

FNs Verdenserklæring om Menneskerettighederne (1948)

Artikel 1

Alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder. De er udstyret med fornuft og samvittighed, og de bør handle mod hverandre i en broderskabsånd.

Artikel 2

Enhver har krav på alle de rettigheder og friheder, som nævnes i denne erklæring, uden forskelsbehandling af nogen art, f. eks. på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling.

FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966)

Artikel 26

Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.



**amnesty
international**

Dansk Afdeling
Gammeltorv 8, 5. sal
1457 København K
T: 3345 6565

www.amnesty.dk

STARTHJÆLP – NÅR STATEN DISKRIMINERER



**amnesty
international**

Udredningsrapport
Starthjælp – Når staten diskriminerer
November 2007
1.000 eksemplarer

©2007 Amnesty International Dansk Afdeling
Gengivelse er tilladt mod kreditering af Amnesty International

Omslag og tilrettelægning: DesignCo
Tryk: Nofoprint A/S

ISBN: 978-87-88252-06-4



Indhold

Resumé	5
1 Indledning	7
2 Hvem er på starthjælp	7
VELFÆRDSSTATEN SIKRER EKSISTENSMINIMUM	8
STARTHJÆLP ER LAVERE END KONTANTHJÆLP	8
HVEM MODTAGER STARTHJÆLP	9
MODTAGERE HAR OFTEST UDENLANDSK BAGGRUND	11
3 Starthjælpen skaber fattigdom og marginalisering	11
STARTHJÆLPSMODTAGERE ER FATTIGE	11
MINDREVÆRD	13
STØRSTEDELEN PÅ STARTHJÆLP I ÅREVIS	14
4 Hvorfor starthjælp	16
BEGRUNDELSERNE FOR STARTHJÆLP	17
5 Starthjælp er diskrimination	21
INTERNATIONAL RET FORBYDER DISKRIMINATION	22
STATEN MÅ IKKE DISKRIMINERE	23
STATEN SKAL FJERNE DISKRIMINERENDE LOV	25
AMNESTY: STARTHJÆLPEN DISKRIMINERER	26
6 Ord er ikke uskyldige – den svære udlændingedebat	26
STATEN SKAL BEKÆMPE NEGATIVE STEREOTYPER	27
YTRINGSFRIHEDENS PRIS?	29
7 Amnesty Internationals anbefalinger	30
8 Litteraturliste	32



Resumé

Ifølge internationale menneskerettighedsstandarder er stater forpligtede til at respektere, beskytte og opfylde menneskers ret til ikke at blive udsat for diskrimination. Den danske stat skal derfor sikre, at der ikke sker diskrimination af etniske minoriteter og udlændinge. Regeringen har pligt til at sikre, at landets lovgivning hverken direkte eller indirekte diskriminerer bestemte dele af befolkningen, og den skal fjerne lovgivning, der måtte vise sig at have et sådant resultat. Det er Amnesty Internationals opfattelse, at den danske stat ikke lever op til dette krav. Loven om starthjælp medfører i praksis, at en gruppe mennesker i Danmark bliver udsat for diskrimination.

FLEST MODTAGERE MED ANDEN ETNISK BAGGRUND

Starthjælpen bliver i langt overvejende grad udbetalt til udlændinge i Danmark. Særligt til alle nyankomne flygtninge i de første tre år (introduktionsydelsen) og til de primært udenlandske statsborgere, der ikke kan leve op til kravet om at skulle have opholdt sig 7 af de sidste 8 år i Danmark. I 2006 var 94% af starthjælpsmodtagerne personer med anden etnisk baggrund.

SÅRBARE GRUPPER BLIVER RAMT

Starthjælpen rammer endda ofte meget sårbare grupper i det danske samfund: Mennesker, der er flygtet fra traumatiserende oplevelser som tortur og krig, og mennesker med helbredsproblemer. Amnesty finder det stærkt kritisabelt, at lovgivningen fører til denne form for diskrimination mod en bestemt befolkningsgruppe i samfundet.

FATTIGDOM OG MARGINALISERING

Starthjælpen udgør kun omkring halvdelen af kontanthjælpen, og starthjælpsmodtagere har langt færre penge end kontanthjælpsmodtagere til mad, tøj og andre fornødenheder, når udgifter til bolig etc. er betalt. Starthjælpen betyder, at tusindvis af mennesker må leve under EUs fattigdomsgrænse. Børn og voksne lider under afsavn og marginalisering som følge af denne fattigdom. Starthjælpen sætter således en bestemt gruppe mennesker i Danmark i en situation, hvor de er fattige både absolut i forhold til indkøb af fornødenheder og i relation til resten af befolkningen. Selvom nogle få kommer i arbejde, bliver flertallet fastholdt på starthjælp i en lang årrække. For at komme fra starthjælp til kontanthjælp skal der leves op til et krav om 2½ års fuldtidsarbejde, og der er dermed en risiko for, at mennesker kan

forblive på den lave starthjælpsydelse for altid. Amnesty er bekymret over, at starthjælpen fører til fattigdom og marginalisering. At lade voksne og børn leve i fattigdom forhindrer dem i at bygge en værdig tilværelse op i Danmark – fattigdom og marginalisering skaber ikke integration.

STARTHJÆLPEN RETTET MOD UDLÆNDINGE

Starthjælpen er lovgivningsteknisk opbygget som en lov, der gælder både udenlandske og danske statsborgere, men den er fremlagt som en del af en udlændingepolitisk lovpakke. I såvel lovens bemærkninger som under forhandlingerne i Folketinget bliver starthjælpen fremstillet som primært rettet mod flygtninge og indvandrere i Danmark. Ved indførelsen blev starthjælpen således fremhævet som et middel til a) at reducere antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, b) at sende et signal til indvandrere i Danmark om, at de skal arbejde for føden og påtage sig deres pligter i det danske samfund frem for passivt at lade sig forsørge og c) at skabe økonomisk motivation ved at gøre det mere attraktivt for udlændinge at tage et arbejde. Amnesty finder det bekymrende, at starthjælpen er indført for primært at ramme en bestemt gruppe af arbejdsløse i Danmark – nemlig flygtninge og indvandrere.

ORD ER IKKE USKYLDIGE

Ved forhandlingerne i Folketinget om starthjælpen støttede de politiske ordførere fra Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti starthjælpen med en argumentation, som fremstillede udlændinge som et problem for Danmark. Ordførerne beskrev udlændinge som personer, der er kommet til Danmark for at opnå sociale ydelser og ikke har forstået, at Danmark er et samfund med pligter såvel som rettigheder. Udlændinge blev desuden beskrevet som personer, der skaber problemer som kriminalitet og modvilje mod danske værdier. Amnesty finder det problematisk, at starthjælpen er begrundet med negative forestillinger om udlændinge som personer, der ikke i samme grad som andre dele af befolkningen ønsker at leve op til deres pligter i samfundet. Sådanne negative billeder af etniske minoriteter kan være med til at øge diskriminationen i samfundet. Politikere har et særligt ansvar for at respektere forbuddet mod diskrimination og fremme retten til ikke at blive diskrimineret, og de bør derfor afholde sig fra at anvende negative stereotyper og fremstille udlændinge og etniske minoriteter som mindre værd end andre borgere.



AMNESTY INTERNATIONAL ANBEFALER

Afskaf starthjælp – lige rettigheder til alle

Amnesty anbefaler, at starthjælpen afskaffes. Både som introduktionsydelse for nyankomne flygtninge og andre udlændinge under introduktionsprogrammet de første tre år i Danmark og som den særlige optjeningsregel for kontanthjælp.

Sekundære anbefalinger angående starthjælp

Hvis det viser sig umuligt at få gennemført en afskaffelse af starthjælpen på kort sigt, anbefaler Amnesty følgende tiltag for at mindske nogle af starthjælpens skadevirkninger:

> Sårbare flygtninge skal have højere ydelse

Amnesty anbefaler, at regeringen fjerner starthjælpen, da den i særlig grad rammer personer med helbredsproblemer. Som minimum bør personer med helbredsproblemer sikres bedre ved at modtage:

- a) Kontanthjælp under forrevalidering. For eksempel til torturofre, der skal i behandling for deres traumer, men som grundet ventelister ikke kan komme til.
- b) Almindelig revalideringsydelse til personer, der lever op til revalideringskravene og skal igennem et længere behandlings- og optræningsforløb, før de har mulighed for at komme ud på arbejdsmarkedet.
- c) Kontanthjælp til personer med så store fysiske og psykiske problemer, at de ikke kan arbejde og ikke er kvalificeret til et revalideringsforløb, men heller ikke er berettiget til pension.

> Børnene skal støttes

Amnesty anbefaler, at regeringen fjerner starthjælpen for at sikre børnene ordentlige opvækstvilkår. Som minimum bør børnene gennem målrettede tilskud eller fritidsordninger sikres adgang til fritidsaktiviteter, så de ikke bliver udelukket fra fællesskabet i skoler og børneinstitutioner og isoleret fra det danske samfund.

> Beskæftigelseskrav for at få kontanthjælp skal fjernes

Amnesty anbefaler, at regeringen fjerner starthjælpen i stedet for at udvide den periode, hvor mennesker skal leve i fattigdom. Som minimum bør beskæftigelseskrav

vet på 2 ½ års arbejde fjernes, så personer ikke risikerer at blive fastlåst på starthjælp.

