

A photograph of two men in a meeting, overlaid with a teal tint and black text boxes. The man in the foreground is seen in profile, looking towards the left. The man in the background is also looking towards the left. The image is partially obscured by black text boxes in the upper left and middle left areas.

INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER

ETNISK  
OPRINDELSE

STATUS 2013

## **ETNISK OPRINDELSE STATUS 2013**

Dette kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2013'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, religion, retfærdig rettergang, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk). Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på [statusrapport@menneskeret.dk](mailto:statusrapport@menneskeret.dk).

© 2013 Institut for Menneskerettigheder  
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K  
1403 København K  
Telefon 3269 8888  
[www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

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

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk)

# INDHOLD

<b>1</b>	<b>OVERBLIK</b>	<b>6</b>
<b>1.1</b>	<b>INDHOLD OG AFGRÆNSNING</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>DEN INTERNATIONALE RAMME</b>	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>DEN GRUNDLÆGGENDE BESKYTTELSE MOD DISKRIMINATION PÅ GRUND AF RACE OG ETNISK OPRINDELSE</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>DEN NATIONALE RAMME</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>DET STRAFFERETLIGE OG CIVILRETSLIGE DISKRIMINATIONSFORBUD PÅ GRUND AF RACE ELLER ETNISK OPRINDELSE</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK</b>	<b>12</b>
<b>4.1</b>	<b>ADGANG TIL ARBEJDSMARKEDET</b>	<b>12</b>
4.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	12
4.1.2	DANSKE FORHOLD	13
4.1.3	ANBEFALINGER	15
<b>4.2</b>	<b>ETNISKE MINORITETSELEVER I FOLKESKOLEN</b>	<b>15</b>
4.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	15
4.2.2	DANSKE FORHOLD	16
4.2.3	ANBEFALINGER	18
<b>4.3</b>	<b>ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER FOR FLYGTNINGE OG INDVANDRERE</b>	<b>19</b>
4.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	19
4.3.2	DANSKE FORHOLD	20
4.3.3	ANBEFALINGER	23
<b>4.4</b>	<b>BEHANDLING AF ETNISKE MINORITETER I PSYKIATRIEN</b>	<b>24</b>
4.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	24
4.4.2	DANSKE FORHOLD	24
4.4.3	ANBEFALINGER	26
<b>4.5</b>	<b>LIGEBEHANDLING AF GRØNLÆNDERE I DANMARK</b>	<b>26</b>
4.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	26
4.5.2	DANSKE FORHOLD	27
4.5.3	ANBEFALINGER	28
<b>4.6</b>	<b>HADFORBRYDELSER</b>	<b>29</b>
4.6.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	29
4.6.2	DANSKE FORHOLD	30
4.6.3	ANBEFALINGER	32

<b>4.7</b>	<b>ADGANG TIL INFORMATION OG TOLKNING</b>	<b>32</b>
4.7.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	32
4.7.2	DANSKE FORHOLD	33
4.7.3	ANBEFALINGER	34
	<b>SLUTNOTER</b>	<b>35</b>

**FORKORTELSER**

AKF	Anvendt Kommunal Forskning
CERD	FN's Racediskriminationskomité
CPR	FN's konvention om civile og politiske rettigheder
EU	Den Europæiske Union
FN	De Forenede Nationer
HRC	FN's Menneskerettighedskomité
IMK	Indvandrermedicinsk Klinik
MESU	Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed
OUH	Odense Universitetshospital
OSCE	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
ØSKR	FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

## 1 OVERBLIK

### 1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Ifølge Danmarks Statistik var der pr. 1. januar 2013 i alt 597.161 indvandrere og efterkommere i Danmark.<sup>1</sup> Det vil sige, at ca. 10 procent af den samlede befolkning har en anden etnisk oprindelse end dansk. Udfordringen i et samfund med indbyggere af forskellig etnisk oprindelse er at sikre, at menneskerettighederne gælder for enhver borger, og at der er mekanismer og politikker, der sikrer en effektiv beskyttelse mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse.

Ethvert menneske, uanset race eller etnisk oprindelse, har krav på lige adgang til de til enhver tid gældende rettigheder uden diskrimination. Lighedskravet indebærer, at staten har en forpligtelse både til at sikre ligebehandling og til at forhindre diskrimination. I en undersøgelse foretaget blandt indvandrere og efterkommere med ikke vestlige oprindelse i forbindelse med det nationale integrationsbarometer svarede næsten hver anden (48 procent) af de adspurgte imidlertid, at de har oplevet diskrimination på grund af deres etniske oprindelse inden for det seneste år.<sup>2</sup>

Dette kapitel behandler nogle af de udfordringer, som Danmark har i forhold til at sikre fremme af ligebehandling og beskyttelse mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse. Det gælder forhold vedrørende adgang til arbejdsmarkedet, uddannelse, og sundhed. Kapitlet behandler desuden ligebehandling af grønlændere i Danmark, hadforbrydelser samt retten til adgang til information, herunder brug af tolke.

Etnicitets- og diskriminationsperspektivet indgår blandt andet også i kapitlerne om køn, handicap og ytringsfrihed.

# 2 DEN INTERNATIONALE RAMME

## 2.1 DEN GRUNDLÆGGENDE BESKYTTELSE MOD DISKRIMINATION PÅ GRUND AF RACE OG ETNISK OPRINDELSE

Det følger af FN's verdenserklæring om menneskerettighederne, at enhver har krav på alle de rettigheder og friheder, som nævnes i erklæringen uden diskrimination af nogen art, for eksempel på grund af race, farve, sprog og religion.<sup>3</sup>

Flere af FN's kernekonventioner, herunder FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR) og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR), indeholder en generel forpligtelse til at sikre anerkendelse af konventionens rettigheder uden diskrimination af nogen art, herunder race, hudfarve eller sprog.<sup>4</sup> CPR indeholder desuden en pligt for medlemslandene til ved lov at forbyde enhver form for diskrimination af nogen grund, herunder race, hudfarve og sprog.<sup>5</sup>

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskonventionen) har særligt fokus på race og etnisk oprindelse. Konventionen forbyder racediskrimination og forpligter medlemsstaterne til at føre en politik, der tager sigte på at afskaffe racediskrimination af enhver art og fremme forståelsen mellem alle racer.

Racediskriminationskonventionen beskriver racediskrimination som enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag 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.<sup>6</sup>

Konventionens forbud mod racediskrimination følges op med muligheden for iværksættelse af særlige foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe et behov hos visse racemæssige eller etniske grupper. Sådanne foranstaltninger kan være

nødvendige for at sikre, at alle kan nyde eller udøve grundlæggende menneskerettigheder.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder et forbud mod diskrimination, blandt andet på grund af race og etnisk oprindelse, i forhold til konventionens øvrige bestemmelser. 12. tillægsprotokol til EMRK, som endnu ikke er tiltrådt af Danmark, indeholder et generelt forbud mod diskrimination også uden for konventionens øvrige bestemmelser.

Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret) forbyder enhver form for diskrimination på grund af blandt andet race, farve eller etnisk oprindelse.<sup>7</sup>

EU har desuden vedtaget direktivet om etnisk ligebehandling, som har til formål at sikre et fælles mindstemål af retsbeskyttelse mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse i alle EU's medlemsstater.<sup>8</sup> EU's direktiv om etnisk ligebehandling forbyder direkte og indirekte diskrimination, chikane samt instruktion om at diskriminere. EU's direktiv om etnisk ligebehandling behandler en lang række samfundsforhold, blandt andet arbejdsmarkedet, social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.

Europarådets Rammekonvention om Beskyttelse af Nationale Mindretal forbyder blandt andet enhver form for diskrimination, der hviler på tilhørsforholdet til et nationalt mindretal, og forpligter medlemslandene til at tage passende forholdsregler med henblik på at fremme den fulde og effektive ligestilling mellem personer, der tilhører et nationalt mindretal, og personer, der tilhører flertallet.

Der henvises i øvrigt til kapitlet om introduktion til menneskeretten.



## 3 DEN NATIONALE RAMME

### 3.1 DET STRAFFERETLIGE OG CIVILRETlige DISKRIMINATIONSFORBUD PÅ GRUND AF RACE ELLER ETNISK OPRINDELSE

Grundloven yder en beskyttelse mod diskrimination på grund af afstamning i forhold til adgangen til nydelsen af borgerlige og politiske rettigheder (§ 70), frihedsberøvelse (§ 71, stk.1, 2. pkt.) samt den frie og lige adgang til erhverv (§§ 74 og 75). Grundloven indeholder ikke et generelt forbud mod diskrimination.

På det strafferetlige område er der flere bestemmelser, der beskytter mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse. Ifølge straffelovens § 81, nr. 6, skal det ved udmåling af straf indgå som skærpende omstændighed, hvis en forbrydelse har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende (hadforbrydelser). § 81, nr. 6, vil for eksempel finde anvendelse ved vold, som er motiveret af en anden persons hudfarve. Straffelovens § 266 b indeholder et forbud mod ytringer, der truer, forhåner og nedværdiger en gruppe personer blandt andet på grund af gruppens race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse. Ytringerne skal desuden være fremsat offentligt med henblik på udbredelse i en videre kreds. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. gør det desuden strafbart at diskriminere på grund af blandt andet race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed.

På det civilretlige område er der to love, der beskytter mod diskrimination på grund af race og etnisk oprindelse. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. forbyder både direkte og indirekte diskrimination, chikane og instruktion til diskrimination blandt andet på grund af race, hudfarve eller etnisk oprindelse. Forbuddet mod diskrimination på arbejdsmarkedet gælder i alle faser af et ansættelsesforhold: udvælgelse, ansættelse, løn- og arbejdsvilkår, forflyttelse, forfremmelse og afskedigelse. Alle virksomheder – både offentlige og private – er underlagt lovgivningen. En virksomhed, der overtræder forbuddet mod diskrimination, kan blive straffet med bøde og et krav om erstatning til den forskelsbehandlede. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet

m.v. har blandt andet til hensigt at gennemføre Racediskriminationskonventionen.

Lov om etnisk ligebehandling forbyder forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Loven omfatter social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelig for offentligheden. Loven gælder ikke på områder, der er omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. eller for udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

Både lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet og lov om etnisk ligebehandling beskytter mod fire former for diskrimination – direkte diskrimination, indirekte diskrimination, chikane og instruktion.

Direkte diskrimination beskrives som ringere behandling af en person på grund af vedkommendes race eller etnisk oprindelse, i forhold til hvordan en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Indirekte diskrimination foreligger, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer. Der er imidlertid ikke tale om indirekte diskrimination, hvis den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde målet er hensigtsmæssige og nødvendige.

