt antal "kasser" eller løsningsmodeller, klienterne tingsliggøres og mister systemets interesse for enkeltpersonerne. De klienter, der ikke passer ind i de foruddefinerede kasseløsninger, betegnes som "vanskelige", og herunder henhører mange etniske minoritetskvinder.

Fra ekspertsiden påpegedes, at et yderligere skridt væk fra den individuelle løsningsmodel er de tiltagende muligheder for tvangsanvendelse, f.eks. aktiveringsreglerne. Reglerne gennemføres og håndhæves ud fra den tankegang, at den vedtagne løsningsmodel er noget, "alle" har brug for. Sådanne standardiserede løsningsmodeller overlader ingen mulighed for individuelle eller alternative løsninger, der måske passer bedre til det enkelte individ. Kreativiteten inden for det sociale område har derfor vanskelige kår.

6. Integration contra assimilation

Endeligt pointeredes det fra ekspertsiden, at det er vigtigt, at det danske system gør sig klart, hvad der menes med begrebet "integration". Udgangspunktet bør således være kvindens egne præmisser. For nogle etniske minoritetskvinder vil det især indebære, at familien inddrages i evt. løsningsmodeller, og socialrådgiveren går bort fra sit synspunkt om, at hun har at gøre med en "stakkels" muslimsk kvinde, der skal reddes fra sin egen kultur.

Fra ekspertsiden påpegedes det endvidere, at det danske socialsystem i sin anvisning af løsningsmodeller ikke uden videre kan gå ud fra, at den danske samfundsmodel, hvor begge parter er udarbejdende, umiddelbart passer til den etniske minoritetskvindes situation, da hun ofte vil være hjemmegående.

7. Er problemerne altid kulturbaserede?

Fra ekspertside rejstes spørgsmålet om, hvorvidt problemer, hvor der er personer af en anden etnisk baggrund indblandet, altid nødvendigvis er kulturbaserede. Dette er ifølge eksperterne ofte udgangspunktet for behandlere og andre myndighedspersoner, men det er imidlertid ikke altid den rette forklaring.

Til illustration præsenteredes en model udviklet af Robert Murton, som viser den diskrepans mellem hvad der på den ene side fra myndighedernes side opfattes som en bestemt gruppe eller persons muligheder i en given situation, og hvad deres muligheder rent faktisk er. Denne model passer bl.a. på de etniske minoriteters situation.

	Accept af middel	Forkastelse af middel
Accept af mål	Konformt (de fleste)	Fornyelse (Eks. Ser gerne børnene i arbejde, men foretrækker etniske privatskoler)
Forkastelse af måde	Rituel (Eks. Mener, at de aldrig vil opnå målet, f.eks. at få arbejde, men sender alligevel pigerne på uddannelsesinstitutioner)	Tilbagetrækning (Eks. Mener ikke, at man kan tro på systemet, pigerne vil alligevel ikke få arbejde, og de uddannes derfor ikke hertil.)

Samtidig med, at det fra ekspertside blev understreget, at kulturforskelle ikke altid kunne tages i anvendelse som forklaring på problemernes opståen eller løsningsmodellernes utilstrækkelighed, blev det dog fra ekspertside endnu engang understreget, at der generelt ikke tages nok hensyn til eventuelle kulturforskelle i de gængse løsningsmodeller.

8. Andet

Yderligere fremkom der fra ekspertside et forslag om at inkorporere FNs Børnekonvention i den danske sociallovgivning, nærmere bestemt Art. 29(c), som taler om respekt for barnets egen kultur. Dette udgangspunkt vil efter ekspertens mening give en bedre dialog med mødrene, når de kommer i daginstitutionerne. Kvinderne skal derfor opleve, at der i institutionen føres en integrationspolitik, hvor der også tages hensyn til barnets kultur, hvad angår eksempelvis specielle fødevarer, højtider, ansættelse af flerkulturelt personale mv.

Bilag 4

Seminar om etniske minoritetskvinder og socialvæsenet i Danmark mandag den 13. januar 1997

1. Indledning

Som led i undersøgelserne vedrørende de etniske minoritetskvinders forhold til og brug af det danske socialvæsen har udvalget afholdt 2 seminarer. Det første seminar om emnet blev afholdt den 10. december 1996 med deltagelse af translator Nina Hamerik, socialrådgiver Mandana Zarrehparvar og socialrådgiver Marianne Skytte.

Med henblik på at udvalget kunne få yderligere indblik i etniske minoritetskvinders forhold til socialvæsenet, blev det besluttet at afholde endnu et seminar om emnet den 13. januar 1997.

Til seminaret var indbudt vicekontorchef Henny Rasmussen, Københavns Kommune, som igennem mange år har arbejdet med indvandrere og flygtninge i Københavns Kommune.

2. Mødet mellem etniske minoritetskvinder og socialvæsenet

Mødet mellem etniske minoritetskvinder og socialvæsenet foregår i kommunens social- og sundhedsforvaltning, hvor fremgangsmåden er, at den pågældende kvinde skal ringe og aftale et møde med kommunens medarbejder.

Der må i den forbindelse skelnes mellem flygtningekvinderne og andre etniske minoritetskvinder.

Flygtningekvinderne har efter meddelelsen af opholdstilladelsen i Danmark været igennem Dansk Flygtningehjælps 18-måneders integrationsprogram. Herefter overgives kvinderne til kommunerne, hvor de skal i gang med kommunens integrationsprogram. I den forbindelse oplystes det fra ekspertside, at der kan være (kultur)forskelle mellem Dansk Flygtningehjælps integrationsarbejde og den arbejdsform, som eksisterer i kommunerne.

I kommunen tilbydes flygtninge en introduktionssamtale, hvor socialmedarbejderen rådgiver og vejleder den enkelte flygtning, herunder om den pågældendes rettigheder og pligter bl.a. i relation til modtagelse af ydelser fra kommunen.

3. Bistandshjælpsområdet (Bistandslovens §§ 33, 37-49 og §105)

Bistandshjælpsområdet består af en række forskellige elementer:

- Kontanthjælp, herunder betaling af daginstitution
- Aktivering
- Revalidering
- Støtte til særlige formål
- Hjælp til handicappede børn
- Engangsydelser
- Flyttehjælp o.s.v.
- Rådgivning og vejledning
- Sundhedsplejersker

Fra ekspertsiden blev herefter gennemgået de områder, hvor de etniske minoritetsskinder særligt har kontakt med socialvæsenet.

Sundhedsplejerskerne

Som et særlig vigtigt område nævntes de etniske minoritetsskvinders møde med social- og sundhedsområdet via sundhedsplejerskerne. Sundhedsplejerskerne skal besøge alle familier med små børn fra børnenes fødsel frem til de er fyldt et år. Denne besøgsordning kan, når der er særligt behov herfor, udvides til at omfatte besøg efter barnet er fyldt et år, og indtil det når skolealderen.

Det er ved mødet med sundhedsplejerskerne, at de fleste flygtninge- og indvandrerkvinder møder det offentlige system for første gang. Sundhedsplejerskerne spiller således en meget vigtig rolle som social- og sundhedsvæsenets ansigt udadtil.

Det blev i den forbindelse bemærket, at etniske minoritetsskinder generelt er tilfredse med sundhedsplejerskeordningen.

Udover selve undersøgelsen af børnene organiserer sundhedsplejerskerne kvindegrupper, mødregrupper samt rådgivnings- og vejledningsgrupper, hvor der foruden rådgivning og vejledning skabes et forum, hvor kvinderne kan knytte kontakter til hinanden.

Sundhedsplejerskernes besøg er imidlertid begrænset til kvinder med helt små børn. Det blev i den forbindelse fra ekspertsiden foreslået, at der blev etableret en tilsvarende ordning, som omfattede alle familier med børn under skolealderen.

Det ville endvidere efter ekspertens opfattelse være hensigtsmæssigt med flere sundhedsplejersker med en anden etnisk baggrund end dansk.

Kontanthjælp

I forbindelse med udbetaling af kontanthjælp skal de etniske minoritetsskinder

(og mænd), som andre personer, der ansøger om kontanthjælp, fremvise dokumentation for udgifter og indtægter. Alene det at skulle medbringe denne omfattende dokumentation, kan være et problem, idet mange af disse personer kommer fra lande, hvor man ikke er vant til at gøre brug af sådan dokumentation.

Pr. 1. januar 1994 skete der en bruttoficering af kontanthjælpen, hvorved kontanthjælpen skal udbetales til hver enkelt modtager.

Det er imidlertid ofte således, at den etniske minoritetskvindes kontanthjælp går ind på kvindens og mandens fælleskonto. Dette betyder, at manden kan råde over kvindens kontanthjælp. I mange tilfælde bruger manden pengene uden forudgående drøftelse med kvinden med den konsekvens, at der ikke er tilstrækkelige midler til børnene og til mad.

Det er vigtigt, at den etniske minoritetskvinde er opmærksom på dette og selv anmoder socialmedarbejderen om at få udbetalt pengene til sig selv. Det er i den forbindelse væsentligt, at socialrådgiveren diskuterer dette spørgsmål åbent med begge parter.

Børnepasning i daginstitution/dagpleje, herunder rådighedsbegrebet

Det gælder for etniske minoritetskvinder - som for alle andre - at man for at få bistandshjælp skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. I disse tilfælde har socialrådgiveren en formidlings- og vejledningsopgave samt en kontrollerende opgave.

Det er vigtigt, at socialrådgiveren formår at formidle, hvad det betyder at stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

Hvis den etniske minoritetskvinde skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet, betyder det, at børnene skal i daginstitution.

I den forbindelse blev det fra ekspertside nævnt, at der blandt etniske minoritetsfamilier er forskellige opfattelser af, om det er hensigtsmæssigt at placere børn i daginstitution. Nogle etniske minoritetsforældre ønsker ikke at have deres børn i daginstitution, idet de frygter, at børnene derved fortrænger deres eget sprog og deres egen kultur, mens andre gerne ser deres børn i daginstitution, fordi de derved hurtigere lærer det danske sprog.

Der blev i den forbindelse henvist til en undersøgelse foretaget i Vesterbro-området, som viser, at såfremt der i daginstitutionen er ansat personer med anden etnisk baggrund end dansk og der gøres en indsats på forældresamarbejdsområdet m.v., så vil forældrene meget gerne have deres børn i daginstitution, uanset om det er forbundet med store økonomiske omkostninger.

Hjælp og støtte til handicappede børn

Handicappede børn og hjælp og støtte til disse børn er et område, som oftest overlades til kvinderne i de etniske minoritetsfamilier. Det er muligt at få hjælp og støtte til disse børn via bistandsloven, og det er oftest kvinderne, der skal forhandle med socialrådgiveren herom.

Det afgørende/knudepunktet ved disse drøftelser er ofte selve opfattelsen af et handicap. Det tager tid for kvinden at acceptere, at barnet er handicappet, og at det ikke er moderens skyld. Det kan i denne forbindelse været et problem, at socialrådgiveren taler meget direkte om barnets handicap, og ofte taler kvinden og socialrådgiverne forbi hinanden, fordi de har forskellige opfattelser af, hvad handicap er.

Hertil kommer, at den etniske minoritetskvinde ofte føler forskelligrettede pres fra familie og myndigheder, hvor familien og myndighederne har forskellige opfattelser af, hvad der er bedst for barnet, og hvad kvinden bør gøre.

I sager, som drejer sig om hjælp og støtte til handicappede børn, inddrages den etniske sygdomsopfattelse i arbejdet, og man anvender særligt uddannede tolke i sådanne sager.

Hjælpe- og støttefunktioner

Social- og sundhedsforvaltningen har ifølge bistandslovens § 33 mulighed for at iværksætte foranstaltninger til støtte for familier med særlige problemer. Der kan f.eks. være tale om "hjemme-hos" ordninger. Der er endvidere mulighed for at anvende udgående medarbejdere, hjemmekonsulenter og personlige rådgivere. Hertil kommer kulturkonsulenter, integrationsmedarbejdere og unge medarbejdere. Disse sidstnævnte er ofte fra etniske minoriteter.

Det kan være svært for de etniske minoritetsfamilier at vide, hvad de skal anvende sådanne personer til. Det er derfor væsentligt, at dette defineres klart og ordentligt over for familien. Det er ligeledes væsentligt, at ordningen er tilrettelagt således, at familien er indstillet herpå, og at der følges op på ordningen.

4. Socialmedarbejderes holdning til og arbejde med etniske minoritetskvinder

De grundprincipper og metoder, som socialmedarbejdere er uddannet i, og som anvendes overfor danske klienter, kan med fordel og skal anvendes over for klienter af udenlandsk herkomst.

Fra ekspertside blev det nævnt, at det imidlertid er således, at mange socialmedarbejdere lader sig påvirke af, at mødet foregår med etniske minoriteter, og

glemmer at gøre brug af ovennævnte principper og metoder.

Dette bevirker, at der er to faldgruber, som socialmedarbejdere risikerer at falde i.

De nye/nyuddannede socialmedarbejdere falder således ofte i "den gode grøft". De idylliserer de etniske minoritetskvinde kulturelle baggrund, ser ofte kvinderne som undertrykte stakler og får ofte et personligt ejendomsforhold over for kvinderne.

Den anden gruppe falder ofte i "den dårlige grøft", er præget af negative generaliserende myter, såsom at mændene i hverken, kan ikke lide kvindelige sagsbehandlere, opfatter Danmark som et "tag-selv- bord" m.v.

Det afgørende er, at socialrådgiveren må være påpasselig med ikke at falde i hverken den ene eller den anden grøft. Socialrådgiveren skal være opmærksom på, at de samme midler, som benyttes over for danskere, kan og skal benyttes over for etniske minoriteter. Det er i den forbindelse væsentligt, at socialrådgiverne både skaffer sig mere viden om deres egen danske kulturbaggrund og lærer mere om tværkulturel kommunikation.

5. Etniske minoritetskvinde møde med socialmedarbejderen

Indledningsvis blev det fra ekspertside bemærket, at også den etniske minoritetskvinde kan falde i enten "den gode grøft" eller "den dårlige grøft".

Hvis den etniske minoritetskvinde falder i "den gode grøft" kan dette give sig udslag i, at socialmedarbejderen bliver betragtet som en søster, moder eller veninde. Det er i disse situationer vigtigt, at socialmedarbejderen får samtalen op på et niveau, hvor der kan arbejdes og diskuteres professionelt.

Hvis den etniske minoritetskvinde falder i "den dårlige grøft" giver dette sig udslag i, at den etniske minoritetskvinde fremlægger problemer/konflikter, fordi hun forventer, at socialmedarbejderen vil synes, at det synd for hende, og derfor vil hjælpe hende.

Der blev fra ekspertside givet følgende eksempel på et møde mellem etniske minoritetskvinde og socialvæsenet:

En enlig etnisk minoritetskvinde retter henvendelse med henblik på at få udbetalt kontanthjælp. Kulturmødet med social- og sundhedsmedarbejderen forløber herefter således, at kvinden indleder med at præsentere sit problem. Der vil i denne fase blive brugt meget tid på indledende drøftelser. Den professionelle vil her ofte blive spurgt om personlige forhold/familieforhold. Årsagen hertil er, at den etniske minoritetskvinde ofte vil ønske at få et billede af, hvem hun sidder

over for. Det vil derfor ofte være nødvendigt for den professionelle at give mere af sig selv ved mødet med etniske minoritetskvinder end med danske kvinder.

Hvis kvinden herefter synes om socialmedarbejderen og har tillid til den pågældende, vil den etniske minoritetskvinde give en omfattende forklaring i forhold til, hvad problemet egentlig er. Det er derfor af stor betydning, at der afsættes den nødvendige tid til den indledende samtale.

Når der herefter er opbygget et tillidsforhold, kan samtalen afkortes. Det er endvidere vigtigt, at samtalen afrundes, at der konkluderes, evalueres og at det meget konkret aftales, hvad der skal ordnes til det næste møde.

Det blev fra ekspertsiden understreget, at det er vigtigt, at det er socialmedarbejderen, der styrer samtalen/kontakten med den etniske minoritetskvinde. Det blev i den forbindelse understreget, at det er den professionelles ansvar, at kulturmødet går godt og ikke den etniske minoritetskvindes.

6. Særligt vedrørende etniske minoritetskvinders behov for placering på krisecentre

Det blev fra ekspertsiden nævnt, at det største problem for tiden for de etniske minoritetskvinder er placering på § 105-institutioner (krisecentre).

Det blev i den forbindelse indledningsvis nævnt, at det storfamiliesystem, som mange af de etniske minoritetskvinder stammer fra, er i en rivende udvikling/opløsning. Flere og flere etniske minoritetskvinder bliver aktive på arbejdsmarkedet, hvilket skal accepteres af mændene. Dette fører til et stigende antal separationer og skilsmisser.

Etniske minoritetskvinder henvender sig i disse tilfælde til det sociale system med et stort behov for rådgivning og vejledning. Denne situation kan især være vanskelig for de etniske minoritetskvinder, idet det i den kultur, hvorfra de stammer, ofte er familiemedlemmerne og ikke det offentlige, der tager sig af sådanne problemer.

Konflikterne i de etniske minoritetsfamilier fører også til, at kvinderne får behov for at komme på et krisecenter. Der er for tiden en stærk stigning inden for dette område. Det er i den forbindelse ikke kun et problem at finde plads på et krisecenter, men for mange kvinder også et problem at finde en sagsbehandler/kommune, der vil dække omkostningerne forbundet med opholdet. Dette er især et problem for de kvinder, som ikke i forvejen har en sag hos en sagsbehandler.

For så vidt angår spørgsmålet om etablering af særlige krisecentre for etniske minoritetskvinder, er et af modargumenterne mod etablering af sådanne centre, at manden let vil kunne finde kvinden, hvis hun bor på et sådant særligt center.

Det blev i den forbindelse nævnt, at nogle krisecentre kun vil have højst 50% etniske minoritetskvinder boende ad gangen, mens nogle vil have så mange som muligt, og andre mener, at de ikke er uddannede til at tage sig af de etniske minoritetskvinder. Det blev imidlertid understreget, at det ikke er lovligt at fastsætte kvoter for antallet af etniske minoritetskvinder på krisecentrene.

7. Oplysning af de etniske minoritetskvinder om socialvæsenet

Det blev på seminaret drøftet, hvorvidt det sociale system bør være mere aktivt og henvende sig til etniske minoritetskvinder med tilbud om rådgivning og vejledning.

