

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2001) 4
Version danoise
Danish version

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance

ANDEN RAPPORT OM DANMARK

Vedttaget den 16. juni 2000

Strasbourg, 3 April 2001



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Yderligere oplysninger om arbejdet i Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) og om Europarådets øvrige aktiviteter på området kan fås ved henvendelse til:

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights – DG II
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tlf.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Besøg vores hjemmeside: www.ecri.coe.int

Forord

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) er et organ under Europarådet, der består af en række uafhængige medlemmer. Dens formål er at bekæmpe racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance på fælleseuropæisk plan ud fra et grundlæggende ønske om at beskytte menneskerettighederne.

Et af de bærende elementer i ECRI's arbejde er landsrapporterne, hvor ECRI gennemgår forholdene i hver af Europarådets medlemsstater med hensyn til deres imødegåelse af racisme og intolerance og fremsætter forslag om og henstillinger til, hvordan eventuelle problemer kan håndteres.

Mod slutningen af 1998 færdiggjorde ECRI udarbejdelsen af sine første landerapporter for alle medlemsstater. ECRI's første rapport om Danmark er dateret den 28. november 1997 (offentliggjort i januar 1999). Næste fase i landsaktiviteterne blev påbegyndt i 1999 og skulle udmunde i udarbejdelsen af den anden rapport om hvert enkelt medlemsstat. Formålet med disse landsrapporter er at følge op på de forslag, der blev fremsat i de første rapporter, at ajourføre de deri indeholdte oplysninger og at foretage en mere udførlig analyse af bestemte spørgsmål, der er af særlig interesse i det pågældende land.

Det er et vigtigt led i ECRI's landsaktiviteter, at der finder en fortrolig dialog sted med det pågældende lands nationale myndigheder, inden rapporten vedtages i sin endelige form. En ny fremgangsmåde ved den anden landsrapportrunde indebærer, at der er arrangeret et kontaktbesøg for ECRI-rapportører inden udarbejdelsen af den anden rapport.

Kontaktbesøget i Danmark fandt sted den 26.-28. april 2000. Under besøget mødte rapportørerne repræsentanter fra en række ministerier og offentlige forvaltningsorganer med ansvar for de spørgsmål, der falder ind under ECRI's kommissorium. ECRI retter en varm tak til de danske nationale myndigheder for deres konstruktive samarbejde ved planlægningen af kontaktbesøget og navnlig til alle de personer, der mødte ECRI-delegationen, og som hver især gav mange nyttige oplysninger om deres egne kompetenceområder. ECRI ønsker ligeledes at takke den danske kontaktperson, hvis effektivitet og samarbejdsevne ECRI's rapportører satte stor pris på.

Endelig ønsker ECRI at takke alle repræsentanter fra ikke-statslige organisationer, som rapportørerne mødte under kontaktbesøget, for deres værdifulde bidrag til arrangementet.

Efterfølgende rapport er udarbejdet af ECRI på eget ansvar. Den omhandler forholdene pr. 16. juni 2000, idet eventuelle ændringer efter denne dato hverken er medtaget i nedenstående analyse eller indgår i ECRI's konklusioner og forslag.

Sammendrag

Inden for de senere år har Danmark taget en række afgørende skridt til at bekæmpe racisme og diskrimination, herunder bl.a. foranstaltninger til at give nyankomne personer sproglige, uddannelsesmæssige og faglige færdigheder, skridt til at bekæmpe diskrimination og øge etnisk mangfoldighed på arbejdsmarkedet samt oprettelse af et specialorgan på området.

Problemer med fremmedhad og diskrimination findes imidlertid stadig og vækker især bekymring blandt ikke-EU-borgere – navnlig indvandrere, asylansøgere og flygtninge – men også blandt danske statsborgere med udenlandsk baggrund. Mennesker, der opfattes som muslimer, og især somaliere, synes at være særlig sårbare over for disse fænomener. De gældende lovbestemmelser, der har til formål at bekæmpe racisme og diskrimination, synes ikke at yde en effektiv beskyttelse mod disse fænomener. Den fremherskende holdning til mennesker af udenlandsk herkomst samt betydningen og brugen af propaganda med fremmedfjendsk indhold i politik er dybt foruroligende. Diskrimination, navnlig på arbejdsmarkedet, men også inden for andre områder som f.eks. på boligmarkedet og i adgangen til offentlige lokaler, vækker ligeledes særlig bekymring.

I efterfølgende rapport henstiller ECRI, at de danske myndigheder tager yderligere skridt til at bekæmpe racisme, fremmedhad, diskrimination og intolerance på en række områder. Disse henstillinger omfatter bl.a. et behov for at sikre, at lovgrundlaget til bekæmpelse af disse fænomener er tilstrækkeligt og effektivt; et behov for at sikre, at den førte politik på integrationsområdet fremmer fuld deltagelse uden forskelsbehandling; et behov for at træffe foranstaltninger til løsning af diskriminationsproblemer på forskellige områder, navnlig inden for beskæftigelse, boligområdet og adgang til offentlige ydelser; Der er et påtrængende behov for at bekæmpe racistisk og fremmedfjendsk indflydelse i det politiske liv og for at forbedre den generelle holdning til mennesker af udenlandsk herkomst.

AFSNIT I: OVERBLIK OVER FORHOLDENE

A. Internationale retsinstrumenter

1. Danmark har underskrevet og ratificeret en lang række internationale retsinstrumenter, der omhandler bekæmpelse af racisme og intolerance. ECRI konstaterer med glæde, at Danmark har ratificeret den europæiske konvention om udlændinges deltagelse i det offentlige liv på lokalt plan og den europæiske pagt om regionale sprog og mindretalssprog. Med hensyn til den europæiske konvention om statsborgerret har ECRI med tilfredshed erfaret, at Folketinget har vedtaget den nødvendige rammelov, og at konventionen ventes ratificeret inden for den nærmeste fremtid. ECRI tilskynder en hurtig afslutning af denne proces. ECRI har endvidere erfaret, at der foregår drøftelser om en ratifikation af Den europæiske Socialpagt (revideret), og opfordrer regeringen til at ratificere dette instrument. Desuden gentager ECRI, at Danmark bør underskrive og ratificere den europæiske konvention om vandrende arbejders retsstilling.
2. I sin første rapport bemærkede ECRI med bekymring, at Danmark ikke havde godkendt bestemmelserne i artikel 19 i Den europæiske Socialpagt om vandrende arbejdere og deres familiemedlemmers ret til beskyttelse og bistand. ECRI kan forstå, at spørgsmålet om godkendelse af artikel 19 er under overvejelse, og opfordrer kraftigt de danske myndigheder til at godkende denne artikel snarest.
3. I sin første rapport bemærkede ECRI, at Danmark havde inkorporeret Den europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret, og henstillede, at Danmark skulle overveje muligheden af også at inkorporere andre menneskerettighedskonventioner i national ret, navnlig FN-konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination. I juli 1999 nedsatte Justitsministeriet en kommission til at behandle dette spørgsmål. ECRI håber, at denne kommission vil stille sig velvilligt til en inkorporation af yderligere menneskerettighedskonventioner i dansk ret og på denne måde fremme en øget bevidsthed om og gennemførelse af sådanne konventioner i Danmark.

B. Forfatningsretlige og andre grundlæggende bestemmelser

4. Som bemærket i ECRI's første rapport indeholder den danske grundlov, som er en af de ældste forfatninger i Europa, ingen bestemmelser, der udtrykkeligt forbyder racediskrimination eller garanterer ligestilling mellem alle borgere. § 70 indeholder et forbud mod indskrænkninger i en persons borgerlige eller politiske rettigheder på grund af tro eller afstamning. Denne paragraf stammer fra den første grundlov i 1849 og skal ses i sammenhæng med andre bestemmelser om religionsfrihed og frihed til gudsdyrkelse. Spørgsmålet om, hvorvidt § 70 skal opfattes som et konkret udtryk for et mere generelt ligestillingsprincip eller ej, har ofte været genstand for teoretisk debat i Danmark. ECRI er opmærksom på, at det gennem de senere år løbende har været diskuteret, om man skulle ændre den danske grundlov, og først og fremmest om grundloven skulle indeholde en mere generel garanti mod diskrimination. ECRI er klar over, hvor vanskeligt det er at ændre grundloven, men ville ikke desto mindre foretrække en grundlovsændring, der klart

fastlagde ligestillingsprincippet i lovgivningen og gav en fuldstændig beskyttelse mod diskrimination, herunder bl.a. diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse.