De danske politikere bør indføre frivillige etiske retningslinjer for sprogbrug

Amnesty anbefaler, at de danske politikere udarbejder og vedtager et sæt frivillige etiske retningslinjer, der kan sætte rammerne for, hvordan politikere bør omtale mindretal i samfundet for ikke at skabe grobund for diskrimination.

Danmark bør underskrive og ratificere protokol 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Amnesty anbefaler, at den danske regering underskriver og ratificerer tillægsprotokol 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention for at sikre en bedre beskyttelse mod diskrimination. Protokollen indeholder et generelt forbud mod diskrimination, der pålægger staterne at sikre, at ingen lovgivning diskriminerer.

Anbefalingerne fra Menneskerettighedskomiteerne skal efterfølges

Amnesty opfordrer den danske regering til at efterleve komiteernes anbefalinger for derigennem at leve op til sin pligt til at sikre, at forbuddet mod diskrimination bliver respekteret, og at dansk lovgivning ikke fører til diskrimination.



1 Indledning

Diskrimination er et brud på menneskerettighederne. Ethvert menneske har ret til et liv uden diskrimination på baggrund af etnicitet, nationalitet, køn, religion eller tro, seksuel orientering, alder, handicap, politisk eller anden anskuelse med videre. Dette princip er fastlagt i en række internationale menneskerettighedskonventioner og -erklæringer, i EU-retten og i dansk ret.

Ret til ligestilling og til ikke at blive udsat for diskrimination er en af grundpillerne i de internationale menneskerettigheder. Forbuddet mod diskrimination garanterer nemlig, at menneskerettighederne er universelt gældende – det vil sige rettigheder, alle mennesker skal have adgang til. Det følger af internationale menneskerettighedsstandarder, at staten har pligt til at respektere, beskytte og opfylde¹ retten til ikke at blive diskrimineret. Det betyder blandt andet, at den danske regering har pligt til at sikre, at danske love og regler ikke fører til diskrimination af grupper eller enkeltpersoner i samfundet på baggrund af etnicitet eller andet.

I Danmark findes en særlig lav social ydelse – starthjælpen – som i stedet for kontanthjælp bliver udbetalt primært til flygtninge og andre udlændinge uden beskæftigelse og uden anden indkomst. Starthjælpen udgør omkring halvdelen af den kontanthjælp, som andre arbejdsløse får udbetalt for at klare dagen og vejen, indtil de finder beskæftigelse. Som eksempel får en familie med far, mor og 2 børn på starthjælp 11.968 kr. om måneden før skat, mens en lignende familie på kontanthjælp får det dobbelte. Den store forskel i ydelsens størrelse for de to familier vil selvfølgelig resultere i en tilsvarende forskel på den levestandard, de kan opretholde.

2 Hvem er på starthjælp

I dette afsnit bliver lovgivningen om starthjælp beskrevet, herunder hvem der er omfattet af reglerne og dermed ikke har ret til kontanthjælp, men kun til den lave starthjælp. Starthjælp bliver udbetalt til personer, der ikke kan leve op til et krav om at have opholdt sig i Danmark i 7 af de sidste 8 år. Starthjælpsmodtagere skal for at få ret til kontanthjælp leve op til et krav om 2½ års fuldtidsbeskæftigelse. Selvom kravet om ophold og beskæftigelse gælder for alle – såvel udenlandske som

Tal fra Arbejdsdirektoratet og Danmarks Statistik viser, at starthjælpen langt overvejende bliver udbetalt til personer i Danmark af anden etnisk og national oprindelse – og i særlig grad flygtninge.

»De andre børn har nye cykler, men vores børn har ingen. Andre børn har mobil, men vores børn har ingen mobil. Vi er meget anderledes... Skolen laver cykelture, og mine børn har ikke cykler. Så kommer de ikke med« (Mor til 3 børn, CASA 2006)

Starthjælpen er blevet kritiseret af FN og Europarådet og andre internationale organisationer for at føre til diskrimination og marginalisering af udlændinge. Menneskerettighedskomiteerne har anbefalet, at den danske regering fjerner starthjælpen for at sætte en stopper for diskriminationen i forhold til sociale ydelser. Amnesty International deler disse institutioners bekymring over, at starthjælpen resulterer i fattigdom, social marginalisering og forskelsbehandling mellem borgere i Danmark.

I denne rapport sætter Amnesty International fokus på den danske stats pligt til at overholde princippet om ikke-diskrimination. Rapporten analyserer ud fra et menneskeretligt perspektiv lovgivningen om starthjælp, som efter Amnestys opfattelse resulterer i diskrimination af personer med anden etnisk baggrund end dansk. Rapporten sætter i den forbindelse ligeledes fokus på de begrundelser og argumenter, som regeringen og folketingspolitikere fremførte, da loven blev vedtaget. Dels for at undersøge om lovens formål var, at starthjælpen primært skulle udbetales til udlændinge og, dels for at undersøge hvilken retorik og hvilke opfattelser af udlændinge, som kommer frem under debatten om starthjælp.

danske statsborgere – er det i praksis primært udlændinge, der får frataget retten til kontanthjælp med reglerne om starthjælp. Størstedelen af starthjælpsmodtagerne er således flygtninge med asyl i Danmark og deres ægtefæller, mens en mindre gruppe er indvandrere og danske statsborgere, der vender tilbage fra ophold i udlandet. Som vi skal uddybe i et senere afsnit, er starthjælpen da også indført som et udlændingepolitisk tiltag fra politisk hold.

¹ Denne tredeling af statens forpligtelser følger den engelsksprogede tredeling: respect, protect, fulfil. 'Fulfil' har ikke en helt dækkende dansk oversættelse. Traditionelt anvendes også ofte en opdeling mellem negative forpligtelser (staten må ikke krænke) og positive forpligtelser (staten skal sikre).



VELFÆRDSSTATEN SIKRER EKSISTENSMINIMUM

Det danske velfærdssystem sikrer alle borgere i Danmark adgang til økonomiske, sociale ydelser, hvis de ikke kan forsørge sig selv på grund af arbejdsløshed, sygdom, invaliditet eller lignende. Den enkeltes ret til forsørgelse er sikret i den danske grundlov:

»Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden (...) er berettiget til hjælp af det offentlige dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.« (Grundloven § 75, stk. 2)

Den danske stat har således pligt til at sikre alle borgere et vist eksistensminimum. Enhvers ret til en vis forsørgelse, for dermed at give alle mulighed for et værdigt liv, er en vigtig del af fundamentet for den danske velfærdsmode. I dag er rettigheder og pligter angående de offentlige sociale ydelser, herunder kontanthjælp og starthjælp, reguleret i loven om aktiv socialpolitik. Loven stiller en række krav til modtagerne af disse ydelser om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet og deltage i kurser, aktivering og lignende tilbud fra kommunen.²

STARTHJÆLP ER LAVERE END KONTANTHJÆLP

Starthjælpen er en social ydelse, der bliver udbetalt i stedet for kontanthjælp – primært til udlændinge. Den udgør mellem 45% og 83% af den tilsvarende kontanthjælp.

Som tabel 1 viser, er der tale om en betydeligt lavere ydelse til de grupper, der modtager starthjælp. Udover starthjælp og kontanthjælp er der gennem sociallovgivningen mulighed for at få støtte til betaling af boligudgifter, og børnefamilier får også udbetalt børnefamilieydelsen – populært kaldet børnechecken. Beløbene nævnt i tabel 1 skal altså ikke dække alle familiens udgifter.

CASA har i en undersøgelse fra 2006 opgjort det gennemsnitlige rådighedsbeløb for familier på starthjælp. Det vil sige, hvor mange penge familien har til rådighed, når skat, boligudgifter, el, vand og varme er betalt. Rådighedsbeløbet skal dække familiens udgifter til mad, tøj, telefon, transport, fritidsaktiviteter, internet, aviser og alt andet. I tabel 2 kan man se det gennemsnitlige rådighedsbeløb for henholdsvis starthjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere.³ Det fremgår, at også det

Tabel 1 2007-satser fordelt på familietyper

Familietype	Starthjælp	Kontanthjælp	Starthjælpens procentvise andel af kontanthjælpen
Enlig under 25 år	4.787 kr.	5.773 kr.	83%
Enlig over 25 år	5.773 kr.	8.959 kr.	64%
Enlig m. barn	7.217 kr.	11.904 kr.	61%
Par uden børn	9.574 kr.	17.918 kr.	53%
Familie m. 1 barn	10.771 kr.	23.808 kr.	45%
Familie m. 2 børn	11.968 kr.	23.808 kr.	50%
Familie m. 3 børn	11.968 kr.	23.808 kr.	50%

Satser for 2007. Beløbene er brutto, dvs. før skatten er betalt. Kilde: www.bm.dk

Tabel 2 Gennemsnitligt rådighedsbeløb, når faste udgifter er betalt

Familietype	Starthjælp	Kontanthjælp	Andel i %
Enlig over 25 år	2.386 kr.	4.626 kr.	52%
Enlig m. 1 barn	5.720 kr.	7.472 kr.	77%
Par uden børn	5.098 kr.	9.997 kr.	51%
Familie m. 2 børn	8.561 kr.	15.670 kr.	55%

Kilde: CASA 2006 tabel 2.6 og 2.7, s. 18

² Ketscher 2004, lov om aktiv socialpolitik.

³ De gennemsnitlige rådighedsbeløb er udregnet på baggrund af 140 familiers budgetter. Kontanthjælpsmodtagerne forudsættes at have samme gennemsnitlige boligudgifter som de undersøgte familier.



beløb, der er tilbage, efter at faste udgifter til bolig etc. er betalt, er markant lavere for modtagere af starthjælp end for kontanthjælpsmodtagere. Det fremgår desuden, at starthjælpsmodtagere har et relativt lille beløb tilbage til at dække deres øvrige udgifter.