Ved chikane forstås der uønsket adfærd, der finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende. Chikanøs adfærd kan antage flere forskellige former, herunder adfærd af fysisk eller psykisk karakter, af skreven eller verbal karakter og af visuel karakter. Chikanøs adfærd er rettet mod en eller flere konkrete enkeltpersoner.

Instruktion til diskrimination finder sted, når en person giver instrukser til en anden person om at diskriminere. Forbuddet omfatter kun tilfælde, hvor personen, der afgiver instruktionen, har instruktionsbeføjelse eller tilsynsret over modtageren af instruktionen. Der skal således være tale om et vist over- og underordnet forhold, som for eksempel mellem en arbejdsgiver og en ansat.

Offentlige myndigheder er desuden forpligtet af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, der indebærer, at lige forhold skal behandles lige for loven. Der er tale om en uskreven retsgrundsætning, som

følger af de forvaltningsretlige principper. Den offentlige forvaltning må således ikke foretage usaglig forskelsbehandling. Offentlige myndigheder er dermed ikke alene forpligtet til at ligebehandle i forhold til ligebehandlingslovgivningen, men også i forhold til den lighedsgrundsætningen, der følger af forvaltningsretten.

Ligebehandlingsnævnet behandler alle klager over diskrimination inden for den civilretlige danske ligebehandlingslovgivning, herunder race, hudfarve og national eller etnisk oprindelse. Ligebehandlingsnævnet behandler klager fra individer. Det er gratis at klage til nævnet, og nævnet er ansvarligt for sagens oplysning.<sup>9</sup>

Nævnet træffer retligt bindende afgørelser om, hvorvidt diskrimination har fundet sted, og nævnet kan tilkende ofre for diskrimination en godtgørelse. Hvis indklagede ikke efterkommer nævnets afgørelse, skal nævnet på klagers anmodning og på dennes vegne indbringe sagen for domstolene. Ligebehandlingsnævnet kan kun behandle sager på baggrund af en konkret klage. Nævnet kan således ikke behandle sager af egen drift.

Ifølge lov om Institut for Menneskerettigheder har instituttet til opgave at bistå ofre for diskrimination, indlede uafhængige undersøgelser af diskrimination på grund af blandt andet race og etnisk oprindelse og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. Disse beføjelser omfatter forhold såvel på som uden for arbejdsmarkedet.<sup>10</sup>

Gennemgangen af lovgivningen ovenfor viser, at den danske diskriminationslovgivning er noget ustruktureret og i høj grad præget af en punktvis implementering af Danmarks internationale forpligtigelser. Lovgivningen består af en samling af strafferetlige og civilretlige regler, hvilket kan resultere i at en sag for eksempel både kan rejses i henhold til det strafferetlige system og til det civilretlige.

# 4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

### 4.1 ADGANG TIL ARBEJDSMARKEDET

Etniske minoriteter har en svagere tilknytning til det danske arbejdsmarked end det øvrige samfund. Derfor er det nødvendigt at se på, hvilke muligheder den danske ligestillingslovgivning giver for, at der kan sikres ligestilling for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.

#### 4.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

EU's direktiv om etnisk ligestilling beskytter mod direkte og indirekte diskrimination inden for beskæftigelse og erhverv på grund af race eller etnisk oprindelse. Direktivet giver medlemslandene mulighed for at vedtage særforanstaltninger (også kaldet specifikke foranstaltninger eller positiv særbehandling), der forskelsbehandler, når disse har til formål at opveje ulemper knyttet til for eksempel visse etniske gruppers forhold på arbejdsmarkedet.

Direktivet anvendes både inden for den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og dækker flere dele af arbejdsmarkedet. For det første omfatter direktivet specifikt adgangen til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervs-mæssig beskæftigelse. Direktivet sikrer således retten til ligestilling i forhold til vilkår for adgang, udvælgelseskriterier, ansættelsesvilkår og forfremmelse. Direktivet omfatter desuden arbejdsvilkår under beskæftigelsen, afskedigelse og medlemskab af en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation. Endelig omfatter direktivet adgangen til alle typer af erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervs-mæssig videreuddannelse og omskoling, herunder praktisk arbejds-erfaring.

Artikel 5 i direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at iværksætte særforanstaltninger, der forskelsbehandler, når disse har til formål at opveje ulemper knyttet til for eksempel visse etniske gruppers forhold på arbejdsmarkedet. Medlemsstaterne er imidlertid ikke forpligtede til at iværksætte sådanne foranstaltninger.

Racediskriminationskonventionen giver ligeledes mulighed for at foretage særlige foranstaltninger, der har det ene formål at sikre tilfredsstillende fremgang for visse racemæssige eller etniske grupper eller enkeltpersoner, og som er nødvendige for at sikre, at disse grupper kan nyde en lige adgang til konventionens rettigheder blandt andet inden for arbejdsmarkedet. Sådanne særlige foranstaltninger må dog kun opretholdes, indtil deres formål er opfyldt, og de må ikke medføre opretholdelse af særskilte rettigheder for forskellige racegrupper.<sup>11</sup>

Racediskriminationskonventionens overordnede formål er at opnå reel lighed uanset race eller etnisk oprindelse, det vil sige lige muligheder for alle. Beskyttelsen mod racediskrimination og muligheden for særlige foranstaltninger udgør tilsammen Racediskriminationskonventionens lighedskrav. Særlige foranstaltninger vil i mange tilfælde være nødvendige for reelt at sikre lige muligheder for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.<sup>12</sup>

#### 4.1.2 DANSKE FORHOLD

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedets § 9, stk. 2, giver mulighed for at benytte særforanstaltninger, når foranstaltningerne har til formål at forbedre beskæftigelsesmulighederne for eksempel for personer med en bestemt etnisk oprindelse. Foranstaltningerne skal have hjemmel i anden lov, iværksættes i overensstemmelse med bestemmelser med hjemmel i anden lov eller i øvrigt ske ved offentlig foranstaltning.

Bestemmelsen har til formål at forhindre, at der opstår konflikt mellem selve loven og projekter, der skal fremme ligebehandling. Foranstaltninger, der lovligt fraviger loven i henhold til § 9, stk. 2, kan for eksempel være foranstaltninger, der iværksættes i forbindelse med finanslovsaftaler og statspuljeforlig.

Ligebehandlingslovgivningen i dansk ret vedrørende race og etnisk oprindelse indeholder primært et forbud mod diskrimination.<sup>13</sup> Forbuddet mod diskrimination udgør en negativ forpligtelse, og lovgivningen pålægger ikke arbejdsgivere en positiv forpligtelse til aktivt at søge at fremme ligebehandling.

Det vil sige, at der med bestemmelsen ikke er indført princippet om mainstreaming som udtryk for, at særbehandling indtænkes i generel offentlig ansættelsespolitik. Offentlige myndigheder har for eksempel ingen forpligtelse til at indtænke etnicitet, og arbejdsgivere er ikke forpligtet til at iværksætte konkrete tiltag med henblik på at reducere etnisk diskrimination.

Flere lande har valgt at adressere diskrimination i arbejdslivet ved også at pålægge arbejdsgiverne proaktive forpligtelser, og en manglende indsats fra

arbejdsgiveren betyder, at denne bringer sig selv i konflikt med lovgivningen.<sup>14</sup> Dette gælder uanset forekomsten af klagesager, da formålet med de proaktive forpligtelser er at forebygge diskrimination – herunder institutionelle og strukturelle forhold.

Ifølge tal fra Danmarks Statistik er beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig oprindelse lavere end blandt indvandrere og efterkommere med vestlig oprindelse.<sup>15</sup>

En sammenligning af etniske minoriteters placering i stillingshierarkiet med etniske danskeres viser, at etniske minoriteter i højere grad befinder sig i bunden af stillingshierarkiet.<sup>16</sup> Således er indvandrere fra ikke-vestlige lande kraftigt overrepræsenteret i forhold til etniske danskere inden for arbejdsfunktioner, som ikke kræver nogen uddannelsesmæssige kompetencer, og underrepræsenteret blandt topledere og funktionærer på højeste og mellemhøjeste niveau.

Eventuel diskrimination af ansøgere med etnisk minoritetsbaggrund har kun i mindre skala været i fokus som en mulig forklaringsfaktor i forskningsbaserede undersøgelser af etniske minoriteter og det danske arbejdsmarked. Således fokuserer de forklaringsmodeller, der bringes i spil, oftest på "mangler" blandt ansøgerne (for eksempel manglende uddannelsesrelaterede eller sproglige kompetencer).<sup>17</sup>

Muligheden for at foretage positive særforanstaltninger i det offentlige har medført anvendelsen af måltal for andelen af ansatte etniske minoriteter fra ikke-vestlige lande i henholdsvis staten og kommunerne.

I 2005 blev der i forhold til staten taget en beslutning om at anvende måltal med den målsætning, at personalesammensætningen på statens arbejdspladser så vidt muligt burde afspejle arbejdsstyrkens sammensætning. I 2013 udgør etniske minoriteter fra ikke-vestlige lande 5,5 procent af den samlede danske arbejdsstyrke. Det blev besluttet, at andelen af etnisk minoriteter fra ikke-vestlige lande skulle være på 4 procent. I 2012 er 3,2 procent af det samlede antal statsansatte etniske minoriteter fra ikke-vestlige lande.

I 2007 indebar en trepartaftale, at kommunerne skal opstille måltal for, hvor stor en andel af de kommunale medarbejdere der skal være indvandrere eller efterkommere med ikke-vestlig baggrund. Den enkelte kommune beslutter selv sine egne måltal, som bliver evalueret af Kommunernes Landsforening hvert år. Formålet med måltallene er, at kommunes ansatte i videst muligt omfang kommer til at afspejle det omkringliggende samfund, nærmere bestemt skal

kommunen tage udgangspunkt i den region, kommunen ligger i, når de skal fastsætte måltal for andelen af indvandrere eller efterkommere med ikke-vestlig baggrund.

Ud over måltal for etniske minoriteter har staten og kommunerne arbejdet med andre positive foranstaltninger for at fremme etnisk ligebehandling. Der er ikke meget viden om, hvordan og hvilke positive foranstaltninger der virker. For at få et klarere billede af, hvad der har virket, og hvilke udfordring de forskellige tiltag har medført, er det relevant at undersøge de erfaringer, der er gjort med positive foranstaltninger i Danmark. Den viden vil kunne give et grundlag for at vurdere, hvilke former for positive foranstaltninger der eventuelt kunne indgå i vejledningen til lovgivningen. Dermed skal eksempelvis en undersøgelse afdække, hvordan forskellige typer af positive foranstaltninger kan bidrage til opnåelse og opretholdelse af reel ligebehandling uanset race eller etnisk oprindelse.

#### **4.1.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- undersøger institutionelle barrierer, der forhindrer etniske minoriteter i at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet og ansættelse i stillinger, der matcher deres uddannelsesniveau
- undersøger brugen og effekten af positive foranstaltninger på arbejdsmarkedet.