- **Indfødsret**

5. ECRI beklager, at Danmark for nylig har ændret lov om dansk indfødsret, således at udenlandske statsborgere mellem 18 og 23 år, som har boet i Danmark i mindst 10 år, ikke længere automatisk erhverver indfødsret ved en enkel administrativ procedure. Fremover vil sådanne unge menneskers straffeattest blive undersøgt, og hvis de er tidligere straffet for en lovovertrædelse, er de nødt til at ansøge om dansk indfødsret ved almindelig naturalisation. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at se nøje på følgerne af denne ændring for at sikre, at den ikke fører til diskriminerende praksis eller forsinkelser og komplikationer ved meddelelse af indfødsret til unge mellem 18 og 23 år, der har haft længerevarende ophold i landet og er berettigede til at erhverve dansk indfødsret. ECRI opfordrer desuden de danske myndigheder til at overveje, hvilke negative følger en sådan lovændring eventuelt kan få for offentlighedens holdninger til danskere af udenlandsk herkomst og disses evne til at blive integreret i det danske samfund.

C. Strafferetlige bestemmelser

6. Danmark har vedtaget ny straffelovgivning om bekæmpelse af racediskrimination. § 1, stk. 1 og 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. fastslår, at det er en strafbar handling at nægte at betjene en person i forbindelse med erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed og nægte nogen adgang til offentlige steder på grund af personens race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Bestemmelserne anvendes imidlertid yderst sjældent, på trods af at diskrimination siges at udgøre et reelt problem i forbindelse med visse personers adgang til boliger og offentlige steder som f.eks. diskoteker og barer.¹ Inden for en periode på ca. 2 år blev der rejst tiltalte i henhold til loven i fem tilfælde (som førte til tre domfældelser og to frifindelser), to sager blev afgjort ved udenretligt forlig, og yderligere 19 sager blev afsluttet uden tiltale. Som i de fleste andre lande ligger de største vanskeligheder ved at anvende loven i at kunne bevise, at en person har haft til hensigt at begå en diskriminerende handling. Politiet og anklagemyndigheden er også blevet kritiseret for at være tilbageholdende med at håndhæve loven og skulle endda have tøvet med at efterforske klagesager. ECRI opfordrer de danske myndigheder til omhyggeligt at overvåge gennemførelsen af denne lov og overveje, hvordan man kan forbedre dens virkning. ECRI finder det hensigtsmæssigt, hvis det blev lettere at bevise sådanne handlinger, og hvis politiet og anklagemyndigheden fik særlig instruktion og undervisning i efterforskning af klagesager i henhold til loven.
7. § 266 b i den danske straffelov forbyder udbredelse af racistiske udtalelser og racistisk propaganda. Siden 1995 har den offentlige anklagemyndighed modtaget 34 klager på grund af en eventuel overtrædelse af denne bestemmelse, og 14 af sagerne er endt ved domstolene, hvor de fleste tiltalte er blevet idømt straf,

¹ Se denne rapport's afsnit II, Adgang til offentlige steder.

normalt en bøde. ECRI mener, i lyset af de hyppige indberetninger om racistiske og fremmedfjendske udtalelser i medierne og andre fora², at disse tal er meget lave og tyder på et problem med lovens gennemførelse. ECRI er bekymret over, at enkeltpersoner og organisationer ikke foretager politianmeldelse ud fra en overbevisning om, at det er nytteløst, og klagesagerne ikke fører til domfældelse. Som ECRI signalerede i sin første rapport, er denne paragraf fortolket temmelig smalt med udgangspunkt i respekten for ytringsfrihed som fastlagt i grundloven, og Rigsadvokaten er ret utilbøjelig til at rejse tiltale. Medens ECRI anerkender værdien af ytringsfrihed og vigtigheden af denne værdi for det danske samfund, understreger ECRI, at pligten til at beskytte medlemmer af mindretalsgrupper mod racisme og diskrimination eksisterer side om side med ytringsfriheden. ECRI gentager derfor sit forslag til de danske myndigheder om at overveje at indføre en mere offensiv politik på dette område.

8. Racistiske og fremmedfjendske organisationer er ikke forbudte i Danmark. ECRI understreger vigtigheden af at bekæmpe sådanne organisationer og henviser i denne forbindelse til sin overordnede henstilling nr. 1, hvor medlemsstaterne opfordres til at "træffe foranstaltninger, herunder om nødvendigt juridiske foranstaltninger, til at bekæmpe racistiske organisationer [...] for eksempel ved at forbyde sådanne organisationer, såfremt dette skønnes at ville bidrage til kampen mod racisme". ECRI opfordrer de danske myndigheder til at overveje, om indførelse af yderligere foranstaltninger kunne bidrage til at bekæmpe racistiske organisationer i deres land.
9. I sin overordnede henstilling nr. 1 henstiller ECRI desuden til medlemsstaterne, at "racistiske og fremmedfjendske handlinger straffes hårdt ved forskellige metoder, herunder ved at definere almindelige lovovertrædelser med et racistisk eller fremmedfjendsk indhold som særlige lovovertrædelser eller ved at give mulighed for, at lovovertræderens racistiske eller fremmedfjendske motiver tages særligt i betragtning". ECRI bemærker, at straffelovens § 80, stk. 1, pålægger domstolene at tage hensyn til lovovertrædelsens grovhed og til gerningsmandens bevæggrunde ved strafudmålingen. Domstolene bør således lægge vægt på det racistiske motiv for lovovertrædelser ved straffens udmåling. Selv om ECRI har forståelse for domstolenes handlefrihed, er ECRI fortaler for en mere systematisk og konsekvent fremgangsmåde ved bekæmpelse af racistiske og fremmedfjendske lovovertrædelser og opfordrer derfor de danske myndigheder til at overveje at indføre en bestemmelse herom.

D. Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser

10. Som anført af ECRI i sin første rapport mangler Danmark civil- og forvaltningslovgivning om diskrimination inden for sundheds-, uddannelses-, bolig- og socialområdet. ECRI mener, at en sådan lovgivning ikke blot kunne være et middel til at hjælpe mennesker, der er ofre for diskrimination, men også kunne udfylde en vigtig opdragende og informativ funktion og give mulighed for at afsløre mekanismerne ved skjult og indirekte diskrimination. I nogle lande har det vist sig, at indførelsen af et samlet lovkompleks om antidiskrimination, der omfatter diskrimination inden for adskillige områder og hjemler en effektiv håndhævelse, er et værdifuldt værktøj. ECRI opfordrer de

² Se denne rapportes afsnit II, *Generel holdning*.

danske myndigheder til at overveje at indføre et sådant lovkompleks. ECRI understreger, at et specialorgan til bekæmpelse af racisme og intolerance kunne spille en afgørende rolle ved at føre tilsyn med denne lovgivnings gennemførelse.

11. Som ECRI nævnte i sin første rapport, vedtog Danmark i 1996 en antidiskriminationslov på beskæftigelsesområdet. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. omhandler direkte og indirekte diskrimination i forbindelse med bl.a. ansættelse, forflyttelse, forfremmelse, afskedigelse, erhvervsvejledning, uddannelse/efteruddannelse samt løn- og arbejdsvilkår. Hidtil er der imidlertid kun anlagt fem sager ved domstolene på trods af det almindeligt anerkendte problem med diskrimination på beskæftigelsesområdet.³ Det er ECRI's opfattelse, at de danske myndigheder skulle undersøge, hvilke hindringer der ligger til grund for en effektiv gennemførelse af denne lov, og tage skridt til at gøre loven til et effektivt instrument i bekæmpelsen af diskrimination på arbejdsmarkedet.
12. Som i de fleste andre lande ligger de største vanskeligheder ved at anvende loven i at kunne bevise, at en person har haft til hensigt at begå en diskriminerende handling. Lønmodtageren, som bærer hele bevisbyrden, er i en dårlig udgangsposition til at kunne indsamle tilstrækkelige oplysninger, til at godtgøre over for retten, at vedkommende er offer for diskrimination. Dette vanskeliggøres yderligere af loven på grund af § 4, der forbyder arbejdsgiveren at registrere oplysninger om lønmodtageres etniske baggrund og derfor gør det umuligt at bruge sådanne oplysninger til at bevise, at diskrimination har fundet sted. ECRI opfordrer de danske myndigheder til på ny at overveje, om det er muligt at indføre delt bevisbyrde på dette område.
13. Loven er også blevet kritiseret for ikke at indeholde en definition af indirekte diskrimination. ECRI er glad for at erfare, at der i øjeblikket er planer om at træffe uddannelsesmæssige foranstaltninger over for politiet, anklagemyndigheden og aktører på arbejdsmarkedet og opfordrer myndighederne til at sørge for, at oplysninger om loven og om indirekte og strukturel diskrimination når ud til de relevante aktører på lokalt plan. Endvidere bemærker ECRI, at den danske regering overvejer, hvordan man skal ændre denne lov i lyset af det nyligt vedtagne EU-rådsdirektiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. ECRI håber, at denne proces fører til løsninger, der på en effektiv måde kan reducere ovennævnte hindringer.