Det blev i den forbindelse fra udvalgets side bemærket, at man bør være forsigtig med at problematisere området unødigt og være varsom med at klientgøre personer, der måske ikke har behov for hjælp fra socialsystemets side.

Fra ekspertside blev det i den forbindelse nævnt, at det er væsentligt, at etniske minoritetskvinder ved, hvor de kan henvende sig, hvis de får problemer. Udgangspunktet bør være en målsætning om at få den viden ud til etniske minoritetskvinder, som de fleste danskere i forvejen har.

Det blev endvidere fra ekspertside bemærket, at det særligt er problematisk, at etniske minoritetskvinder, som ikke har helt små børn, ikke får de oplysninger og den hjælp, som de kan have behov for, idet disse kvinder ikke får kontakt med sundhedsplejersker.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorledes man skal informere etniske minoritetskvinder om social- og sundhedsvæsenets tilbud, var det ekspertens opfattelse, at det ikke er en god ide at gøre brug af pjecer o.lign., da disse erfaringsmæssigt ikke læses. Den mest hensigtsmæssige kommunikationsform ville derimod være at gøre brug af spots i medierne (fjernsyn og radio). Man kunne i den forbindelse gøre brug af kendte etniske minoritetskvinder og -mænd og kendte danskere til at videreformidle budskaberne.

8. Uddannelse

For så vidt angår uddannelsestiltag var det ekspertens opfattelse, at der bør iværksættes tiltag til uddannelse af såvel etniske minoriteter som danskere inden for socialområdet, således at der kan ansættes flere etniske minoriteter inden for social- og sundhedsområdet, og således at socialmedarbejderne uddannes i kulturforståelse. Der bør endvidere etableres fælles efteruddannelseskurser.

Af eksisterende tiltag blev nævnt, at der i Københavns Kommune er ansat en indvandrerkonsulent og et særligt tolkekorps, som kan bistå sundhedsplejerskerne i deres arbejde med etniske minoritetskvinder/familier.

Der er endvidere i Københavns Kommune etableret grundkurser for socialmedarbejderne inden for arbejdet med etniske minoriteter. Efter at have fulgt grundkurset får socialmedarbejderne mulighed for at tage en overbygning inden for særlige områder. Undervisningen foregår på tværs af faggrænser og forestås primært af undervisere fra de etniske minoriteter.

Københavns Kommune har endvidere i samarbejde med Dansk Flygtningehjælp etableret temadage om enkelte flygtningegrupper. Der har således været afholdt en temadag om de bosniske flygtninge, og der vil blive afholdt endnu en temadag om de somaliske flygtninge.

Bilag 5

MINORITETSBØRN I DAGINSTITUTIONER

Chandra Jayamanne

"Indvandrere" er en fællesbetegnelse, socialt og politisk, for de forskellige etniske minoritetsgrupper, der er bosat i Danmark. I den tværministerielle rapport "Integration af indvandrere i Danmark" (Indenrigsministeriet, 1990:7) defineres en indvandrer som "en udlænding, der ikke kommer fra de nordiske lande, fællesmarkedslandene eller Nordamerika, og som ikke har politisk asyl her i landet, d.v.s. ikke er flygtning" (en definition baseret på udelukkelse). Endvidere står der, at "regeringens indvandrerpolitik navnlig tager sigte på de indvandrere, der kommer fra lande med sociale, økonomiske og kulturelle forhold, der er meget forskellige fra vore forhold, da indvandrere fra de nordiske lande, fællesmarkedslandene og Nordamerika stort set forventes at kunne klare sig" (1990:15).

Bag den anonyme betegnelse "indvandrer" gemmer der sig flere forskellige etniske grupperinger. De udgør "ikke-dominerende grupper i en befolkning, som er i besiddelse af, og ønsker at bevare, stabile etniske, religiøse og sproglige traditioner eller karakteristika, som er markant forskellige fra resten af befolkningen" (en af FN's minoritetsdefinitioner, for disse se Capotorti 1979). Disse indvandrere eller minoritetsgrupper er afgrænsede fra andre grupper og resten af samfundet ved at være "de fremmede" - en rolle, som de på trods af 20 års ophold i landet fastholdes i. Det overvejende negative og statiske billede, der fremføres i dagspressen, i radio og fjernsyn, viser minoriteterne som problemfyldte grupper med rødder i isolation og analfabetisme og med en indgroet uvilje mod integration. De ses på én gang som storforbrugere af samfundsressourcer i form af kurser, projekter og social bistand uden at bidrage væsentligt til samfundets økonomi, og samtidig som nogle, der hverken kan eller vil bruge de undervisningstilbud, der findes. Ifølge dette billede bør de tvinges gennem sanktioner og repressalier til at gøre en aktiv indsats for at blive selvhjulpne.

For minoritetsgrupperne er realiteten en anden. Der er lange ventelister til danskundervisningen, og der foregår diskrimination af minoriteter på arbejdsmarkedet (Schierup 1990). De mange projekter og kurser er foreløbige lappeløsninger, som ikke tager hensyn til deltagernes krav, forventninger eller niveau. En opsamling af erfaringer og videreførelse af positive resultater har tilmed været yderst begrænset.

På daginstitutionsområdet effarer man det samme. Det er et ønske fra myndighederne, at minoritetsbørn i vid udstrækning bruger daginstitutionerne, uden at det er overvejet, om der eksisterer et reelt pædagogisk tilbud til dem.

Generelt ses daginstitutionerne som et supplement til hjemmet, men de bygger som regel på normer og rammer, der ikke indeholdes i et minoritetsbarns virkelighed. Omgivelser, kultur og sprog er fremmed.

Nogle kommuner og daginstitutioner, som er opmærksomme på disse mangler, har prøvet at forbedre vilkårene ved at ansætte tosprogede medarbejdere. Blandt disse har der både været vellykkede og mindre heldige projekter. Et af de projekter, der trods en del problemer har vist positive resultater, er foregået i **Børnehuset Spættebo** i Brøndby Strand. Denne artikel fortæller om baggrunden for projektet og om **erfaringer**, der blev indsamlet efter det første år.

IDENTITET

Et barns personlighed dannes og udvikles i væsentlig grad i årene før puberteten. Dets identitet, **"jeg"**, udvikles i den tidlige barndom ved, at barnet identificerer sig med sin mor og far. Barnet bekræftes i sit tilhørsforhold gennem den videre udvikling.

Normalt foregår dette i kulturelt **homogene** omgivelser. Det er imidlertid ikke tilfældet for minoritetsbarnet, hvis **"jeg"** er synligt anderledes end omgivelsernes. Alligevel skal barnet magte at fungere både i og uden for hjemmet. Det kan give barnet en forvirret opvækst og kan være anledning til en svag og splittet identitet. **Men** det kan også give barnet en tryk og udfordrende opvækst med en sikker tokulturel identitet (om identitetsbegrebet se Horst 1988).

Desværre er det ofte sådan, at kammeraterne og det øvrige samfund, bevidst eller ubevidst, gør barnet genert eller flovt over at være anderledes. Det kan medføre, at barnet vender sig mod sine egne nonner, sprog og i ekstreme tilfælde mod sine forældre - og dermed sin egen identitet. Det kan give skyldfølelse over for forældrene og familien, og sandsynligvis også selvforagt. Ofte har jeg hørt minoritetsbørn kalde hinanden (og danskere) **"perker"**, **"tyrker"**, **"paki"**, **"nigger"** o.s.v. - alle majoritetssamfundets skældsord. Børnene fornægter sig selv og deres egen identitet for at opnå accept fra majoritetssamfundet. Noget lignende kan ses ved grove racistiske vittigheder, som minoritetsbørn enten griner med på eller bryder grædende sammen over.

FORVENTNINGER TIL INTEGRATION

Integration er nøgleordet og det **erklærede** politiske mål for det danske samfund, minoriteterne og politikerne, men integration og integrationsprocessen har forskellige konnotationer, bibetydninger, afhængigt af, hvem man

er. Tove Skutnabb-Kangas definerer integration som "dannelse af fællestegn i en heterogen (uensartet) gruppe" (1990:12).

Indvandrerrepræsentantskabets rapport vedrørende integration af indvandrere (1990), fremstiller integration som "en gensidig udvikling af minoritetsgrupper og danskere, som støtter og udvikler hinanden i positivt samvær i et flerkulturelt samfund."

Den førnævnte tværministerielle rapport ser integration som en proces, der "skal ske med rimelig hensyntagen til indvandrerne særlige baggrund, men også stiller betydelige krav til indvandrerne egen indsats for at tilpasse sig forholdene i det danske samfund. (...) For at modvirke at indvandrere udvikler sig til en minoritetsgruppe, i uheldigste fald i opposition til omgivelserne, må der gøres noget særligt for dem, der har det svært i integrationsprocessen" (Indenrigsministeriet 1990:15). Denne definition hælder mere i retning af assimilation og tilpasning og fornægter samtidig den flerkulturelle virkelighed. Det er nok den mest udbredte opfattelse af integration.

Rapporten udtrykker endvidere den opfattelse, at beherskelse af det danske sprog fuldender integrationsprocessen for minoriteterne. Ingen, især ikke minoriteterne, er i tvivl om, at beherskelse af dansk er et meget vigtigt led i fremskyndelse af integration, men måden, denne sprogbeherskelse erhverves på, uden at de indblandede parter lider skade, er også vigtig.

DAGINSTITUTIONEN - SUPPLEMENT TIL HJEMMET OG PÆDAGOGISK TILBUD

Ifølge Danmarks Statistik (1989) er der 12.500 børn af udenlandske statsborgere i aldersgruppen 0-4 år i Danmark. Omkring en tredjedel heraf er fra tredjelande, dvs. børn, der ifølge integrationsrapporten opdrages i kulturer helt forskellige fra den danske.

Ifølge bistanstloven og dansk pædagogisk tradition skal alle børn gives lige udviklingsmuligheder. Dette er ikke tilfældet for minoritetsbørn (se eks. 3 nedenfor).

Danske daginstitutioner er indrettet således, at de i normer og pædagogiske tilbud opfylder krav og forventninger hos danske børn og deres forældre. Minoritetsforældre, som også har behov for daginstitutioner, finder sjældent tilsvarende tilbud til deres børn. Derfor bliver daginstitutionen på ingen måde et supplement til hjemmet, men derimod et fremmedgørende sted, der skaber utryghed hos både børn og forældre.

Formelt er integration målet for minoritetsbørn i daginstitutioner, reelt er der nok ofte tale om assimilation (Horst 1988). Politikere og andre ser daginstitutionerne som et centralt led i integrationen. De kræver, at minoritetsbørn i vid udstrækning bruger daginstitutioner, men forpligter sig ikke samtidig til at opfylde fundamentale krav og forventninger fra forældrene til minoritetsbørnene, fx at forældrene kan aflevere børnene i, hvad de anser for et trygt miljø, hvor børn og voksne kan kommunikere med hinanden, og hvor børnene kan opleve samme tryghed og samvær som de andre (danske) børn.

Den grundlæggende tankegang bag danske daginstitutioner er baseret på et menneskesyn, dvs. barndomsværdier, der bør respekteres, udvikles og stimuleres i overensstemmelse med barnets niveau, så det får en fri, alsidig og harmonisk personlighedsudvikling.

På det formelle plan styres denne udvikling af lovgivning samt af pædagogiske og psykologiske skoler. På det uformelle plan styres den af tradition, tro og skikke. På begge planer sker der en påvirkning fra de politiske, økonomiske og sociale forhold, barnet befinder sig i.

KULTURMØDET I DAGINSTITUTIONEN

Et minoritetsbarn er på forhånd udelukket fra et tilhørsforhold til majoritets-samfundet. Det er også udelukket fra forståelsesgrundlag, sprog og levevis i daginstitutioner. Dette kan gøre barnet genert, usikker og til tider direkte angst. Situationen forværres, hvis andre på institutionen gør barnet opmærksom på dets afvigelse fra normen, uden at barnet har sin egen kultur, egne referencepersoner eller sit eget sprog at forholde sig til.

Daginstitutioner bør "sikre en dagligdag, som inddrager alle børns erfaringer og baggrund, uanset sprog, etnisk oprindelse eller nationalitet. Dette medfører, at børn har ret til at bevare og udvikle deres modersmål, hvad enten det er dansk eller et andet sprog" (Indvandrerne repræsentantskab 1990:11). Et modersmål er "det sprog, forældrene taler til barnet i de første år, og som er grundlæggende både kulturelt, socialt og personligt" (1990:11).

Når småbørn starter i daginstitution, er de allerede i gang med en kulturelt bestemt sprogudvikling. Selv når de "bare" pludrer og endnu ikke er begyndt at bruge ord og tale i sætninger, er de godt i gang med udviklingen af modersmålet. Sproget giver barnet tryghed og mening. Derfor er det nødvendigt at ansætte tosprogede og tokulturelle pædagogiske medarbejdere. Disse voksne vil ikke kun være kultur- og identitetsformidlere for minoritetsbørnene, men også kunne bygge bro mellem de to kulturgrupper - både for børn og voksne.

Det er de færreste minoritetsbørn i daginstitutioner, der har en voksen, der kender deres sprog og kultur, og som kan supplere familiens syn på børn og børneopdragelse.

MINORITETSBØRN I DAGINSTITUTIONER - NOGLE EKSEMPLER FRA FORSKELLIGE INSTITUTIONER

1) Drengen C, 2 1/2 år, starter i en daginstitution. Han taler babysprog - kun enkelte ord plus pludren. Ingen i personalet forstår hans sprog. Han klamrer sig til sin jakke, sine støvler og sin madpakke - sine ejendele. Han græder ind i mellem og går hvileløst rundt i huset. Personalet prøver at kommunikere med ham på tegnsprog for at få ham til at spise, drikke, sove o.s.v. Barnet bliver ked af det, bliver vred og vil ikke kendes ved personalet.

Senere får en af pædagogerne lov til at trøste C, men kun flygtigt. C's storebror kommer efter skole for at støtte ham. Ca. 1 1/2 måned senere får barnet bevilget særlig støtte til sprogudvikling i 10 timer om ugen. Barnet bliver glad og fungerer nogenlunde. Støttepædagogen falder fra, og barnet får et tilbagefald.

Både forældre og personale er bekymrede. Barnets udvikling, især den sproglige, er ikke alderssvarende. Modersmålet er gået i stå. Familien tager til hjemlandet, primært for at støtte barnet sprogligt. Imens får daginstitutionen tilknyttet en mere stabil sprogstøtte med 19 ugentlige timer, idet der nu er tre børn i samme gruppe med samme sprog.

Da C starter i daginstitutionen igen, oplever personalet ham som mere tryk og lidt mere sikker på sig selv. Det at C kan udtrykke sig verbalt og blive forstået af sprogstøtten, giver ham mod til efterhånden også at indgå i børnehavens dagligdag.

Efter et års tid kan man se, at C er velfungerende. Han taler sit eget sprog, tyrkisk, og dansk på samme niveau, men stadig ikke alderssvarende.

C er i dag 6 år, han startede i skolen i august 1991. Han har været tilknyttet et særligt indskolingsprojekt ("Integration af fremmedsprogede børn") samt haft kontakt med en talepædagog. Han er stadig ikke helt sikker på sig selv, men har lært at dække over sine sprogsvækheder ved at "fjolle", dvs. han griner, løber rundt og spiller klovn, når han ikke kan forklare, hvad han vil.

Sådan et forløb er meget almindeligt for minoritetsbørn i daginstitutioner. Hvis personalet ikke er opmærksom på børnenes emotionelle og psykiske tilstand og ikke sørger for at få den nødvendige støtte, kan man forvolde børnene megen skade.

2) Pigen D, 2 år, starter i daginstitution. Fra starten har hun en større pige fra samme etniske gruppe (tyrkisk) at støtte sig til. Efter to år meldes den ældre pige ud. Den lille er nu 4 år, tusser stille og ensomt rundt. Personalets holdning er: "Det er godt, for nu er hun tvunget til at tale dansk". De ser ingen grund til at få støtte til pigen.

3) En daginstitution med fem forskellige etniske grupper. Der er et flertal af tyrkisk/kurdiske børn (i alt 10 børn i alderen 2-5 år), som holder sammen trods fordeling på tre stuer. Der er ingen tosprogede medarbejdere og ingen sprogstøtte. Personalets holdning: "Vi kan ikke gøre noget. De klarer sig. De store hjælper de små. Vi kan da ikke få hjælp til alle de forskellige etniske grupper".

Disse børn har det til fælles, at de implicit accepterer, at de ikke hører sammen med de andre (de danske børn) i gruppen. De hverken ligner dem eller taler deres sprog.

De forskellige grupper taler dansk indbyrdes efter bedste evne. Der foregår en del mobning mellem børnene i de to grupper.

I daginstitutionen bliver børnene passet i den bredeste betydning af ordet - dvs. de får mad og frugt, kommer ud at lege og bliver taget med på tur. Ellers får de lov at passe sig selv og må gætte sig til det pædagogiske tilbud og til indholdet af de samtaler, der foregår. Der bliver brugt fagter og tegnsprog, og hvis de er heldige, kan de få oversat pædagogerens ønsker og forklaringer af et andet barn eller af forældrene, når de kommer.

Disse tre eksempler kan siges at være repræsentative for, hvad et minoritetsbarn og dets forældre møder i daginstitutioner i Danmark.

Pædagogerne er som regel opmærksomme på, at der eksisterer et problem. De har måske svært ved at komme i kontakt med børnene og føler sig forhindret i at kunne klare det daglige forløb med en samlet børnegruppe. De føler ofte afmagt, irritation og frustration over for disse børn og vil helst undvære dem i børnegruppen eller kun have et begrænset antal minoritetsbørn i gruppen. Derfor taler de om kvoter og spredning.

Der er ganske få pædagoger og daginstitutioner, som også søger at se situationen fra minoritetsbørnenes side. De er bekymrede over børnenes angst, utryghed og frustrationer og søger at udvikle en pædagogik, som også inddrager deres baggrund og fremmer deres stærke sider.

Hvis daginstitutionerne skal bruges af minoriteterne, må de pædagogiske tilbud være andre og bedre. Integration kan ikke opnås under disse forhold.

KRAV TIL DAGINSTITUTIONER

Integration er den logiske hjørnesten i en positiv udvikling af det flerkulturelle danske samfund. Hvis egentlig integration skal opnås, er det nødvendigt med en politisk holdningsændring over for etniske minoriteter og en implicit (og eksPLICIT) accept af det tierkulturelle samfund.