## **4.2 ETNISKE MINORITETSELEVER I FOLKESKOLEN**

Etniske minoritets elever klarer sig dårligere i folkeskolen end etnisk danske elever.

### **4.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

I FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne fastsættes det, at enhver har ret til undervisning. Undervisningen skal være gratis, i det mindste på de elementære og grundlæggende trin. Elementær undervisning bør desuden være obligatorisk. Teknisk og faglig uddannelse skal gøres almindelig tilgængelig for alle, og der skal på grundlag af evner være lige adgang for alle til højere undervisning.<sup>18</sup>

En række af FN's konventioner regulerer også området, heriblandt ØSKR og FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen), som beskytter barnets ret til uddannelse.<sup>19</sup> Børnekonventionen opstiller desuden en række hensigtsmål for barnets uddannelse, herunder at uddannelse skal have til hensigt at udvikle

barnets muligheder i relation til personlighed, evner og psykiske og fysiske formåen fuldt ud.<sup>20</sup>

Både ØSKR og Børnekonventionen indeholder desuden et diskriminationsforbud, hvorefter staterne skal sikre de rettigheder, der er fastsat i konventionerne, uden diskrimination på grund af blandt andet race og national og etnisk oprindelse.

FN's Børnekomité har endvidere udtrykt bekymring over indvandreres, især romabørns, adgang til uddannelse og andre væsentlige sociale ydelser.<sup>21</sup>

Racediskriminationskonventionen forbyder racediskrimination i forhold til uddannelse og oplæring.<sup>22</sup>

1. tillægsprotokol til EMRK artikel 2 fastsætter, at ingen må nægtes retten til uddannelse. Retten til uddannelse kan således underkastes begrænsninger, men der må ikke diskrimineres ved gennemførelsen af retten til uddannelse.<sup>23</sup>

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1 forbyder EU-chartret i øvrigt enhver form for diskrimination på grund af blandt andet race eller etnisk oprindelse, og EU har desuden vedtaget direktivet om etnisk ligebehandling, som blandt andet beskytter mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse på uddannelsesområdet.<sup>24</sup>

#### **4.2.2 DANSKE FORHOLD**

Danmark har et velorganiseret og gratis uddannelsessystem, som sikrer, at alle børn har adgang til uddannelse uanset baggrund. Staten tager desuden løbende initiativer med henblik på at fremme, at børn og unge gennemfører en uddannelse.

Noget tyder på, at grundskoleuddannelsen i dag ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at især etniske minoritetsdrengene får det udbytte af deres skolegang, som deres ret til uddannelse skulle sikre.

Unge med etnisk minoritetsbaggrund, og især drengene, har dårligere faglige præstationer sammenlignet med unge med dansk baggrund. Det har været genstand for en række undersøgelser. Nogle undersøgelser kommer med en række forklaringer på den direkte eller indirekte sammenhæng mellem karakterniveau, etnicitet, socioøkonomiske forhold og forældrenes boglige forudsætninger.<sup>25</sup> Andre undersøgelser peger på, at indvandrerdrengene på forhånd har tabt spillet om kulturel kapital i den danske folkeskole og har opgivet at få lærerens anerkendelse. I stedet har nogle etniske minoritetsdrengene skabt en modkultur, hvor ballade er et centralt element.<sup>26</sup> Andre påpeger, at



tosprogede elevers ulige præstationer blandt andet skyldes en bevidst uddannelsespolitik, der ikke tager højde for elevgruppens tosprogethed og flerkulturalitet, men tværtimod tilstræber assimilation.<sup>27</sup> Konsekvensen bliver, at sproglig og kulturel forskellighed, der adskiller sig fra majoriteten, bliver mødt som "fejl og mangler" ved børn og forældre,<sup>28</sup> der ikke klarer sig godt inden for det givne uddannelsessystem.

Flere internationale og danske studier har påvist, at læreres forventninger til eleverne har stor betydning for elevernes læring og dermed også for elevernes præstationer. Studier viser desuden, at særligt tosprogede elever oplever, at deres lærere har lavere forventninger til deres præstationer, og at tosprogede elever generelt forlader grundskolen med dårligere resultater end etnisk danske elever.<sup>29</sup>

Hvis en lærers forventninger ikke bygger på en saglig og faglig vurdering af og viden om den enkelte elev, men i højere grad på fordomme eller stereotype kategoriseringer, er der en risiko for, at minoritets elever ikke modtager en undervisning, der giver dem de samme muligheder for at få en uddannelse. Hvis dette i praksis betyder, at minoritets elever ikke har de samme muligheder for at få en uddannelse som etnisk danske elever, kan der således være tale om diskrimination. Der er imidlertid – så vidt vides – ikke gennemført undersøgelser, der afdækker, hvilke ændringer i den institutionelle ramme for folkeskolen og i politikker for folkeskolen der vil kunne sikre etniske minoritets elevers adgang til en uddannelse, således at de får de nødvendige sociale og faglige kompetencer til at kunne klare sig som aktive medborgere i samfundet. Hvis den institutionelle ramme for folkeskolen og de politikker, som folkeskolen er bundet af, i praksis indebærer, at elever med etnisk minoritetsbaggrund ikke har samme muligheder for at få en uddannelse som danske elever, kan der være tale om institutionel eller strukturel diskrimination.

Størstedelen af de unge i Danmark påbegynder en ungdomsuddannelse, og det gælder for næsten lige så mange etniske minoritetsunge som etnisk danske unge.<sup>30</sup> Mens pigerne hyppigst påbegynder en gymnasial uddannelse efter grundskolen, påbegynder drengene oftest en erhvervsuddannelse. Det gælder både for etniske minoritetsunge og for etnisk danske unge.

Selv om en stor del af de unge påbegynder en ungdomsuddannelse, har mere end hver sjette under 30 år ikke gennemført en uddannelse ud over folkeskolen. En stor andel af denne gruppe består af drenge med etnisk minoritetsbaggrund, hvor hver tredje hverken er i gang med en uddannelse eller har gennemført en uddannelse.<sup>31</sup> En del af forklaringen på det store antal unge uden en ungdomsuddannelse er det store frafald på erhvervsuddannelserne. Når der er

taget højde for, at omvalget af uddannelse er større blandt etniske minoritets elever end blandt etnisk danske elever på erhvervsuddannelserne, er frafaldet blandt etniske minoritetsdrengene 55 procent, mens det for etnisk danske drenge er 33 procent. Anvendt Kommunal Forskning (AKF) identificerer tre hovedårsager til det store frafald blandt etniske minoritetsdrengene på erhvervsuddannelserne; dårlige skolekunderskaber, forældre, der har vanskeligt ved at støtte op om skolearbejdet derhjemme, og særlige vanskeligheder ved at få en praktikplads.<sup>32</sup>

Undersøgelser peger på, at etniske minoritetsdrengene generelt har sværere ved at få en praktikplads end etnisk danske unge. Mens 71 procent af de etnisk danske elever, der påbegynder en erhvervsfaglig uddannelse, kommer i praktik, gælder dette kun for 45 procent af de etniske minoritets elever.<sup>33</sup> AKF peger på flere årsager til, at det er særligt vanskeligt for etniske minoritetsdrengene at få en praktikplads, blandt andet at deres forældre har et mindre arbejdsmarkedsrelateret netværk, der kan være med til at skaffe deres børn en praktikplads, og at deres relativt svagere skolekunderskaber fra grundskolen stiller dem ringere i konkurrencen om de få praktikpladser. AKF peger også på, at der kan finde diskrimination sted på arbejdspladserne, når praktikpladserne skal besættes. Der er begrænset viden på dette område, og der er derfor behov for grundige og systematiske undersøgelser af omfanget af diskrimination i relation til de øvrige forhold, der gør sig gældende for etniske minoritetsdrengene.<sup>34</sup>

Mens betydeligt færre etniske minoritetsdrengene end etnisk danske drenge får en ordinær praktikpladsaftale på en offentlig eller privat arbejdsplads, får en forholdsvis stor del af de etniske minoritets elever en skolepraktikaftale. AKF peger imidlertid på, at de unge, der har gennemført en erhvervsfaglig uddannelse via skolepraktik frem for via den ordinære praktik, har lavere beskæftigelseschancer.

Den aktuelle situation med massiv mangel på praktikpladser har således en tydelig slagside i forhold til såvel etnicitet som køn, hvilket bør belyses og adresseres med nye særlige indsatser.

#### **4.2.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- undersøger om folkeskoleloven, Fælles Mål og den pædagogiske indsats i folkeskolen indebærer utilsigtet, indirekte forskelsbehandling af etniske minoriteter.

- undersøger årsagerne til etniske minoritetsdrenge's faglige niveau og frafald i skolen
- iværksætter en undersøgelse af, hvorvidt etniske minoriteter i uddannelsessystemet mødes med lavere forventninger til deres præstationer og et mangelsyn både sprogligt og kulturelt. Dette med henblik på at vurdere, om der er behov for at styrke arbejdet med et ressourcensyn.

### **4.3 ADGANG TIL SUNDHEDSYDELSER FOR FLYGTNINGE OG INDVANDRERE**

Ifølge sundsfaglige eksperter har især to etniske minoritetsgrupper ikke i praksis samme muligheder som andre for at nyde deres ret til sundhed i Danmark. Det drejer sig om kvoteflygtninge og familiesammenførte.

#### **4.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Det følger af FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne, at enhver har ret til en sådan levemåde, som er tilstrækkelig til vedkommendes og vedkommendes families sundhed og velvære, herunder ret til blandt andet lægehjælp, sociale goder og tryghed i tilfælde af blandt andet sygdom.<sup>35</sup>

Efter ØSKR skal staterne anerkende ethvert menneskes ret til at nyde den højeste opnåelige fysiske og psykiske sundhed. Staterne skal træffe foranstaltninger for at opnå den fulde virkeliggørelse af retten til sundhed, herunder for at forebygge, behandle og bekæmpe sygdomme samt at skabe betingelser for at sikre ethvert menneske lægehjælp samt kur og pleje under sygdom.<sup>36</sup>

ØSKR indeholder desuden et diskriminationsforbud, hvorefter staterne skal sikre de rettigheder, der er fastsat i konventionen, uden diskrimination på grund af blandt andet race og national oprindelse.<sup>37</sup>

FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder har desuden udtalt, at sundhedsydelser skal være tilgængelige for alle – især de mest sårbare og marginaliserede grupper i befolkningen – både i lov og praksis uden diskrimination på grund af blandt andet race og national oprindelse. Tilgængelige sundhedsydelser omfatter fysisk og økonomisk tilgængelighed samt retten til at søge, modtage og give information vedrørende sundhed.<sup>38</sup>

Racediskriminationskonventionen forbyder desuden racediskrimination med hensyn til blandt andet retten til offentlige sundhedsforanstaltninger, lægebehandling, social tryghed og sociale ydelser.<sup>39</sup>

Andre konventioner indeholder også beskyttelse af retten til sundhed, herunder Børnekonventionen, som særligt vedrører børn.