E. Specialorganer og andre institutioner

14. Folketingets ombudsmand har mandat til at behandle alle sager om forvaltningsmæssige spørgsmål inden for den offentlige sektor, herunder bl.a. offentlige instanser på lokalt plan. Ombudsmanden kan gribe ind i en sag, ved at den enkelte borger indsender en klage, eller ved at ombudsmanden rejser sagen på eget initiativ. Ifølge de danske myndigheder har ombudsmanden haft stor indflydelse i praksis. Ombudsmandsembetet er imidlertid ikke indrettet

³ Se denne rapportes afsnit II, *Beskæftigelse*.

således, at det kaster lys over diskrimination på grund af etnisk oprindelse, og har kun behandlet en håndfuld sager, hvor dette spørgsmål blev fremhævet specifikt af klageren.

15. Som nævnt i ECRI's første rapport har Nævnet for Etnisk Ligestilling, der blev oprettet i 1997, fået et særligt mandat til at bekæmpe racisme og lignende diskrimination. Dette organ har bemyndigelse til: at rådgive myndigheder og private sammenslutninger om alle forhold vedrørende bekæmpelse af racisme; afgive udtalelser – på eget initiativ eller efter anmodning fra andre – om forskelsbehandling på baggrund af etnisk oprindelse i både det offentlige og private liv samt anbefale ændringer i praksis eller løsninger på særlige problemstillinger. ECRI finder, at Nævnet udfylder en meget væsentlig funktion inden for bekæmpelse af racediskrimination og håber, at de danske myndigheder fortsat vil respektere Nævnets råd og henstillinger på dets ekspertiseområde.
16. ECRI bemærker, at Nævnet for Etnisk Ligestilling ikke har bemyndigelse til at behandle enkeltsager, og ECRI er derfor meget interesseret i de nuværende drøftelser om etablering af en ombudsmand mod diskrimination, som ville tilgodese dette behov. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at hente inspiration i ECRI's overordnede henstilling nr. 2 om oprettelse af specialorganer på nationalt plan til bekæmpelse af racisme og intolerance eller indføre en særlig kompetence til dette formål inden for de eksisterende rammer af Nævnet for Etnisk Ligestilling eller Folketingets ombudsmand. Som tidligere nævnt⁴ mener ECRI, at oprettelsen af en sådan institution også bør undersøges i lyset af en eventuel vedtagelse af en antidiskriminationslovgivning, idet den kunne spille en central rolle ved at føre tilsyn med lovgivningens gennemførelse.

F. Undervisning og oplysningsarbejde

17. I sin overordnede henstilling nr. 1 om bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance henstiller ECRI til medlemsstaterne, at de skal "sikre, at skolernes pensum, blandt andet på historieundervisningsområdet, skaber en bedre forståelse af værdien af kulturel mangfoldighed". ECRI synes således, at det ville være yderst positivt, hvis der på historieundervisningsområdet i Danmark blev udviklet en afdeling med ansvar for indvandrerbefolkningens bidrag til det danske samfund. ECRI er klar over, at det danske skolesystem er meget decentralt og først og fremmest lægger vægt på organisationsfrihed på lokalt plan, og at de nationale myndigheder ikke ønsker at føre streng kontrol med lokale pensumplaner og fagbøger. ECRI håber, at de danske myndigheder, både lokale og statslige, ikke desto mindre vil finde en måde, hvor denne type materiale kan indgå i uddannelsessystemet på alle niveauer.

⁴ Se *Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser*.

G. Udenlandske statsborgeres modtagelse og status

- *Integrationsloven*

18. Den 26. juni 1998 vedtog Folketinget lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), som betød en fuldstændig reform af den danske integrationspolitik. Den nye lovgivning, der trådte i kraft den 1. januar 1999, indeholder en omfattende række regler og initiativer, som gælder for alle udlændinge med lovligt ophold i Danmark, herunder flygtninge og familie-sammenførte indvandrere til flygtninge eller andre indvandrere ("nydanskere"). I henhold til loven har kommunerne ansvaret for boligplacering af flygtninge. Det påhviler også kommunerne at tilbyde et introduktionsprogram med en varighed på op til tre år, herunder bl.a. kurser i dansk samfundsforståelse, danskundervisning og aktivering, der omfatter enten arbejdsmarkedserfaring eller voksen- og efteruddannelsesforløb. En introduktionsydelse svarende til den forsørgelsesydelse, danske kontanthjælpsmodtagere er berettiget til, tilbydes også de udlændinge, der har behov derfor. Desuden giver loven mulighed for at oprette integrationsråd på kommunalt plan, hvis medlemmer bl.a. udpeges af lokale flygtninge- og indvandrerforeninger eller andre tilsvarende personer i kommunen. Sådanne integrationsråd har bemyndigelse til at afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats i kommunen og om de introduktionsprogrammer, der tilbydes af kommunalbestyrelsen.
19. Efter at have fået en midlertidig opholdstilladelse fordeles flygtningene over hele landet af Udlændingestyrelsen. Beslutningen træffes på grundlag af et fastsat kvotasystem, der er aftalt med amter og kommuner, og under hensyntagen til flygtningenes personlige forhold og kommunens særlige forhold. En sådan fordeling har ifølge de danske myndigheder til formål at skabe en mere lige geografisk fordeling af udlændinge i Danmark. Visse kommuner, bl.a. København, har f.eks. en nulkvota og vil derfor kun tage imod nydanskere, hvis der foreligger særlige omstændigheder. Når først en udlænding er blevet boligplaceret i en bestemt kommune, skal han eller hun blive boende der under hele introduktionsprogrammet, medmindre en anden kommune er villig til at tage imod den pågældende udlænding og videreføre dennes introduktionsprogram. Hvis en udlænding flytter, uden at modtagekommunen er villig til at overtage ansvaret for introduktionsprogrammet, kan kommunen bestemme, at den pågældendes introduktionsydelse nedsættes eller ophører.
20. ECRI ser med glæde på de danske myndigheders bestræbelser for at skabe en omfattende integrationsplan for nyankomne og give dem de hjælpemidler, de har brug for for at kunne klare sig godt i det danske samfund. ECRI ser det endvidere som positivt, at der kan oprettes lokale integrationsråd, og håber, at disse råd vil give indvandrere og flygtninge en reel mulighed for at være repræsenteret i disse fora og fortælle om, hvordan de oplever integrationsindsatsen. ECRI er imidlertid bekymret over, at den måde, hvorpå nyankomne skal fordeles over hele landet, vil kunne medføre indskrænkninger i retten til fri bevægelighed. Især kvotasystemet, manglen på en passende mulighed for at anke anvisningsbeslutningen til en anden instans samt kravet om godkendelse for at kunne flytte kommune uden at risikere, at den sociale ydelse nedsættes eller ophører, kunne i enkelte sager indebære et tvangselement. ECRI bemærker, at den enkelte udlændings personlige forhold (herunder navnlig særlige ønsker, sproglig og kulturel baggrund, uddannelsesmæssige og faglige kvalifikationer og behov,

familiemæssig og anden form for tilknytning til mennesker, der allerede opholder sig i Danmark) er et element, der indgår i beslutningen om anvisning til en bestemt kommune, og opfordrer de danske myndigheder til at sikre, at der i tilstrækkeligt omfang tages hensyn til disse personlige ønsker og behov.