Fra minoritetsside har man fundet det svært at tilpasse sig den gældende udelukkelses- og marginaliseringspolitik. Man står perifert, økonomisk svagt og uden nogen form for politisk indflydelse og magt, men har vist sig villig til at samarbejde omkring integration. I det stille er der dog sat spørgsmålstegn ved det rimelige i, at integration ofte bliver til assimilation.

Daginstitutionerne er et vigtigt fundament i opbygningen af integration, men kravet om forøget brug af dem har ikke været sammenkædet med en forsvarlig pædagogik for minoritetsbørn. Der har manglet tryghed og kommunikation, og for mange børn har der været tale om både et fysisk og et psykisk pres fra en tidlig alder. Der har også været tale om fremmedgørelse over for forældrene og deres kulturelle baggrund. Dette har gjort forældrene betænkelige over for daginstitutioner.

Det har samtidig modvirket den tilsigtede integration af børn og familier samt modarbejdet ønsket om en bedre sprogudvikling og paratviden ved børnenes skolestart.

For at forebygge varige skævheder skal der klart sikres de nødvendige ressourcer i form af tosprogede pædagoger. De tosprogede pædagoger er nødvendige for at støtte og udvikle minoritetsbørnene i deres modersmål og for at indskærpe accept og tolerance alle børn imellem. Det er nødvendigt med en bevidst pædagogisk tænkning og målsætning - planlægning - i stedet for lappeløsninger og "hovsa"-projekter.

Alt dette kan opnås uden at medføre enorme udgifter.

Det to-årige forsøgsprojekt **"Integration af fremmedsprogede børn i Børnehuset Spættebo"** har alle disse elementer og viser positive resultater allerede ved midtvejsevalueringen.

FORSØGSPROJEKT: INTEGRATION AF FREMMEDSPROGEDE BØRN I BØRNEHUSET SPÆTTEBO

Børnehuset Spættebo er en aldersintegreret daginstitution med 60 børn fra 2 til 10 år fordelt på tre stuer. Ca. en fjerdedel af børnene er minoritetsbørn. 2/3 af disse er **tyrkisk/kurdiske-talende**. Huset har to tosprogede og **tokulturelle** pædagoger. Den ene, som **taler** tyrkisk og kurdisk, er ansat i forbindelse med projektet; den **anden**, som taler sinhala, engelsk, dansk og en smule tamil, var allerede i personalegruppen.

Kommunen har siden 1987 været opmærksom **på**, at man hverken i daginstitutions- eller skoleregi har været parat til at **"modtage** disse familier med deres særpræg" (Brøndby Kommune 1987 og 1989, se Bjerregaard 1991). Man er derfor indstillet på at forebygge yderligere skævheder ved skolestart gennem forøget brug af daginstitutioner.

Forsøgsprojektet i Spættebo er **et** delprojekt under "Fremtidens daginstitutioner i Brøndby Kommune år 2000". Forsøget udspringer af en kommunal konference om struktur og pædagogik i fremtidens institutioner for de 0*6 årige fulgt af et projektorienterende kursus for personalet* i Spættebo. Projektet startede officielt september 1990 med et orienterende forældremøde.. Den konkrete baggrund var de mange minoritetsbørn, Spættebo i forvejen havde. Personalet mente, at det pædagogiske tilbud til denne **børnegruppe** og deres forældre ville være bedre i andre rammer og med ressourcer tilført i form af tosprogede og tokulturelle medarbejdere.

"Fremtidens daginstitutioner" er tilknyttet "Projekt Udviklingsbrønd", hvis leder kommer til morgenmøde i **institutionen** en gang om ugen sammen med kommunens pædagogiske konsulent. I den forbindelse har personalet udfyldt ugeskemaer samt løbende evalueret projektet mundtligt og skriftligt. Citaterne i det følgende stammer enten fra projektbeskrivelsen eller fra personalets midtvejsevaluering (Bjerregaard 1991).

PROJEKTBESKRIVELSE

Overordnet er projektets mål at skabe **større tværkulturel** og mellemmenne-skelig forståelse blandt institutionens forældre og børn. Desuden er det et vigtigt mål at skabe glade og selvsikre børn, der har det godt med sig selv og

andre. For minoritetsbørnene betyder det, at de skal have mulighed for at udvikle egen identitet og eget modersmål, samtidig med at de får et udvidet kendskab til dansk kultur og øget samvær og venskab med danske børn. Endelig har projektet til formål at udvikle og undersøge nye pædagogiske metoder til arbejde i tværkulturelle grupper.

Minoritetsbørnene placeres i husets tre grupper efter alder og plads. Der er to grupper med 2-6 årige og en med 7-12 årige. Antallet af børn i gruppen er konstant, mens antallet af minoritetsbørn alene varierer med ind- og udmeldelser. Der er således ikke tale om særskilt visitering eller kvoter.

De tosprogede medarbejdere har en række vigtige funktioner, idet de skal skabe trygge rammer for børnene og målrettet arbejde på at fremme deres selvværdsfølelse, kulturelle identitet og modersmålsudvikling. Desuden er de centrale i udviklingen af Husets tværkulturelle forståelse og i inddragelsen af forældrene i arbejdet.

"Et vigtigt udgangspunkt for projektet er, at det samlede personale indgår i projektet. Således også at den tosprogede medarbejder ikke udelukkende retter sit arbejde mod indvandrerbørn".

Samtidig tilstræbes der et samarbejde med modersmålslærerne i skolen, med indvandrerforeninger og klubber og med kommunens eksperter (fx en talepædagog).

På forhånd deles arbejdet i en indkøringsfase og en tværkulturel fase. Indkøringsfasen skal være tryk for både børn og forældre. Der skal skabes et tillidsforhold, så børnene hurtigt indgår i fællesaktiviteter. De skal støttes aktivt i deres modersmål, og forældrene skal opmuntres til at deltage i institutionslivet.

I den tværkulturelle fase foregår en gensidig integrationsproces, der belyser både dansk og tyrkisk/kurdisk kultur gennem "stormøder", som bevidstgør børnene om deres identitet og bibringer dem en accept af hinandens forskelle. Det sker ved at arbejde med en række kulturelle aktiviteter, der belyser dansk og tyrkisk/kurdisk kultur - mad, spisevaner, påklædning, religion, boligformer osv.

En del af det tværkulturelle arbejde foregår på den ene stue, hvor der er "børnemøde" (hver formiddag). Der bliver talt om, hvor hvert barn og voksen kommer fra, fortalt om oplevelser fra hjemmet og fra gården. Der bliver

taget både behagelige og ubehagelige emner op, fx mobning fra den ene eller den anden børnegruppe.

IAGTTAGELSER \ BØRNEGRUPPEN

"Fin Kontakt med børn, der starter i institutionen uden noget dansk sprog".
"Det er også fint, at børn kan støttes i udviklingen af deres eget modersmål".
"Vi har ingen negative episoder mellem fremmedsprogede og danske børn".
"Det har selvsagt højnet selvtiliden hos de tyrkisk/kurdiske børn og forældre at høre og se deres sprog og levevis respekteret".

Den vekselvirkning og gensidige accept, som integration bør give, ser ud til at være nået i Spættebo. Det er lige så normalt at høre Mester Jakob sunget på dansk som på tyrkisk eller færøsk. Alle børn kan synge den på alle de forskellige sprog. Det er blevet en prestigesag, fordi de hver især ved, hvordan de skal udtrykke sig på deres eget sprog, og har mulighed for at vise det for de andre børn og for de voksne. For eksempel optrådte de med sangen til Brøndby Kommunes Kulturfestival i 1991. Børnene synger, når de er på legepladsen, i svømmehallen eller på tur - og sproget er ligegyldigt. "Det var meget skægt at høre Christina synge Mester Jakob på tyrkisk i svømmehallen".

PERSONALETS OVERVEJELSER

Personalet fortæller, at de faktisk ikke gør tingene meget anderledes nu, men at der er flere aktiviteter på og på tværs af stuerne: Flere "samlinger", større ansvar til børnene og et mere bevidst parallelt forløb med dansk og fremmed kultur, fx besøg i moske og kirke og i tyrkiske og danske hjem.

"Vi giver dem også indblik i den danske kultur og dagligliv og prøver at sammenkæde dette med den kultur, de kender". Det sker i hele gruppen.
"Vores overvejelser går mest på at gøre det at være "fremmed" til at være "OK", at respektere andre kulturer og forstå, at det ikke mere kun er danskhed, det gælder, men at Danmark består af flere ligeværdige kulturer".

Tidligt i forløbet blev personalet opmærksom på forskellen på tyrkisk og kurdiske kultur og sprog og på politiske holdninger i de to grupper. Personalet var nødt til at skabe muligheder for, at også de kurdiske forældre følte sig velkomne. Samtidig gik det op for dem, at Kurdiske børn i Danmark er nødt til at forholde sig til tre Kulturer og sprog. De jærer Kurdisk hjemme, dansk i skolen og tyrkisk til "modersmålsundervisning".

HOLDNINGER BLANDT FORÆLDRE

Der er god kontakt til både danske forældre og minoritetsforældre. Begge grupper er glade for, at man tager vare på deres kultur.

Hos nogle danske forældre er der ingen synlig forandring, men bærer ikke kritik af forsøget. Andre har ændret syn på minoritetsforældrene i en meget positiv retning.

Minoritetsforældrene er meget mere engagerede og positive end før. Tre deltager i forældrerådet. Folk, der kommer i huset, er overraskede over, at minoritetsforældrene hverken "kryber langs væggene eller er aggressive. De er til gengæld sikre og "normale" som danske forældre".

PERSONALETS VURDERING AF PROJEKTET

"Projektet har skabt en positiv atmosfære mellem personale og fremmedsprogede forældre. Det har skabt en større forståelse børnene imellem. Vi hører aldrig mere racistiske bemærkninger. Derimod er det blevet normalt at lege "lave tyrkisk mad", at synge tyrkiske sange eller at bruge tyrkiske ord i legen. Det er "godt nok" at være tyrkisk/kurdisk".

"Vi mener, at det er bedst at støtte indvandrerbørn på et tidligere tidspunkt, allerede i vuggestue/børnehave, så de ikke bliver tabt undervejs frem til skolealderen".

EVALUERING

Forsøget i Børnehuset Spættebo har hverken været en "ad hoc"- eller "hovsa"-løsning. Det har været gennemtænkt og planlagt i over 2 år. Det, at Spættebo er en aldersintegreret institution, har gjort det muligt at følge udviklingen for børnene fra 2 til 10 årsalderen samt at give dem støtte og opmuntring, når det var nødvendigt, i et ubrudt, sammenhængende forløb. Udover daginstitutionen er der et indskolingsforsøg i gang på den skole, hvor mange af disse børn kommer til at gå.

Et reelt pædagogisk samarbejde har været muligt mellem de tokulturelle og enkulturelle, dvs. danske medarbejdere. Det har været lige så almindeligt, at en blandet dansk og udenlandsk gruppe børn har været beskæftigede eller på tur med udelukkende tokulturelle medarbejdere, som det har været med "blandede" voksne til samme gruppe.

Ved gennemgang af personalet i dette års forløb, viser det sig, at børnene i Spættebo udover de to tokulturelle pædagoger har haft ni andre "voksne" fra samme eller lignende kulturer at forholde sig til: vikarer, langtidsledige og praktikanter fra skoler og børnehaveseminarier. Der har faktisk hele tiden været 3-4 ekstra medarbejdere i institutionen til gavn for både børn og voksne fra alle grupper. Det har gjort institutionen til et tryggere sted for minoritetsbørnene og har desuden haft den vigtige funktion, at alle, der er kommet i huset, har set og accepteret disse voksne minoritetsmedlemmer i en rolle, som de normalt ikke ser dem.

"Projektet har tilgodeset både danske og fremmedsprogede børn".

Mao har erfaret, at det ikke kun er de danske, kurdiske eller tyrkiske børn, der oplever en følelse af stolthed og identitet, men også andre minoritetsgrupper som pakistanere, ungarere, spaniere og færinger.

Spættebo viser på mange måder vejen. Som personalet selv gør opmærksom på, er dagligdagen ikke meget forskellig fra tidligere. Hovedforskellen er, at de nu i højere grad er bevidste om mål og arbejdsmetoder, og at de planlægger og samarbejder mere målrettet. Som det også fremgår, spiller de tosprogede medarbejdere en positiv rolle. Man bør derfor overveje at ansætte tosprogede pædagoger i daginstitutioner med minoritetsbørn som en integreret del af personalet.

EFTERSKRIFT

Som et vellykket projekt er Spættebo nu synligt i lokalområdet og eftertragtet af forældre til minoritetsbørn. Samtidig har personalet fået at vide, at daginstitutionen er ved at blive "for synlig", og at man kan risikere, at danske forældre vil være betænkelige ved at sende deres børn dertil.

Som løsning foreslår forfatteren, at kommunen oplyser om nødvendigheden af et sådant integrationsprojekt og bl.a. forklarer, at integration er en tovejs-proces, som også kommer de danske børn til gode. Opbygningen med parallelle forløb indebærer, at også dansk kultur og danske traditioner videreføres og får næring, og det vel at mærke i en tid, hvor det danske drukner i en massemediekultur.

Bilag 6

Seminar om etniske minoritetskvinder og danskundervisning mandag den 17. marts 1997

1. Indledning

Formålet med seminaret er at tilvejebringe faktuelle oplysninger om de praktiske erfaringer, som man i Danmark har gjort sig med hensyn til danskundervisning af etniske minoritetskvinder.

Til seminaret var indbudt 3 eksperter, som skulle fortælle om deres erfaringer med undervisning af etniske minoritetskvinder i Danmark, herunder de problemer, der typisk opstår i den forbindelse.

Lene Grumsen har i en lang årrække undervist på Dansk Flygtningehjælps sprogskole og har i den forbindelse været involveret i et særligt projekt for sigøjnerkvinder - "SJAJ" - i Helsingør kommune.

Helle Toft har 17 års pædagogisk erfaring med danskundervisning af indvandre-re og flygtninge. Helle Toft har indtil for nylig undervist på Københavns Kvindedaghøjskole.

Jeanette Christensen har ligeledes undervist på Københavns Kvindedaghøjskole i en årrække og har herigennem erfaring med både danskundervisning og anden undervisning af etniske minoritetskvinder.

De tre eksperter holdt hver et oplæg, hvorefter udvalgets medlemmer fik lejlighed til at stille uddybende spørgsmål.

2. Formål med og betydning af undervisning

Kvindedaghøjskolen i København har eksisteret i 10 år. De kvinder, som går på daghøjskolen, er fra 18 til ca. 50 år, og gennemsnitsalderen ligger mellem 35 og 40 år. Få kursister falder fra, og der er generelt en stor fremmedeprocent, da holdningen blandt kvinderne er, at man nødt vil "gå glip af" noget.

Det er kun kvinder, der færdes på Kvindedaghøjskolen, hvilket ifølge Jeanette Christiansen medvirker til, at der er en større åbenhed. Den typiske deltager på daghøjskolen er en kvinde med 5 års skolebaggrund. Det samfund, hun kommer fra, kan typisk betegnes som et før-industrielt samfund.

For at kunne deltage i kurserne kræves det, at man kan lidt dansk.

Der bliver lavet en handlingsplan for hver kursist, inden vedkommende forlader skolen. Der har dog ikke været de fornødne ressourcer til at lave en evaluering, der spænder over flere år, og som afdækker, hvordan kursisterne klarer sig på længere sigt. Det blev påpeget, at det ikke er et mål i sig selv at skaffe et job. Det vigtigste for kursisterne er, at få et bedre og mere meningsfuldt liv.

2.1. Formål med undervisningen af etniske minoritetskvinder på Københavns Kvindedaghøjskole

På Københavns Kvindedaghøjskole er det overordnede formål med undervisningen at bidrage til at skabe forudsætninger for, at det enkelte menneske kan opnå et dynamisk indre liv, der kan rumme og aktivt overkomme de konflikter og funktionskrav, som man stilles over for i hverdagen. Formålet er ligeledes at bidrage til at skabe forudsætninger for, at det enkelte menneske kan foretage kvalificerede valg.

Ifølge ekspertpanelet er den generelle forskel på danske og etniske minoritetskvinder, at de danske kvinder som oftest har været i uddannelses- eller arbejdsmarkedsforløb, mens de etniske minoritetskvinder sjældent har fået mulighed herfor. På Kvindedaghøjskolens kurser for danske kvinder er omdrejningspunktet derfor personlig udvikling og vejledning, mens det på kurserne for etniske minoritetskvinder er almen viden, sprogkunderskaber og arbejdsmarkedsorienteret og kompetencegivende undervisning.

I 1994 konstaterede Rigsrevisionen i en rapport om indvandrerundervisningen, at kun ca. 15% af de 40.000 voksne deltagere i indvandrerundervisningen nåede et uddannelsesniveau, der muliggjorde, at de kunne fortsætte i det øvrige uddannelsessystem.

2.2. Etniske minoritetskvinders behov for undervisning

Ifølge ekspertpanelet er en af de største barrierer for etniske minoriteter, at de ikke i samme omfang som personer med en dansk kulturel baggrund kan aflæse og afkode de samfundsmæssige og socialesammenhænge, som tilværelsen og arbejdslivet frembyder. Dette betyder en ringere social kompetence og mindre fleksibilitet.

Ekspertpanelet påpegede, at man som etnisk minoritet ikke bør forvente at kunne indgå i sociale sammenhænge, der er i overensstemmelse med ens eget livsgrundlag. Der er behov for, at man kan begå sig i meget forskellige sociale sammenhænge og kan tilpasse sig disse.

Ifølge ekspertpanelet stiller denne udvikling etniske minoritetskvinder i en særlig sårbar situation. Etniske minoritetskvinder kommer ofte fra samfundsformationer, der, om end de er i forandring, er i en anden udviklingsfase, hvor overlevering og internalisering af individuelle og kulturelle erfaringer er uvur-

derlige som socialt orienteringsinstrument og garant for social kompetence.

I de etniske minoritetskvinders kulturer er forældrenes liv børnenes forbillede, og den faglige viden nedarves gennem generationerne. I mange kulturer er der endvidere en meget patriarkalsk struktur. Det modtagne svarer til det forventede, og traditioner efterleves. Familien er central. Forandringerne er kendte, og der er en generel forventning om, at børnene får en bedre uddannelse end deres forældre. Der er en harmoni i forhold til tilværelsen.