Konventionerne medfører ikke, at staten skal fastsætte et bestemt niveau for sundhedsydelser i Danmark, men at det offentlige sundhedssystem skal være åbent for alle uden diskrimination.

#### 4.3.2 DANSKE FORHOLD

Lov om etnisk ligebehandling beskytter mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse i forhold til sundhedspleje. Dermed medfører loven, at der skal sikres lige adgang til sundhed uanset race eller etnisk oprindelse.

Af bemærkningerne til loven fremgår det, at begrebet "sundhedspleje" generelt omfatter adgang til og gennemførelse af sygepleje og patientbehandling, herunder medicinsk diagnose, hjemmesygepleje, ydelser ved moderskab og forebyggende sundhedsordninger. Omfattet er endvidere tandpleje og ydelser såsom ergo- og fysioterapi, kiropraktisk behandling mv. Lov om etnisk ligebehandling giver endvidere mulighed for, at der foretages specifikke foranstaltninger, der sigter på at afhjælpe eller mindske de faktiske uligheder, der måtte findes i relation til race og etnisk oprindelse.<sup>40</sup>

Adgang til sundhed er relevant i forhold til nyankomne ikke-vestlige indvandrere, som kan være særligt sårbare, hvad angår sundhedsmæssige forhold.<sup>41</sup> Faktisk har en relativt stor andel af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge alvorlige sundhedsmæssige problemer. Det drejer sig om både fysiske og psykiske lidelser.<sup>42</sup>

Hidtil er asylansøgere – som et led i modtagelsen i Sandholmløjren – blevet tilbudt en helbredsundersøgelse. Kvoteflygtninge og familiesammenførte til flygtninge er ikke systematisk blevet undersøgt, idet det ikke hidtil har været et krav, at kommunerne skulle afdække de nyankomnes helbredsforhold. Nogle kommuner har haft et sundhedstilbud til nyankomne kvoteflygtninge, og derudover har enkelte haft forskelligt tilrettelagte sundhedstilbud til asylansøgere, der har fået opholdstilladelse i Danmark. Dog er kommunernes indsats meget varieret, og i mange tilfælde sker der ingen eller kun en mangelfuld udredning.<sup>43</sup> Endvidere gennemfører børn af asylansøgere ikke det danske vaccinationsprogram.<sup>44</sup>

En opgørelse fra almen praksis over sundhedstilstanden blandt 55 kvoteflygtninge (25 børn og 30 voksne) i Danmark i 2005 viser, at 64 procent af flygtningene ved ankomsten havde en eller flere somatiske sygdomme, der krævede yderligere diagnosticering og opstart af behandling.<sup>45</sup> De somatiske

sygdomme inkluderede alt fra infektiøse sygdomme forårsaget af tuberkulose, orm og parasitter til sygdomme som ulcus duodeni, type 2-diabetes, iskæmisk hjertesygdom, kræft, galdestenssygdom, levercirrose og neurofibromatose. Herudover var der mén efter traumer i form af skudsår og kvindelig omskæring. Af opgørelsen fremgår desuden, at de fleste børn ikke var opdateret i forhold til det danske børnevaccinationsprogram. Opgørelsen tager ikke højde for psykisk sygdom blandt de undersøgte. I en undersøgelse, offentliggjort af Amnesty International i Danmark i 2008, af 140 nyankomne asylansøgere psykiske og fysiske helbred ved ankomsten, fremgår det, at 45 procent af de undersøgte havde været udsat for tortur, mens 34 procent blev diagnosticeret med posttraumatisk belastningsreaktion.<sup>46</sup>

Mange flygtninge kommer fra områder med en høj forekomst (prævalens) af især infektionssygdomme, og en del vil have været udsat for psykiske traumer.<sup>47</sup> Endelig kan ingen eller dårlig adgang til sundhedsydelser i oprindelseslandet betyde, at de ved ankomsten til Danmark har sygdomme, som ikke er diagnosticeret.<sup>48</sup>

#### **KVALIFICERET TOLKEBISTAND VED HELBREDSVURDERING**

Alle nyankomne flygtninge skal, snarest muligt og inden 3 måneder efter, kommunen har overtaget integrationsansvaret, tilbydes en helbredsmæssig vurdering med henblik på en tidlig afdækning af fysiske og psykiske helbredsproblemer.<sup>49</sup> Den helbredsmæssige vurdering skal gennemføres af en læge og omfatte en samtale med og en helbredsundersøgelse af udlændingen samt en lægefaglig vurdering af, om der er behov for videre helbredsmæssig udredning eller behandling. Såfremt der forud for den helbredsmæssige vurdering er foretaget helbredsmæssige undersøgelser – for eksempel under asylsagsbehandlingen – kan oplysninger herfra indgå i vurderingen, hvis udlændingen giver samtykke hertil.<sup>50</sup>

Det har afgørende betydning, at der i forbindelse med disse helbredsmæssige vurderinger er kvalificeret tolkebistand til rådighed.<sup>51</sup> Det indebærer, at myndighederne råder over et tilstrækkeligt antal autoriserede og kvalificerede tolke med den nødvendige uddannelses- og erfaringsmæssige baggrund, således at det sikres, at dialogen med de nyankomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge foregår på et sprog, som de pågældende behersker og forstår.

Hvad angår andre familiesammenførte end familiesammenførte til flygtninge, viser erfaringer, at der også i forhold til disse er behov for en særlig indsats ved ankomsten til Danmark.<sup>52</sup> Indvandrermedicinsk Klinik på Odense Universitetshospital (OUH) har anført, at netop denne gruppe i praksis har vist sig at være sårbar og have behov for tættere og individualiseret støtte, hvis

hyppig social og helbredsmæssig deroute skal undgås.<sup>53</sup> Tilsvarende påpeger Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed (MESU), at det også bør overvejes at anbefale kommunerne at tilbyde en helbredsmæssig vurdering til andre familiesammenførte end familiesammenførte til flygtninge med henblik på tidlig opsporing af sygdomme, vaccinationer og øvrig forebyggelse.<sup>54</sup>

### **MANGLENDE VIDEN HOS PATIENT OG LÆGE KAN UDFORDRE PATIENTENS SUNDHED**

En anden problemstilling synes at være, at flygtninge og familiesammenførte ofte mangler den viden om deres rettigheder og de muligheder for forebyggelse og behandling, som det danske sundhedsvæsen kan tilbyde<sup>55</sup> – herunder viden om det danske sundhedsvæsens funktioner og organisering.<sup>56</sup>

De praktiserende læger har heller ikke i alle tilfælde forudsætningerne for at gøre noget (gøre det rigtige) i forhold til et sygdomsbillede, de måske har sparsom erfaring med at håndtere. Der findes ikke officielle retningslinjer for praktiserende læger, der beskriver, hvilke problemstillinger af helbredsmæssig karakter lægen skal være opmærksom på i forhold til disse grupper.<sup>57</sup>

Med lovændringen om, at alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge skal tilbydes en helbredsmæssig vurdering, følger udarbejdelsen af en vejledning om den helbredsmæssige vurdering, som den undersøgende læge kan benytte. Vejledningen vil blandt andet indeholde information om særlige opmærksomhedspunkter, relevant materiale om undersøgelse af flygtninge og deres familier samt information om, hvor der er mulighed for at få faglig rådgivning om målgruppens behov og behandlingsmuligheder.<sup>58</sup>

Hvis ikke den helbredsmæssige vurdering placeres i almen praksis (uafklaret p.t.), og såfremt de praktiserende læger først modtager patienterne efter den helbredsmæssige vurdering er foretaget, er det væsentligt, at de praktiserende læger bliver gjort bekendte med ovennævnte vejledning.

Hvis ikke der sikres systematik og retningslinjer på området, bliver kommunernes sagsbehandlere overladt med et stort ansvar inden for et område, som de reelt ikke er klædt på til. Dermed opstår der risiko for, at sundheden hos en meget udsat gruppe ikke varetages tilfredsstillende.<sup>59</sup>

### **INDVANDRERMEDICINSKE KLINIKKER**

På Odense Universitetshospital (OUH) blev der i 2008 oprettet Indvandrermedicinsk Klinik (IMK), som er en del af Infektionsmedicinsk Afdeling Q. Tilbuddet retter sig mod den gruppe af flygtninge-/indvandrerpatienter, som har særlige komplekse behov, der vanskeligt kan håndteres i normalsystemet.

IMK retter sig således ikke mod alle patienter med en indvandrerbaggrund.<sup>60</sup> I Danmark har klinikken hidtil været den eneste af sin art. I april 2013 åbnede Region Hovedstaden et lignende tilbud på Hvidovre Hospital.

Ifølge sundhedsfaglige eksperter har patienter på IMK i Odense ofte boet i Danmark i mere end 10 år. Systemet har ”tabt” dem efter integrationsperioden. De er ofte meget dårligt udredte – hvilket også gælder dem, der ankom som asylansøgere. Fra begyndelsen har de været ressourcesvage og har ikke fået tilstrækkelig støtte.<sup>61</sup>

På IMK har man specialiseret sig i etniske minoriteters sundhed og de særlige forhold, der i en række tilfælde knytter sig hertil. IMK fungerer tilmed som et videnscenter. IMK’s ekspertise stilles til rådighed for praktiserende læger, andre sygehusområder i Region Syddanmark, øvrige hospitalsafdelinger på OUH samt kommuner. IMK’s kompetencer anvendes desuden på forskellig vis i national sammenhæng.<sup>62</sup>

I Region Syddanmark undervises alle sundhedsansatte i etniske minoriteters sundhed, og alle studerende på social- og sundhedsuddannelser (universitet og professionshøjskoler) modtager systematisk klinisk baseret undervisning i etniske minoriteters sundhed af personale fra IMK.

#### 4.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at der i forbindelse med den helbredsmæssige undersøgelse af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge er kvalificeret tolkebistand til rådighed
- undersøger, om der også er behov for et tilbud om en helbredsmæssig undersøgelse til andre familiesammenførte end familiesammenførte til flygtninge
- udarbejder retningslinjer for praktiserende læger, der beskriver, hvilke udfordringer af helbredsmæssig karakter lægen bør være opmærksom på i kontakten med flygtninge og familiesammenførte
- etablerer tilbud i alle regioner, som er tilsvarende Indvandrermedicinsk Klinik (IMK) på Odense Universitetshospital (OUH) og på Hvidovre Hospital.