21. ECRI er desuden bekymret over, at lovens gennemførelse, i modsætning til lovens anførte formål, vil kunne skabe forhold, hvor mennesker vil have svært ved at deltage "på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv". I denne sammenhæng understreger ECRI, hvor vigtigt det er, at nyankomne udlændinge i et land er i stand til at finde styrke og orientering i deres egen kulturelle, religiøse og sproglige identitet, medens de lærer og udvikler en ny parallel og voksende identitet i et nyt samfund. Muligheden for at finde netværk i familien eller lokalsamfundet kan ligeledes give en uvurderlig følelsesmæssig og psykologisk støtte, der kunne vise sig at være særlig gavnlig for de mennesker, der har levet under traumatiske og andre vanskelige forhold. Sådanne netværk skaber desuden nogle forhold, der sætter disse mennesker i stand til at udøve deres kulturelle, religiøse og sproglige rettigheder. Det lader ikke til, at integrationsloven og den debat, der er foregået i forbindelse med lovens vedtagelse, har taget disse væsentlige integrationselementer med i betragtning i fornødent omfang.
22. ECRI mener endvidere, at et klima, hvor nyankomne ikke føler sig respekterede eller velkomne, kan give integrationsproblemer. Det nuværende klima i Danmark vil blive behandlet i denne rapport afsnit II. ECRI ønsker i denne forbindelse at udtrykke sin bekymring over, at integrationsloven fremstilles og drøftes i det offentlige liv på en sådan måde, at det kan bidrage til et klima af fjendtlighed over for de nyankomne. Den almindelige opfattelse blandt visse offentlige meningsdannere og medierne af, at nyankomne udlændinge bør fordeles, da de er en byrde for samfundet, skaber en negativ holdning i befolkningen. ECRI opfordrer derfor de danske myndigheder til at tage særlige skridt for at modvirke en sådan opfattelse om indvandrere og flygtninge og fremhæve indvandreres og flygtninges positive rolle og bidrag til det danske samfund.

- ***Udlændingeloven***

23. Danmarks tendens til at skærpe sin politik vedrørende adgang til landet for indvandrere, flygtninge og asylansøgere, som ECRI bemærkede i sin første rapport, er fortsat. Ændringer til udlændingeloven har medført yderligere restriktioner i meddelelse af permanent opholdstilladelse og på familiesammenføringsområdet. Den periode, hvor en indvandrer skal have haft lovligt ophold i Danmark, er nu forlænget til seks år (i stedet for tidligere fem), og bestemte krav, bl.a. et gennemført introduktionsprogram⁵ skal normalt være opfyldt. På familiesammenføringsområdet er det i henhold til de seneste lovændringer et krav, at en person, der ønsker at få sin ægtefælle til Danmark, er over 25 år og disponerer over en bolig af passende størrelse, medmindre særlige forhold gør dette krav urimeligt. Alderskravet, som de danske myndigheder begrundes ud fra et ønske om at beskytte unge mennesker mod tvangsægteskab, kan frafaldes, hvis det ved et individuelt skøn klart kan dokumenteres, at ægteskabet bygger på den i Danmark boende persons frie

⁵ Se *integrationsloven ovenfor*.

vilje. Der har været rejst betydelig kritik af dette alderskrav fra medlemmer af mindretalsgrupper, der mener, at ændringen bundet i negative stereotyper om ægteskabspraksis blandt bestemte mindretalsgrupper og krænker deres ret til privatliv, herunder retten til at vælge en ægtefælle. ECRI er bekymret over, at sådanne kriterier på familiesammenføringsområdet vil kunne virke diskriminerende over for bestemte mindretalsgrupper som f.eks. muslimer og opfordrer de danske myndigheder til at tage hensyn til dette spørgsmål.

24. Den danske udlændingelov regulerer også vilkårene for udvisning af udenlandske statsborgere, herunder udlændinge, der har opholdt sig i Danmark i længere tid eller hele deres liv. Denne lov hjemler mulighed for at udvise en udlænding for visse lovovertrædelser, idet der ved afgørelsen om en sådan udvisning på baggrund af en given straffedom skal tages hensyn til, hvor længe den pågældende har haft lovligt ophold i Danmark. I juli 1998 blev loven ændret, således at listen over straffbare forhold blev forlænget, samtidig med at loven åbnede mulighed for at udvise udlændinge, der er idømt mildere straffe. En række sager om udvisningsdomme er inden for de senere år endt i Højesteret, som i 13 ud af 15 tilfælde har underkendt afgørelser om udvisning under henvisning til den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, navnlig artikel 8 (retten til respekt for privatliv og familieliv). Det er ECRI's opfattelse, at de danske myndigheder skulle overveje ny lovgivning på dette område i lyset af disse Højesteretsdomme og europæiske og internationale normer og standarder samt i anerkendelse af det budskab, som lovgivningen på området vil kunne sende til den almindelige befolkning og udenlandske statsborgere med ophold i Danmark.

- ***Den generelle holdning til udlændinge***

25. ECRI ser med bekymring på den i visse dele af det danske samfund så fremherskende negative holdning til ikke-EU-borgere, især indvandrere, aylansøgere og flygtninge. ECRI behandler dette særlige forhold i denne rapport's afsnit II⁶. Dog skal ECRI her give udtryk for sin bekymring over den indflydelse, denne situation har på den førte politik på indvandrer- og asylområdet, og dermed over den virkning, denne politik har på befolkningens opfattelse af danskere af udenlandsk herkomst og deres rolle i det danske samfund.

H. Adgang til offentlige ydelser

- ***Adgang til uddannelse***

26. ECRI bemærker, at børn af indvandrere og etniske mindretal i en række kommuner er overrepræsenteret i bestemte folkeskoler i en grad, der ofte langt overstiger deres andel af lokalbefolkningen. I nogle skoler udgøres næsten alle elever af børn med en ikke-dansk baggrund. Selv om ECRI kan forstå situationens kompleksitet og ved, hvor meget arbejde og mange ressourcer myndighederne har brugt herpå, opfordrer ECRI lokale og nationale

⁶ Se denne rapport's afsnit II, *Generel holdning*.

myndigheder til at undersøge dette fænomen nærmere og fremme yderligere initiativer til bekæmpelse af en adskillelse af børn af etniske mindretal og indvandrere fra andre børn i skolesystemet. ECRI er opmærksom på, at det danske uddannelsessystem er meget decentralt, og glæder sig over at erfare, at en række kommuner er i færd med at tage initiativer, som har til hensigt at blande børn med en dansk etnisk baggrund med børn af udenlandsk herkomst i skolerne. ECRI opfordrer andre kommuner til at tage lignende initiativer, for eksempel ved at sikre, at skoler med mange børn af udenlandsk herkomst tilbyder undervisning af samme standard som andre skoler, og at børnenes etniske mangfoldighed inddrages på en positiv og berigende måde i skolernes pensum og miljø og således understøtter den hidtidige indsats. Lærere bør ligeledes tilbydes særlig efteruddannelse i, hvordan man underviser i et multikulturelt miljø, og ECRI ser med glæde på de bestræbelser, der gøres for at rekruttere lærere med anden etnisk baggrund end dansk.

27. ECRI har erfaret, at unge fra visse mindretalsgrupper har problemer i det danske skolesystem og i nogle tilfælde forlader skolen for tidligt på trods af de danske myndigheders nuværende indsats. ECRI foreslår, at dette problem undersøges nærmere, og at der tages skridt til at løse det. Det er endvidere ECRI's holdning, at der bør træffes yderligere foranstaltninger til at sørge for, at børn med andre modersmål end dansk får mulighed for at deltage fuldstændigt og med succes i det almindelige skolesystem. I denne sammenhæng bemærker ECRI en række interessante initiativer med sprogstimulering, modersmålsundervisning og undervisning i dansk som andet sprog. ECRI mener, at det ville være særdeles gavnligt, hvis sådanne initiativer blev udvidet yderligere og integreret i skolernes almindelige aktiviteter. De danske myndigheder kunne måske også overveje, hvordan de kunne tilbyde særlig støtte til nyankomne børn, der oplever bestemte vanskeligheder som følge af begivenheder med tilknytning til deres rejse til Danmark.

I. Sårbare grupper

Dette afsnit omhandler visse mindretalsgrupper, der kan være særlig sårbare over for problemer med racisme, diskrimination og intolerance i det pågældende land. Afsnittet har ikke til hensigt at give et udtømmende overblik over forholdene for alle mindretalsgrupper i landet og skal ej heller opfattes således, at ikke-nævnte grupper ikke oplever problemer med racisme og diskrimination.