I vores kultur er der derimod ikke længere nogen at lære af, da de unge ikke kan bruge de ældre på samme måde som tidligere. F.eks. kan de ældre ikke lære de unge noget om EDB. I vores verden er forandringerne uforudsigelige, da der for eksempel hele tiden kommer nye tekniske opfindelser. Vi skal som mennesker hele tiden træffe valg, dvs. der er tale om et livslangt identitetsarbejde.

Det er svært at ændre livsstil fra en kultur til en anden, men omstillingen er som regel sværere for kvinderne end for mændene, og ofte kommer børnene i klemme i denne proces. Det er kvinderne, der skal opdrage børnene til at blive en del af vores samfund, og det er ligeledes kvinderne, der skal fortælle børnene, hvad samfundet forventer af dem.

Særligt for så vidt angår danskundervisningen blev det fra ekspertside påpeget, at man har to sprog; det ydre, som man taler, hører og læser, samt det indre, der bygger på motoriske, emotionelle og intellektuelle erfaringer. Problemerne opstår ofte ved, at kvinderne ikke kan læse indenad og derfor ikke kan bruge det indre sprog i forhold til det, de læser eller hører. Desuden har de ofte et andet indre sprog end det, som man på vores kulturelle breddegrader umiddelbart forventer at finde.

Ifølge ekspertpanelet handler danskindlæring derfor om at opbygge et fælles begrebssæt, ikke ved begrebsindlæring forstået som aktivering af det ydre sprog, men derimod forstået som begrebsdannelse i forhold til det indre sprog. Det er først og fremmest mangel på fællesbegreber - almen viden - der kan virke som blokerende i forhold til sprogindlæring.

2.3. Tilrettelæggelsen af undervisningen for etniske minoritetskvinder på Københavns Kvindehøjskole

Underviserne på Kvindedaghøjskolen forsøger derfor i størst muligt omfang at bibringe kursisterne redskaber til, at kursisterne forstår de mekanismer, der gør sig gældende i vort samfund.

På Kvindedaghøjskolen undervises som regel i temaer, dvs. at man vælger en helhed, som er central i forhold til det enkelte menneskes livskvalitet, og indenfor det pågældende tema opbygges de redskaber, der er nødvendige for den enkelte.

Det krav, der stilles til indholdet af de forskellige temaer, er, at de skal indeholde almen viden og på den ene side være personligt brugbare, personligt udviklende og vejledende, og på den anden side samtidigt være samfundsrelaterede ved at belyse samfundsudviklingen samt være erhvervsorienterede.

Efter den første del af sprogundervisningen skal de etniske minoritetskvinder i praktik. Et sådant forløb kaldes parallelundervisning. Et praktikophold f.eks. kan bestå i rengøring på et AMU-center. Kursisterne har dansk og samfundsfag som udgangspunkt. På AMU-centret lærer de om bevægelsesfagene, og hensigten er, at de erfaringer og den viden, som er opnået i undervisningen, kan videreføres på AMU-centret.

Forløbet på AMU-centrene bærer præg af at være en blanding af undervisning og kursus. Det er dog først ca. j henne i det samlede undervisningsforløb, at kursisterne starter på AMU-centret. Et kursus kan bestå i, at man i forbindelse med et kursus i rengøring kæder begreber som miljø og mikrobiologi sammen med rengøring.

3. Undervisningen af etniske minoritetskvinder på Dansk Flygtningehjælps sprogskoler

Dansk Flygtningehjælps sprogskoler har som udgangspunkt ikke hold specielt tilrettelagt for kvindelige flygtninge og indvandrere, idet holdene består af både mænd og kvinder. Afgørende for den enkelte udlændings indplacering på holdene er forhold som f.eks. den pågældende persons sprogkundskaber. Hvert hold består af 10-15 personer, og der undervises i 3-4 timer pr. dag. Der anvendes ikke tolke i undervisningen på Kvindedaghøjskolen, idet det ikke er en egentlig sprogskole.

3.1. Barrierer i forbindelse med sprogundervisningen

Det blev fra ekspertside påpeget, at særligt for så vidt angår de etniske minoritetskvinder, er det ofte forbundet med problemer at komme i gang med den obligatoriske danskundervisning, som navnlig skyldes, at kvinderne har svært ved at få en daginstitutionsplads til deres børn.

Som eksempel nævntes en række somaliske kvinder fra Hundested, som ikke kunne komme til undervisning i Hillerød, da de ikke så sig i stand til at aflevere deres børn til en ukendt dagplejemor. Kvinderne følte sig ganske enkelt utrygge ved at skulle overlade børnene til "fremmede".

Løsningen blev, at man i stedet for at kræve, at de somaliske kvinder kom til Hillerød, oprettede såkaldte væresteder for kvinderne. På disse væresteder blev der afholdt undervisning i ét lokale, mens børnene blev passet ved siden af i et andet lokale. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der var taget højde for spredningen af kvinderne, svarede ekspertpanelet, at kvinderne selvfølgelig havde for-

skellig uddannelsesmæssig baggrund, men at det afgørende problem var børnene.

Et andet problem gør sig gældende i forhold til sigøjnere. Denne gruppe har generelt en manglende lyst til at sende deres børn i skole. Et fremmøde på skolen på kun 30 dage i løbet af et skoleår er således ikke usædvanligt for et sigøjnerbarn. De unge sigøjnere læser derfor meget dårligt og mangler i det hele taget færdigheder, som deres forældre selv er i besiddelse af. Sigøjnere er derfor en gruppe, der på dette punkt adskiller sig meget fra andre udlændingegrupper. Baggrunden herfor er, at sigøjnernes kultur er meget lukket og at alt, hvad der kommer udefra, opfattes som en trussel mod deres egen kultur. En mulig årsag til denne opfattelse er, at det kan være et problem for sigøjnere, at de ikke har et fælles fædreland at referere til.

Der er iværksat et projekt for sigøjnerkvinder. Undervisningen foregår som almindelig danskundervisning med inddragelse af temaer som f.eks. dansk historie. For børnene er der undervisning om det at være barn i Danmark, og hvordan det var ved århundredeskiftet. Børnene skriver selv tekster, og de får dukker, som der skal sys tøj til, som skal afspejle forskellige tidsperioder.

3.2. Betydning og indhold af Dansk Flygtningehjælps sprogundervisning

Det generelle billede af danskundervisningen er, at undervisningen lykkes for langt de fleste.¹ Problemerne opstår som nævnt primært for så vidt angår de kvinder, som har mange børn. Erfaringerne har vist, at det kræver stærke kvinder og kvinder med ressourcer, for at undervisningsforløbet kan blive en succes.

Der tildeles ofte bedre bevillinger til de små væresteder, og derfor bliver der også mulighed for at få tolke og anden bistand, der kan forbedre undervisningen, såsom foredrag fra lærere og sundhedsplejersker.

På sprogskolen i Hillerød har man i øvrigt haft gode erfaringer med at have tosprogede lærere ansat, idet der herved opnås en bedre kommunikation.

Det konkrete indhold i undervisningen på værestederne er forskelligt afhængigt af den enkelte gruppes sammensætning.

Som eksempler nævnte ekspertpanelet dels det ovenfor nævnte projekt for somaliske kvinder, som er tilrettelagt som almindelig danskundervisning, men hvor emnerne er meget koncentrerede omkring børn. Der behandles f.eks. spørgsmål som, hvordan det er at være forældre i Danmark.

Dernæst fandtes der et projekt for palæstinensiske kvinder, hvor den almindelige danskundervisning hver uge suppleres af foredrag, der oversættes af tolke. Emnerne er f.eks. sundhed og børneopdragelse.

Det blev fra ekspertside afslutningsvist understreget, at nogle kvinder var mindre traditionsbundne, f.eks. var de villige til at sende deres børn i pleje, og senere hen til undervisning, når børnene var blevet større. Det blev i den forbindelse påpeget, at der var forskellige sider af traditionsbundethed. Det kunne f.eks. give anledning til problemer på en arbejdsplads, hvis en kvinde både skulle arbejde og holde Ramadan samtidig.

4. Afsluttende bemærkninger og forslag til ændringer

Ifølge lov om undervisning af voksne indvandrere m.fl. har man som udlænding krav på at lære dansk, så man kan klare sig. Eksperterne anså det dog ikke altid muligt at opfylde disse krav fuldt ud, fordi der ikke var økonomiske ressourcer til det.

Den ovenfor beskrevne værestedsordning har været en succes, men problemet er, at der hersker uvished om, hvor lang tid ordningen vil fortsætte, idet der er tvivl om, hvorvidt ordningen er permanent, eller om værestederne pludselig skal lukke. Beslutningen herom afhænger af de pågældende kommuners politik på området.

På baggrund heraf efterlyste ekspertpanelet en overordnet integrationspolitik. Man mente, at det var utilfredsstillende, at der var stor forskel på, hvad de enkelte amter og kommuner kan tilbyde, og at det ikke bør være den enkelte persons bopæl, der er afgørende for, hvilke undervisningstilbud den pågældende kan få.

Lærerne på Kvindedaghøjskolen samarbejder også med Dansk Flygtningehjælp især i forbindelse med at arrangere børnepasning i børnehaver.

Der var blandt eksperterne enighed om, at det ofte er et problem, at forskellige projekter, der har vist gode resultater, ikke videreføres på grund af manglende økonomiske ressourcer. Endvidere ville det være fordelagtigt, om man eventuelt samlede koordineringen af sådanne projekter på ét sted, og på den vis lader de forskellige erfaringer komme andre projekter til gode.

Debatten afsluttedes med en diskussion om, hvilke tilbud om sprogundervisning forskellige udlændingegrupper får. Det blev afslutningsvist anført, at ikke kun gruppen af flygtninge men også indvandrere får tilbudt sprogundervisning. Dog får flygtninge i modsætning til indvandrere tilbudt en egentlig integrationspakke.

¹ Der er dog ifølge Lene Grumsen endnu ikke udarbejdet statistisk materiale over, hvor mange der gennemfører undervisningen.

Bilag 7

Seminar
om etniske minoritetskvinder og arbejdsmarkedet i Danmark
den 14. april 1997

1. Indledning

Som led i udvalgets undersøgelser af etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet har udvalget afholdt et seminar om emnet.

Til seminaret var indbudt 4 eksperter.

Jørgen Sams Knudsen, cand. scient. soc, Arbejdsmarkedsstyrelsen, projektkoordinator på et igangværende projekt vedrørende udslusning af "gråzoneindvandrere" til arbejdsmarkedet.

Magbule Züfer, folkeskolelærer, ansat ved Kvindeligt Arbejderforbund i Glostrup, har vejledt indvandrer- og flygtningekvinder om arbejdsmarkedsforhold i de sidste 7 år og har erfaring fra projekter, der alle har haft til formål at udsluse etniske minoritetskvinder til arbejdsmarkedet.

Karen Margrethe Larsen, pædagog, lærer ved Flerkulturel Daghøjskole, (tidligere "Projekt Terbiye") gennem de sidste 10 år. Kurset er tilrettelagt som en forbedelse af etniske minoritetskvinder og -mænd til uddannelse og/eller beskæftigelse.

Shahin Laghaei, cand. polit., konsulent ved Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), har erfaring med evaluering af uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekter for indvandrere og flygtninge af begge køn.

Tilstede ved seminaret var endvidere fuldmægtigene Dorte Eltard og Vibeke Thorshøj, begge Arbejdsmarkedsstyrelsen.

2. Barrierer for etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet

Det blev fra ekspertside nævnt, at der ikke stilles tilstrækkelige krav til kvindernes deltagelse i danskundervisning, og at kvaliteten af danskundervisningen generelt er for dårlig. Det blev af oplægsholderne understreget, at kendskabet til dansk er en særdeles vigtig forudsætning for at kunne deltage på det danske arbejdsmarked. Der blev nævnt eksempler på kvinder, der havde modtaget danskundervisning i fem år, men som ikke kunne besvare et spørgsmål om, hvad

deres cpr. nr. er, på dansk. Den manglende kvalitet i undervisningen skyldtes efter ekspertpanelets opfattelse den indholdsmæssigt utilstrækkelige uddannelse af lærere til at varetage undervisningen, idet disse ikke opnår de fornødne voksenpædagogiske forudsætninger for at undervise voksne indvandrere.

En anden barriere for kvindernes udslusning til uddannelse og beskæftigelse var efter ekspertpanelets opfattelse, at arbejdsmarkedet får opfyldt sit behov for flerkulturel arbejdskraft gennem aktiveringen i kommunen og AF. Endvidere eksisterer der en række myter og fordomme på arbejdsmarkedet, som blokerer for kvindernes udslusning. Som eksempler nævntes det islamiske tørklæde, formodningen om, at accenter "smitter" f.eks. danske daginstitutionsbørn, og formodningen om, at kvinderne ikke kan deltage i aftenmøder m.v. Endvidere stilles der i uddannelsessystemet generelt stigende adgangskrav. Endelig nævntes manglende fleksibilitet i systemet som en barriere, f.eks. blev der nævnt et eksempel på en kvinde, der 4 måneder før endt HF-studium måtte afbryde på grund af udløb af uddannelsesorlov, hvilket betød, at hun ikke kunne optages på pædagoguddannelsen i det år.

3. Forslag til integration af etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet

3.1. Etablering af uddannelses tilbud til fremme af etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet - behovet for danskundervisning

Det blev fra ekspertside fremført, at flygtninge og indvandrere straks efter deres ankomst til Danmark bør tilbydes intensiv danskundervisning i 1 - 1½ år ca. 4 timer dagligt. Det kunne i denne forbindelse virke motiverende på kvinderne, at man stillede dem et konkret job i udsigt. Et eksempel herpå var et projekt, hvor man stillede kvinderne et konkret job i udsigt, mod at kvinderne nåede et vist niveau i dansk (en slags kontrakt), og hvor resultatet var, at så godt som ingen af kvinderne havde fravær til danskundervisningen.

Det fremhævedes, at det kan virke som en barriere for etniske minoritetskvinders deltagelse i danskundervisningen, at de forskellige aktører i systemet ikke altid samarbejder indbyrdes.

Det blev endvidere fremført, at der er for lange ventetider til optagelse på dansk-kursus, særlig i København.

Endvidere nævntes betydningen af den personlige, opfølgende kontakt til den etniske minoritetskvinde som vigtig, hvis kvindens motivation skulle fastholdes. Det ville endvidere være en fordel, hvis både arbejdstager og arbejdsgiver var med i hele forløbet, sådan at et uddannelses- og beskæftigelsesfremmende projekt tilrettelægges efter en bestemt virksomheds behov.

Endvidere betones vigtigheden af fra starten at melde klart ud til kvinden om de krav, forventninger m.v., der stilles, for at undgå skuffelser og lav motivation.

3.2. Etablering af jobtilbud til fremme af etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet

3.2.1. Praktikpladsordningen

Der nævntes, at det er af stor betydning at afklare den enkelte etniske minoritetskvindes ressourcer og at etablere såkaldte prøvejobs (praktikpladser).

Endvidere nævntes betydningen af, at arbejdsgivere forberedes til at modtage etniske minoritetskvinder, og at der efter ansættelsen foretages opfølgning over for kvinden med henblik på, at hun kan få sine konkrete erfaringer med en dansk arbejdsplads bearbejdet.

Det blev fra ekspertside nævnt, at det er den personlige tro på, at tingene vil lykkes, der er afgørende for den enkelte etniske minoritetskvindes succes med at finde og fastholde arbejde. Hun kendte således til højtuddannede kvinder, som fuldstændig havde mistet deres selvtillid, og som dermed heller ikke var i stand til at overbevise en arbejdsgiver om deres kvaliteter. Den etniske minoritetskvindes psykologiske indstilling spiller en afgørende rolle for kvindens succes eller fiasko på arbejdsmarkedet, mente nogle eksperter. Det var derfor af stor betydning at anerkende, opmuntre og bakke kvinden op ud fra lige netop hendes forudsætninger, idet udgangspunktet bør være den enkeltes kvindes ressourcer.

Endvidere nævntes betydningen af en god vejledning om arbejdsmarkedsforhold. Den etniske minoritetskvinde vil nemlig ikke sjældent stå uden netværk i det danske samfund udover sin nærmeste familie, der ofte også er udenlandsk, og hun har derfor mange gange ikke baggrundsviden nok til at sortere eller "afkode" de oplysninger, som hun får, på samme måde som en person med dansk baggrund typisk vil have det.

3.2.2. Forbedring af etniske minoritetskvinders mulighed for varig beskæftigelse eller kompetencegivende uddannelse - "Gråzoneindvandrers"-projektet

„Gråzoneindvandrers“-projektets mål er at forbedre de deltagende indvandreres mulighed for varig, ordinær beskæftigelse eller kompetencegivende uddannelse. Endvidere er det et mål, at projektet skal forbedre samarbejdet mellem Arbejdskraftformidlingen, der har ansvaret for udarbejdelse af handlingsplaner og aktivering, og A-kasserne, som har kendskab til de enkelte medlemmer. Projektet afvikles i løbet af 1997-1998.

I projektet deltager 75 udlændinge fra Tyrkiet, som er arbejdsløse og over 25 år, og medlem af enten KAD, SID eller FOA. 2/3 af deltagerne i projektet er kvinder.

Deltagelse i projektet indledes med en sprogttest og en afklarende samtale med projektdeltageren, hvor dennes livsforløb gennemgås. Med udgangspunkt i den enkeltes ønsker opstilles en handlingsplan for vedkommende. Der stilles garanti for, at deltageren kan forfølge sine mål, dog ikke ud over aktiveringsperioden. Eksempelvis vil ordningerne om uddannelsesorlov m.v. blive benyttet. Det var projektkoordinator Jørgen Sams Knudsens erfaring, at deltagernes tidligere dårlige erfaringer med aktiveringstilbud, og den deraf følgende lave grad af motivation, er et stort problem. Det er derfor projektets mål, at stille deltageren et regulært job af længere varighed i udsigt for at genskabe motivationen til at gå i gang med en uddannelse. I projektet er endvidere etableret en såkaldt "makker-par-ordning", hvorved forstås, at vejledningen af deltageren varetages af de samme to personer gennem hele projektets forløb. Endvidere prioriteres den individuelle og kontinuerlige vejledning af projektdeltagerne højt, fordi det er erfaringen, at de mange forskelligartede tilbud, muligheder og aktører i systemet virker uoverskuelige. I det ordinære vejledningssystem er ansvaret for vejledningen spredt på flere aktører, og der vejledes ud fra forskellige målsætninger.