HVEM MODTAGER STARTHJÆLP

Nyankomne flygtninge kommer på starthjælp

Når en flygtning får asyl i Danmark, har han eller hun ret og pligt til at deltage i et introduktionsprogram de første tre år og vil i den periode få udbetalt en såkaldt 'introduktionsydelse'. Denne introduktionsydelse svarer til starthjælpen.⁴ Hvis flygtningen har familie, der flytter med til Danmark, vil ægtefællen også have ret til introduktionsydelse, fordi flygtninge ikke skal opfylde kravet om at kunne forsørge en familiesammenført ægtefælle, hvis de allerede er gift før flugten til Danmark, eller hvis flygtningen fortsat er i fare i oprindelseslandet.

Efter at have boet i Danmark i tre år vil flygtningen og eventuelt familiesammenført ægtefælle overgå til start-hjælp, hvis de ikke er kommet i arbejde eller under uddannelse.⁵ Da der er tale om nøjagtig det samme beløb udbetalt på introduktionsydelse og starthjælp, vil den enkelte person eller familie ikke mærke forskel på indkomstniveauet. I denne rapport skelnes derfor ikke mellem de to ydelser. Starthjælp bliver anvendt som samlede betegnelse, med mindre andet er tydeligt angivet.

Nyankomne indvandrere har sjældent ret til starthjælp

Familiesammenførte til indvandrere og danske statsborgere har ikke som udgangspunkt ret til hverken starthjælp eller kontanthjælp. For at få familiesammenføring skal ægtefællen, der bor i Danmark, nemlig opfylde et krav om at kunne forsørge sin nyankomne mand eller kone,⁶ som derfor ikke er berettiget til introduktionsydelse og dermed ikke berørt af starthjælpen.⁷ Hvis den herboende ikke længere kan forsørge sin udenlandske ægtefælle, er det udlændingelovens udgangspunkt, at ægtefællen vil miste sin opholdstilladelse og blive udvist af Danmark.⁸ Men hvis der indtræder en social begivenhed i familien, vil der i visse tilfælde alligevel kunne udbetales sociale ydelser. En undersøgelse viser, at 19% af de familiesam-

menførte modtog starthjælp 18 måneder efter, at de var ankommet til Danmark.⁹ Udlændinge, der ankommer til Danmark for at studere eller arbejde, har typisk heller ikke som udgangspunkt ret til offentlige ydelser.

Danske statsborgere og andre efter udlandsophold

Starthjælp gælder for alle personer, der ikke har boet i Danmark i 7 af de sidste 8 år - og rammer derfor primært nyankomne udlændinge. Danske statsborgere og herboende udenlandske statsborgere, der ikke er nyankomne, men har boet i Danmark i en årrække, bliver dog også ramt af reglerne. Hvis de vender tilbage til Danmark efter et længere udlandsophold, vil de have mistet retten til kontanthjælp og vil få starthjælp, hvis de ikke kan forsørge sig selv og ikke er omfattet af dagpengesystemet, SU-systemet eller pensionsordninger.

Myndighederne skal vurdere, om en person har opholdt sig i Danmark i mere end 7 af de sidste 8 år, før de udbetaler kontanthjælp. Ifølge reglerne bliver ophold i udlandet i op til 2 måneder pr. kalenderår ikke trukket fra. Ferie-, studie- og forretningsrejser inden for denne tidsbegrænsning får således ikke betydning for retten til kontanthjælp.¹⁰ Visse erhvervsgrupper som fiskere og langtidschauffører vil ikke miste retten til kontanthjælp, selvom de opholder sig meget i udlandet i forbindelse med deres arbejde. Endvidere er udlændinge fra EU- og EØS-lande ikke omfattet af reglerne, hvis de har haft arbejde i Danmark, inden de får brug for sociale ydelser. Danske statsborgere, der har arbejdet i et EU/EØS-land, er heller ikke omfattet af starthjælpen.

Personer med brug for behandling og pensionister

Personer, som ikke kan arbejde, fordi de har brug for behandling for fysisk eller psykisk sygdom, vil også få udbetalt starthjælp. Personer i denne situation er typisk traumatiserede flygtninge, der grundet følger af krig og tortur ikke kan bestride et normalt job uden først at have fået behandling for deres traumer og modtaget forskellige former for arbejdsstræning.

Kontanthjælpsmodtagere med sådanne problemer vil ofte kunne få revalideringsydelse, der er højere end kontanthjælpen og således væsentligt højere end starthjælpen. Revalideringsydelsen bliver udbetalt i den periode,

⁴ Jf. Integrationsloven § 25 og § 27, stk. 1.

⁵ Jf. Lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3 og § 25, stk. 12.

⁶ Jf. Udlændingeloven § 9, stk. 3 (krav om forsørgelse ved ægtefællesammenføring) § 19 (inddragelse af opholdstilladelse hvis forsørgelse bortfalder). I visse tilfælde kan dette krav afviges ved sygdom etc., eller hvis opholdstilladelse opnås på andet grundlag.

⁷ Jf. integrationsloven § 25, stk. 9.

⁸ Med mindre hensyn til familiens enhed eller andet taler afgørende imod, jf. § 26 i udlændingeloven.

⁹ Af familiesammenførte ankommet til Danmark mellem 1. juli 2002 og 1. juli 2003. Nyt fra Rockwoolfondens Forskningsenhed april 2007.

¹⁰ Jf. Lov om aktiv socialpolitik § 11, stk. 3 og 4.



hvor den pågældende er under revalidering - det vil sige gennemgår et trænings- og uddannelsesforløb, der skal give personen mulighed for på længere sigt at indgå på arbejdsmarkedet. Mange flygtninge, der er under behandling for torturtraumer, befinder sig i en situation, hvor de ikke umiddelbart er arbejdsparate. De har ikke længere mulighed for at modtage den højere revalideringsydelse. De kan heller ikke få kontanthjælp, men får udbetalt den lave starthjælp.¹¹

Personer, der ikke har optjent ret til pension, fordi de ikke har opholdt sig i Danmark længe nok, vil også få starthjælp.

Det gælder ikke flygtninge, der har adgang til pension.¹²

Starthjælp smitter

Hvis en kontanthjælpsmodtager og en starthjælpsmodtager bliver gift eller flytter sammen, vil de i realiteten begge komme på starthjælp. Parrets samlede økonomiske ydelse vil nemlig blive sat ned, så det svarer til én kontanthjælp, men dog mindst til, hvad der svarer til 2 gange starthjælp.¹³ Kontanthjælpsmodtageren vil således få sit leveniveau sat kraftigt ned, hvis han eller hun gifter sig med en starthjælpsmodtager. Det betyder, at langt flere faktisk lever af den lave starthjælpsydelse, end hvad der fremgår af statistikkerne.

Tabel 3 Modtagere af starthjælp og introduktionsydelse fordelt på dansk og ikke-dansk baggrund angivet i antal berørte personer og fordeling i procent

År	Starthjælp (Lov om aktiv socialpolitik)			Introduktionsydelse (Integrationsloven) Modtagere uden dansk baggrund
	Med dansk baggrund	Uden dansk baggrund	I alt	
2003	700	965	1665	3458
	42%	58%	100%	100%
2004	760	1736	2496	4242
	30%	70%	100%	100%
2005	875	2477	3352	4437
	26%	74%	100%	100%
2006	835	3359	4194	3997
	20%	80%	100%	100%

Kilde: Arbejdsdirektoratet, Dansk Statistiks Statistiske Efterretninger 2005, 2006, 2007.

Tabel 4 Samlet antal starthjælpsmodtagere (begge ydelser) fordelt efter dansk og ikke-dansk baggrund angivet i antal helårspersoner og fordeling i procent

Modtagere af begge ydelser (starthjælp og introduktionsydelse)

År	Med dansk baggrund	Uden dansk baggrund	I alt
2003	146	1998	2144
	7%	93%	100%
2004	203	3392	3595
	6%	94%	100%
2005	244	3802	4046
	6%	94%	100%
2006	249	3659	3908
	6%	94%	100%

Kilde: Arbejdsdirektoratet, Dansk Statistiks Statistiske Efterretninger 2005, 2006, 2007. Helårsmødtager er beregnet ud fra antal konteringsmåneder. Antallet er typisk lidt undervurderet.

¹¹ Møde med Bente Midtgaard, RCT, den 21. juni 2007.

¹² Personer, som er fyldt 60 år, og som ikke har optjent ret til pension, og personer berettiget til førtidspension, der ikke har optjent retten efter lov om social pension, vil, hvis de ikke har boet i Danmark 7 af de sidste 8 år, få en ydelse på størrelse med starthjælp. Efter lov om social pension har danske statsborgere ret til dansk pension, hvis de har boet i Danmark i mindst 3 år mellem det 15. og det 67. år. Udlændinge, der har haft fast bopæl i Danmark i mindst 10 år, mellem de var 15 og 67 år, har også ret til dansk pension, hvis de har boet i Danmark de seneste 5 år før pensionens start. Retten til førtidspension optjenes gradvist, og for at få ret til fuld førtidspension skal man have boet i Danmark 4/5 af tiden, fra man fyldte 15 år og frem til tidspunktet for pensionens tildeling. Ellers fastsættes pensionens størrelse ud fra, hvor længe man har boet i Danmark – kaldet brøkpension. Flygtninge har ret til pension på lige fod med danske statsborgere og skal ikke leve op til kravet om at have boet i Danmark inden (bopæl i oprindelsesland eller andet flugtland sidestilles med bopæl i Danmark). Desuden har Danmark indgået socialsikringsaftaler med en række lande, hvis borgere dermed får lettere adgang til pension.