- *Muslimere*

28. Muslimere er særlig sårbare over for racisme og diskrimination i Danmark. Negative stereotyper og fordomme om muslimer samt generaliserende udtalelser om og fejlopfattelser af islam fremmes af offentlige meningsdannere, herunder den politiske elite fra hele det politiske spektrum, intellektuelle og journalister. Dette anti-muslimske klima fører til intolerance og diskrimination, som er rettet mod medlemmer af denne gruppe i en række forskellige sammenhænge, især med hensyn til adgang til arbejdsmarkedet, boliger og offentlige steder. Muslimske kvinder med slør oplever angiveligt en fjendtlig indstilling på gaden og i bussen og specielt diskrimination på arbejdsmarkedet,

idet de f.eks. nægtes arbejde i servicesektoren, hvis et job indebærer direkte kundekontakt.

29. ECRI er dybt bekymret over denne situation og opfordrer kraftigt de danske myndigheder til at løse disse problemer ved at hente inspiration fra ECRI's femte overordnede henstilling vedrører foranstaltninger til bekæmpelse af intolerance og diskrimination over for muslimer. ECRI anbefaler først og fremmest de danske myndigheder at træffe opmærksomhedsskabende foranstaltninger i det offentlige liv samt i uddannelsessystemet med henblik på at fremme en mere objektiv og saglig opfattelse af muslimer. Der bør i den forbindelse lægges vægt på mangfoldigheden inden for lokalsamfundet og det religiøse liv og muslimers positive bidrag til det danske samfund. ECRI opfordrer desuden offentlige meningsdannere til at fremme et mere sagligt og nuanceret billede af muslimer og islam og undgå negative stereotyper, generaliserende udtalelser og andre udtryk, der fremmer intolerance og fjendtlighed. De danske myndigheder bør indlede drøftelser med repræsentanter fra det muslimske samfund og konsekvent inddrage dem i foranstaltninger, der har til hensigt at forbedre muslimers vilkår.
30. Muslimer oplever også vanskeligheder ved udøvelsen af deres religion. I nogle egne af landet har de været ude af stand til at opføre moskeer og udføre begravelsesritualer på grund af forvaltningsmæssige hindringer. ECRI henviser i denne sammenhæng til sin overordnede henstilling nr. 5, hvor landene opfordres til at "træffe fornødne foranstaltninger til at sikre, at friheden til at udøve sin religion garanteres fuldt ud, idet der herunder navnlig gøres opmærksom på en fjernelse af unødvendige juridiske eller forvaltningsmæssige hindringer for at opføre et tilstrækkeligt antal passende steder til gudsdyrkelse, hvor islam kan praktiseres, samt for at udføre muslimske begravelsesritualer."

- *Somaliere*

31. I 1990'erne udgjorde somaliere en af de største grupper af asylansøgere og flygtninge i Danmark, og i dag tæller denne gruppe omkring 13.500 personer. Somaliere befinder sig i en særlig sårbar situation, da de møder samme racisme og diskrimination som muslimer (se ovenfor), samtidig med at de oplever yderligere diskrimination, som har tilknytning til deres egen kultur. Dele af medierne og andre offentlige meningsdannere har virket fremmede for en negativ opfattelse af denne befolkningsgruppe, som har bidraget til en ret udbredt tro på, at somaliere er problematiske, hvis ikke umulige, at integrere i det danske samfund. Medlemmer af det somaliske samfund fortæller, at dette negative billede har påvirket visse af deres egne medlemmers selvopfattelse i form af mindreværdsfølelse og har fået somaliske børn til at prøve at skjule deres identitet. Der er en særlig høj arbejdsløshed blandt somaliere, hvor selv akademikere og somaliere med en uddannelsesbaggrund inden for de liberale erhverv har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet. Somaliske børn siges at blive mere og mere demoraliserede, hvilket får nogle til at forlade skolesystemet.

32. ECRI opfordrer de danske myndigheder til øjeblikkeligt at se på disse forhold og behandle dem som en presserende sag. I denne sammenhæng opfordrer ECRI de danske myndigheder til at gå ind i en dialog med repræsentanter fra det somaliske samfund og træffe foranstaltninger til at forbedre forholdet mellem somalierne og flertallet af befolkningen og bekæmpe den racisme og diskrimination, de møder. ECRI mener også, at det er væsentligt, at offentlige meningsdannere bestræber sig på at tegne et mere positivt billede af denne befolkningsgruppe ved at portrættere dens mangfoldighed og somalieres positive bidrag til det danske samfund.

J. Overvågning af forholdene i landet

33. I sin første rapport foreslog ECRI, at der skulle tages skridt til at føre register over statistiske oplysninger om klager over racediskrimination. ECRI påpeger på ny, hvor vigtigt det er at have detaljerede oplysninger om antallet af klager om racisme og diskrimination i en række forskellige sammenhænge, politiets og anklagemyndighedens eventuelle efterfølgende efterforskningsarbejde, domstolenes behandling af sådanne klager samt oprejsning eller erstatning til ofre. Disse oplysninger kunne vise sig at være yderst nyttige til at effektivisere den gældende lovgivning og etablere yderligere juridiske og ikke-juridiske foranstaltninger til at bekæmpe disse fænomener. Ved indsamling af sådanne oplysninger bør der tages behørigt hensyn til retten til privatliv samt til gældende normer for databeskyttelse, idet de pågældende personers frie og informerede samtykke skal indhentes.

K. Medier

34. ECRI ser med bekymring på de udbredte beretninger om, at nogle af de danske medier virker til fremme for fremmedfjendske og undertiden racistiske tanker om personer med en ikke-dansk baggrund, og at dette bidrager til et klima, der er fjendtligt indstillet over for disse mennesker som omtalt i denne rapport's afsnit II⁷. Nogle medier fortsætter med at fremme negative stereotyper og fordomme om personer med en ikke-dansk baggrund og skabe sensation om alle sager, der involverer medlemmer af mindretalsgrupper. På den anden side giver de en utilstrækkelig dækning af disse menneskers almindelige aktiviteter som indbyggere og borgere i det danske samfund. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at være opmærksom på disse forhold ved fornyelse af tilladelser og ydelse af økonomisk støtte til medierne. ECRI ser med glæde på initiativer som f.eks. Danmarks Radios handlingsplan, der indeholder retningslinjer for multietnisk nyhedsformidling og en plan om at indføre etnisk ligestilling som led i medarbejderekutteringen. ECRI håber, at sådanne initiativer vil blive indført i en bredere kreds af de danske medier.

⁷

Se Generel holdning.

AFSNIT II: EMNER DER VÆKKER SÆRLIG BEKYMRING

35. I dette afsnit af landsrapporten ønsker ECRI at henlede opmærksomheden på et begrænset antal emner, som efter ECRI's mening fortjener særlig og omgående opmærksomhed i det pågældende land. I Danmarks tilfælde vil ECRI gøre opmærksom på den generelle holdning over for personer med ikke-dansk baggrund og den diskrimination, de møder, i forbindelse med deres adgang til offentlige ydelser og deltagelse på arbejdsmarkedet.

L. Generel holdning

36. I de senere år har Danmark oplevet store ændringer i indvandningsmønstrene. Særlig i løbet af de seneste ti år er Danmark i stigende grad blevet et indvandrerland. Dette har betydet, at der er opstået en række væsentlige befolkningsgrupper af udenlandsk herkomst. I dag er ca. 8% af den samlede befolkning i Danmark "af udenlandsk herkomst" ifølge tal fra det danske Indenrigsministerium.
37. Med denne stigende mangfoldighed stilles der spørgsmålstejn ved den traditionelle opfattelse af det danske samfund som relativt homogent med hensyn til etnisk sammensætning og religion. Der synes at være modstand på mange niveauer i det danske samfund mod at erkende og acceptere denne virkelighed samt frygt for den virkning, denne mangfoldighed vil have på dansk kultur og identitet. Den politiske elite og andre offentlige meningsdannere, såsom medierne⁸ og de intellektuelle, har i visse tilfælde givet næring til frygt for og negative stereotyper af indvandrergrupper, hvorved de har medvirket til at skabe en generel holdning, hvor personer af udenlandsk herkomst opfattes som en trussel mod dansk økonomi, livsstil og værdier. Denne holdning har haft negative konsekvenser for etniske mindretals situation (nyankomne, fast bosiddende og statsborgere af udenlandsk herkomst) og deres evne til at blive integreret i det danske samfund. Et sådant miljø danner grobund for diskrimination og fjendtlighed, som de etniske mindretal oplever dagligt. ECRI mener, at en sådan stemning også kan spille en rolle, når man skal forklare den frygt og frustration, der ses blandt unge andengenerationsindvandrere. ECRI finder, at en sådan udvikling er bekymrende og øjeblikkelig bør imødegås. I denne forbindelse glæder det ECRI at erfare, at flere intellektuelle, journalister og andre meningsdannere offentligt tager afstand fra den nuværende stemning og opmuntrer danskerne til at holde fast i deres traditionelle tolerance og respekt for andre. ECRI håber, at sådanne positive initiativer vil fortsætte.
38. ECRI er dybt bekymret over, at politiske partier på den yderste højrefløj, f.eks. det stærkt højreorienterede Dansk Folkeparti (der ifølge meningsmålingerne i øjeblikket støttes af 15-20% af befolkningen), er blevet stadigt mere fremtrædende på den danske politiske scene som fortalere for racistiske og fremmedfjendtlige ideer. Den vigtigste skydeskive for denne propaganda er muslimer og andre personer med oprindelse i ikke-EU-lande, herunder indvandrere, asylansøgere og flygtninge, med omfattende negative følger for den brede befolknings opfattelse af denne gruppe mennesker med bopæl i Danmark. Typisk bliver disse mennesker skildret som en trussel mod dansk

⁸ Se Medier ovenfor

identitet og beskyldt for forskellige problemer, lige fra den danske økonomi til gadekriminalitet.