3.2.3. Forberedelse til pædagoguddannelsesseminaret - projektet "Terbiye"

Projektet "Terbiye" er til dato gennemført af ca. 400 etniske minoritetskvinder og -mænd som forberedelseskursus til pædagoguddannelsesseminaret. Projektet var oprindeligt tilrettelagt med henblik på etniske minoritetskvinder, der ønskede at få beskæftigelse inden for daginstitutionsområdet som flerkulturelle medarbejdere. Projektet lægger stor vægt på, at deltageren er motiveret, hvilket søges belyst ved en indledende samtale. I projektet lægges mindre vægt på dansk-kundskaber, idet det er erfaringen, at hvis interessen for stoffet er tilstede, erhverver kvinderne hurtigt dansk-kundskaber. Projektet lægger endvidere vægt på deltagernes indflydelse på forløbet og på at vise tillid til den enkelte kvindes ressourcer og ønsker. Projektet har gennem årene fået opbygget et betydeligt og udbytterigt netværk af tidligere kursister og andre personer med tilknytning til projektet, og dette fungerer i praksis som en form for jobformidling. Projektet får ca. 2-3 henvendelser vedrørende jobformidling om ugen.

3.2.4. Uddannelse af særlige vejledere for etniske minoriteter

Behovet for uddannelse af særlige vejledere for indvandrere og flygtninge er efter ekspertpanelets opfattelse tilstede. Eksempelvis nævntes det, at man i Canada har en anerkendt akademisk uddannelse til vejledning af indvandrere og flygtninge. Det blev endvidere foreslået, at der i A-kasser m.v. ansættes konsulenter med flerkulturel kompetence, samt at der blev gjort en indsats på det voksen-pædagogiske område for de eksisterende vejledere/undervisere af indvandrere og flygtninge, da det er vigtigt, at disse besidder en bevidsthed om de forskellige kulturelle udgangspunkter, som flygtninge og indvandrere er i besiddelse af.

4. Sammenfatning

Ekspertpanelet påpegede på seminaret følgende barrierer for de etniske minoritetskvinders integration på arbejdsmarkedet: Kvaliteten af den tilbudte danskundervisning (manglende voksenpædagogisk tillægsuddannelse), den manglende fremsættelse af krav til kvinden i forbindelse med danskundervisning og kulturelle barrierer i form af regler for påklædning m.v. (f.eks. det islamiske tørklæde). På arbejdsmarkedet kunne den generelle arbejdsløshed, stigende adgangskrav i uddannelsessystemet og stigende kvalifikationskrav i samfundet generelt udgøre en barriere. Men en række konkrete forhold såsom manglende fleksibilitet i arbejdsmarkedsordninger, manglende forkusering på den enkeltes forudsætninger og ressourcer og manglende opfølgning og kontakt til den etniske minoritetskvinde, efter at hun er kommet i arbejde eller har afsluttet kursus, hindrede efter ekspertpanelets opfattelse også den etniske minoritetskvinde i at blive integreret på arbejdsmarkedet.

Ekspertpanelet fremkom på seminaret med en række forslag til forbedring af uddannelses- og jobtilbud med henblik på at integrere etniske minoritetskvinder på arbejdsmarkedet.

Ekspertpanelet foreslog, at uddannelsen til undervisning i dansk blev forbedret og at den etniske minoritetskvinde blev forberedt til mødet med dansk arbejdspladskultur m.v. Herudover foreslog ekspertpanelet, at der blev fulgt op på de allerede iværksatte jobtilbud til etniske minoritetskvinder. Det var i den forbindelse nødvendigt at etablere praktikpladsordninger (job på prøve). Endvidere var det nødvendigt, at afklare den enkelte etniske minoritetskvindes kvalifikationer, forberede og inddrage arbejdsgiveren i udslusningsforløbet samt opstille handlingsplaner, hvor der er stillet kvinderne konkrete jobs i udsigt. Der skulle endvidere gøres en psykologisk indsats med henblik på at fastholde kvindens motivation i udslusningsforløbet (anerkendelse, opmuntring m.v.). Herudover kunne det være hensigtsmæssigt at forbedre uddannelsen til vejledning af etniske minoritetskvinder i arbejdsmarkedsforhold, herunder en styrkelse af vejlederens flerkulturelle kompetence.

Bilag 8

Den kvindelige befolkning inden for arbejdsstyrken* i Danmark
fordelt efter statsborgerskab og arbejdsstilling
1. januar 1997

	Selvstændige i %	Medarbejdende ægtefælle i %	Lønmodtagere i %	Arbejdsløse i %	I alt i %**	Antal personer i alt
I alt	3,9	1,4	87,0	7,8	100	1.319.434
Europa	3,8	1,4	87,1	7,6	100	1.309.386
Danmark	3,8	1,4	87,4	7,4	100	1.282.408
Finland	6,8	0,9	80,3	11,9	100	746
Frankrig	6,6	0,3	82,7	10,4	100	579
Grækenland	5,4	0,0	86,3	8,2	100	73
Holland	10,2	20,9	63,4	5,4	100	703
Irland	5,0	1,3	83,3	10,4	100	240
Island	2,8	0,7	80,5	16,0	100	1.229
Italien	6,7	0,3	78,9	14,0	100	299
Jugoslavien (tidl.)	1,4	0,1	69,7	28,9	100	2.946
Norge	5,3	1,3	83,6	9,7	100	3.515
Polen	6,1	1,5	69,6	22,9	100	1.735
Portugal	4,8	1,0	81,9	12,4	100	105
Rumænien	5,7	0,4	74,0	19,8	100	262
Schweiz	6,4	3,4	83,7	6,4	100	326
Sovjetunionen (tidl.)	9,1	1,4	68,6	21,0	100	439
Spanien	3,2	0,7	82,3	13,8	100	283
Storbritannien	7,6	1,9	77,3	13,1	100	2.187
Sverige	6,3	1,3	82,9	9,5	100	2.925
Tyrkiet	4,7	0,4	50,9	44,1	100	5.182
Tyskland	8,0	1,8	79,6	10,6	100	2.538
Østrig	7,1	0,6	85,3	7,1	100	156
Europa i øvrigt	6,9	1,0	77,4	14,7	100	509
Afrika	4,4	0,4	62,7	32,5	100	1.441
Amerika	6,7	1,1	78,4	13,9	100	1.935
Pakistan	11,0	1,8	37,4	49,9	100	902
Resten af Asien	7,7	2,0	66,0	24,3	100	5.304
Øvrige	5,6	0,9	63,1	30,5	100	466

* I arbejdsstyrken indgår uddannelsessøgende og børn med arbejde.

** Afrundet til nærmeste hele tal.

Kilde: Danmarks Statistik, 1998:22, tabel 7.

Den mandlige befolkning inden for arbejdsstyrken* i Danmark
fordelt efter statsborgerskab og arbejdsstilling
1. januar 1997

	Selvstændige i %	Medarbejdende ægtefælle i %	Lønmodtagere i %	Arbejdsløse i %	I alt i % **	Antal personer i alt
I alt	10,9	0,1	83,1	5,9	100	1.543.895
Europa	10,9	0,1	83,3	5,7	100	1.528.646
Danmark	10,9	0,1	83,6	5,4	100	1.492.951
Finland	12,0	0,0	73,9	14,0	100	299
Frankrig	9,5	0,1	78,0	12,5	100	962
Grækenland	12,2	0,0	64,0	23,8	100	311
Holland	26,6	0,4	68,7	4,3	100	1.340
Irland	6,5	0,0	79,2	14,4	100	480
Island	6,1	0,1	83,3	10,6	100	1.436
Italien	19,0	0,4	63,0	17,6	100	1.192
Jugoslavien (tidl.)	3,4	0,0	73,2	23,4	100	4.329
Norge	10,3	0,2	80,4	9,1	100	2.639
Polen	5,9	0,0	72,3	21,8	100	769
Portugal	9,9	0,0	78,9	11,2	100	161
Rumænien	9,7	0,0	69,1	21,2	100	217
Schweiz	9,2	0,3	85,1	5,5	100	382
Sovjetunionen (tidl.)	8,3	0,0	75,9	15,8	100	253
Spanien	6,5	0,0	75,6	17,8	100	443
Storbritannien	10,8	0,1	74,9	14,3	100	5.309
Sverige	10,7	0,1	80,0	9,2	100	2.253
Tyrkiet	14,9	0,1	56,4	28,6	100	8.457
Tyskland	13,0	0,1	78,6	8,4	100	3.644
Østrig	11,9	0,0	81,5	6,7	100	270
Europa i øvrigt	6,7	0,0	84,9	8,4	100	549
Afrika	6,8	0,0	61,3	31,8	100	2980
Amerika	10,8	0,1	75,7	13,4	100	2.353
Pakistan	21,9	0,1	49,0	29,0	100	1.522
Resten af Asien	12,9	0,1	61,0	26,0	100	6.907
Øvrige	16,1	0,2	51,2	32,5	100	1.487

*I arbejdsstyrken indgår uddannelsessøgende og børn med arbejde.

** Afrundet til nærmeste hele tal

Kilde: Danmarks Statistik, 1998:22, tabel 7

Bilag 9

ARBEJDSMINISTERIET

7. kontor

19. august 1997

Sag nr.

Opgave nr. indv.cp

cp

Indvandrere og efterkommeres **arbejdsløshedsforhold** i 1996.

1. Indledning.

Antallet af indvandrere og efterkommere¹ er mere end fordoblet fra 1980 til 1996 - fra ca. 150.000 i 1980 til **ca. 315.000** i 1996. Indvandrere og efterkommere udgør i 1996 mere end 6% af den samlede befolkning. Næsten hele væksten har været fra 3.-lande, dvs. lande uden for **Norden**, EU og **Nordamerika**.

Indvandrere og efterkommere får større og større betydning på arbejdsmarkedet, hvor særligt personer fra 3.-lande kan have problemer med at blive integreret.

I dette notat belyses indvandrere og efterkommeres arbejdsløshedsforhold i 1996. Hensigten er at belyse, i hvilket omfang de forskellige grupper integreres på arbejdsmarkedet, og om der er grupper med særlige problemer, som har behov for en særlig arbejdsmarkedspolitisk indsats.

Notatets talmæssige grundlag er baseret på særkørsler fra Danmarks Statistik.

2. Antallet af indvandrere og efterkommere i Danmark.

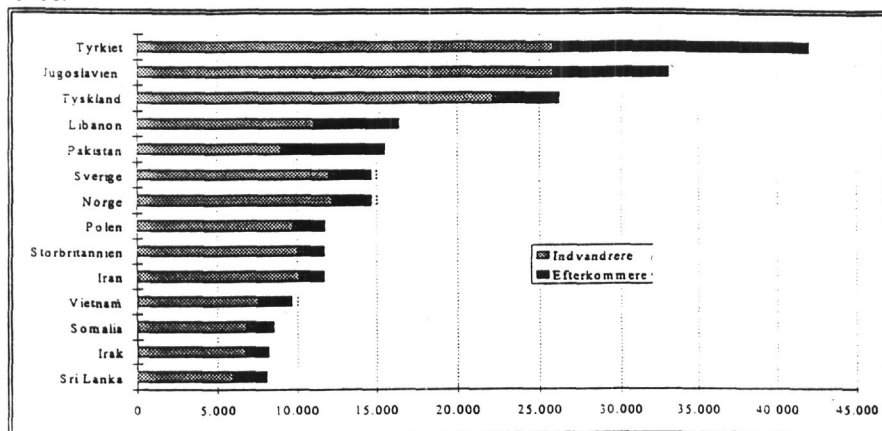
I figur 1 er vist antallet af indvandrere og efterkommere i Danmark i 1996.1 figuren er kun medtaget de 14 største oprindelseslande.

Det ses af **figuren**, at den største gruppe kommer fra **Tyrkiet**, med i alt ca. 42.000 personer - heraf **ca. 16.000** efterkommere. Særligt for gruppen af efterkommere er Tyrkiet dominerende, idet knap 1/4-del af alle efterkommere stammer fra forældre med Tyrkisk **baggrund**.

Næststørste gruppe stammer fra det tidligere **Jugoslavien**, med i alt 33.000 personer - heraf **ca. 7.000** efterkommere.

¹ En indvandrer er en person, der er født i udlandet og hvis forældre er udenlandske statsborgere eller født i udlandet En efterkommer er en person født i Danmark af forældre, der begge er enten indvandrere eller efterkommere.

Figur 1: Antallet af indvandrere og efterkommere i 1996 fordelt på de største oprindelseslande.

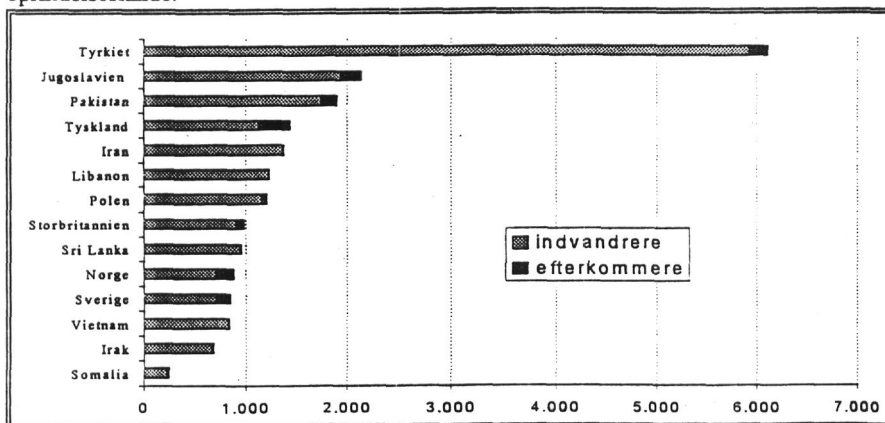


Andre store grupper af indvandrere og efterkommere stammer fra 3.-lande som Libanon, Pakistan, Iran, Vietnam, Somalia, Iraq og Sri Lanka.

3. Arbejdsløshedsforhold i 1996.

I figur 2 er vist det gennemsnitlige antal ledige i 1996 for indvandrere og efterkommere fordelt på de 14 største oprindelseslande.

oprindelseslande.



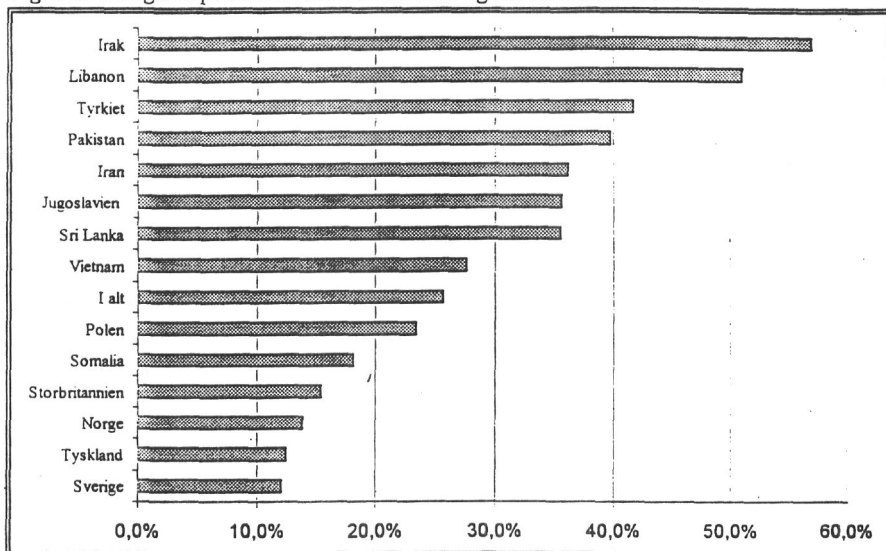
Tyrkere er langt den største gruppe, idet mere end 6.000 ud af det samlede antal ledige på knap 29.000 stammer fra Tyrkiet. Næststørste grupper af ledige har oprindelsesland i det tidligere Jugoslavien og i Pakistan.

Der er relativt få ledige fra de store ikke-3.-lande Tyskland, Storbritannien, Norge og Sverige.

Det fremgår videre af **figuren**, at langt hovedparten af ledigheden ligger hos 1. generations-indvandrere, mens kun et fåtal efterkommere er ledige.

I figur 3 er vist ledighedsprocenten² for indvandrere og efterkommere.

Figur 3: Ledighedsprocenten for indvandrere og efterkommere i 1996.

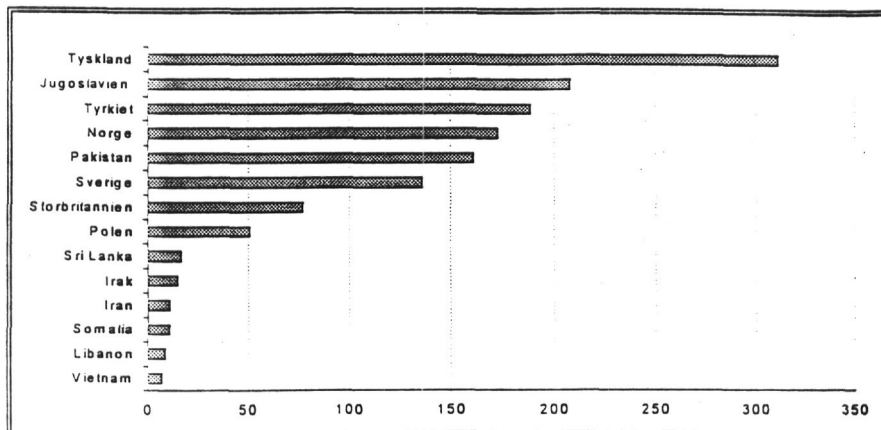


Det ses af **figuren**, at ledighedsprocenten er særlig høj i 3.-landene, der typisk har en ledighedsprocent på 40% eller derover. For irakkere er ledighedsprocenten så høj som 57%. Det vil sige, at i gennemsnit 57% af irakkere i arbejdsstyrken er ledige.

ledighedsprocenten er tilnærmet, idet arbejdsstyrken er opgjort 1. januar 1995. Dette giver en vis usikkerhed, og lande med en meget lille arbejdsstyrke er derfor taget ud af figurene.