¹³ Jf. lov om aktiv socialpolitik § 26, stk. 2 og 3.

¹⁴ Lov 379 af 25/04/2007 (fremsat som L 93). Gældende for personer, der er indrejst i Danmark efter 1. juli 2006. De første vil dermed blive ramt af lovens konsekvenser i 2013.

¹⁵ Lovens bemærkninger, L 93 (som fremsat), s. 12 og 27.

¹⁶ Hvis personen optjener dagpengere, vil han eller hun således kunne få udbetalt dagpenge. Ved ledighed udover dagpengeperioden vil personen igen komme på starthjælp.



7 års ophold og 2½ års arbejde for at få kontanthjælp

For at komme af den lave starthjælp og få retten til kontanthjælp skal en starthjælpsmodtager have opholdt sig i Danmark i 7 år og have haft arbejde fuld tid i sammenlagt 2½ år.

Da starthjælpen blev indført, var kravet for at få kontanthjælp opfyldt, når en person havde opholdt sig i landet i over 7 år. Dette blev ændret med en lovændring, der trådte i kraft 1. maj 2007, hvorefter personer på starthjælp ikke længere automatisk vil overgå til kontanthjælp efter 7 år i Danmark. Lovændringen betyder, at der nu er et beskæftigelseskrav på 2½ års ordinært arbejde for at optjene ret til kontanthjælp for personer, der falder ind under reglerne for starthjælp. Det betyder, at en modtager af starthjælp skal have haft arbejde i 2½ år ud af de seneste 8 års ophold i Danmark for at få mulighed for at modtage den almindelige kontanthjælp.¹⁴ Der skal være tale om et arbejde på almindelige arbejdsmarkedsvilkår. Aktiveringsordninger, job med løntilskud etc. bliver ikke regnet for beskæftigelse.¹⁵ Til sammenligning skal man have haft fuld beskæftigelse i 52 uger i løbet af 3 år for at optjene ret til dagpenge, hvis man er betalende medlem af en A-kasse. En starthjælpsmodtager, der kommer i job, kan melde sig ind i en A-kasse.¹⁶

MODTAGERE HAR OFTEST UDENLANDSK BAGGRUND

Starthjælpen bliver langt overvejende udbetalt til personer med anden etnisk baggrund end dansk. Tabel 3 er en oversigt over modtagere af såvel starthjælp som introduktionsydelse på starthjælpsniveau. Tabel 4 viser, hvor mange personer, der sammenlagt får udbetalt den

lave ydelse, og hvordan de er fordelt i forhold til dansk og ikke-dansk baggrund.

I 2006 var 4194 personer på den lave starthjælpsydelse, af dem havde 80% anden baggrund end dansk. Samme år var 3997 personer på introduktionsydelse, der svarer til starthjælpen, hvoraf ingen havde dansk baggrund. I alt var der 3908 helårspersoner på starthjælp og introduktionsydelse, der svarer til starthjælp, 94 % af dem havde anden etnisk baggrund end dansk. På den baggrund kan man konkludere, at starthjælpen i langt overvejende grad rammer de etniske minoriteter i Danmark, og dermed stiller denne gruppe ringere end danskere i almindelighed.

Ifølge CASAs undersøgelse fra 2006 viser tal fra Arbejdsdirektoratet desuden, at der er stor forskel på, hvor længe modtagere af starthjælp forbliver på den lave ydelse, alt efter hvilken etnisk eller national baggrund starthjælpsmodtageren har. Efter 2½ år er 39% af personer med dansk baggrund fortsat på starthjælp. 62% af udlændinge fra vestlige lande og 61% af udlændinge fra ikke-vestlige lande er fortsat på starthjælp efter 2½ år. Etniske danskere er således typisk kortere tid på starthjælp end personer med udenlandsk baggrund.¹⁷ Etniske danskere vil i de fleste tilfælde have et langt større netværk og generelt bedre forudsætninger for at finde et arbejde, idet de kan sproget og kender det danske samfund. Dette understreges af oplysninger om, at 50-70% af de ledige stillinger på det danske arbejdsmarked bliver formidlet via private netværk.¹⁸ Samtidig har nyligt ankomne flygtninge og udlændinge ofte ikke opnået de kvalifikationer, der bliver efterspurgt på arbejdsmarkedet, og de har derfor sværere ved at finde beskæftigelse.¹⁹

3 Starthjælpen skaber fattigdom og marginalisering

En række undersøgelser har dokumenteret, at starthjælpen skaber fattigdom hos de enkeltpersoner og familier, der er tvunget til at leve af den lave ydelse, og kun et fåtal kommer i arbejde inden for kort tid.²⁰ Fattigdommen skaber desuden problemer, der kan hindre integration i det danske samfund.

STARHJÆLPSMODTAGERE ER FATTIGE

»Vores månedsindtægt er 9.500 kr. Første måned vi flyttede hertil, fik jeg 9.000 og et eller andet hundrede kroner udbetalt, men samtidig fik jeg også regninger for 11.000 kroner. Fordi nogle regninger skal jo betales hvert kvartal. Derfor er man nødt til at >

¹⁷ CASA 2006, s. 47.

¹⁸ AF, AAK, Dansk Flygtningehjælp, 2006

¹⁹ Det Økonomiske Råd, december 2006.

²⁰ CASA 2004, CASA 2006, Integrationsministeriet/Beskæftigelsesministeriet 2005, Arbejdsdirektoratet 2005, Rosholm et al. 2006, Tranæs et al. 2007.



vælge mange af de ting fra, man ellers skal have. Og spare for at kunne drive denne her familie. Jeg har to teenagesønner, og det betyder, at man skal have mange penge.» (Far til 3 børn, eget interview)

Det Økonomiske Råds²¹ vismandsrapport fra efteråret 2006 viser, at flygtninge og indvandrere langt oftere er fattige set i forhold til danskere.²² Modtagere af starthjælp har en indkomst, der ligger under 50% af den midterste indkomst²³ i Danmark, og de ligger dermed under EUs officielle fattigdomsgrænse og også den lave grænse, som ofte anvendes i dansk forskning.²⁴

Starthjælpsmodtagere er dermed *relativt set* fattige i forhold til resten af den danske befolkning. Rådets vismænd konkluderer, at flygtninge på starthjælp er fattige, og at de grundet manglende kvalifikationer, sygdom osv. har svært ved at blive selvforsørgende.²⁵ Desuden kan barrierer i form af diskrimination på det danske arbejdsmarked, manglende anerkendelse af flygtningens uddannelse etc. være med til at besværliggøre adgangen til arbejdsmarkedet.

En anden måde at opgøre fattigdom på er via analyser af budgetter, hvor en persons eller families rådighedsbeløb til mad, tøj, transport, fritidsaktiviteter, licens, forsikringer, telefon og andet forbrug, bliver sammenlignet med et 'normalt forbrug'. CASAs undersøgelse viser, at et par med 2 børn på starthjælp gennemsnitligt har 8.561 kr. til rådighed efter at have betalt boligudgifter. Det svarer til 41% af Forbrugerstyrelsens standardbudget for et 'rimeligt og almindeligt forbrug'. Told og Skat opererer med et rådighedsbeløb som nødvendigt for at opretholde 'en beskeden levestandard'. Familien på starthjælp med far, mor og to børn har et rådighedsbeløb, der udgør 73% af det beløb.²⁶ Starthjælp fører således også til *absolut fattigdom*, idet starthjælpsmodtagere har færre penge til rådighed, end der er behov for for at opretholde et normalt forbrug eller 'en beskeden levestandard'.

»Starthjælp er nok til overlevelse. Ikke til mad tre gange om dagen, men det er nok til en morgenmad og en aftensmad. Vi bliver nødt til at blande nogle billige madvarer ind i vores mad. Vi kan ikke spise, hvad vi har lyst til hver dag.» (Far til 3 børn, eget interview)

Fattigdom rammer børnene

Både enlige og familier på starthjælp lider afsavn på grund af deres pressede økonomiske situation.

Det kan være svært at få råd til sund mad og nok mad, til tøj og sko. I nogle familier oplever både voksne og børn at gå sultne i seng, og tøjet må købes i genbrugsbutikker eller på tilbud.²⁷

»Jeg synes, man skal lave god mad. Madpakken til børnene er meget vigtig... Men vi kan ikke lave gode madpakker. Vi køber frugt for at kunne give dem 2 gange om ugen. Frugt, grøntsager og økologiske varer. Det er godt. Det er meget vigtigt, synes jeg. Men vi kan ikke... og fordi de vokser. Min store søn er 14 år ... de spiser meget... Hvis de er meget sultne siger de: 'Vi er meget sultne' og 'skaf det, mor.' Men jeg kan ikke skaffe det hele tiden... Vi tænker hver dag på den mad, vi skal have at spise... Vi kan kun tænke på at spise... Vi tænker hver dag på, hvordan det slår til.» (Mor til 2 børn, CASA 2006)

Der er altså ikke råd til at dække de helt basale behov som mad og tøj. Derudover oplever starthjælpsmodtagerne, at de bliver isolerede. De har svært ved at få råd til at deltage i fritidsaktiviteter og i sociale sammenkomster som fødselsdage osv. Familierne har heller ikke råd til transporten til for eksempel familie og venner, der bor længere væk.²⁸ Især i forhold til børnene er det et problem. De kan ikke deltage i lejrskoler og udflugter, de kan ikke holde fødselsdag, og de kan ikke få cykler og nyt tøj som andre børn og unge.