39. ECRI er specielt bekymret over den indflydelse, som disse stærkt højreorienterede partier udøver på de politiske midterpartier. Af frygt for at miste vælgerstøtte fra de dele af befolkningen, der antages at være fjendtligt indstillede over for udlændinge, er sidstnævnte partier tilbøjelige til at benytte en retorik, der skildrer ikke-danskere som et problem i det danske samfund, hvorved de medvirker til at skabe et klima af fremmedhad og intolerance. Dette politiske klima kan også sættes i forbindelse med vedtagelsen af en restriktiv politik og lovgivning, der særlig vedrører indvandrere, flygtninge og asylansøgere, men som også har følger for, og i visse tilfælde direkte berører, etniske mindretal, som er danske statsborgere.
40. ECRI understreger, at alle politiske partier og repræsentanter har ansvar for at modstå fristelsen til at behandle spørgsmål vedrørende etniske mindretal og indvandrere, flygtninge og asylansøgere på en negativ måde for at vinde stemmer. De politiske partier bør tage skarpt afstand fra enhver form for racisme, diskrimination og fremmedhad og nægte at antage en politik, der er inspireret af disse følelser. I stedet bør politikerne offentligt rejse tvivl om alle sådanne ideer med en mere velinformeret og realistisk skildring af situationen for etniske mindretal og understrege det positive bidrag, som forskellige etniske mindretal giver til det danske samfund. Dette faste standpunkt bør ledsages af en offentlig erkendelse af eksistensen af fremmedhad og diskrimination i det danske samfund som et nødvendigt første skridt på vejen til aktiv bekæmpelse af disse fænomener. Streng håndhævelse af lovgivningsmæssige tiltag rettet mod diskrimination og hadefuld tale sender ligeledes et vigtigt signal om, at racisme og diskrimination ikke vil blive tolereret i det danske samfund. Den måde, hvorpå politikerne behandler følsomme spørgsmål som for eksempel integration, asyl og indvandring, sender også et vigtigt budskab om etniske mindretals plads i det danske samfund, og ECRI tilskynder derfor til en indstilling, der anerkender værdien af mangfoldighed. Det er ECRI's holdning, at en øget erkendelse af, at det moderne Danmark er et samfund, hvor forskellige former for identitet kan forbindes med den traditionelle danske identitet, ville medvirke til at gøre alle medlemmer af det danske samfund i stand til at opnå reel lighed på alle livets områder.

M. Diskrimination i adgang til offentlige steder

- *Beskæftigelse*

41. ECRI er bekymret over det uforholdsmæssigt høje arbejdsløshedsniveau blandt indvandrere og disses efterkommere. Selv højt kvalificerede indvandrere og flygtninge i sektorer, hvor Danmark mangler arbejdskraft, har svært ved at finde beskæftigelse. De danske myndigheder er opmærksomme på dette problem og angiver to hovedårsager til problemet: vanskeligheder med at tilfredsstille arbejdsmarkedets faglige og sproglige krav og modvilje mod at ansætte personer med anden etnisk baggrund end dansk. ECRI bemærker, at en diskriminerende praksis og opfattelse virker som en væsentlig hindring for etniske mindretal, ikke blot i ansættelsesforløbet, men i alle faser af en persons karriere.

42. ECRI ser med glæde på de mange forskellige foranstaltninger, lokale og nationale myndigheder har indført med henblik på at løse dette problem, og opmuntrer til at fortsætte og øge sådanne bestræbelser, der bør rettes mod alle relevante aktører på arbejdsmarkedet og fokusere på beskæftigelsesforløbets forskellige faser. ECRI understreger vigtigheden af at få identificeret, hvordan diskriminationen konkret kommer til udtryk på det danske arbejdsmarked, således at effektive tiltag kan iværksættes. I denne henseende mener ECRI, at etnisk overvågning på arbejdspladsen vil være et uvurderligt værktøj, der vil gøre det muligt at sætte mål for en politik, der tilsigter at fremme yderligere lighed på arbejdsmarkedet. § 4 i Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., der forhindrer en sådan overvågning, kan eventuelt tages op til revision af de danske myndigheder, som kan overveje at ændre paragraffen på en sådan måde, at frivillig registrering af ansatte med anden etnisk baggrund bliver tilladt med henblik på at fremme etnisk ligestilling. ECRI understreger ligeledes, at det er af altafgørende vigtighed at lovbestemmelser på dette område håndhæves og anbefaler, at anvendelsen af gældende lovgivning på dette område bliver forbedret, som omtalt ovenfor⁹.
43. ECRI bemærker, at en stor del af det danske arbejdsmarked i både den offentlige og private sektor reguleres af kollektive overenskomster, der forhandles mellem arbejdsgiveren og fagforeningerne. Fagforeningerne er i vid udstrækning blevet kritiseret for ikke at være tilstrækkeligt opmærksomme på diskrimination. For nylig har forskellige fagforeninger på nationalt plan erkendt vigtigheden af at bekæmpe diskrimination og fremme lige muligheder og mangfoldighed på arbejdspladsen samt udviklet handlingsplaner med henblik herpå. ECRI støtter kraftigt sådanne initiativer fra fagforeningernes side og mener, at det er vigtigt, at spørgsmålet om diskrimination bliver indarbejdet i de kollektive overenskomster, således at medlemmerne kan indbringe klager på dette område for et klagenævn. ECRI mener ligeledes, at det vil være fordelagtigt, at uddannelse af fagforeningsrepræsentanter, såvel som af personer, der er har med klagesager at gøre, sker på lokalt plan med henblik på at hjælpe disse personer med at genkende og behandle tilfælde af diskrimination.
44. ECRI mener, at de bedste resultater med initiativer og tiltag på dette område vil blive opnået, hvis de gennemføres af alle relevante aktører på arbejdsmarkedet, herunder arbejdsmarkedets parter, personaleudvælgelsesfirmaer og uddannelsescentre, medierne og lokale og nationale myndigheder. Danske myndigheder på alle niveauer har en central rolle at spille ved at opmuntre til dialog mellem de relevante aktører, stimulere og støtte vedtagelsen af nye initiativer og varetage uddannelsesmæssige og bevidstgørende foranstaltninger. Med hensyn til sidstnævnte bør information henvende sig til alle relevante aktører og bl.a. omfatte information om de juridiske rammer, der er rettet mod bekæmpelse af diskrimination, indirekte eller skjult diskrimination i forskellige faser i ansættelsesforløbet, fordelene ved etnisk mangfoldighed på arbejdspladsen, og hvordan dette bedst kan opnås.

⁹ Se *Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser*.

- **Adgang til offentlige steder**

45. Medlemmer af etniske og religiøse mindretal møder direkte og indirekte diskrimination med hensyn til adgang til offentlige steder. De rapporterer om hyppige vanskeligheder med at komme ind offentlige steder, som f.eks. diskoteker, restauranter og barer, og muslimske kvinder, der bærer tørklæde, er angiveligt også blevet nægtet adgang til befordring med offentlige busser. Modvilje fra de lokale myndigheders side i visse kommuner mod at opfylde særlige behov med hensyn til påklædning og omklædningsfaciliteter har forhindret brugen af svømmebassiner og børns deltagelse i gymnastikundervisning. ECRI ser med glæde på de positive bestræbelser, som andre kommuner har gjort på dette område, og foreslår, at denne gode praksis kunne blive fulgt andre steder. Som nævnt tidligere i denne rapport¹⁰ opfordrer ECRI myndighederne til effektivt at gennemføre gældende straffelovgivning på dette område og at overveje at indføre relevante civil- og forvaltningsretlige lovbestemmelser.