#### **4.4 BEHANDLING AF ETNISKE MINORITETER I PSYKIATRIEN**

Psykiatriske patienter med etnisk minoritetsbaggrund er oftere indlagt ufrivilligt end etnisk danske patienter.

##### **4.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Der henvises til afsnit 4.3 om retten til sundhed ovenfor samt kapitlet om handicap, hvor den menneskeretlige beskyttelse vedrørende tvang i psykiatrien er behandlet.

##### **4.4.2 DANSKE FORHOLD**

#### **PRAKTISERENDE LÆGER ER TILBAGEHOLDNE I FORHOLD TIL AT INDLEDE SAMTALER OM TORTUR MV.**

Flygtninge er en gruppe, der er særligt udsat i forhold til udvikling af mentale lidelser.<sup>63</sup> Undersøgelser fra Danmark og Norge viser, at 45-57 procent af asylansøgerne til Danmark og Norge har været udsat for tortur. Mennesker, der har overlevet at blive udsat for tortur, er imidlertid ofte forbeholdne i forhold til at dele deres erfaringer med andre – herunder den praktiserede læge. Samtidig viser undersøgelser, at praktiserende læger ofte er tilbageholdne med at indlede samtaler om traumatiske oplevelser i relation til situationen i en flygtningens hjemland, flugten og livet i eksil. Dermed får patienter med flygtningebaggrund ikke nødvendigvis den behandling, de burde få.

#### **FLERE UFRIVILLIGE INDLÆGGELSER BLANDT PSYKIATRISKE PATIENTER MED ETNISK MINORITETSBagGRUND**

Studier fra Storbritannien, Schweiz, Holland og Danmark viser, at psykiatriske patienter med etnisk minoritetsbaggrund i højere grad end psykiatriske patienter med majoritetsbaggrund risikerer tvangsmæssig psykiatrisk behandling.<sup>64</sup>

Indtil for få år siden forelå der alene undersøgelser fra Storbritannien, og man vidste derfor ikke, om det mønster, der kunne konstateres i Storbritannien, også gjorde sig gældende i andre europæiske lande. Undersøgelser fra 2006 fra blandt andet Schweiz og Holland dokumenterer imidlertid en lignende tendens, og en dansk undersøgelse publiceret i 2010 peger i samme retning.<sup>65</sup> Den danske undersøgelse viser, at:

Psykiatriske patienter med etnisk minoritetsbaggrund oftere er indlagt ufrivilligt end etnisk danske patienter.

Resultaterne var mest slående for flygtningemænd og familiesammenførte kvinder.



Patienter med etnisk minoritetsbaggrund oftere udsættes for tvangsindlæggelser<sup>66</sup>, tvangsbehandling<sup>67</sup> og anvendelse af fysisk magt under psykiatrisk indlæggelse end etnisk danske patienter.

Undersøgelsen sammenligner forskelle i risiko for tvangsindlæggelser<sup>68</sup> og andre tvangsindgreb i psykiatriske nødsituationer<sup>69</sup>. I undersøgelsen tages der blandt andet højde for oprindelsesland. Samtidig skelnes der mellem, om undersøgelsespersonerne er kommet til Danmark som flygtninge eller familiesammenførte, da disse grupper introduceres forskelligt til det danske sundhedssystem ved ankomsten, og introduktionen antages at have indflydelse på deres sundhedssøgende adfærd sidenhen. Endvidere antages det, at der kan være forskelle i sygelighed i de to grupper, da flygtninge i sammenligning med familiesammenførte sandsynligvis oftere vil have været udsat for traumatiske livsbegivenheder, der kan resultere i psykisk sygdom.

I undersøgelsen indgik flygtninge, der blev tilkendt asyl i Danmark, og personer, der blev familiesammenført til Danmark i perioden 1. januar 1993 til 31. december 1999. Alle de undersøgte havde ikke-vestlig baggrund. I kontrolgruppen indgik alene personer født i Danmark af danskfødte forældre.

Det sundhedsfaglige personale skal forsøge at opnå patientens samtykke til behandlingen, inden en eventuel tvangsbehandling kan iværksættes.<sup>70</sup> Det sundhedsfaglige personale skal forklare behandlingen og motivere patienten, hvorefter patienten skal have betænkningstid. Også patientens ret til selvbestemmelse skal tages i betragtning. At undgå tvang forudsætter derfor en god kommunikation mellem patient og læge. Såfremt patienten ikke mestrer dansk på et niveau, der er tilstrækkeligt i situationen, vil anvendelse af kvalificeret tolkebistand derfor være afgørende.

### **TRANSKULTUREL PSYKIATRI**

En anden problematik i dansk psykiatri synes at være, at de diagnosesystemer, der anvendes, er udviklet i Vesten.<sup>71</sup> På det grundlag er der blevet sat spørgsmålstegn ved, om diagnosesystemerne er universelle, det vil sige, om de er kultur-uafhængige. Det fremgår af sundhedsfaglige eksperter beskrivelser, at viden om sammenhængen mellem kultur og psykisk sygdom er vigtig, når fagfolk i psykiatrien møder patienter med etnisk minoritetsbaggrund,<sup>72</sup> og at det er nødvendigt, at det offentlige behandlingssystem i sin tilgang til behandling af psykiatriske lidelser er opmærksom på kulturelle forhold. Hvad angår kompliceret psykiatrisk sygdom, anbefales det af sundhedsfaglige eksperter, at der på regionsniveau sikres specialiserede funktioner, der varetager udredning og behandling af psykiatriske patienter med anden etnisk baggrund, herunder traumatiserede flygtninge.<sup>73</sup>

Inden for psykiatrien opereres med begrebet ”transkulturel psykiatri”.<sup>74</sup> Betegnelsen anvendes om den del af psykiatrien, der ser på sammenhængen mellem kulturelle forhold og:

- psykiske sygdommes forekomst
- hvordan psykiske sygdomme viser sig og forløber
- de modeller, man forklarer sygdomme ud fra
- hvordan man søger hjælp
- hvilken behandling der tilbydes.

#### **4.4.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- sikrer, at praktiserende læger skærper opmærksomheden i forhold til at identificere behandlingskrævende traumatiske oplevelser hos flygtninge
- forebygger anvendelsen af tvang i psykiatrien ved at sikre, at der kan kommunikeres med patienten i forhold til at opnå samtykke, herunder efter behov sikrer anvendelsen af kvalificeret tolkebistand før opstart af behandlingen.

#### **4.5 LIGEBEHANDLING AF GRØNLÆNDERE I DANMARK**

Generelt synes grønlændere i Danmark at være velintegrerede. Dog har gruppen af de særligt udsatte grønlændere i Danmark det svært og oplever økonomisk og social marginalisering.<sup>75</sup> Herudover er fordomme, stigmatisering og diskrimination med til at gøre det vanskeligere for denne gruppe at opnå lige muligheder.<sup>76</sup> Grønlændere bliver endvidere ofte mødt med andre forventninger end dem, det danske samfund har til andre etniske minoriteter, og gruppen af svage grønlændere har ofte en lav placering i samfundets sociale hierarki.<sup>77</sup>

##### **4.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

EU's direktiv om etnisk ligebehandling omhandler alle uanset race eller etnisk oprindelse inden for arbejdsmarkedet såvel som uden for arbejdsmarkedet. Direktivet, der er implementeret i dansk lovgivning, beskytter derfor også grønlændere bosat i Danmark. Grønlændere bosat i Grønland er ikke beskyttet af direktivet, da Grønland ikke er medlem af EU.

Europarådets rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal forbyder blandt andet enhver form for diskrimination, der hviler på tilhørsforholdet til et nationalt mindretal. Danmark afgav i forbindelse med ratificeringen i 1997 en

erklæring om, at konventionen udelukkende finder anvendelse på det tyske mindretal i Sønderjylland. Det er opfattelsen i regeringerne i Danmark, Grønland og Færøerne, at rammekonventionen ikke omfatter danskere i Grønland og på Færøerne samt grønlandere og færingere i Danmark.<sup>78</sup>

Den Rådgivende Komité, der overvåger implementeringen, har anbefalet, at grønlandere (og færingere), der bor i Danmark, oplyses om rammekonventionen. Det samme gælder for danskere, der bor i Grønland (og på Færøerne). Myndighederne opfordres af komitéen til at fastslå, om disse grupper er interesserede i den beskyttelse, rammekonventionen giver. På baggrund af disse overvejelser opfordrer komitéen til, at de danske myndigheder, hvis det skønnes nødvendigt, genovervejer deres holdning til rammekonventionens anvendelsesområde for personer, der tilhører disse grupper.

ILO-konvention nr. 169 af 28. juni 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk fastslår i artikel 3, stk. 1, at oprindelige folk og stammefolk i fuldt mål skal nyde godt af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder uden hindring eller diskrimination. Bestemmelserne i denne konvention skal finde anvendelse uden diskrimination af mandlige og kvindelige medlemmer af disse folk.

#### 4.5.2 DANSKE FORHOLD

Grønlandere er danske statsborgere og har de samme politiske, sociale, kulturelle og økonomiske rettigheder som andre danske borgere. En opgørelse fra 1. januar 2013 viser, at der i alt bor 15.331 grønlandere i Danmark, når man kun opgør på personer født i Grønland og nu bosat i Danmark.<sup>79</sup> Hvert år flytter et større antal grønlandere til Danmark, men som danske statsborgere er de ikke genstand for nogen selvstændig registrering. Der findes af samme årsag også begrænset viden om, hvor stor gruppen af socialt udsatte grønlandere er.

De vigtigste faktorer for, om man som grønlander i Danmark føler sig udsat for manglende ligebehandling og diskrimination er, forældrenes nationalitet (om begge forældre er grønlandere) og alderen ved ankomsten til Danmark.<sup>80</sup>

Fordomme om grønlandere og den stereotype opfattelse af gruppen er forårsaget af et generelt lavt kendskab til Grønland og grønlandere som folk blandt danskerne, og dette vanskeliggør deltagelse i samfundet på lige fod.