²¹ De Økonomiske Råd består af Det Økonomiske Råd og Det Miljøøkonomiske Råd. Rådene ledes af et formandskab - de såkaldte vismænd. Formandskabet består af fire uafhængige nationaløkonomer, ofte universitetsprofessorer. Vismændene udgiver 2 rapporter om året, der indeholder vurderinger af den økonomiske situation og analyser af forskellige økonomiske problemstillinger fx om den økonomiske politik, velfærdsstaten eller arbejdsmarkedsforhold.

²² Det Økonomiske Råd, december 2006.

²³ Den midterste indkomst er medianindkomsten, det vil sige, at hvis man laver en liste over alle indkomster i hele Danmark og så tager den indkomst, der står midterst på listen, så har man medianindkomsten. Det er ikke gennemsnittet.

²⁴ Der findes ikke en officiel fattigdomsgrænse i Danmark, som starthjælpsmodtagernes levestandard kan sammenlignes med. De Økonomiske Vismænd anvender en fattigdomsgrænse, hvor en fattig er en person, der tjener mindre end halvdelen af den midterste indkomst i Danmark, et mål OECD ligeledes anvender. EU og EUROSTAT anvender en fattigdomsgrænse, der ligger ved en indtjening på under 60% af den midterste indkomst. I det første år, hvor mennesker lever for under 60% af midterindkomsten, bliver de opfattet som i risiko for at blive fattige. Hvis en person tjener under 60% af midterindkomsten og har gjort det mere end 2 af de seneste 3 år, bliver personen opfattet som varig fattig.

²⁵ Det betyder ikke nødvendigvis, at kontanthjælpsmodtagere ikke er fattige, idet en række andre faktorer også har betydning, men at starthjælpsmodtagere i kraft af hjælpens størrelse automatisk ender i fattigdom.

²⁶ Beløbet for 'beskeden levestandard' anvendes af Told og Skat til at beregne personers afdrag på gæld til det offentlige. Derfor kaldes det også gældsindrivelsesbeløb. Told og Skat kræver således ikke tilbagebetaling af gæld med rater, der vil sænke familiens rådighedsbeløb under denne grænse (CASA 2006, s. 6).

²⁷ CASA 2006, s. 30-31.

²⁸ CASA 2006, s. 32-33.



»For eksempel siger skolen: 'Om nogle dage skal vi til Tivoli, vi skal bruge 300 kroner.' Når jeg kun har næsten 2.000 kroner til resten af måneden, hvordan skal jeg så få råd til at betale 300 kroner? Jeg taler ikke om at købe bukser til 2.000 kr. til min søn. Jeg taler om de ting, som er hverdagsnødvendigheder. Han er den eneste udlænding i sin klasse, alle skal i Tivoli, hvordan kan jeg sige nej til ham? Jeg kan ikke sige nej til ham...« (Far til 3 børn, eget interview)

Ifølge CASAs undersøgelse oplever børnene at blive drillet og marginaliseret i fællesskaber i skole og fritid.²⁹ De økonomiske konsekvenser af starthjælpen er således alvorlige, og voksne og børn oplever, at de lider afsavn både materielt og socialt.

»De andre børn driller. De siger: 'Genbrugstøj, genbrugstøj.' Fordi vi skal gå i genbrugstøj. Han har sagt det til mig 3 gange: 'Far, de andre børn driller mig, genbrugstøj siger de'.« (Far til 3 børn, CASA 2006)

En anden undersøgelse om fattige børns vilkår i Danmark viser, at børn i fattige familier generelt oplever en række problemer i deres sociale liv, uanset hvilken etnisk baggrund familien har. Et relativt større antal børn fra disse familier har således problemer i skolen og føler sig anderledes og udenfor. Familierne er ofte præget af stress over deres situation, hvilket går ud over familiens fælles trivsel.³⁰

Fattigdom i børnefamilier er også bekymrende, fordi børn i de laveste indkomstgrupper oftere bliver fattige og socialt udsatte i deres voksenliv.³¹ Starthjælpsmodtagernes fattigdom kan få betydning for hele familiens integration. Mange af familiens ressourcer bliver brugt på at få pengene til at slå til, og både børn og voksne bliver isolerede og kan ikke deltage på lige fod med andre borgere i livet i Danmark.

»Min ene søn skal til Sverige med sin fodboldklub i næste uge, og min anden søn skal til Holland, og jeg tænker hele tiden på, hvordan jeg skal hjælpe dem, hvordan skal jeg klare det? Jeg kan ikke lade være med at sende dem af sted. Hvis jeg ikke sender mine børn af sted, bliver jeg beskyldt for, at 'han er muslim, og han >

begrænser sine børn'. Jeg kan heller ikke råbe op om – 'hør alle sammen, vi har ikke råd til det' – det vil jeg heller ikke gøre. Hvis jeg ikke sender dem, vil det ikke være godt for dem, det vil ikke være godt i forhold til de andre på skolen.« (Far til 3 børn, eget interview)

MINDREVÆRD

CASAs undersøgelse viser, at en afledt konsekvens af den lave starthjælp er, at modtagerne ofte føler sig stressede og pressede af den økonomiske situation. Økonomisk planlægning og ikke mindst bekymringer over, hvor penge til mad og forbrug skal komme fra, fylder meget i deres liv.³²

»Vi prøver at være hjemme det meste af tiden, for vi bruger mindre penge, når vi er hjemme.« (Far til 3 børn, eget interview)

Mange føler sig skamfulde over at stikke ud og over ikke at være i stand til at sørge for, at deres børn får det, de har brug for. Familierne er stressede over deres dårlige økonomi, og forældrene føler sig ydmygede af at skulle modtage hjælp fra andre eller gå tiggergang på socialkontoret efter penge til uforudsete udgifter.³³ Disse reaktioner går også igen i fattige danske familier.³⁴ En far på starthjælp fortæller:

»Min søn leger med naboens søn, og han kommer tit ind til os og ser også, hvordan vi bor, og fx at vores værelser er uden senge. Da naboens søn så havde fødselsdag, bliver han spurgt, hvad han ønsker sig, og han svarer, at han gerne vil have en ny seng. Faderen tjener gode penge og siger: 'Ok, så køber jeg en ny seng.' Og så siger hans søn: 'Så giver vi min gamle seng til Hussein.' Altså til min søn. De kommer så en dag og siger goddag, og vi inviterer dem indenfor og byder på kaffe og te, og så siger de, at de gerne vil give Hussein en seng. Og jeg spørger, hvorfra de ved, at min søn ikke havde nogen seng? Så fortæller faderen, at det har deres søn fortalt. (...) Faktisk fik jeg tårer i øjnene. Vi havde 80 hektar rismarker før revolutionen (i Iran i 1979), hvor vi boede i et hus på flere hundrede kvadratmeter, og jeg er barn af berømte forældre. I dag er jeg flygtning her, og jeg har ikke råd til at købe en seng til min søn.« (Far til 2 børn, CASA 2006)

²⁹ CASA 2006, s. 9.

³⁰ Espersen 2006.

³¹ Det Økonomiske Råd, december 2006.

³² CASA 2006, s. 34.

³³ CASA 2006.

³⁴ Espersen 2006.



Både flygtninge og sagsbehandlere beretter desuden om, at de lave starthjælpsydelse og den markante forskel mellem starthjælpsmodtagerne og de almindelige kontanthjælpsmodtagere resulterer i, at mange oplever sig diskriminerede. Nogle reagerer med vrede og modvilje mod systemet, andre bliver deprimerede.³⁵ Den lave starthjælp får modtagerne til at føle sig uvelkomne i det danske samfund.³⁶

STØRSTEDELLEN PÅ STARTHJÆLP I ÅREVIS

En række undersøgelser har de seneste år sat fokus på starthjælpen. Det typiske fokus for undersøgelserne har været, hvorvidt starthjælpen virker fremmende for, at flygtninge finder arbejde og bliver frigjort fra offentlig forsørgelse.³⁷ En enkelt undersøgelse har sat fokus på starthjælpens betydning for modtagernes levevilkår.³⁸ Samtlige undersøgelser viser, at størstedelen af flygtninge forbliver på den lave starthjælp i en længere årrække. Ifølge tal fra Arbejdsdirektoratet var 67% af flygtninge på starthjælp fortsat på offentlig ydelse efter 2 års ophold, 55% efter 3 år, og 51% efter 4 år, hvorefter den største del figurerer som selvforsørgende.³⁹ At være selvforsørgende betyder ikke nødvendigvis, at personen er i arbejde, men blot at der ikke modtages offentlige ydelser. CASAs undersøgelse fra 2006 konkluderede, at størstedelen (63%) af de personer, der første gang modtog introduktionsydelse i starten af 2004, fortsat modtog offentlig hjælp 2½ år efter. Rockwoolfondens rapport om starthjælp viste, at 71% fortsat var på starthjælp efter 1½ år, kun 14% var kommet i arbejde, og 15% var hverken i job eller modtog offentlige ydelser. Det viser sig således, at langt størstedelen bliver fastlåst på den lave starthjælp i mange år. Den lange tid på starthjælp er problematisk set i lyset af, at fattigdomsundersøgelser viser, at langvarig fattigdom skaber langt flere sociale problemer.⁴⁰