- **Adgang til boliger**

46. På det danske boligmarked er ca. 54% af boligerne ejerboliger. Selv om der ikke juridisk er noget til hinder for ejerskab, er kun 13% af flygtninge og 18% af indvandrere mellem 15 og 66 år boligejere, sammenlignet med 67% blandt den øvrige danske befolkning. Medlemmer af etniske mindretal bosat i Danmark møder imidlertid vanskeligheder ved leje af bolig på grund af markedsforholdene, boligrestriktioner og indirekte diskrimination. Medlemmer af mindretalsgrupper kan ofte kun få adgang til almennyttigt boligbyggeri i mindre attraktive kvarterer omkring de større byer, hvilket medfører, at der er uforholdsmæssigt mange første- og andengenerationsindvandrere klumpet sammen i visse kvarterer.
47. Det danske lejeboligmarked består af både private udlejningsejendomme og almennyttige boliger. På det private boligmarked er individuel udlejning som regel dyrere og mulighederne begrænsede. En vis del af boligerne er reserveret til personer med pensionsordninger, som få etniske mindretal har været i stand til at deltage i. Etniske mindretal er også stødt på vanskeligheder i deres forsøg på at opnå adgang til andelsboligerne, da andelsboligforeningerne kan afvise ansøgere uden begrundelse. De fleste personer af udenlandsk herkomst er derfor tvunget til at leje en almennyttig bolig. Adgangen hertil sker på grundlag af en venteliste, hvilket betyder, at når en plads bliver ledig i en given kommune, skal boligen tilbydes til det første navn på listen under forudsætning af kommunens godkendelse. Ifølge Lov om almene boliger kan kommunerne kun afvise ansøgere, hvis der er et klart misforhold mellem ansøgerens husstandsindkomst og lejen for den pågældende bolig. Denne afgørelse skal baseres på en konkret vurdering af ansøgerens økonomiske situation. Ikke desto mindre afviser flere kommuner uden for København angiveligt regelmæssigt ansøgere fra etniske mindretal, enten med udtrykkelig henvisning til ansøgerens etniske tilhørsforhold (en praksis, der er sjælden, da den er ulovlig) eller, oftere, uden nogen forklaring overhovedet. I praksis bliver etniske mindretal også nægtet sådanne boliger i visse kommuner gennem

¹⁰ Se *Strafferetlige bestemmelser og Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser*.

administrative regler, der sætter begrænsninger for, hvilken type beboere der vil blive accepteret.

48. ECRI ser med glæde på regeringens bestræbelser på at opmuntre private udlejere og attraktive afdelinger af almene boligorganisationer til at give mindretalsgrupperne bedre adgang til deres ejendomme såvel som bestræbelser på at genopbygge belastede områder med henblik på at tiltrække en bredere del af befolkningen. ECRI opfordrer dog de danske myndigheder til yderligere at undersøge den situation, som personer af udenlandsk herkomst møder på boligmarkedet, og udforme tiltag til at sikre, at der ikke hverken direkte eller indirekte udøves diskrimination mod sådanne personer med hensyn til deres adgang til bolig. ECRI finder, som anført tidligere i denne rapport¹¹, at den eksisterende straffelovgivning, hvis sigte er at bekæmpe diskrimination, bør gennemføres effektivt, og at det ville være gavnligt, hvis der blev indført civil- og forvaltningslovgivning til imødegåelse af diskrimination på boligmarkedet, og denne blev effektivt gennemført. Det ville ligeledes være ønskeligt, at de danske myndigheder, muligvis med deltagelse af Nævnet for Etnisk Ligestilling, grundigt undersøgte, hvordan indirekte diskrimination virker i forskellige kommuner. Der kunne så tages skridt til at løse problemerne på lokalt plan. ECRI finder også, at eksisterende administrative kontrolinstanser, som f.eks. lokale tilsynsråd, bør modtage yderligere information og uddannelse, således at de er i stand til at identificere og afhjælpe tilfælde af diskrimination på boligmarkedet. Dette gælder også relevante ansatte i kommunen. Et specialorgan med mandat inden for diskriminationsområdet som omtalt ovenfor¹² kunne ligeledes spille en vigtig rolle i forbindelse med en løsning af problemet.

¹¹ Se *Strafferetlige bestemmelser og Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser*.

¹² Se *Specialorganer*.

LITTERATURFORTEGNELSE

I denne litteraturfortegnelse er opført de vigtigste kilder, som er blevet anvendt ved undersøgelsen af forholdene i Danmark: Det er således ikke en fuld fortegnelse over alle de forskellige informationskilder (medier, kontaktpersoner i landet, nationale ikke-statslige organisationer m.v.), som er blevet benyttet.

1. CRI (99) 1: Rapport om Danmark, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance, Europarådet, september 1997
2. CRI (96) 43: ECRI's overordnede henstilling nr. 1: Bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance, Europarådet, oktober 1996
3. CRI (97) 36: ECRI's overordnede henstilling nr. 2: Specialorganer til bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance på nationalt plan, Europarådet, juni 1997
4. CRI (98) 30: ECRI's overordnede henstilling nr. 4: Nationale undersøgelser af, hvordan diskrimination og racisme opleves og opfattes af potentielle ofre, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance, Europarådet, marts 1998
5. CRI (98) 80: Legal measures to combat racism and intolerance in the members States of the Council of Europe, Europarådet, Strasbourg 1998
6. CRI (2000) 21: ECRI's overordnede henstilling nr. 5: Bekæmpelse af intolerance og diskrimination over for muslimer, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance, Europarådet, april 2000
7. CDMG (97) 17 rev.: "Recent developments in policies relating to migration and migrants", European Committee on Migration, Europarådet, januar 1998
8. Den europæiske Socialpagt – Den uafhængige Ekspertkomité – Konklusion XIV-1-Vol. 1 (Council of Europe Publication)
9. "*Jersild v. Denmark*" (15890/89), judgement of the European Court of Human Rights, Europarådet, Strasbourg, 23. september 1994
10. "*Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*" (5095/71, 5920/72, 5926/72), judgment of the European Court of Human Rights, Europarådet, Strasbourg, 5. november 1976
11. Oplysninger fra danske myndigheder om spørgsmål, der er opstået direkte som følge af ECRI's første beretning
12. Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), 1. juli 1998.
13. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., Arbejdsministeriet, februar 1996
14. Bekendtgørelse af udlændingeloven, 26. juni 1999, Indenrigsministeriet
15. "Vejledning til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.", Arbejdsministeriet i samarbejde med Nævnet for Etnisk Ligestilling
16. Statistisk oversigt, Udlændingestyrelsen, 1999
17. CERD/C/362/Add.1: Fourteenth periodic report of States parties due in 1999 – Addendum Denmark – Committee on the Elimination of Racial Discrimination, (United Nations), januar 1999
18. CERD/C/56/Misc.30/Rev.3: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Denmark, (United Nations), marts 2000