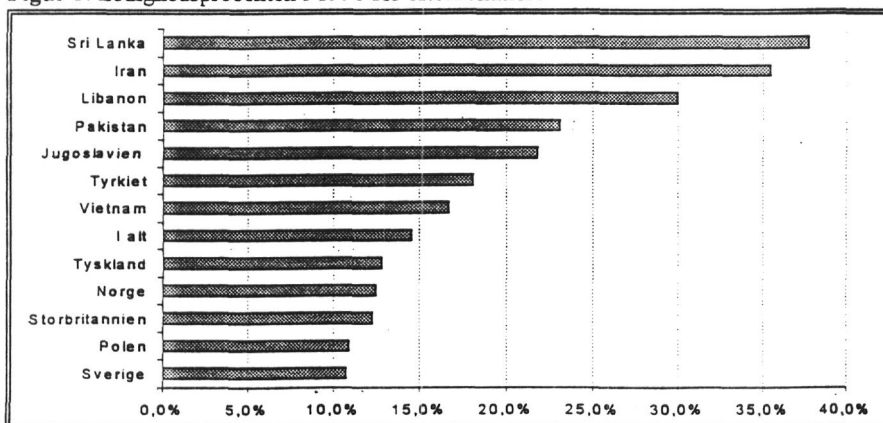
I figur 4 er vist den gennemsnitlige ledighed for efterkommere alene.

Figur 4: Gennemsnitlig ledighed i 1996 blandt efterkommere fordelt på største oprindelseslande.



Det ses, at 3.-landene er mindre dominerende blandt ledigheden for efterkommere, idet landene Tyskland, Storbritannien, Norge og Sverige står for knap 40% af den samlede ledighed. De tre største 3.-lande er Jugoslavien, Tyrkiet og Pakistan, mens der stort set ikke er ledige efterkommere blandt de øvrige 3.-lande.

Figur 5: Ledighedsprocenten i 1996 for efterkommere.



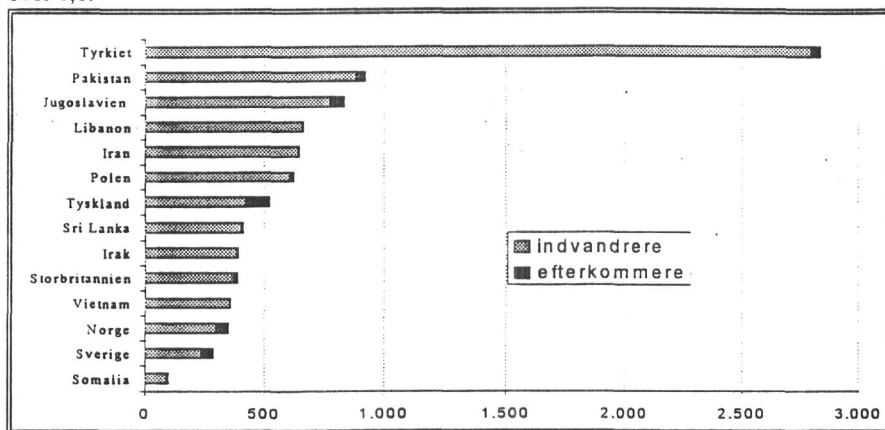
Det ses, at ledighedsprocenterne for efterkommere generelt er **væsentligt** lavere end for indvandrere. Således er den gennemsnitlige ledighedsprocent for alle efterkommer **ca. 15**, mens den for indvandrere er ca. 25%. Helt tydelig er forskellen for den største gruppe, nemlig tyrkere, hvor ledighedsprocenten for efterkommere er ca. 18%, mens den for indvandrere er på ca. 42%.

Alt peger således på, at efterkommere af indvandrere er væsentligt mindre ramt af arbejdsløshed end indvandrerne.

4. Langtidsledigheden i 1996.

I figur 6 er vist antallet af langtidsledige indvandrere og efterkommere i 1996 fordelt på oprindelsesland.

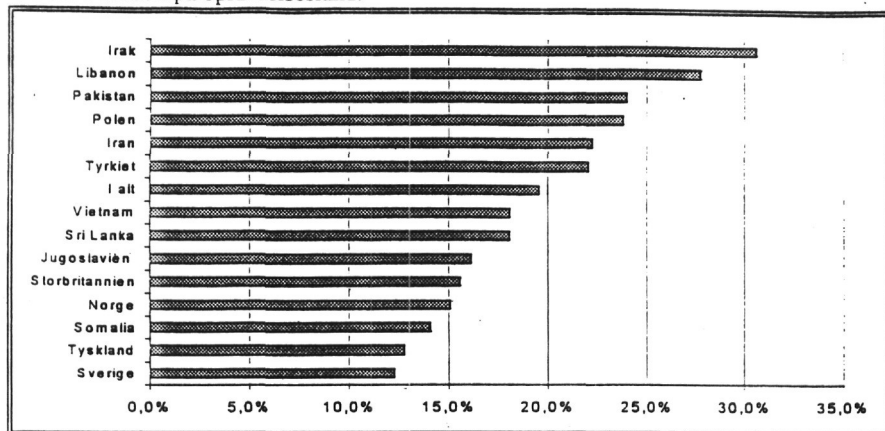
Figur 6: Antal ledighedsberørte indvandrere og efterkommere 1996 med en ledighedsgrad over 0,8.



Som det ses, er særligt tyrkere hårdt ramt af langtidsledighed, men også en række øvrige 3.-lande som **Pakistan**, Jugoslavien og Libanon har mange langtidsledige.

I figur 7 er **vist**, hvor stor en andel af det samlede antal ledighedsberørte i 1996, der var berørt af ledighed mere end 80% af året - eller havde en ledighedsgrad på over 0,8.

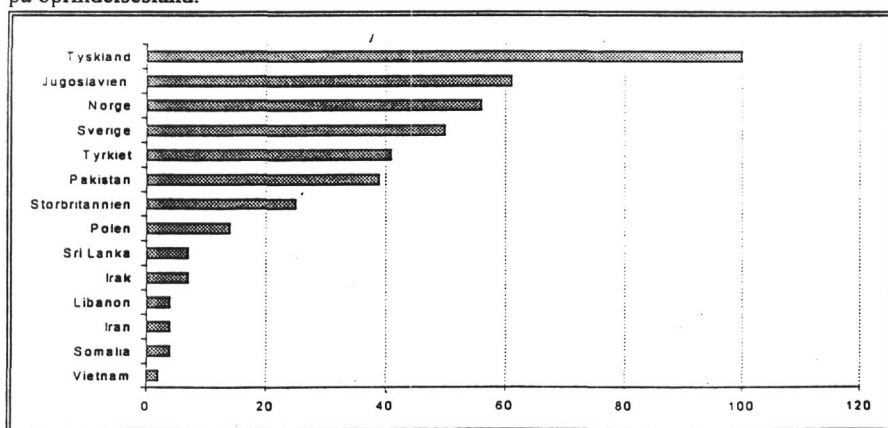
Figur 7: Andel langtidsledige indvandrere og efterkommere i forhold til alle ledighedsberørte i 1996 fordelt på oprindelsesland.



Igen ses billedet, at indvandrere og efterkommere fra 3.-lande er hårdest ramt af langvarig ledighed. Således er op imod 1/3-del af alle ledighedsberørte med oprindelse i Irak langtidsledige. Også libanesere og pakistanere er meget ramt af langvarig ledighed, mens tyrkere placerer sig tæt på gennemsnittet på godt 20%.

I figur 8 er vist antallet af langtidsledige efterkommere.

Figur 8: Antal ledighedsberørte efterkommere 1996 med en ledighedsgrad over 0,8 fordelt på oprindelsesland.

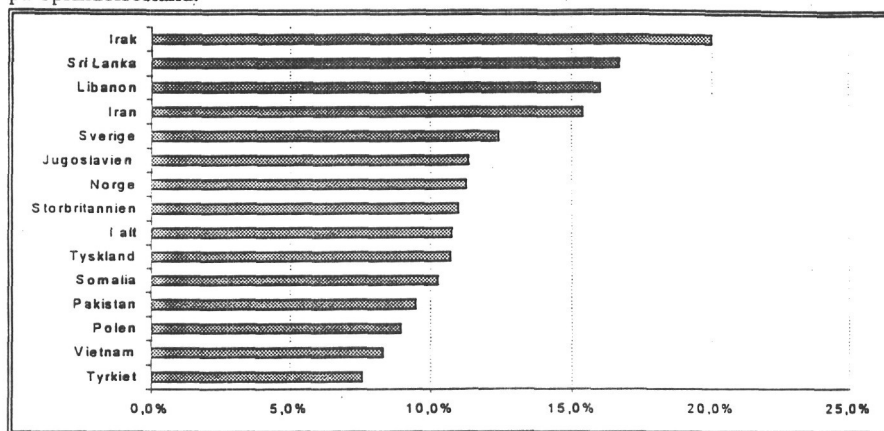


Det ses, at ikke-3.-lande er pænt repræsenteret for så vidt angår langtidsledige efterkommere. Således er 3 af de **fire** største grupper **Tyskland**, Norge og Sverige. Det ses, at antallet af langvarigt ledige efterkommere generelt er meget lavt. Således er der kun **ca. 40 langtidsledige** efterkommere efter tyrkere hhv. pakistanere og ca. 60 langtidsledige efterkommere efter jugoslaver.

I figur 9 er vist andelen af **ledighedsberørte** efterkommere, der er langtidsledige.

Der ses her et andet billede end i de tidligere figurer, idet de store efterkommergrupper fra

Figur 9: Andel langtidsledige efterkommere 1996 i forhold til alle ledighedsberørte, fordelt på oprindelsesland.



Tyrkiet og Pakistan er relativt lidt ramt **af langvarig ledighed**, mens efterkommere fra lande som Norge og Sverige er ramt relativt hårdere.

Størst andel langtidsledige findes blandt efterkommere fra de mellemøstlige oprindelseslande samt Sri Lanka.

5. Hovedkonklusioner.

De største ledighedsgrupper blandt indvandrere og efterkommere under ét har oprindelsesland i Tyrkiet Jugoslavien og Pakistan.

Ledighedsprocenten blandt indvandrere og efterkommere under ét er størst for oprindelseslande som **Irak**, **Libanon**, Tyrkiet og Pakistan.

Bilag 10

Dette bilag indeholder navne og adresser på erhvervsrettede uddannelser/projekter på privat basis:

- HAREM, Blommehaven 6, 2500 Valby, tlf. og fax 3117 3217.
- Indvandrerne Dag- og Aftenskole, Svanevej 12, tlf. 3582 32 11
- INTERKULTURELT CENTER, Skolegade 23, 8000 Århus C, tlf. 8676 0230.
- IP Internationale erhvervs- og uddannelsesprojekter, Grønnegade 56, 3, 8000 Århus C, tlf. 8612 0766, fax 8612 0268.
- Den Flerkulturelle Daghøjskole, Nørre Allé 7, 2200 København N , tlf. 3537 0506, fax 3537 0511

Bilag 11

Seminar
om etniske minoritetskvinders deltagelse i politik,
tirsdag den 12. maj 1997.

1. Indledning

Som led i udvalgets undersøgelse af etniske minoritetskvinders deltagelse i politik har udvalget holdt et seminar om emnet.

Til seminaret var indbudt 3 eksperter

Kirsten Just Jeppesen, seniorforsker, Socialforskningsinstituttet.

Lubna Elahi, tidligere medlem af Københavns Borgerrepræsentation, indvandrerlærer.

Fakhra Mohammad, medlem af Nævnet for Etnisk Ligestilling, daghøjskolelærer på Daghøjskolen "Transkultura".

2. Barrierer for etniske minoritetskvinders deltagelse i politik

Det blev fra ekspertside fremført, at barriererne for etniske minoritetskvinders deltagelse i det politiske liv måtte antages at være af samme karakter som de barrierer, som fandtes for de etniske minoritetskvinders deltagelse i samfundslivet i øvrigt, f.eks. på arbejdsmarkedet.

Det blev fra ekspertside bl.a. fremhævet, at en af hovedbarriererne for etniske minoritetskvinders deltagelse i politik er, at der er en forholdsvist stor arbejdsbyrde forbundet med det politiske arbejde. Dette kan være vanskeligt for den etniske minoritetskvinde at forene med familielivet, f.eks. i en småbørnsfamilie.

Eksempelvis anførtes, at den nødvendige arbejdsindsats i f.eks. kommunalpolitik efter én af eksperternes erfaring kunne medføre ca. 25-28 timers arbejdsindsats arbejde om ugen. Det var endvidere en ekstra byrde, at man som etnisk minoritetspolitiker i meget vidt omfang er forpligtet til at informere sit etniske bagland.

2.1. Formelle regler for valgbarhed og valgdeltagelse

Det blev fra ekspertside anført, at formelle regler måtte anses for at udgøre en barriere for etniske minoritetskvinders deltagelse i politik. Eksempelvis nævntes, at efter valgloven kan kun danske statsborgere opstille og stemme til Folketingsvalg. Til kommunalbestyrelser og amtsråd kan udenlandske statsborgere stemme, hvis de har boet i Danmark i 3 år forud for valgdagen. Barrieren i form af de formelle regler blev efter eksperternes opfattelse bestyrket af det i Dan-

mark gældende såkaldte "jus sanguinis"- princip. Herved forstås, at et barn som hovedregel får samme statsborgerskab som sine forældre. Ifølge Kirsten Just Jepsen dannedes herved en stor gruppe af såkaldte "denizens", d.v.s. udenlandske statsborgere med fast og langvarig tilknytning til Danmark, hvoraf nogle er født i Danmark. I flere europæiske lande gælder princippet "jus domicil", hvorefter et barn får fødelandets statsborgerskab.

Utilstrækkelige danskundskaber, manglende skole- og erhvervsuddannelse, traditionelle kønsrollemønstre, tidligere børnefødsler (og dermed erfaringsmæssigt svagere tilknytning til arbejdsmarkedet), manglende netværk i det politiske liv, manglende interesse for danske samfundsforhold samt manglende aktiviteter uden for hjemmet i øvrigt blev endvidere fremført som barrierer for etniske minoritetskvindes deltagelse i politik.

Nogle af resultaterne fra undersøgelsen "Unge indvandrere" viser, at blandt de unge indvandrere, som deltog i undersøgelsen, læste de unge etniske minoritetskvinde markant sjældnere danske aviser m.v. end de unge etniske minoritetsmænd.

2.2. Holdningen til etniske minoritetskvindes deltagelse i politik i det danske politiske liv

Det blev fra ekspertside fremført, at adgangen til de formelle politiske systemer først og fremmest krævede en parathed hos de pågældende institutioner til at tage imod folk, der tænker anderledes, hvilket ikke altid var tilfældet.

Det var et problem, at integrationen af etniske minoritetskvinde ikke blev opprioriteret i det danske politiske liv, ligesom der efter nogle af eksperternes opfattelse syntes at være en manglende politisk vilje til og interesse for at indsluse (også danske) kvinder i det politiske liv.

Det blev fra ekspertside påpeget, at man som etnisk minoritet sjældent får lov til at bidrage inden for områder, man ved noget om i kraft af uddannelse m.v, men ofte oplevede, at man alene var defineret i forhold til det omgivende samfund som repræsentant for de etniske minoriteter.

Nogle eksperter mente, at det derfor var vigtigt, at omgivelserne lærte at sætte grænser for, hvordan de etniske minoriteter kunne bruges.

Der måtte derfor efter ekspertpanellets opfattelse siges fra over for f.eks. pressen, der særligt begrænser brugen af de etniske minoriteter til områder, der vedrører etniske minoriteter.

Oplevelsen af, at man kun er interessant og anvendes af pressen hvad angår etniske minoritetsforhold, forstærker og bekræfter indtrykket hos den enkelte af

alene at være "gældende" for det omgivende samfund som etnisk minoritet, hvilket virker fastlåsende på den enkelte.

En anden barriere for etniske minoritetskvinders deltagelse i det politiske liv er, at deres kulturelle baggrund i vid udstrækning ikke accepteres. Det var svært at bevare sin identitet, fordi man i mange fora mødte en manglende accept af f.eks. påklædning m.v. Oplevelsen af manglende accept førte til opgiveness over for det at skulle deltage i det politiske liv. Det er således helt afgørende, at institutionerne er parate og forberedte til at modtage de etniske minoriteter i de politiske fora, hvilket vil kræve, at man indarbejder en tolerance for forskelligheder i de pågældende institutioner.

2.3. Holdningen til etniske minoritetskvinders deltagelse i politik blandt etniske minoriteter

Det anførtes fra ekspertside, at en negativ holdning blandt etniske minoriteter til en etnisk minoritetskvinde deltagelse i politik kunne udgøre en væsentlig barriere.

Denne holdning udspringer dels af kønsrolleforventninger, dels af manglende viden om og forståelse for det politiske livs funktion i det danske samfund. Efter nogle af eksperternes udsagn kunne man i etniske miljøer dels opleve mistillid til, at kvinden rent faktisk deltog i politiske møder under fraværet fra hjemmet, dels en manglende forståelse for relevansen af det politiske arbejde. Disse holdninger kunne lægge et pres på kvinden og gøre hende sårbar over for f.eks. rygtedannelse m.v.

Holdningen til og viden om politisk deltagelse i familien var derfor af afgørende betydning for den enkelte etniske minoritetskvinde reelle muligheder for at deltage i politik. 3. Forslag til forbedring af etniske minoritetskvinders muligheder for at deltage i det politiske liv

Det blev fra ekspertside fremført, at det var nødvendigt med en langsigtet indsats for at anspore etniske minoritetskvinder til at deltage i politik. Man måtte tidligt i et barns liv søge at skabe tryghed mellem hjemmet og det omgivende samfund. Denne proces burde foregå på alle planer, både i skolen, fritidslivet og i det politiske liv. Der burde således iværksættes tiltag, der på sigt kunne forbedre de etniske minoritetskvinders muligheder for at deltage i det politiske liv.

Omverdenen måtte endvidere efter ekspertpanelets mening være mere lydhør over for de etniske minoriteters ønsker, uanset hvor anderledes de måtte være. Ønskerne burde indarbejdes i dagligdagen (f.eks. burde der lyttes mere til de etniske minoritetsforældres ønsker til daginstitutioner, hvilket sandsynligvis ville medføre, at flere etniske minoritetsforældre ville anvende daginstitutionerne til pasning af deres børn.) Endvidere burde myndighederne være mere lydhøre over

for de etniske minoriteters ønsker ved fastlæggen af, hvilke foranstaltninger der skal anses for integrationsfremmende.

Endvidere var det efter ekspertpanellets opfattelse afgørende at sikre en effektiv beskyttelse mod diskrimination i hverdagen og at eliminere den enkeltes oplevelse af diskrimination. Det er ikke tilstrækkeligt med den formelle beskyttelse ifølge love, konventioner m.v. Oplevelsen af en reel beskyttelse mod diskrimination måtte også være tilstede.