Mange starthjælpsmodtagere forlader arbejdsstyrken

Flere undersøgelser når frem til, at mange flere starthjælpsmodtagere end kontanthjælpsmodtagere forla-

der offentlig forsørgelse uden at få et arbejde. Dette sker særligt inden for det første år på starthjælp.⁴¹ De står således ikke længere officielt til rådighed for arbejdsmarkedet og vil ikke udover de første 3 år få tilbudt aktivering, uddannelse osv. 15 ud af 100 starthjælpsmodtagere fik således ikke længere hjælp fra det offentlige efter 1½ år. Kun 4 ud af 100 flygtninge på kontanthjælp forlod offentlig hjælp uden at være kommet i arbejde.⁴²

Undersøgelserne kan ikke fortælle, hvad disse mennesker lever af, måske bliver de forsørget af deres ægtefælle eller andre, i hvert fald har de ingen officiel indtægt. En del af forklaringen er højst sandsynlig, at den ene ægtefælle ofte mister sin starthjælp, når den anden ægtefælle finder et arbejde, selvom jobbet er lavtlønnet.⁴³ Da starthjælpen er meget lav, skal der kun en relativt lav månedlig indkomst til, for eksempel omkring 15.000 kr. for et par uden børn, for at den arbejdsløse ægtefælle mister hele sin starthjælp.⁴⁴

Den økonomiske vismand Michael Rosholms undersøgelse om starthjælp viser en tendens til, at særligt kvinder forlader arbejdsstyrken inden for det første år. Han mener derfor, at starthjælpen underbygger en familietype, hvor kvinden bliver forsørget af sin mand, og han sætter spørgsmålstegn ved, om det har den ønskede integrationseffekt.⁴⁵

Undersøgelser konkluderer forskelligt om starthjælp

Flere undersøgelser har forsøgt at sammenligne grupper af flygtninge, der får kontanthjælp, med grupper af flygtninge, der får starthjælp, for at se om starthjælpen fører til, at flere flygtninge kommer i arbejde. Undersøgelsesernes konklusioner går i forskellige retninger. Uenigheden drejer sig blandt andet om, hvorvidt forhold som konjunktursvingninger, arbejdsmarkedsforhold, forskelle på sammensætning af de sammenlignede flygtningegrupper, uddannelse, oprindelse, køn, alder, hvor de bliver bosat i Danmark og andre lignende faktorer har haft betydning for, om flygtningene har fundet arbejde, eller om starthjælpen kan siges at have været det udslagsgivende.

³⁵ CASA 2006, s. 42, 56-57.

³⁶ Møde med Bente Midtgaard, RCT, den 21. juni 2007, møde med Bente Bondebjerg og Mette Blauenfeldt, DFH, den 22. maj 2007.

³⁷ CASA 2004, Integrationsministeriet/Beskæftigelsesministeriet 2005, Arbejdsdirektoratet 2005, Rosholm et al. 2006, Tranæs et al. 2007.

³⁸ CASA 2006.

³⁹ Arbejdsdirektoratet 2007: 'Effekt af introduktionsydelse på starthjælpsniveau'.

⁴⁰ Det Økonomiske Råd, december 2006.

⁴¹ Rosholm et al. 2006, Tranæs et al. 2007.

⁴² Tranæs et al. 2007.

⁴³ Jf. lov om aktiv socialpolitik § 31: Starthjælpsmodtagere må tjene 30,94 kr. pr. arbejdstime inden indtægten fratrækkes ydelserne, der udbetales. Det maksimale fradrag er for 160 timer (dvs. 4950 kr.). Al indtjening ud over fradraget trækkes fra ydelserne krone for krone.

⁴⁴ Et tænkt eksempel, der indebærer, at der arbejdes i 160 timer om måneden for optimal udnyttelse af fradraget til en timeløn før skat på omkring 94 kr.

⁴⁵ Rosholm et al. 2006, s. 34 og kronik i Jyllandsposten den 3. april 2007.

⁴⁶ Integrationsministeriet/Beskæftigelsesministeriet 2005, Arbejdsdirektoratet 2007. Undersøgelserne sammenligner flygtninge på starthjælp med flygtninge, der kom, før starthjælpen blev indført, og derfor får kontanthjælp. De regulerer ikke for parametre som ankomsttidspunkt, gruppesammensætning og arbejdsmarkedsforhold og oplyser kun hvor mange, der ikke længere får starthjælp, ikke om de er kommet i arbejde.



VK-regeringens egne undersøgelser konkluderer, at starthjælpen bevirker, at flere kommer væk fra offentlig forsørgelse.⁴⁶ En undersøgelse fra Rockwoolfonden konkluderer det samme, men viser, at antallet af personer, der kommer i arbejde, er meget lavt blandt flygtninge på starthjælp. 14 ud af 100 flygtninge var kommet i arbejde efter omkring 1½ år i Danmark. Det vil sige, at 86 ud af 100 fortsat var på den lave starthjælp eller slet ikke havde en officiel indtægt.⁴⁷

Vismanden Michael Rosholm konkluderer i sin rapport, at starthjælpen ikke får flere i arbejde de første år, hvis faktorer som konjunktursvingninger etc. trækkes fra.⁴⁸ CASA har i en rapport fra 2004 ligeledes konkluderet, at starthjælpen ikke forbedrede flygtningenes selvforsørgelse.⁴⁹ I CASA's rapport fra 2006 peges der desuden på, at økonomiske incitamenter ikke er afgørende for selvforsørgelse, men derimod flygtningenes selvværd, arbejdsidentitet og sproglige kompetencer.

Svært for nyankomne at få arbejde

Starthjælpsmodtageres mulighed for at reagere på økonomisk motivation afhænger naturligvis også af deres muligheder for at finde et arbejde. Det Økonomiske Råd anførte i deres halvårige vismandsrapport fra december 2006, at nyligt ankomne flygtninge ikke har opnået de nødvendige kvalifikationer for at være attraktive for arbejdsmarkedet, og dermed kun i ringe grad har mulighed for at reagere på starthjælps økonomiske motivation.⁵⁰ Undersøgelser om diskrimination og mangfoldighed på arbejdsmarkedet viser, at udlændinge og personer med anden etnisk baggrund end dansk ofte møder barrierer i form af diskrimination og skepsis på det danske arbejdsmarked.⁵¹ Repræsentationen af etniske minoriteter er fortsat lav på såvel offentlige som private virksomheder. Men der er dog inden for de seneste år sket en forbedring af virksomheder og medarbejderes indstilling til etniske minoriteter og dermed efterspørgslen efter deres arbejdskraft, og det kan få positiv betydning for arbejdssøgende udlændinge.⁵² Mellem 50-70% af alle job besættes desuden uden om stillingsannoncer.

De besættes via netværk både internt i organisationer og virksomheder og gennem faglige og private netværk.⁵³ Disse job er ikke tilgængelige for nyankomne udlændinge, der i sagens natur ikke har noget udbredt netværk i Danmark.

En undersøgelse lavet af CASA i 2006 viste, at 54% af de omfattede familier på starthjælp havde helbredsproblemer.⁵⁴ Personer med helbredsproblemer kan grundet deres dårlige helbred have særligt vanskeligt ved at finde beskæftigelse. Ifølge Dansk Flygtningehjælp viser Arbejdsmarkedsstyrelsens tal, at 69% af alle starthjælpsmodtagere med anden etnisk baggrund end dansk af kommunen bliver vurderet til ikke at være arbejdsmarkedsparate på baggrund af deres fysiske og psykiske tilstand, mangelfulde kvalifikationer med videre.⁵⁵ Mange flygtninge, der kommer til Danmark, har traumatiske oplevelser med i bagagen. De har været udsat for tortur eller har set familie og venner blive dræbt.⁵⁶ Det kan være svært at ryste fortidens begivenheder af sig, og mange har psykiske problemer og lider af søvnløshed, koncentrationsbesvær og angst.⁵⁷ Mange har også fysiske men.

»Du skal bare huske, at økonomisk pres bliver til et psykisk pres bagefter. Jeg kan ikke gøre noget for at få en lidt bedre økonomi. Min læge har skrevet, at jeg ikke må arbejde. Hvis jeg begynder at arbejde, og der sker noget uheld med det, så er det mig selv, der er ansvarlig. Hvad skal jeg så gøre?(...) Hvis jeg var rask, skulle jeg finde et arbejde og klare min familie og mig selv. Mit problem er, at jeg ikke kan arbejde.« (Far til 3 børn, med alvorlige fysiske følger efter tortur, eget interview)

Som nyligt ankomne kommer disse flygtninge i særlig grad i klemme som følge af den lave starthjælp, eftersom de på grund af deres helbredsproblemer kan have ekstra svært ved at finde en plads på arbejdsmarkedet. Det økonomiske pres, de kommer under, kan også være en forhindring for, at de får det bedre.⁵⁸ Det samme gør

⁴⁷ Tranæs et al. 2007. Undersøgelsen konkluderede, at 14% af flygtninge på starthjælp var kommet i arbejde efter 1½ år mod 9% af flygtninge på kontanthjælp. Undersøgelsen regulerer for en række parametre.

⁴⁸ Rosholm et al. 2006. Undersøgelsen regulerer for en række parametre og siger på den baggrund, at der først kan ses positiv betydning af starthjælpen efter 2 år.

⁴⁹ CASA 2004. Undersøgelsen konkluderede, at der ikke var nævneværdig forskel på de to gruppers selvforsørgelse.