Problemer med diskrimination opleves primært i kontakten til de sociale myndigheder, til sundhedsvæsenet, i adgang til arbejde og uddannelse samt i retten til familieliv. Blandt andet peges der på, at grønlandernes

uddannelsesmæssige og beskæftigelsesmæssige ressourcer gennemsnitligt er svagere end den øvrige danske befolknings.<sup>81</sup>

På arbejdsmarkedet oplever grønlandere et manglende kendskab hos danskere til grønlandere og grønlandske forhold, der kommer til udtryk i fordomme og vanskeliggør jobsøgning. Dette forhold kan have negativ indflydelse på mulighederne for at få job på det danske arbejdsmarked, herunder at man kan opleve at blive mødt med stigmatiserende udtalelser, fordomme og spørgsmål under jobsamtalen.<sup>82</sup>

I uddannelsessystemet oplever unge enten at blive ekskluderet eller at føle sig ekskluderet, fordi de ikke kender til og forstår kulturen i uddannelsessystemet, eller fordi sproget viser sig at være en barriere. Også på uddannelsesstederne oplever de grønlandske studerende at blive mødt med fordomme om det grønlandske samfund eller om grønlandere generelt.<sup>83</sup>

Blandt grønlandere, herunder særligt de udsatte og nyankomne, findes et antal, der ikke kender til de danske systemer og måder at gøre tingene på, blandt andet i forhold til det sociale system, og mange er ikke klar over eller vant til, at de kan få hjælp til at gøre brug af og udnytte de eksisterende tilbud optimalt. Herudover opleves sproglige barrierer i kontakten med forskellige offentlige myndigheder såvel som manglende adgang til tolkebistand.<sup>84</sup>

De hjemløse grønlandere bor primært i de større byer. Cirka 6,9 procent af grønlanderne er registreret som boende i andet end egne eller lejede boliger og må antages enten at være boligløse eller ikke være tilmeldt folkeregistret.<sup>85</sup> De hjemløse grønlandere kan endvidere have vanskeligt ved at få anvist en bolig, idet de fleste lever alene, og mange af de boliger, som kommunerne har anvisningsret til, er forbeholdt familier. De hjemløse grønlandere bor derfor ofte på gaden eller i parker og har ofte en dårligere sundhedsmæssig tilstand og højere dødelighed set i forhold til andre grupper i samfundet.<sup>86</sup>

#### **4.5.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- tilbyder et integrationsforløb til grønlandere, der bosætter sig i Danmark, i lighed med tilbuddet til andre etniske minoriteter, der sikrer adgang til sundhedsundersøgelser ved ankomst, vaccination, tolkning, sprogundervisning, tilbud om uddannelse og indslusning på arbejdsmarkedet

- sikrer tilbud om og adgang til rimelige boligforhold for hjemløse grønlandere og forbedrer kvaliteten og antallet af opholdssteder.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- undersøger herboende grønlanderes lige adgang til uddannelse, sundhed, sociale ydelser, bolig og arbejde.

#### **4.6 HADFORBRYDELSER**

Hadforbrydelser er det alvorligste udtryk for diskrimination mod personer med anden etnisk baggrund i Danmark.

##### **4.6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Hadforbrydelsesbegrebet er et internationalt begreb (hate crimes), der bruges som en overordnet betegnelse for en række forbrydelser motiveret af fordomme og had til offeret på grund af offerets tilhørsforhold til en bestemt gruppe, for eksempel køn, race, etnisk oprindelse, religion eller tro, seksuelle orientering eller funktionsnedsættelse.

I henhold til Racediskriminationskonventionen skal stater træffe konkrete foranstaltninger med henblik på at sikre den fulde og ligelige nydelse af menneskerettigheder uanset race og etnicitet. Derudover forpligtes staterne til, at domstole og andre statsinstitutioner sikrer enhver person effektiv beskyttelse og effektive retsmidler mod enhver racediskriminerende handling. Endelig giver Racediskriminationskonventionen ret til gennem domstole at søge retfærdighed og passende erstatning eller oprejsning for enhver skade, som den pågældende har lidt som følge af en sådan diskrimination.

Det generelle lighedsprincip i artikel 26 i CPR forpligter endvidere stater til generelt at efterforske og retsforfølge hadforbrydelser.

Herudover forpligter artikel 14 i EMRK stater til uden diskrimination at efterforske og retsforfølge forbrydelser, der krænker grundlæggende menneskerettigheder i EMRK. Efter artikel 2 og 3 i EMRK om retten til liv og forbud mod tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling er staten forpligtet til også at efterforske hadforbrydelser. EMD erkender, at det kan være vanskeligt at afdække, om der har været et racistisk motiv for en forbrydelse, men ikke desto mindre skal staten bestræbe sig på at efterforske motivet til bunds i henhold til sagens øvrige omstændigheder.<sup>87</sup>

I forhold til staters styrkelse af indsatsen mod hadforbrydelser anbefaler FN's Racediskriminationskomité (CERD) og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) generelt, at der oplyses bredt om retten til ikke at blive udsat for en hadforbrydelse og om muligheden for at anmelde hadforbrydelser.<sup>88</sup> Herudover anbefales det, at politi, anklagemyndighed og dommere uddannes i håndtering af hadforbrydelser. CERD og OSCE anbefaler endvidere, at der foretages en systematisk indsamling af data om hadforbrydelser ved politiet, anklagemyndigheden og domstolene og fremhæver, at data, der indikerer et lavt antal hadforbrydelser, kan være udtryk for mangel på information om rettigheder til ofre for sådanne handlinger; ofrenes frygt for social censur eller sanktioner; mangel på tillid til politiet eller domstolene; eller at myndighederne ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på eller har tilstrækkelig indsigt i racistisk motiverede forbrydelser.<sup>89</sup>

CERD anbefaler desuden, at anmeldelser af racistisk motiverede forbrydelser straks registreres af politiet, og at politiet uden forsinkelser iværksætter en effektiv og uafhængig efterforskning heraf, og at anklagemyndigheden påmindes om vigtigheden af at rejse tiltale i sager om racistisk motiverede forbrydelser, også ved mindre overtrædelser. CERD anbefaler herudover, at enhver nægtelse fra politiets side af at tage imod en anmeldelse af en racistisk motiveret forbrydelse bør medføre disciplinære eller strafferetlige sanktioner for den pågældende.<sup>90</sup> CERD anbefaler endelig, at dialog og samarbejde mellem politi og domstole og repræsentanter for etniske minoritetsgrupper støttes med henblik på at bekæmpe fordomme og styrke indbyrdes tillid.

CERD har i 2012 desuden offentliggjort en ny afgørelse mod Danmark. Komitéen fandt, at Danmark havde krænket artikel 6 og artikel 2, stk. 1, i Racediskriminationskonventionen, fordi Danmark ikke havde foretaget en effektiv efterforskning af et muligt hadmotiv i forbindelse med et overfald på en irakisk familie i 2006 og ikke har beskyttet familien tilstrækkeligt mod et racistisk overfald.<sup>91</sup>

EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad fra 2008<sup>92</sup> forpligter herudover EU's medlemsstater til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at racistiske og fremmedfjendske motiver betragtes som skærpende omstændigheder, eller at sådanne motiver alternativt tages i betragtning af domstolene ved strafudmålingen.

#### 4.6.2 DANSKE FORHOLD

I Danmark benyttes begrebet hadforbrydelser om kriminalitet, der har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende, men det er ikke nogen betingelse, at man påviser fordomme eller had til offeret. Had-

forbrydelser straffes på den måde, at det efter straffelovens § 81, nr. 6, er en strafskærpende omstændighed ved strafudmålingen, at kriminaliteten er begået på baggrund af andre personers race, etnicitet, tro, seksuelle orientering eller lignende.

Hadforbrydelser er det alvorligste udtryk for diskrimination mod personer med anden etnisk baggrund i Danmark. Forbrydelserne er af forskellig karakter og omfatter både vold, trusler og hærværk.<sup>93</sup>

Ifølge udredningen ”Hadforbrydelser i Danmark, vejen til en effektiv beskyttelse”, som Institut for Menneskerettigheder har udgivet i 2011, er der en utilstrækkelig strafferetlig beskyttelse mod hadforbrydelser i Danmark.

Udredningen viser først og fremmest, at der mangler viden om hadforbrydelser i Danmark. De tilgængelige oplysninger tyder på omfattende mørketal, navnlig i form af manglende anmeldelse, men også en uklar behandling af anmeldelser.

Udredningen peger ydermere på et manglende kendskab til hadforbrydelser i politiet. Det er et grundlæggende princip for politiet at spørge ind til motivet bag en forbrydelse. Interviewene, der blev udført i forbindelse med udredningen, viser imidlertid, at opmærksomheden på et muligt hadmotiv kan skærpes, særligt i forbindelse med politiets afhøring af de involverede parter i sagen. Interviewene af ansatte ved politiet og anklagemyndigheden viser herudover, at det kan være vanskeligt at bevise, at en forbrydelse er motiveret af diskrimination.

Af undersøgelsen fremgår det, at det er afgørende for sagens udfald ved domstolene, at det så tidligt som muligt under efterforskningen afdækkes, om den pågældende hændelse for eksempel har et racistisk motiv. Derfor er opmærksomheden på et muligt hadmotiv også afgørende. Udredningen viser et generelt behov for en styrkelse af viden om hadforbrydelser i politiet og en styrkelse af indsatsen.

Hadforbrydelser anmeldes ikke altid til politiet. Der er forskellige grunde til, at dette ikke sker. Interviews med ngo'er og personer, der har været udsat for en mulig hadforbrydelse, viser blandt andet, at der er en manglende tro på, at anmelderen vil blive taget seriøst af politiet, og at en anmeldelse vil nytte. Endvidere nævnes blandt andet frygt for, at anmeldelsen vil få personlige konsekvenser, for eksempel i form af repressalier fra gerningsmanden.

Siden foråret 2011 er der blevet iværksat flere initiativer i forhold til at etablere en mere effektiv håndtering af hadforbrydelser. PET har i samarbejde med

Institut for Menneskerettigheder blandt andet taget initiativ til en temadag om hadforbrydelser i alle landets politikredse. Efteruddannelsen blev igangsat i 2011 og blev afsluttet i sommeren 2012. Alle politikredse på nær en kreds har deltaget i temadagen. Programmet omfattede forskellige aspekter af hadforbrydelser i Danmark, herunder omfang, typer, udviklingstendenser, lovgivning og efterforskning af hadforbrydelser. Ud over temadagen, har Fyns politikreds taget initiativ til uddannelse af 250 politifolk i hadforbrydelser, hvilket udføres i samarbejde med Rigspolitiet og Koncern HR, og forventes afsluttet i efteråret 2013.

Rigsadvokaten har herudover revideret sin meddelelse til alle politikredse om behandling af sager, hvor der er spørgsmål om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6. Generelt har Rigsadvokaten skærpet opmærksomheden på området. Derfor udbyder Rigsadvokaten nu kurser i hadforbrydelser for anklagere og dommere. Første kursus udbydes i august 2013.

På trods af disse gode initiativer er der dog stadig behov for en mere langsigtet og koordineret indsats med henblik på at forebygge og bekæmpe hadforbrydelser. Det er for eksempel uklart, hvordan undervisningen i politikredse skal forankres på sigt. Herudover savnes generelt en handlingsplan for, hvordan registreringen, forebyggelsen og opklaringen af hadforbrydelser kan styrkes, og hvem der har det overordnede ansvar for dette.