3.1. Skolen

Udviklingen af politisk tankegang tidligt i de etniske pigers liv ville sikres bedst ved at styrke samarbejdet mellem eksempelvis skole og etniske minoritetsforældre. Der skal skabes tryghed i et nærmiljø, idet det efter ekspertpanellets opfattelse er nødvendigt med eksistensen af en base i form af et hjem, der kan støtte, rådgive og bakke den etniske minoritetspige/kvinde op. Det blev fra ekspertside fremført, at skolen har en vigtig rolle i den forbindelse. I den forbindelse var det irrelevant at fokusere på, om en muslimsk pige kom i skole med eller uden tørklæde; det essentielle er, at hun overhovedet kommer i skole og deltager i de aktiviteter, skolen tilbyder.

Danskundervisning burde iværksættes så tidligt som muligt, f.eks. i børnehaven, og tilstedeværelse af støttepersoner, der talte barnets modersmål, burde overvejes.

Det blev endvidere foreslået, at der oprettedes pigeklasser for de etniske minoritetspiger, evt. blandet med piger med en dansk baggrund, samt at ansætte støttepersoner til etniske piger i skolen.

Det var herudover afgørende at informere om betydningen af skolegang og udsættelse af svangerskab for kvindernes udviklingsmuligheder.

3.2. Fritiden

Ekspertpanelet var enige om, at der burde iværksættes flere ferie- og fritidstilbud til de etniske piger/kvinder, idet der som en forudsætning for ansporing til politisk deltagelse måtte insistes på en tilvænning til deltagelse i udadvendte aktiviteter. Tilbudene kunne eventuelt forbeholdes piger/kvinder, da det var et problem for mange etniske minoritetsforældre at tillade deres døtre at deltage i aktiviteter uden for hjemmet efter pubertetens indtræden, f.eks. lejrskoleophold. Det ville være hensigtsmæssigt at tage hensyn til pigernes/kvindernes etniske baggrund ved at indrette separate soveværelser til pigerne m.v.

Ligeledes skal der gives øget information om de eksisterende tilbud om aktiviteter uden for hjemmet, oprettelse af tilbud udelukkende for piger/kvinder, herunder piger med dansk baggrund, samt etablering af f.eks. længerevarende interner, som f.eks. sommerlejr, for danske og etniske minoritetspiger/kvinder.

Det blev fra ekspertside fremført, at en metode til succesfuldt at aktivere etniske minoritetskvinder i politik er at støtte, at der dannes et net af uformelle kontakter blandt de etniske minoritets-piger/kvinder.

Som eksempel nævntes en forening, som har eksisteret i Danmark siden 1991, og udgjorde et fagligt netværk bestående af overvejende etniske minoritetskvinder med mellemlange uddannelser. Dette separate forum betød, at de etniske minoritetskvinder kunne undgå den følelse af utilstrækkelighed, som ofte medfulgte i fora med danskere. Formålet med foreningen var, at give kvinderne plads til at udveksle erfaringer på egne præmisser uden at møde bedrevidenhed og ved at mærke, at der blev lyttet aktivt til deres tanker og idéer. Dette har betydet, at kvinderne i foreningen har udviklet sig - herunder også politisk - men vel at mærke på egne præmisser og uden at blive mødt med krav om integration.

Netværket kunne dannes i klubber og foreninger af både social, faglige og religiøs karakter. Det afgørende er, at der eksisterer netværk, hvor de etniske minoritetskvinder kan diskutere deres livsvilkår og ikke i nødvendigvis med integrationshensigt. Netværkene skal ideelt udgøre mødesteder til udveksling af erfaringer.

Der ville herved naturligt opstå interesse for samfundsforhold (politisk interesse), som også ville kunne udgøre en naturlig del af et allerede eksisterende dansk netværk.

3.3. Viden om det politiske system

Efter ekspertpanelets opfattelse måtte man hellere lægge vægt på udviklingen af metoder, der i et nærmiljø kan give de etniske minoritetsfamilier indsigt i det danske kulturliv, herunder i det politiske liv. Der mangler skoling til deltagelse i det danske politiske liv, eksempelvis til den praktiske ramme som mødeteknik, dagsorden, afbudsmelding m.v. samt viden om, hvordan manglende efterlevelse af disse regler opfattes af det omgivende samfund. Der bør endvidere gøres en indsats for at informere etniske minoriteter om betydningen af deltagelse i dansk politisk arbejde.

Der kan efter én eksperts opfattelse til dette formål med fordel oprettes mindre komitéer i nærmiljøerne, hvorved der kan gøres en indsats for at udbygge den gensidige kulturforståelse.

På samme måde som med kønsligestilling burde man indføre regler om mindsterepræsentation af etniske minoriteter i offentlige bestyrelser, udvalg, råd og nævn m.v.

Endvidere ville det fremme etniske minoritetskvinders politiske deltagelse, hvis - stereotype opfattelser om etniske minoritetskvinder blev nedbrudt

- der blev givet et mere nuanceret billede af de etniske minoritetskvinder (medierne spiller her en afgørende rolle)
- der blev appelleret til de etniske minoritetsfamilier om at støtte kvindernes politiske deltagelse - forklare, at det politiske arbejde er nerven i det danske samfund, at der kan forekomme sene møder m.v.

4. Sammenfatning

Ekspertpanelet fandt, at der var en række barrierer for etniske minoritetskvinders deltagelse i det politiske liv. Ekspertpanelet fandt, at de formelle regler for valgbarhed og valgdeltagelse (statsborgerskab, bopælskrav) og manglende viden om det politiske system udgjorde en barriere for etniske minoritetskvinders deltagelse i det politiske liv. Ligeledes var der i det politiske system en manglende interesse for integration af etniske minoritetskvinder generelt. Herudover manglede de etniske minoritetskvinder interesse for danske samfundsforhold og havde for få udadvendte aktiviteter. Men også den etniske kvindes nærmeste omgivers holdning til og forståelse for deltagelse i politik som følge af manglende viden om funktion, indhold, formål m.v. udgjorde en barriere.

Andre faktorer var utilstrækkelige danskkundskaber, manglende skole- og erhvervsuddannelse, traditionelle kønsrolleforventninger og relativt mange og tidlige børnefødsler.

Ekspertpanelet foreslog, at der blev iværksat en række aktiviteter i skolen, fritiden og inden for det politiske system for at aktivere etniske minoritetskvinder til at deltage i det politiske liv. Udvikling til deltagelse i politik kræver en indsats tidligt i livet.

Nogle af de tiltag, der blev foreslået, var styrkelse af samarbejdet mellem skolevæsen og etniske minoritetsforældre, danskundervisning på et tidligt tidspunkt (f.eks. i børnehaven), oprettelse af rene pigeklasser i skoler mv. og ansættelse af støttepersoner i skoler til etniske minoritetspiger. Herudover blev det foreslået, at der blev iværksat flere separate fritids- og ferietilbud til etniske minoritetspiger/kvinder (internater, sommerlejr m.v.) samt øget information om de eksisterende tilbud om aktiviteter uden for hjemmet.

Det politiske system kunne bidrage til etniske minoritetskvinders deltagelse i politisk ved at give information til etniske minoriteter om betydningen af og indholdet i det politiske liv, lære kvinderne om den praktiske side af deltagelsen i det politiske liv (mødeteknik, dagsorden, referat mv.) og indføre etnisk kvotering i offentlige organer (som ved kønskvotering). Herudover var det nødvendigt at afskaffe brug af stereotyper om etniske minoritetskvinder i medierne og gøre en indsats for at indarbejde tolerance over for forskelligheder og anderledes tænkende personer i det formelle politiske system.

Bilag 12

Seminar
om etniske minoritetskvinder og medierne,
tirsdag den 2. September 1997

1. Indledning

Som led i undersøgelserne vedrørende etniske minoritetskvinder og medierne afholdt udvalget den 2. september 1997 et seminar om emnet.

Formålet med seminaret var at tilvejebringe faktuelle oplysninger om de erfaringer, som man i Danmark har, hvad angår medieformidlingen vedrørende etniske minoritetskvinder.

Til seminaret var indbudt 4 eksperter, som skulle fortælle om deres erfaringer med dansk medieformidling vedrørende etniske minoriteter, herunder de problemer der typisk opstår i den forbindelse.

Klaus Rothstein er informationschef i Dansk Flygtningehjælp og har gennem sit arbejde løbende fulgt mediernes fremstilling og dækning af etniske minoriteter generelt.

Niels Rohleder er journalist, ansat på Information, hvor han bl.a. beskæftiger sig med emner inden for området etniske minoriteter. Niels Rohleder har ligeledes undervist på Danmarks Journalisthøjskole og i den forbindelse i foråret 1997 arrangeret en workshop om medieformidling på området etniske minoriteter.

Mustafa Hussain er sociolog og medieforsker samt medforfatter til Nævnet for Etnisk Ligestillings rapport "Medierne, minoriteterne og majoriteten — en undersøgelse af nyhedsmedier og den folkelige diskurs i Danmark."

Filomenita Mongaya Høgsholm, der er medlem af Kvindeudvalget, har gennem en årrække beskæftiget sig med medierne, herunder mediernes dækning af etniske minoritetskvinder.

Seminaret var struktureret således, at de fire eksperter holdt et oplæg, hvorefter udvalgets medlemmer fik lejlighed til at stille uddybende spørgsmål.

2. Mediernes fremstilling af det etniske minoriteter

Indledningsvist blev det fastslået, at debatten om etniske minoritetskvinder og medier må ses i sammenhæng med samfundsdebatten. Det er en følge heraf, at der ofte er paralleller fra mediernes omtale af etniske minoritetskvinder til kvinder generelt.

Det blev i den forbindelse fra ekspertside fremført, at den primære barriere for de etniske minoritetskvinders position og aktive deltagelse i mediedebatten er, at de udstøttes. Dette for området karakteristiske problem kan til dels være de etniske minoritetskvinders (og -mænds) egen skyld og kan udspringe af kvindernes tilbagetræthed og af, at kvinderne marginaliseres som følge af deres køn i mediesituationen i Danmark.

2.1. Fordele og ulemper ved mediernes anvendelse af stereotyper

Ifølge eksperterne er hovedproblemet, at mediernes fremstilling af etniske minoriteter ofte indebærer en stereotypisering, idet befolkningen som mediebrugere er trænet i at genkende symboler fra såvel billeder som overskrifter, der anskueliggør emnet fra en stereotyp vinkel.

Især etniske minoritetskvinder beskrives generelt ofte på en meget stereotyp måde, uden at der tages hensyn til, at der er tale om en uhomogen gruppe. Som endnu et eksempel kan nævnes, at medierne ofte glemmer at sondre mellem flygtninge og asylansøgere uanset, at der er tale om to helt forskellige grupper. Der mangler ofte kvalitet og omhyggelighed i pressens gengivelser af emner, der burde kræve en grundig og mere nuanceret fremstilling. Pressen har således en tendens til at forenkle kendsgerninger og at give et unuanceret billede, som medvirker til at fastholde læserne eller seerne i stereotyp forestillinger.

På den anden side er det væsentligt at erindre, at pressens rolle netop er at skildre problemstillinger og konflikter m.v., der har offentlig interesse. Pressen har en naturlig interesse i mindretalsgrupper af enhver art, hvilket er logisk og også rimeligt. Det er derfor meget naturligt, at pressen ofte beskæftiger sig med det etniske minoritetsområde generelt og med forskellige grupper af etniske minoriteter i særdeleshed, som emner, der har offentlighedens interesse.

Som eksempel kan nævnes debatten i forbindelse med sagen vedrørende et cafeteria på Københavns Hovedbanegård, hvor personalet havde nægtet at servere for afrikanere. Politiken havde i den forbindelse først bragt en artikel med en overskrift lydende: "Kvinde sigtet for racisme", men efter domsafsigelsen lød overskriften "Bestyrer dømt for racisme". Politikens redaktion var formodentlig blevet opmærksom på, at det ikke var relevant for sagen, at bestyreren tilfældigvis var en kvinde. Ifølge eksperterne ville det være ønskværdigt, såfremt pressen oftere havde refleksioner som denne i stedet for at bidrage til en generel stereotypisering.

Et andet konkret eksempel på pressens tendens til at tildele roller/stereotyper er Chitra-sagen, der blev betragtet som et fund for pressen, idet den repræsenterede et brud med de ansigtsløse rækker af asylansøgere. I sin fremstilling af sagen prioriterede pressen drama frem for fakta og skabte dermed et billede af en ung, magtesløs pige med mange behov, der stod over for en magtfuld minister med mange krav. Det særligt interessante var endvidere, at pressens vinkel skiftede

fra at gengive Chitra som en uskyldig, forurettet pige til senere at fremstille hende som en udspekuleret løgner.

Chitra-sagen er ligeledes det mest fremtrædende eksempel på, at det etniske minoritetsområde journalistisk i vidt omfang er præget af enkeltsager. Af sagens fremstilling i medierne fremgår det tydeligt, at ingen af journalisterne havde læst sagens baggrundsmateriale, men i stedet lod sig rive med af sagens følelsesladede karakter. Dette resulterede blandt andet i, at indenrigsministeren kom til at stå meget stærkt i sin argumentation.

2.2. Mediernes anvendelse af stereotype forestillinger om etniske minoriteter

En ekspert anså, at en direkte konsekvens af det enkeltsagspræg, der er på det journalistiske område for formidling af information angående etniske minoriteter, er, at der alt for ofte skrives såkaldt medlidenhedsjournalistik. Som eksempel kan nævnes, at især visse formiddagsblade ofte skifter holdning fra sag til sag i stedet for at fokusere på det principielle indhold.

Endvidere er journalister tilbøjelige til ikke at opfatte repræsentanter for de etniske minoriteter som eksperter, uanset at de f.eks. har en længerevarende uddannelse bag sig. Journalister bruger dem i deres egenskab af at være etniske minoriteter, og de spørges kun om deres holdninger vedrørende problemstillinger inden for det etniske minoritetsområde. Som eksempel nævntes, at et socialdemokratisk medlem af Københavns Borgerrepræsentation med etnisk minoritetsbaggrund har oplyst kun én gang at være blevet spurgt om sin holdning til et emne, der lå uden for det etniske minoritetsområde. Dette er et eksempel på, hvordan de etniske minoriteter fastholdes i en marginaliseret position.

Endelig blev det fra ekspertside bemærket, at politikerne også har indflydelse på, hvilke emner der bliver taget op i medierne. Til illustration nævntes, at Dansk Flygtningehjælp i samarbejde med en række andre organisationer i marts 1997 havde arrangeret et seminar under overskriften "Kvinder og Asyl". Seminaret omhandlede kønsspecifikke asylmotiver og fik gode reaktioner fra mandlige journalister og politikere. Det bemærkelsesværdige var, at ingen kvindelige politikere eller journalister tog emnet op, formentlig fordi emnet ikke er salgbart og desuden svært at sætte sig ind i. Når et emne som dette politisk bliver skubbet til side, bliver det samtidigt journalistisk mindre interessant.

Det udgør eventuelt også et bidrag til stereotypiseringerne, at det i høj grad er de samme personer fra de etniske minoriteter, populært sagt en slags "Tordenskjolds soldater", der præger billedet som repræsentanter for de etniske minoriteter i medierne. Disse "Tordenskjolds soldater" kan siges at udgøre en slags eksklusiv klub. Så snart en person melder sig på banen med salgbare budskaber, der kan bruges i medierne, så viderebringer medierne budskaberne, og personen får en karriere blandt "Tordenskjolds soldater". Baggrunden for, at "Tordenskjolds sol-

dater" præger billedet, er en kombination af, dels at disse personer gerne udtaler sig om forskellige etnisk relaterede emner, og dels at journalister som regel har en meget kort tidshorisont, som bevirker, at de opsøger kendte kilder, der formulerer sig kort.

Som et eksempel nævnte journalist Niels Rohleder, at han siden midten af juli 1997 har arbejdet med en række artikler om andengenerationsindvandrere på Blågårds Plads på Nørrebro, der har været i konflikt med politiet. Disse unge føler sig stigmatiseret og er ligefrem bange for pressen på baggrund af Ekstra Bladets kampagne i foråret 1997 om "de fremmede". Niels Rohleder havde formået at skabe et tillidsforhold til de unge, men ofte har journalister ikke den nødvendige tid til rådighed i forbindelse med skrivning af artikler, især hvis de pågældende personer ikke formulerer sig entydigt og hurtigt.

3. Undersøgelser af mediernes dækning af det etniske minoritetsområde

På seminaret blev der endvidere orienteret om Nævnet for Etnisk Ligestillings rapport "Medierne, minoriteterne og majoriteten — en undersøgelse af nyhedsmedier og den folkelige diskurs i Danmark."

Undersøgelsen bygger på dækningen af etniske minoritetsrelaterede emner i nyhedsudsendelserne i Danmarks Radio samt TV2 over en 3 måneders periode. I undersøgelsesperioden handlede langt den overvejende del af indslagene om asyl og indvandring samt om kriminalitet blandt etniske minoriteter. Derimod bragtes stort set ingen indslag om f.eks. kulturelle begivenheder og lignende, uanset at der på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse var tale om mange kulturelle aktiviteter som led i Kulturbymagasinet 96.

Af racismerelaterede emner bragtes alene to historier; dels et jordansk ægtepar, som havde været bosat i Danmark i mange år og udtalte sig meget nedsættende om danskere og deres levevis, dels en historie om en tidligere bokser af etnisk minoritetsoprindelse, der var dømand på et diskotek og blev knivdræbt af en kunde, som også var af etnisk minoritetsoprindelse.

Problemet er især, at etniske forhold defineres af majoriteten i samfundet. Som altovervejende hovedregel er sammenhængen derfor typisk negativ, når etniske minoriteter interviewes. Repræsentanterne for de etniske minoriteter er således ikke selvstændige aktører, idet det ikke er deres opinion, der udløser en given historie, men deres rolle er tværtimod at forsvare sig i en given sammenhæng. I undersøgelsesperioden var der alene 5 historier, hvor etniske minoritetskvinder var selvstændige aktører, dvs. at historien opstod på baggrund af deres handlinger eller situation.

Af disse var Chitra-sagen den mest omtalte med massiv dækning i såvel den trykte presse som i radio og TV.