⁵⁰ Det Økonomiske Råd, december 2006.

⁵¹ IMR 2005, Justesen 2003, Hansen i Fenger-Grøn et al. 2003, Hjarnø og Jensen 1997, Dahl og Jacobsen 2005, Hansen og Pilehave 2006 m.fl.

⁵² IFKA 2007, SFI 2006.

⁵³ AF, AAK, Dansk Flygtningehjælp 2006.

⁵⁴ CASA 2006, s. 9.

⁵⁵ Efter 3 år på introduktionsydelse (på starthjælpsniveau) kommer flygtninge på starthjælp og indplaceres i matchgrupper, der viser, hvor langt de er fra arbejdsmarkedet. 69% placeres i matchgruppe 4 og 5 svarende til ringe eller ingen arbejdsevne. Dansk Flygtningehjælp 2007.

⁵⁶ Undersøgelse viser, at i omkring 50% af de mellemstlige flygtningefamilier, der søgte asyl i Danmark fra 1992-1997, var en af forældrene torturoffer, 92% havde oplevet krig. Montgomery & Foldsang 2005.

⁵⁷ Post Traumatisk Stress syndrom (PTSD).

⁵⁸ Møde med Bente Midtgaard RCT, den 21. juni 2007.



sig gældende for andre personer med helbredsproblemer, der ender på starthjælp.

Starthjælp for altid

Med indførelsen af kravet om 2½ års regulær beskæftigelse for at optjene ret til kontanthjælp er der risiko for, at en gruppe kan forblive på starthjælp, selvom de har boet i Danmark i over 7 år. Er det således ikke lykkedes for fx en flygtning efter 7 år i Danmark at finde fodfæste på det danske arbejdsmarked, skal han eller hun fortsætte på den lave starthjælp. Reelt betyder det, at personer, der har svært ved at finde et arbejde, vil være nødt til at blive på den lave ydelse, selvom de har boet i Danmark i mange år. Der kan som nævnt være barrierer på arbejdsmarkedet og manglende kvalifikationer, der besværlig-

gør beskæftigelse for nyligt ankomne udlændinge, og samtidig rammer beskæftigelseskravet særligt hårdt de personer, der på grund af nedsat arbejdsevne har svært ved at få og opretholde et arbejde. Det kan være personer med humanitær opholdstilladelse, der netop har fået ophold i Danmark på grund af svær fysisk eller psykisk sygdom, og som derfor ikke umiddelbart kan passe et arbejde. Personer med humanitær opholdstilladelse har ikke ret til førtidspension og er derfor tvunget til at blive på den lave starthjælp. Flygtninge har derimod ret til pension, men mange er ikke interesserede i at blive pensioneret, men drømmer om at blive raske og finde fodfæste på arbejdsmarkedet.⁵⁹ Disse personer ser reelt ud til at kunne forblive på starthjælp for altid.

4 Hvorfor starthjælp

Ideen om reducerede ydelser til flygtninge og indvandrere blev første gang lanceret af den socialdemokratiske-radikale regering i 1998 som en del af regeringens integrationslov. Med integrationsloven ønskede den daværende regering, at »flygtninge og indvandrere skal blive ydende medlemmer af det danske samfund på lige fod med danskere.«⁶⁰ Integrationsloven fastsatte en introduktionsydelse, der lå noget lavere end almindelig kontanthjælp, og som skulle udbetales de første 3 år, udlændingen boede i Danmark. Ydelsen skulle sammen med et introduktionsprogram forbedre udlændinges integration i Danmark.⁶¹ Ordningen blev mødt af international kritik fra blandt andet FNs Flygtningehøjkommissariat (UNHCR), der pegede på, at ordningen var i strid med Flygtningekonventionen. Kommunerne klagede samtidig højlydt over voldsomme ekstraudgifter til særlige ydelser til udlændinge, der ikke kunne klare de daglige udgifter på den lave introduktionsydelse. En evaluering af integrationsloven udført for Indenrigsministeriet viste, at kun få udlændinge kom i arbejde, og at de i vidt omfang modtog særlige ydelser fra kommunen til supplerende af introduktionsydelsen.⁶² Samtidig rejste undersøgelsen bekymring over, at en følge af introduktionsydelsen var, at udlændingene havde vanskeligt ved at tage del i det almindelige samfundsliv. På den baggrund valgte den daværende regering at fremsætte et lovfor-

slag i december 1999, der hævdede introduktionsydelsen til kontanthjælpsniveau.⁶³ De lave ydelser kom kun til at gælde i 13 måneder, inden regeringen helt afskaffede ordningen og genindførte ligebehandling med hensyn til tildeling og udmåling af forsørgelsesydelse.⁶⁴

I 2002 indførte VK-regeringen med støtte fra Dansk Folkeparti på ny en bestemmelse om særligt lave ydelser til nyankomne flygtninge og udlændinge. Reglerne blev udformet, så de gælder alle personer, der har opholdt sig over 1 år i udlandet inden for de seneste 8 år. Regeringen døbte den lave ydelse 'starthjælp':

»Regeringen foreslår, at der indføres nye principper for ret til kontanthjælp, så kun personer, der har opholdt sig i riget i mindst 7 år af de sidste 8 år, har ret til fuld kontanthjælp. De personer, der ikke opfylder opholdskravet, men i øvrigt opfylder betingelserne i loven, har ret til starthjælp. Kun personer, der fremover kommer til landet, vil være omfattet af de nye regler. Dette gælder for såvel udlændinge som danskere.« (L 126 som fremsat, s. 7)

Loven om starthjælp er som nævnt formuleret, så den både omfatter nyankomne udlændinge og danskere, der har været udrejst af landet i en længere periode. Men

⁵⁹ Møde med Bente Midtgaard, RCT, den 21. juni 2007, møde med Bente Midtgaard og Mette Blauenfeldt DFH, den 22 maj 2007

⁶⁰ L 148, 1999, alm. bemærkninger.

⁶¹ L 60, 1998.

⁶² Indenrigsministeriet 1999.

⁶³ L 148, 1999, alm. bemærkninger.

⁶⁴ Ejrnæs i Fenger-Grøn et al. 2003, s. 225.



den lave ydelse bliver i overvejende grad udbetalt til udlændinge.⁶⁵ Som det uddybes i det følgende, er starthjælpen også indført som et udlændingepolitisk tiltag. Starthjælpen er således udformet, så den fratager flygtninge og andre nyankomne udlændinge retten til fuld kontanthjælp, og det er også det, politikerne bag forslaget har haft til hensigt.

BEGRUNDELSERNE FOR STARTHJÆLP

I dette afsnit ser vi nærmere på hvilke begrundelser, der blev fremsat, da starthjælpen blev indført. Afsnittet fokuserer på lovens bemærkninger, regeringens argumentation og udtalelser fra politikere fra partier, der stemte for forslaget den 31. maj 2002 – Venstre (V), Det Konservative Folkeparti (K) og Dansk Folkeparti (DF). Afsnittet beskriver, hvilke bevæggrunde politikerne fremførte for at indføre starthjælpen under forhandlingerne i Folketinget og også hvilke opfattelser af udlændinge, der offentligt blev ytret af de folkevalgte i den forbindelse. Det fremgår af lovens forarbejder og forhandlingerne i Folketinget, at der er tale om et bevidst ønske om at forskelsbehandle en bestemt gruppe mennesker i forhold til modtagelsen af sociale ydelser. Det fremgår desuden af forhandlingerne i Folketinget, at der bliver formuleret en række negative, generaliserende udsagn om udlændinge.

En ny udlændingepolitik

Indførelsen af starthjælpen, der trådte i kraft den 1. juli 2002, var et led i VK-regeringens nye udlændingepolitik. Diskussionen om udlændingepolitik fyldte meget i valgkampen op til regeringens tiltræden i 2001, og partierne, der nu dannede regering, havde lovet at føre en stram kurs overfor udlændinge i Danmark. En ny udlændingepolitik udgjorde altså et centralt mål. Statsminister Anders Fogh Rasmussen udtrykte det således over for Folketinget:

»I flere år er der ført en slap udlændingepolitik, som nu sætter det danske samfund under pres. Det er et problem, at halvdelen af indvandrere i Danmark er uden arbejde. Og det er et problem, at der er grupper af unge 2. generations indvandrere, som er belastet af alvorlig kriminalitet. Flere af dem forkaster de værdier, det danske samfund bygger på. Og de nægter integration >

i det danske samfund. Sigtet er at reducere antallet af udlændinge, som kommer til Danmark. Til gengæld ønsker regeringen at forstærke indsatsen for at få indvandrerne i arbejde. (...) Vi skal have indvandrerne væk fra de passive ydelser og ud i reelt arbejde. Til gavn for dem selv og hele det danske samfund. Regeringen vil indføre et optjeningsprincip, som betyder, at man skal have boet i Danmark i mindst syv år for at få adgang til kontanthjælp. Det sender et utvetydigt signal om, at man ikke kan komme til Danmark og leve af passive ydelser.« (Statsministerens redegørelse i Folketinget, den 4. december 2001)

Statsministerens tale satte fokus på indvandrere som et samfundsmæssigt problem ved at knytte indvandrere sammen med arbejdsløshed, kriminalitet og forkastelse af de danske værdier. Løsningen på problemet var at mindske antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, og samtidig sørge for at få indvandrerne i arbejde, blandt andet gennem ændring i retten til kontanthjælp. VK-regeringens udlændingepolitik er nærmere formuleret i regeringsudspillet 'En ny udlændingepolitik', der har som mål at reducere antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, stille større krav om selvforsørgelse og øge udlændinges tilskyndelse til at finde et arbejde. Desuden understreger VK-regeringen i udspillet, at den vil overholde de internationale konventioner og dermed Danmarks internationale forpligtelser.⁶⁶ Indførelsen af starthjælp er omtalt i udspillet og er siden udmøntet i praksis ved vedtagelsen af lovforslaget om starthjælp.⁶⁷ Der henvises flittigt til dette udspil i bemærkningerne til lovforslaget, hvor 'En ny udlændingepolitik' bliver fremlagt som lovens baggrund.⁶⁸

Indførelsen af den nye ydelse – starthjælpen – var således en integreret del af den nye udlændingepolitik. Den lave starthjælp skal ses i sammenhæng med den række af udlændingepolitiske tiltag, som VK-regeringen gennemførte på dette tidspunkt, herunder indskrænkning af muligheden for at få asyl i Danmark og skrappe krav for at opnå familiesammenføring.⁶⁹

Starthjælp som afskrækkelse

I bemærkningerne til loven bliver der henvist til, at »antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, skal begrænses, og der skal stilles skærpede krav til selvforsør-

⁶⁵ Se afsnittet 'Modtagere har oftest udenlandsk baggrund' ovenfor.