#### **4.6.3 ANBEFALINGER**

Institut for menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- udarbejder en national handlingsplan mod hadforbrydelser og iværksætter en bred indsats for at fremme ofres mod, vilje og evne til at anmelde hadforbrydelser
- styrker anklagemyndighedens indsats mod hadforbrydelser, navnlig ved at øge fokus på de eksisterende retningslinjer for sager om anvendelse af straffelovens § 81, nr. 6. Rigsadvokaten bør koordinere denne indsats og beslutte en permanent indberetningsordning.

#### **4.7 ADGANG TIL INFORMATION OG TOLKNING**

Borgere med utilstrækkelige danske sprogkundskaber kan have svært ved at få adgang til information.

##### **4.7.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE**

Adgang til information anses for at være essentiel for ethvert frit og demokratisk samfund. Når borgere kender til deres rettigheder og pligter, har de mulighed for



at tage ansvar for eget liv og kan agere som aktive medborgere. CPR er opmærksom på netop dette aspekt af ytringsfrihedsbeskyttelsen i artikel 19, stk. 2, hvor det fastslås, at retten til ytringsfrihed også omfatter frihed til at søge, modtage og meddele information. Artikel 19, stk. 2, i sammenhæng med artikel 2, stk. 1, i CPR sikrer samtidig, at staten er forpligtet til at respektere og tilsikre alle personer uden diskrimination af nogen art, herunder som følge af race eller etnisk oprindelse.

I FN's Menneskerettighedskomité's (HRC) generelle anbefaling nr. 34 om ytringsfrihed fastlår HRC blandt andet, at offentligheden har ret til at modtage information, der er tilgængeliggjort gennem medierne. For at give retten til information betydning, mener HRC desuden, at staterne bør være proaktive og offentliggøre information af samfundsmæssig interesse for den almene befolkning.

#### 4.7.2 DANSKE FORHOLD

I henhold til forvaltningsloven har offentlige myndigheder pligt til at sikre, at borgere forstår og kan gøre sig forståelige over for myndighederne.<sup>94</sup> Dette følger af forvaltningslovens § 7, som bestemmer, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedernes sagsområde.

Derudover fastslår retssikkerhedsloven, at en borger skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag på det sociale område. Når en borger ikke i tilstrækkeligt omfang behersker det danske sprog, må den offentlige myndighed sørge for tolkning. Det er myndighedens ansvar at sikre tilstedeværelsen af en tolk.<sup>95</sup>

En undersøgelse af Københavns Kommunes ligebehandlingspraksis foretaget i 2008 af Institut for Menneskerettigheder viste blandt andet, at borgere med utilstrækkelige danske sprogkundskaber havde svært ved at få adgang til information og ikke kendte til deres rettigheder eller deres pligter.

Informationen fra offentlige myndigheder til borgere formidles ofte enten via hjemmesider, foldere og pjecer, eller ved, at borgeren henvender sig personligt til myndigheden. Informationen på hjemmesider eller i foldere og pjecer er ofte ikke oversat til andre sprog end dansk og er ofte for svært tilgængeligt formuleret. Ved personlige henvendelser er der ofte ikke mulighed for tolkning – især ikke, hvis henvendelsen er spontan.

På en høring afholdt den 15. marts 2012 på Rigshospitalet under overskriften "Hvordan får Danmark kvalificerede tolke?" var der repræsentanter fra blandt

andet sundhedssektoren og domstolssystemet, som pegede på flere forhold, der gjorde det vanskeligt at benytte sig af tolke. Den største barriere for brugen af tolke er mangel på kvalificerede og uddannede tolke. Myndigheder oplever, at brugen af tolke i forvejen er tidskrævende og kompliceret, og at situationen bliver endnu mere kompliceret, når tolke ikke har kendskab til fagudtryk, blander sig i samtalen, ikke er diskrete og i nogle situationer er dårligere til dansk end borgeren, de skal tolke for.

Det bevirker, at myndigheder undlader at bestille tolke, hvorfor borgere kan være nødsagt til at tage en person fra eget netværk – ofte deres børn – med til undersøgelser hos lægen eller på hospitalet, til samtaler hos sagsbehandler eller på skolen. Af en interviewundersøgelse med 131 flygtningebørn og -unge fremgår det, at 79 procent har tolket for deres forældre hos lægen, 50 procent i socialforvaltningen og 53 procent i skolen.<sup>96</sup> Af en anden undersøgelse fra 2007 fremgår det, at en tredjedel af sundhedspersonalet i region Midtjylland indimellem bruger børn til at oversætte ved konsultationen.<sup>97</sup>

#### **4.7.3 ANBEFALINGER**

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer øget adgang til information fra det offentlige til borgere, der ikke taler dansk
- sikrer, at offentlige myndigheder så vidt muligt anvender kvalificeret tolkebistand.

## SLUTNOTER

<sup>1</sup>Tilgængelig på: [www.dst.dk/da/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere/indvandrere-og-efterkommere.aspx](http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere/indvandrere-og-efterkommere.aspx).

<sup>2</sup> Medborgerskab, Ligebehandling og selvbestemmelse i Danmark. Det nationale integrationsbarometer, Ankestyrelsen Juni 2013. Tilgængelig på: [www.integrationsbarometer.dk](http://www.integrationsbarometer.dk).

<sup>3</sup> FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, artikel 2.

<sup>4</sup> Jf. CPR artikel 2 og ØSKR.

<sup>5</sup> Jf. CPR artikel 26.

<sup>6</sup> Jf. Racediskriminationskonventionens artikel 1 (1).

<sup>7</sup> Jf. EU-chartrets artikel 21.

<sup>8</sup> EU-direktiv 2000/43/EC om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

<sup>9</sup> Bekendtgørelse af lov nr. 905 af 3. september 2012 om Ligebehandlingsnævnet.

<sup>10</sup> Lov nr. 553 af 18. juni 2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution.

<sup>11</sup> Jf. Racediskriminationskonventionens artikel 1.

<sup>12</sup> P. Justesen, "Racisme og diskrimination. Danmark og menneskerettighederne", Akademisk Forlag A/S, 2003, side 71 og 83.

<sup>13</sup> Bekendtgørelse af lov nr. 1349 af 16. december 2008 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., samt bekendtgørelse af lov nr. 438 af 16. maj 2012 om etnisk ligebehandling.

<sup>14</sup> Jf. R. Craig, "Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality", Martinus Nijhoff Publishers, 2007, side 174.

<sup>15</sup> Tilgængelig på: [www.dst.dk/da/Statistik/emner/tilknytning-til-arbejdsmarkedet.aspx](http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/tilknytning-til-arbejdsmarkedet.aspx).

<sup>16</sup> R. Craig, "Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality", Martinus Nijhoff Publishers, 2007, side 14-15.

<sup>17</sup> L.V. Slot, "Diskrimination på arbejdsmarkedet – og hvad så? En undersøgelse af etnisk betinget diskrimination og en diskussion af proaktive tiltag til bekæmpelse heraf", ph.d.-afhandling, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, 2011.

<sup>18</sup> Jf. FN's Verdenserklæring om Menneskerettighedsers artikel 26.

<sup>19</sup> Jf. Børnekonventionens artikel 28 og ØSKR artikel 13.

<sup>20</sup> Jf. Børnekonventionens artikel 29, 30 og 42.

<sup>21</sup> Concluding Observations on Denmark. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. The Committee on the Rights of the Child, CRC/C/DNK/CO4, april 2011.

<sup>22</sup> Racediskriminationskonventionens artikel 5, litra e og v.

<sup>23</sup> Jf. EMRK protokol 1, artikel 2.

<sup>24</sup> Jf. EU-chartrets artikel 21.

<sup>25</sup> Blandt andre Rambøll Mangament Consulting i samarbejde med Simon Calmar Andersen, "Mehmet og modkulturen – en undersøgelse af Drengene med Etnisk Minoritet baggrund", Hovedrapport til Undervisningsministeriet, Rambøll 2010. Torben Tranæs (red.) med bidrag af Jørgen Goul Andersen, Camilla Hvidtfeldt, Bent Jensen, Marie Louise Schultz-Nielsen og Line Vikkelsø Slot, "Indvandrere og det danske uddannelsessystem", Gyldendal, 2008.

<sup>26</sup> Blandt andet Laura Gilliam, "Balladens fornuft", artikel i Ungdomsforskning,, årg. 7, nr. 1 og 2, 2008, side 25-33.

<sup>27</sup> Bergthóra S. Kristjánsdóttir og Lene Timm, "Tvetunget Uddannelsespolitik – dokumentation af etnisk ulighed i folkeskolen", Samfundslitteratur, 2007.

<sup>28</sup> Bergthóra S. Kristjánsdóttir og Lene Timm, "Tvetunget Uddannelsespolitik – dokumentation af etnisk ulighed i folkeskolen", Samfundslitteratur, 2007, side 51.

<sup>29</sup> "Sammenfatning af erfaringerne fra Dette Virker på vores skole", Undervisningsministeriet, juni 2008.

<sup>30</sup> Christophe Kolodziejczyk og Hans Hummelgaard, "Indvandrere og efterkommeres vej gennem de erhvervsfaglige uddannelser", AKF, oktober 2011.

<sup>31</sup> Mie Dalskov Pihl, "Hver 3. indvandrerdreng har ingen uddannelse udover folkeskolen", Arbejdernes Erhvervsråd, 2012. Tilgængelig på: [http://ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_hver-3-indvandrerdreng-har-ingen-uddannelse-udover-folkeskolen.pdf](http://ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_hver-3-indvandrerdreng-har-ingen-uddannelse-udover-folkeskolen.pdf).

<sup>32</sup> Christophe Kolodziejczyk og Hans Hummelgaard, "Indvandrere og efterkommeres vej gennem de erhvervsfaglige uddannelser", AKF, oktober 2011.

<sup>33</sup> Christophe Kolodziejczyk og Hans Hummelgaard, "Indvandrere og efterkommeres vej gennem de erhvervsfaglige uddannelser", AKF, oktober 2011.

<sup>34</sup> Christophe Kolodziejczyk og Hans Hummelgaard, "Indvandrere og efterkommeres vej gennem de erhvervsfaglige uddannelser", AKF, oktober 2011.

<sup>35</sup> Jf. artikel 25.

<sup>36</sup> Jf. artikel 12.

<sup>37</sup> Jf. artikel 2.

<sup>38</sup> Committee on Economic, Social and Cultural rights: General Comment: The right to the highest standard of health, 11. august 2000, E/C.12/2000/4.

<sup>39</sup> Racediskriminationskonventionens artikel 5, litra e, iv.

<sup>40</sup> Lov om etnisk ligebehandlings § 4.

<sup>41</sup> H.W. Frederiksen og M. Nørredam, "Sundhedsforhold hos nyankomne indvandrere" Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed (MESU), Københavns Universitet, 2013.

<sup>42</sup> Bemærkninger til forslag til lov om ændring af integrationsloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. L 190. 2012-13. Se 3.2.