Endvidere var der i undersøgelsesperioden 3 historier med etniske minoritetskvinder som passive aktører, dvs. at historien omhandler en hovedbegivenhed og de etniske minoritetskvinder indgår blot som et led i historien. Som eksempel kan nævnes et indslag om, at danske læger giver fødselshjælp til kvindelige asylansøgere, som har fået afslag på asyl, og som opholder sig "under jorden".

En anden af eksperterne har i 1994 medvirket ved en undersøgelse af den trykte presses dækning af det etniske minoritetsområde over en 6-måneders periode. I undersøgelsesperioden bragte den trykte presse i alt 92 artikler om etniske minoritetskvinder, som fordelte sig på følgende måde:

- 22 artikler om enkeltpersoner (især Lubna Elahi),
- 18 artikler om kvinder, der var ofre for voldsudøvelse,
- 17 artikler om kulturelle begivenheder,
- 16 artikler om asyl/flygtningekvinder,
- 7 artikler om arbejdsløse kvinder,
- 7 artikler om diverse projekter som f.eks. tæppevævning,
- 3 artikler om hvordan etniske minoritetskvinder oplever livet i Danmark, samt
- 2 artikler om foreningen "Soldue".

På baggrund af undersøgelsen kunne det konkluderes, at etniske minoritetskvinder spiller en mindre passiv rolle end tidligere, men den generelle fremstilling var dog stadig karakteriseret ved stereotype vinkler.

4. Medierne som arbejdsplads for etniske minoriteter

Fra ekspertsiden blev det anført, at medierne er en arbejdsplads, hvor de etniske minoriteter kan komme til at præge billedet ved selv at indgå som en del af de forskellige arbejdspladser.

En nyuddannet journalists faglige forudsætninger er sammenlagt 2½ års studier om forskellige emner samt en praktikperiode af 1½ års varighed. Journalisten har generelt ingen særlige forudsætninger for at skrive om det etniske minoritetsområde.

Hertil kommer, at en typisk journalist i Danmark har en dansk oprindelse, hvilket kan være en følge af de meget stramme optagelsesregler. Danmarks Journalisthøjskoles optagelseskrav indebærer, at der - på grund af især sprogkravene - stort set ikke optages nogen studerende med anden etnisk oprindelse.

Da det som oftest er nyuddannede journalister, der beskæftiger sig med det etniske minoritetsområde, er det som hovedregel meget uerfarne personer, der kan være præget af fordomme og som mangler menneskelig modenhed til at tackle forskellige situationer, ligesom de ligger under for ønsket om at forenkle emnet. Journalisten har således ofte en forudbestemt vinkel på den enkelte historie og opsøger således kilder, der kan bekræfte denne vinkel. Hvis journalisten i den forbindelse støder på en kilde, som anskuer historien fra en anden vinkel, bliver

dennes vinkel ofte afvist. Dette står i diametral modsætning **til**, hvad journalister uddannes til, idet formålet med enhver historie bør være, at såvel journalisten som læserne/seerne bliver mere vidende. God journalistik er ifølge eksperterne karakteriseret ved, at journalisten til enhver tid er parat til at revidere sin arbejdshypotese.

Det blev endelig bemærket, at repræsentanter for de etniske minoriteter ikke bør komme i f.eks. TV som en dårlig samvittighed eller som "etniske gidsler", dvs. at de bør ansættes på baggrund af deres faglige kvalifikationer og ikke på baggrund af deres etniske herkomst.

5. Forslag til forbedringer

Ifølge eksperterne kan billedet af de etniske minoritetskvinder kun ændres, hvis kvinderne blander sig i debatten ved hjælp af f.eks. læserbreve og kronikker.

For så vidt angår eventuelle forslag til forbedringer af pressens håndtering af det etniske minoritetsområde bemærkede eksperterne, at det er vanskeligt at fremsætte forslag til konkrete tiltag.

Det blev således anført, at man ikke bør kræve "mere presse" og samtidigt forvente "bedre presse." Medierne bør snarere opprioritere det etniske minoritetsområde til et mere seriøst emneområde i stedet for - som det i dag ofte er tilfældet - at overlade dækningen af området til den pågældende avis' eller TV-stations yngste praktikant m.v. Begrundelsen er, at læserne/seerne fortjener bedre information og med den lave prioritering, emnet har i dag, er der ofte faktuelle fejl i pressens fremstilling, hvilket kan bevirke, at der skabes stereotype holdninger hos læserne/seerne.

Som mulige initiativer til en forbedret fremstilling af etniske minoritetskvinder i de danske medier foresloges blandt andet en forbedret uddannelse af danske journalister, herunder at det bliver lettere for studerende fra etniske minoriteter at blive optaget på Danmarks Journalisthøjskole.

Det understregedes dog i den forbindelse, at det bør undgås, at en eventuel positiv særbehandling af ansøgninger om optagelse fra etniske minoriteter medfører, at der uddannes "A og B" journalister, ligesom eventuelle journalister fra de etniske minoriteter ikke pr. definition bør beskæftige sig med det etniske minoritetsområde.

Fra ekspertside blev det anført, at det måske ville være bedre at lave en form for "forskole" med henblik på at forberede de etniske minoriteter bedst muligt til optagelsesprøven på Danmarks Journalisthøjskole. Et sådant initiativ vil kunne tage højde for de optagelseskrav, der vil være særligt svære at opfylde for de etniske minoriteter. I øvrigt vurderede eksperterne, at den sproglige barriere for

optagelse ville blive mindre, efterhånden som andengenerationsindvandrerne når gennem skole-systemet.

Det blev desuden anført, at Danmarks Journalisthøjskole burde tilbyde efteruddannelse til personer, der har en udenlandsk medieuddannelse eller tilsvarende medierelateret baggrund.

På spørgsmålet om, hvorvidt den tidligere omtalte af Danmarks Journalisthøjskole arrangerede workshop var en enkeltstående begivenhed, oplystes det fra ekspertside, at dette afhænger af Journalisthøjskolens lærere. Det anførtes endvidere, at en workshop, der typisk varer 3-4 uger, ikke giver mulighed for en voldsom fordybelse i emnet, men at resultatet dog er, at mange elementære fejl ved dækningen af området bliver undgået. Håbet er dog, at Danmarks Journalisthøjskole vil give de kommende årgange tilbuddet om deltagelse i en lignende workshop.

Dernæst efterlystes en større global sammenhæng af nyheder, hvor medierne i større grad benytter sig af nyheder fra de etniske minoriteters lande og i den forbindelse også fokuserer på en bedre baggrundsinformation, som med fordel kan bestå i inddragelse af herboende etniske minoriteter i stedet for hovedsageligt at benytte sig af udtalelser fra danske eksperter.

Endelig fandt man, at det vil være ønskeligt, hvis der var bedre muligheder for, at etniske minoriteter kunne lave udsendelser i stil med Danmarks Radios "Båndværkstedet".

Det nævntes, at Danmarks Radios Indvandrerredaktion af besparelseshensyn er flyttet til mellem-bølgefrekvens, men burde gives større prioritet..

Det blev i den forbindelse bemærket, at det er vigtigt, at der også laves særlige udsendelser for etniske minoriteter i stedet for udelukkende at fokusere på "mainstream"-fænomenet. I andre lande har man gode erfaringer med ugentlige TV-udsendelser på forskellige etniske minoritetssprog, som er tekstet med det pågældende værtslands sprog. Dette har den fordel, at landets indfødte beboere også kan se og forstå udsendelsen og på den måde få et bedre kendskab til de etniske minoriteters baggrund og forhold.

Bilag 13

Udlændinge



Styrelsen

Udlændingestyrelsen 19 HJ

Akt. nr.: 32

Kommunal- og Arbejdsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
Att. Barbro Bakken
0032 Oslo
Norge

Dato: - 6. marts 1996

Kontor: Juridisk kontor

Sagsbehandler: IMO IM000238

Udl.nr./J.nr.: 96 HJ 021-00019

Ved brev af 28. marts 1996 anmodede Udlændingestyrelsen om besvarelse af en række spørgsmål vedrørende integration af flygtninge og indvandrere i Deres land. Høringen blev foretaget som led i arbejdet i Integrationsudvalget nedsat af den danske indenrigsminister.

Indenrigsministeren har tillige nedsat et udvalg vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling.

I brevet af 28. marts 1996, som omhandlede generelle spørgsmål vedrørende integrationen af flygtninge og indvandrere, indgik bl.a. 6 spørgsmål særligt vedrørende kvinder fra de etniske minoriteter.

Til brug for arbejdet i udvalget vedrørende udenlandske kvinders integration og retsstilling skal Udlændingestyrelsen venligst anmode **Dem** om at besvare følgende yderligere supplerende og mere detaljerede spørgsmål særligt vedrørende forholdene for udenlandske kvinder.

Udlændingestyrelsen skal anmode om, at De, så vidt det er muligt, i forbindelse med besvarelsen af spørgsmålene giver en beskrivelse af Deres erfaringer inden for det pågældende område.

Social- og sundhedsvæsenet

1) Bruger udenlandske kvinder social- og sundhedsvæsenet i samme omfang som befolkningen i øvrigt?

Udlændingestyrelsen
flyvesgade 33
2100 København Ø

Telefon: 35 36 66 00
Telefontid: 9.00-12.00
Telefax: 35 30 84 73

Tidsbestilling:
35 36 13 33
8.30-12.00

Ekspedition:
Alle dage: 8.30 - 12.00
Torsdag tillige: 15.30-17.30



2) Er der iværksat særlige tiltag med henblik på at fremme udenlandske kvinders brug af social- og sundhedsvæsenet? Er disse tiltag rettet mod de udenlandske kvinder eller social- og sundhedsvæsenet eller begge?

3) Den kulturelle forskellighed mellem de udenlandske kvinder og social- og sundhedsvæsenet kan påvirke de udenlandske kvinders brug af og forhold til social- og sundhedsvæsenet.

Er der erfaring for kultursammenstød mellem de udenlandske kvinder og personalet i social- og sundhedsvæsenet begrundet i manglende forståelse og bevidsthed blandt personalet omkring forskellene på kulturelle normer, og er der iværksat tiltag for at øge personalets viden om flygtninge- og indvandrerkvinders baggrund?

Er der i den forbindelse iværksat særlige tiltag f.eks. af informationsmæssig karakter med henblik på at præge kvindernes holdning til sociale foranstaltninger, de autoritetsmønstre, som kvinderne kender og de adfærdsnormer, som kvinderne er opvokset med?

4) Der kan være forskel på de udenlandske kvinders sygdomsforståelse og den sygdomsforståelse, der findes i de nordiske lande.

Er der iværksat tiltag over for kvinderne og social- og sundhedsvæsenet for at opnå en tilnærmelse af eventuelle forskelle, således at det bl.a. sikres, at børnene får en optimal sygdomsbehandling?

5) Er der f. eks. i tilknytning til social- og sundhedsområdet etableret særlige støtte- og rådgivningsordninger for udenlandske kvinder?

6) Er der erfaring for, at sprogproblemer fører til, at de udenlandske kvinder undlader at gøre brug af social- og sundhedsvæsenet?

7) Er der erfaring for, at sprogproblemer fører til misforståelser mellem den udenlandske kvinde og personale indenfor social- og sundhedsvæsenet?





8) I hvilket omfang anvendes der tolke inden for social- og sundhedsvæsenet?

9) I hvilket omfang anvendes to-sproget personale?

Uddannelse/undervisning i "det nye sprog"

1) Foreligger der undersøgelser, der kortlægger flygtninge- og indvandrerkvinders uddannelsesmæssige baggrund samt generelt om udenlandske kvinders deltagelse i uddannelser i Deres land?

2) Er der erfaring for, at der er særlige forhold som f.eks. børnepasningsforpligtelser, transporttid og lignende, som bevirker, at de udenlandske kvinder ikke deltager i undervisning i det nye lands sprog?

Er der i bekræftende fald iværksat tiltag med henblik på at lette kvindernes deltagelse i undervisning således, at de får mulighed for i større omfang at deltage i sprogundervisningen?

3) Hvorledes tilsikres det generelt, at de udenlandske kvinder deltager i sprogundervisningen?

Arbejdsmarkedet

1) Er der erfaring for, at der blandt arbejdsgivere er en særlig holdning til udenlandske kvinder, som vanskeliggør disse kvinders deltagelse i arbejdsmarkedet. Er der i bekræftende fald iværksat særlige tiltag for at modvirke dette?

2) Der synes særligt at opstå barrierer i forbindelse med udenlandske kvinders deltagelse i arbejdsmarkedet, når der er tale om kvinder med et begrænset uddannelsesniveau.

Er der iværksat særlige tiltag, f.eks. særlige kompetencegivende projekter for at inddrage disse kvinder i arbejdsmarkedet?





Udenlandske kvinders deltagelse i det politiske liv

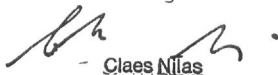
- 1) Hvorledes forholder det sig med flygtninge- og indvandrerkvinders politiske rettigheder? Er der i nogle tilfælde krav om statsborgerskab, f.eks. i forbindelse med valg?
- 2) Foreligger der undersøgelser, der kortlægger omfanget af udenlandske kvinders deltagelse i det politiske liv?
- 3) Foreligger der undersøgelser, der kortlægger udenlandske kvinders deltagelse i fagforeninger og interesseorganisationer?

Udenlandske kvinder og medierne

- 1) Medierne kan være medvirkende til at påvirke samfundets holdning til de etniske minoriteter. Er der erfaring for, at de udenlandske kvinder fremstilles på en særlig måde i medierne i Deres land?
- 2) Er der iværksat tiltag med henblik på en bedre informering af medierne om udenlandske kvinder og deres baggrunde?
- 3) I hvor stort omfang anvendes medierne til at medvirke til at fremme integrationen? Det kunne f.eks. være gennem øget information til befolkningen om de udenlandske kvinders baggrunde, rettigheder og pligter m.v.
- 4) I hvor høj grad deltager de udenlandske kvinder i medierne som f.eks. oplæsere eller som journalister på nyhedsredaktioner?
- 5) I hvor stort omfang er der i medierne etableret fremmedsprogede redaktioner?

Til brug for udvalgets arbejde skal Udlændingestyrelsen venligst anmode om en besvarelse af ovenstående spørgsmål snarest muligt og meget gerne **inden den 10. december 1996.**

Med venlig hilsen



- Claes Nilas

Bilag 14

Nævnet for Etnisk Ligestilling har anmodet om, at Nævnets høringssvar på betænkningens kapitel 4 om etniske minoritetskvinder og social- og sundhedsvæsenet optages som bilag.

Nævnets bemærkninger til kapitel 4 er følgende:

Ad 4.2.2.3: Om krav til den uddannede tolk samt særlige problemer i forbindelse med anvendelse af tolke

Nævnet for Etnisk Ligestilling gør opmærksom på, at udover de i afsnittet nævnte problemer i forbindelse med anvendelse af tolke, er det et problem, at tolkerekvirenterne (myndighederne) ikke har den tilstrækkelige viden om, hvordan de teknisk skal anvende tolke. En utilstrækkelig viden om, hvordan man anvender tolke teknisk, giver anledning til, at tolken kommer til at fylde for meget og som konsekvens heraf, at den myndighed, der har ansvar for samtalen ikke kan styre samtalen. Dette problem er en af årsagerne til, at myndighederne ikke i større omfang benytter sig af tolke.

Ad 4.7.3:

Nævnet finder det nødvendigt, at det fra udvalgets side anbefales, at brug af tolke bliver lovfæstet, da det er en menneskeret at kunne forstå, hvad der bliver sagt. Som det ser ud i dag, er det op til den enkelte myndighed at fortolke forvaltningslovens § 7 om, hvorvidt der skal tilbydes tolkebistand og denne sikrer ikke, at der altid bruges tolk, når der er tvivl om brugernes sprogkundskaber. Ved at lovfæste tolkeanvendelsen, vil myndighederne også sikre, at der afsættes midler på driftbudgettet til formålet.

Nævnet finder det beklageligt, at udvalget ikke forbyder brug af børn, ægtefæller, familie eller venner som tolke. Brug af børn som tolke er i strid med FN's Børnekonventions artikel 36. Erfaringer viser, at børn, som bliver misbrugt som tolke, ofte får tillagt et alt for stort ansvar for familiens velfærd samt, at der ofte sker et skred i magtbalancen i familien, hvor barnet kommer til at overtage forældreansvaret, og dermed får et unaturligt forhold til voksne.

I forhold til at bruge ægtefæller, venner og bekendte er problemet ikke kun, at der opstår fejltolkninger eller subjektive tolkninger, men også at disse grupper ikke er omfattet af tavshedspligtreglerne; de kan have en part eller en interesse i sagen, samtidig med at de bliver brugt som erstatning for kvalificerede tolke. Netop brug af disse grupper har været medvirkende til, at man fra myndighedernes side ikke mente, at der var behov for tolke.

Nævnet anbefaler, at udvalgets anbefaling bliver skærpet således, at det klart

signaleres, at ikke alene skal brug af disse grupper undgås, men at anvendelse af disse grupper simpelthen ikke må ske.

I forhold til tolkeuddannelsen kan nævnet udtrykke sin tilfredshed med, at der overhovedet er en uddannelse på området. Nævnet ønsker dog, at udvalget anbefaler, at uddannelsen ikke skal høre under lov om åben uddannelse, men at uddannelsen anerkendes som en selvstændig erhvervsuddannelse under Handelshøjskolernes almindelige uddannelsestilbud. På denne måde sikres det, at flere tager uddannelsen og dermed kan det store behov for tolke tilgodeses.

Nævnet skal bemærke, at udvalget ikke har taget problemerne omkring tolkenes løn- og arbejdsvilkår op som en af forklaringerne på, at man ikke har kvalificerede tolke. Tolkearbejdet er ikke et anerkendt erhverv i Danmark og der eksisterer, alt efter hvilken myndighed det er, forskellige retningslinier for aflønning af tolke. Derudover bliver der ikke sondret mellem tolke, som har været igennem tolkeuddannelser hhv. mellem dem, som ikke har nogen form for tolkeuddannelse. Ifølge Tolkeforeningen ag 1989, er mange uddannede tolke holdt op med at arbejde som tolk på grund af dårlige løn- og arbejdsvilkår.

Nævnet ønsker, at udvalget anbefaler en undersøgelse af tolkenes løn- og arbejdsvilkår med henblik på at tilvejebringe en mere hensigtsmæssig aflønning og arbejdsvilkår for kvalificerede tolke.