19. CERD/C/319/Add.1: Thirteenth periodic report of States parties due in 1997 – Addendum Denmark – Committee on the Elimination of Racial Discrimination, (United Nations), januar 1997
20. CERD/C/304/Add.35: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Denmark, (United Nations), oktober 1997
21. CERD/C/56/D/16/1999: Communication No. 16/1999, Opinion of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Submission of Kashif Ahmad with respect to Denmark, United Nations public document
22. CCPR/C/DNK/99/4: Fourth periodic reports of States parties due in 1998 – Denmark – Human Rights Committee, (United Nations), februar 1999
23. E/C.12/1/Add.34: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (United Nations), maj 1999
24. E/C.12/1999/SR.13: Summary Record of the 13th Meeting – Denmark – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (United Nations), december 1999
25. E/C.12/1999/SR.12: Summary Record of the 12th Meeting – Denmark – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (United Nations), maj 1999
26. E/C.12/1999/SR.11: Summary Record of the 11th Meeting – Denmark – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (United Nations), juli 1999
27. HRI/CORE/a/Add.58: Core document forming part of the reports of the States Parties – Denmark, (United Nations), juni 1995
28. UNHCR Asyl Nord No. 18, United Nations High Commissioner for Refugees Regional Office for the Baltic and Nordic Countries, 29. marts 2000
29. UNHCR Asyl Nord No. 17, United Nations High Commissioner for Refugees Regional Office for the Baltic and Nordic Countries, 23. februar 2000
30. UNHCR Asyl Nord No. 16, United Nations High Commissioner for Refugees Regional Office for the Baltic and Nordic Countries, 28. januar 2000
31. UNHCR Asyl Nord No. 15, United Nations High Commissioner for Refugees Regional Office for the Baltic and Nordic Countries, 17. december 1999
32. US Department of State “Denmark Country Report on Human Rights Practices for 1998”, februar 1999
33. Comments to the Fourteenth Periodic Report of Denmark on the Elimination of Racial Discrimination according to article 9,1 of ICERD, Documentation and Advisory Centre on Racial Discrimination, februar 2000
34. “Alternative report to Denmark’s second report to the Committee on the Rights of the Child”, Nævnet for Etnisk Ligestilling, november 1999
35. “Memo on the Meeting on 26 April Between the Board for Ethnic Equality and ECRI”, Nævnet for Etnisk Ligestilling
36. “Human Rights in Denmark”, Det Danske Center for Menneskerettigheder, 1999
37. “The actual situation: the political debate and the media debate”, Comments to ECRI, SOS against Racism, februar 2000
38. Comments to ECRI with respect to the issues in ECRI’s first report on Denmark, Mellemløst Samvirke, februar 2000
39. Hussain, Mustafa, “Islam, Media & Minorities in Denmark”, Current Sociology, vol. 48(4), oktober 2000.

40. Quraishy, Bashy, "There is something rotten in the State of Denmark – Ethnic Minorities Human Rights Situation"
41. "A Danish row about race", the Economist, 5. februar 2000
42. "Campagne contre la xénophobie et un slogan 'c'est pénible d'être danois'" , AFP, mars 2000
43. "Une société très tolérante... sauf avec les étrangers" , Courrier International N°481, 26. januar 2000

Følgende bilag udgør ikke en del af ECRI's analyse og forslag vedrørende forholdene i Danmark.

TILLÆG

ECRI ønsker at gøre opmærksom på, at den analyse, der er indeholdt i kommissionens anden rapport om Danmark, er dateret den 16. juni 2000, og at en eventuel senere udvikling ikke er taget med i betragtning.

I henhold til ECRI's landebaserede fremgangsmåde blev en national kontaktperson udpeget af de danske myndigheder til at deltage i en fortrolig dialog med ECRI om dennes rapportudkast om Danmark, og flere af hendes kommentarer er blevet taget i betragtning af ECRI og indarbejdet i rapporten.

Imidlertid anmodede den nationale kontaktperson efter denne dialog udtrykkeligt om, at følgende bemærkninger fra de danske myndigheders side blev gengivet som bilag til ECRI's rapport.

BEMÆRKNINGER FRA DE DANSKE MYNDIGHEDER VEDRØRENDE ECRI'S RAPPORT OM DANMARK

"Ad punkt 30

Den danske regering ønsker at fremhæve følgende:

I medfør af den i grundlovens § 67 hjemlede trosfrihed har ethvert trossamfund ret til uden tilladelse fra den danske stat at opføre eller indrette bygninger til brug for samfundets gudsdyrkelse. Et planlagt byggeri må ikke være i strid med reglerne i plan- og bygningslovgivningen. Kun med hensyn til opførelse af kirkebygninger til brug for folkekirkelige menigheder gælder, at forslag hertil skal godkendes af Kirkeministeriet.

Kirkeministeriet er ikke bekendt med, at muslimer visse steder i Danmark på grund af administrative hindringer ikke kan benytte egne begravelsesritualer. Det følger af lov nr. 346 af 26. juni 1975 om begravelse og ligbrænding § 11, stk. 3, at der ved begravelse af muslimer på folkekirkens kirkegårde ved en muslimsk præst skal træffes aftale med kirkegårdsbestyrelsen om begravelseshandlingens forløb. Der er imidlertid ifølge lovens § 15 åbnet mulighed for, at bestyrelsen for en folkekirkelig kirkegård med kirkeministerens tilladelse kan overlade en del af denne til brug for et trossamfund uden for folkekirken. Muslimske kirkegårdsafdelinger er indrettet i bl.a. København, Århus og Odense.

I lovens § 16, stk. 2, er det bestemt, at kirkeministeren kan tillade trossamfund uden for folkekirken at anlægge egne begravelsespladser. Den gældende lovgivning giver således mulighed for at anlægge muslimske begravelsespladser. Kirkeministeren har i oktober 2000 iværksat en undersøgelse af, hvorvidt staten ejer et stykke jord i Storkøbenhavn, som kan sælges til muslimerne med henblik på etablering af en begravelsesplads, ligesom det undersøges, hvilke muligheder planlovgivningen giver miljø- og energiministeren.

Skov- og Naturstyrelsen har den 13. oktober 2000 tilkendegivet, at styrelsen vil kunne stille et sådant stykke jord til rådighed. Styrelsen gennemgår derfor p.t. sine jordbesiddelser, og der vil herefter blive foretaget sundhedsmæssige undersøgelser, ophævelse af eventuelle fredninger samt opfyldelse af planlovgivningens bestemmelser.

Ad punkt 42.

De danske myndigheder anmodes om på ny at undersøge artikel 4 i Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet vedrørende etniske minoriteter på arbejdspladsen. Selvom overvågning af arbejdsmarkedet er et uvurderligt instrument, har det også sine ulemper. Den danske regering har ikke indtil nu ønsket specielt at udskille etniske minoriteter på arbejdspladserne. Men dette spørgsmål er i øjeblikket under overvejelse.

Der er i marts 2000 udgivet et vejledning til Loven om forskelsbehandling, som er blevet tilsendt ECRI til orientering.

Skønt Arbejdsministeriet ikke finder, at der bør oprettes et nationalt register på frivillig basis, er det i dag muligt at følge arbejdsmarkedssituationen for etniske minoriteter på et ret detaljeret niveau.

Danmarks Statistik har oprettet et register over indvandrere og deres efterkommere, som gør det muligt at belyse, om en person er indvandrer eller efterkommer af indvandrere og alle personer kan henføres til deres oprindelsesland.

Disse data kan samkøres med alle andre administrative registre. Af fortrolighedshensyn er det dog ikke muligt at få data fra registre i de tilfælde, hvor det vil være muligt for offentligheden at identificere den enkelte person.

Ovennævnte register er baseret på følgende definitioner:

Indvandrere:

En indvandrer defineres som en person, der er født i udlandet og hvis forældre begge er udenlandske statsborgere eller begge er født i udlandet (eller en af dem, såfremt der ikke er tilgængelige oplysninger om den anden af forældrene). Såfremt der ikke foreligger oplysninger om nogen af forældrene og den pågældende person er født i udlandet, defineres vedkommende også som indvandrer.

Efterkommer:

En efterkommer defineres som en person, der er født i Danmark og hvis forældre enten er indvandrere eller efterkommere med udenlandsk statsborgerskab (eller en af dem, såfremt der ikke er tilgængelige oplysninger om den anden af forældrene). Såfremt der ikke foreligger oplysninger om nogen af forældrene og den pågældende person er udenlandsk statsborger, defineres vedkommende ligeledes som efterkommer.

Danmarks Statistik har siden 1994 offentliggjort oplysninger om udenlandske statsborgeres tilknytning til arbejdsmarkedet og i 1999 begyndte Danmarks Statistik at offentliggøre arbejdsmarkedsdata vedrørende indvandrere og efterkommere, herunder udenlandske statsborgere.

Ad punkt 47-48

ECRI anfører, at nogle kommuner på ulovligt grundlag afviser udlejning til indvandrere, og at Danmark generelt bør tage skridt til at forhindre diskrimination på boligmarkedet.

Det danske By- og Boligministerium accepterer ikke, at indvandrere (eller andre) afvises på ulovligt grundlag. Ministeriet følger kommunernes administration af udlejningsreglerne og har i mange tilfælde anmodet kommunerne om redegørelser for deres administration.

Sker der ulovlig afvisning, vil ministeriet gribe ind, sådan som det f.eks. skete overfor Høje-Taastrup kommune, hvor ministeriet anmeldte sagen til tilsynsrådet, som pålagde kommunen at ændre sin praksis.

Ministeriet gør jævnligt kommuner og boligorganisationer opmærksom på, at der ikke må ske diskrimination på boligområdet, bl.a. i forbindelse med fremsættelse af lovforslag, udsendelse af vejledninger m.m.”