<sup>43</sup> Bemærkninger til forslag til lov om ændring af integrationsloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. L 190. 2012-13. Se 3.2.

<sup>44</sup> Jf. M. Nørredam og A. Krasnik, "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", Kronik, Ugeskrift for Læger, 171/25, 15. juni 2009.

<sup>45</sup> Kristensen, L.D. og Mandrup, G.H., "Flygtninge – fejler de noget?" Ugeskrift for Læger, 2005;167:392-6. Undersøgelsen er omtalt i M. Nørredam og A. Krasnik, "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", Kronik, Ugeskrift for Læger, 171/25, 15. juni 2009.

- <sup>46</sup> Amnesty International, "Asylansøgere i Danmark: En undersøgelse af nyankomne asylansøgers helbredstilstand og traumatiseringsgrad", København, 2008. Undersøgelsen er omtalt i M. Nørredam og A. Krasnik, "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", *Kronik, Ugeskrift for Læger*, 171/25, 15. juni 2009.
- <sup>47</sup> Jf. M. Nørredam og A. Krasnik, "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", *Kronik, Ugeskrift for Læger*, 171/25, 15. juni 2009.
- <sup>48</sup> M. Nørredam og A. Krasnik, "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", *Kronik, Ugeskrift for Læger*, 171/25, 15. juni 2009.
- <sup>49</sup> L 190. Forslag til Lov om ændring af integrationsloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats (Tilbud om en integrationsplan, helbredsmæssig vurdering af nyankomne flygtninge m.v.). Vedtaget af Folketinget den 23. maj 2013.
- <sup>50</sup> Bemærkninger til forslag til lov om ændring af integrationsloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. L 190. 2012-13. Se 3.2.
- <sup>51</sup> Høringsvar fra Institut for Menneskerettigheder over udkast til lovforslag om ændring af integrationsloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, 27. februar 2013, J. nr.: 540.10/28732/EER/RFJ/HSC. Tilgængelig på [www.menneskeret.dk](http://www.menneskeret.dk).
- <sup>52</sup> Fremgik af seminar om den sundhedsmæssige modtagelse af flygtninge og indvandrere i Danmark, arrangeret af MESU, Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed, Institut for Folkesundhedsvidenskab, KU. Seminaret blev afholdt 27. marts 2012.
- <sup>53</sup> Tilgængelig på: [www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l190/bilag/1/1229253/index.htm](http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l190/bilag/1/1229253/index.htm).
- <sup>54</sup> Tilgængelig på: [www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l190/bilag/1/1229253/index.htm](http://www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/l190/bilag/1/1229253/index.htm).
- <sup>55</sup> Jf. M. Nørredam og A. Krasnik (2009): "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", *Kronik, Ugeskrift for Læger*, 171/25, 15. juni 2009.
- <sup>56</sup> Fremgik af seminar om den sundhedsmæssige modtagelse af flygtninge og indvandrere i Danmark arrangeret af MESU, Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed, Institut for Folkesundhedsvidenskab, KU. Seminaret blev afholdt 27. marts 2012.
- <sup>57</sup> Jf. M. Nørredam og A. Krasnik, "Ingen velkomst til det danske sundhedsvæsen", *Kronik, Ugeskrift for Læger*, 171/25, 15. juni 2009.
- <sup>58</sup> Bemærkninger til forslag til lov om ændring af integrationsloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. L 190. 2012-13. Se 3.2.
- <sup>59</sup> Bemærkninger til forslag til lov om ændring af integrationsloven og lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. L 190. 2012-13. Se 3.2.
- <sup>60</sup> Hanne Damm og Ida Neermark, "Ligestillingsarbejdsgruppens forslag til prioritering af indsatser på baggrund af høringsrunden" med redegørelse for Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital, OUH, Råds- og Direktionssekretariatet, 27. februar 2012.
- <sup>61</sup> Fremgik af seminar om den sundhedsmæssige modtagelse af flygtninge og indvandrere i Danmark arrangeret af MESU, Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed, Institut for Folkesundhedsvidenskab, KU. Seminaret blev afholdt 27. marts 2012.
- <sup>62</sup> Hanne Damm og Ida Neermark, "Ligestillingsarbejdsgruppens forslag til prioritering af indsatser på baggrund af høringsrunden" med redegørelse for Indvandrermedicinsk Klinik, Odense Universitetshospital OUH, Råds- og Direktionssekretariatet 27 februar 2012.
- <sup>63</sup> Jf. N.K. Jensen, M. Nørredam, S. Priebe og A. Krasnik, "How do general practitioners experience providing care to refugees with mental health problems? A qualitative study from Denmark".

BMC Family Practice 2013, 14:17. De følgende oplysninger i afsnittet stammer alle fra denne artikel.

<sup>64</sup> Jf. M. Nørredam, A. Garvia-Lopez, N. Keiding og A. Krasnik, "Excess use of coercive measures in psychiatry among migrants compared with native Danes" Acta Psychiatrica Scandinavica, februar 2010 Volume 121, Issue 2, side 143-151.

<sup>65</sup> Jf. M. Nørredam, A. Garvia-Lopez, N. Keiding og A. Krasnik, "Excess use of coercive measures in psychiatry among migrants compared with native Danes", Acta Psychiatrica Scandinavica, februar 2010, Volume 121, Issue 2, side 143-151.

<sup>66</sup> [compulsory detention].

<sup>67</sup> [coerced treatment].

<sup>68</sup> [compulsory admission].

<sup>69</sup> [coercive measures in psychiatric emergencies].

<sup>70</sup> Bekendtgørelse nr. 1340 af 2. december 2010 om fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindlæggelser, § 3.

<sup>71</sup> Jf. M. Kastrup, "Kultur i psykiatrien", Psykiatriinformation, årg. 16, nr. 4 (2009) side 8-10.

<sup>72</sup> Jf. M. Kastrup, "Kultur i psykiatrien", Psykiatriinformation, årg. 16, nr. 4 (2009) side 8-10.

<sup>73</sup> Se M. Kastrup, "Ligelig behandling uanset etnisk baggrund", Ugeskrift for Læger, 172/9. 1. marts 2010.

<sup>74</sup> Jf. Kastrup, M., "Kultur i psykiatrien", Psykiatriinformation, årg. 16, nr. 4 (2009) side 8-10.

<sup>75</sup> Jf. Lise Togeby, "Grønlandere i Danmark – en overset minoritet", Magtudredningen og Århus Universitet, 2002.

<sup>76</sup> Inge Olsvig Brandt: "Grønlanderes oplevelse af diskrimination i mødet med de sociale myndigheder i DK". Ligestillingsrådet i Grønland 2011, i forbindelse med de Nordiske ombuds møde i Oslo, Norge.

<sup>77</sup> "De usynlige børn – en bog til fagfolk om udsatte grønlandske børn i Danmark", Foreningen Grønlandske Børn 2013.

<sup>78</sup> "De usynlige børn – en bog til fagfolk om udsatte grønlandske børn i Danmark", Foreningen Grønlandske Børn 2012.

<sup>79</sup> Opgørelse fra Danmarks Statistik, udarbejdet på foranledning af Det grønlandske hus i København, pr. 1.1.2013.

<sup>80</sup> Jf. Lise Togeby, "Grønlandere i Danmark – en overset minoritet", Magtudredningen og Århus Universitet, 2002.

<sup>81</sup> Jf. Lise Togeby, "Grønlandere i Danmark – en overset minoritet", Magtudredningen og Århus Universitet, 2002.

<sup>82</sup> Jf. Aya Montag Freund, "Hvorfor er du ikke sådan? – om stigmatiserende relationer mellem danskere og herboende grønlandere", speciale AAU 2009.

<sup>83</sup> Jf. forundersøgelse, "Ligebehandling af grønlandere i Danmark", Institut for Menneskerettigheder, 2013.

<sup>84</sup> Udfordringer og veje at gå – mødet mellem sundhedsprofessionel og patient uanset etnisk oprindelse, Institut for Menneskerettigheder, 2013.

<sup>85</sup> Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget, Grønlandere bosiddende i Danmark, Faktahæfte, 2007. Tilgængelig på: [www.udsattegroenlaendere.dk/wp-content/uploads/dnag-groenlaendere-20i-20danmark-201-1.pdf](http://www.udsattegroenlaendere.dk/wp-content/uploads/dnag-groenlaendere-20i-20danmark-201-1.pdf).

<sup>86</sup> SUS, hjemmeside, tema om hjemløshed og bolig vedrørende socialt udsatte grønlandere. Tilgængelig på: [www.sus.dk/udgivelser/fremtidige-indsatsomrader-overfor-socialt-udsatte-gronlaendere-i-danmark](http://www.sus.dk/udgivelser/fremtidige-indsatsomrader-overfor-socialt-udsatte-gronlaendere-i-danmark).

<sup>87</sup> Jf. EMD, Stoica mod Rumænien, dom af 4. marts 2008, app. nr. 42722/02, pr. 119.

<sup>88</sup> OSCE Ministerial Council: Decision no. 9/09 Combating Hate Crimes, Athens 2009, MC.DEC/9/09.

CERD General Recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, 2005, A/60/18, s. 98-108.

<sup>89</sup> OSCE Ministerial Council: Decision no. 9/09 Combating Hate Crimes, Athens 2009, MC.DEC/9/09.

CERD General Recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, 2005, A/60/18, side 98-108.

<sup>90</sup> CERD General Recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, 2005, A/60/18, side 98-108.

<sup>91</sup> Mahali Dawas og Yousef Shava mod Danmark, udtalelse nr. 46/2009 af 9. marts 2012

<sup>92</sup> Rådets rammeafgørelse 2008/913/RIA af 28. november om bekæmpelse af visse former for og tilkendegivelser af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen.

<sup>93</sup> "Kriminelle forhold i 2010 med mulig ekstremistisk baggrund", PET 2011. I perioden 2003-2007 har PET årligt registreret under 100 kriminelle forhold med et racistisk motiv. I 2008, 2009 og 2010 blev der registreret henholdsvis 113, 73 og 62 forhold.

<sup>94</sup> Jf. Forvaltningslovens § 7.

<sup>95</sup> Jf. Retssikkerhedslovens § 149.

<sup>96</sup> Edith Montgomery, "Traumatiserede flygtningefamilier", Månedsskrift for Praktisk Lægegerning, januar 2005/1.

<sup>97</sup> Helene Chéret, "Læger bruger indvandrerbørn som tolke", Dagens Medicin, 9.maj 2007. Tilgængelig på: [www.dagensmedicin.dk/nyheder/lager-bruger-indvandrerborn-som-tolke](http://www.dagensmedicin.dk/nyheder/lager-bruger-indvandrerborn-som-tolke).

**INSTITUT FOR  
MENNESKE  
RETTIGHEDER**