⁶⁶ 'En ny udlændingepolitik', Regeringen, den 17. januar 2002.

⁶⁷ L 126.

⁶⁸ L 126, s. 6, 7, 9, 19, 21.

⁶⁹ L 152.



gelse« som et af de hensyn, der danner baggrunden for lovforslaget.⁷⁰ Ved fremsættelsen af forslaget om starthjælp åbner Venstres ordfører debatten med disse ord:

»I Konyaprovinserne i Tyrkiet kender man til den danske sociallovgivning. Derfor kan der tegnes et billede af Danmark som et sted, hvor et ægtepar har 20.000 kr. til rådighed i kontanthjælp uden nogen særlig modydelse ud over at være til rådighed. (...) når de 20.000 oversættes til tyrkisk, pakistansk, eller somalisk valuta, så tegnes der et billede af Danmark som et slaraffenland, hvor guldet ligger i gaderne til dem, der gider bøje sig efter det.» (Flemming Oppfeldt (V), L 126, 1. beh.)

Niveauet på kontanthjælp bliver fremstillet som medvirkende til at gøre Danmark til et attraktivt land at flygte eller indvandre til. Langt fra Danmark kender mennesker til de sociale ydelser, og de bliver fristet til at rejse til dette 'slaraffenland'. Ved at indføre starthjælpen og dermed reducere ydelsen for udlændinge, der kommer til landet, vil man kunne komme dette billede af Danmark til livs, siges det. Med starthjælpen ønsker man således at sende et signal til udlandet eller rettere til de udlændinge, der måtte drømme om at komme til Danmark:

»Det er jo også et spørgsmål om, at vi ikke skal fremstå som et land, som det er specielt attraktivt at flytte til blot for at få overførselsindkomst.« (Lars Barfoed (K), L 126, 2. beh.)

Den lave starthjælp skal altså medvirke til at mindske antallet af mennesker, der ønsker at rejse til Danmark:

»Det skal ikke være sådan, at man i Tyrkiet og andre steder i Orienten og Afrika tror, at man kan komme til Danmark, og så ligger guldet på gaden, og man kan bare tage det op. Der skal være forskel på danske statsborgere og dem, der kommer rejsende hertil. Det fører selvfølgelig også til, at der ikke kommer så mange, og det er det, der er meningen.« (Søren Krarup (DF), L 126, 1. beh.)

Ved fremsættelsen af lovforslaget om starthjælp er der således en vis enighed blandt de partier, der støtter forslaget, om, at den lave starthjælp blandt andet har til hensigt at afskrække udlændinge fra at komme til Danmark. Det bliver fremstillet som helt nødvendigt for

Danmarks fremtid at nedbringe antallet af udlændinge, og starthjælpen bliver fremstillet som en del af denne logik.⁷¹

Starthjælp som signalværdi

Samtidig er det en vigtig pointe for de partier, der støtter lovforslaget, at starthjælpen også sender et signal til udlændinge, der kommer til Danmark, om, at de ikke skal forvente at leve godt på overførselsindkomst uden at udrette noget:

»Formålet med denne lovgivning er at sende et signal ud om, hvad det er for et samfund. Det er ikke et samfund, hvor man bare kan gå hen og få en ydelse på bistandskontoret. Det er også et samfund med pligter, og det er vigtigt for denne lovgivning og for den måde, vi fører politik på, at man også forstår det, inden man rejser her til landet, og ikke fokuserer på, at Danmark har verdens højeste kontanthjælp (...) med det niveau vil det være klogt af os at signalere noget andet til de folk, der skal flytte hertil, så de ved, at vores samfund også giver borgerne nogle pligter, og at man kan stige op i samfundet ved at tage et arbejde, hvis man er til rådighed for arbejdsmarkedet og har lyst til at lære at tale dansk.« (Flemming Oppfeldt (V), L 126, 2. beh.)

Indførelsen af starthjælpen sender ifølge Venstres ordfører et signal om, at det danske samfund er et samfund, hvor pligter og rettigheder følges ad, og hvor 'noget for noget'-princippet står centralt. Pointen er at vise udlændinge i Danmark, at de skal søge arbejde, lære dansk og integrere sig i samfundet, hvis de vil have en god tilværelse. Der bliver her tegnet et billede af, at flygtninge og andre udlændinge tidligere har søgt til Danmark for at blive offentligt forsørget uden at ville arbejde. Der er, ifølge denne politiske udlægning, særligt brug for at sende et signal til denne gruppe om, at de skal arbejde for pengene:

»(...) der er nogle særlige problemer, der har gjort sig gældende for folk, der flytter til landet, hvor det har været særligt attraktivt at komme til Danmark og modtage overførselsindkomst uden at tage et arbejde.« (Lars Barfoed (K), L 126, 2. beh.)

Kontanthjælpen har altså også ifølge de Konservatives ordfører tiltrukket mennesker til Danmark, der er kommet med det formål at opnå de sociale ydelser uden at

⁷⁰ L 126, bemærkninger til loven, s. 7, med henvisning til 'En ny udlændingepolitik'.

⁷¹ Jf. blandt andet 'En ny udlændingepolitik', hvor nedbringelsen af antallet af udlændinge, der kommer til Danmark, er et centralt mål, der bliver beskrevet som en forudsætning for at skabe integration af flygtninge og indvandrere.



skulle arbejde for det. I både Venstres og de Konservatives argumentation for lovforslaget ligger der en forudsætning om, at flygtninge og indvandrere ikke ønsker at arbejde for at tjene til dagen og vejen, men blot ønsker at leve på passiv forsørgelse.

Også Dansk Folkepartis ordfører fremfører argumentet, at socialhjælpen i Danmark bliver udnyttet:

»Det er i det hele taget godt, at der i dette forslag lægges op til, at danske myndigheder vil gøre deres til, at danske regler, der naturligvis (...) har danske borgere som målgruppe, ikke kan misbruges og udnyttes af vindskibelige fremmede.« (Søren Krarup (DF), L 126, 1. beh.)

Flygtninge og indvandrere i Danmark bliver således fremstillet som mennesker, der er på jagt efter sociale ydelser. Det skal loven om starthjælp sætte en stopper for ved at sikre, at kontanthjælpen bliver forbeholdt danske borgere.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at indførelsen af starthjælpen udgør et opgør med det danske system for kontante ydelser, hvor kontanthjælp indtil nu er blevet udbetalt til alle, der bliver arbejdsløse, hvis de ikke har anden indtægtskilde og i øvrigt står til rådighed for arbejdsmarkedet. Det bliver desuden understreget af beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen under forhandlingerne, at starthjælpen ikke er første skridt i en generel nedsættelse af kontanthjælpsydelser i Danmark.⁷²

Starthjælpen er påtænkt udlændinge. Det er svært at læse andet ud af disse udtalelser end, at de fremhævede problemer med udlændinges udnyttelse af kontanthjælpsystemet og manglende vilje til at finde arbejde og integrere sig i det danske samfund ses som et meget stort problem, der kan legitimere en ændring af kontanthjælpsystemet og en nedsættelse af sociale ydelser, man ellers afviser i andre sammenhænge.

Starthjælp som motivation for udlændinge

Indførelsen af starthjælpen bliver også i høj grad omtalt som et integrationstiltag, der skal gøre udlændinge selvforsørgende og få dem ud på arbejdsmarkedet. Starthjælpen skal motivere udlændinge til at finde et arbejde i kraft af det øgede økonomiske incitament. Beskæftigelsesministeren understreger:

»Det her lovforslag tager jo udgangspunkt i de tal, som har været debatteret, nemlig at der er for mange udlændinge, der ikke har et arbejde, og nu må vi samles om at gøre en indsats for, at de kommer i arbejde (...) Starthjælpen og den lavere introduktionsydelse skal sikre, at vi får de persongrupper, der er omfattet af ydelsen, hurtigst muligt ud på arbejdsmarkedet.« (Claus Hjort Frederiksen (V), L 126, 1. beh.)

I både forhandlingerne i Folketinget og i lovens bemærkninger bliver starthjælpen primært omtalt som en ydelse rettet mod udlændinge. Ordførere fra oppositionen rejser under forhandlingerne spørgsmålet om, hvorfor der bliver indført en lav starthjælp primært rettet mod udlændinge og ikke blot en generelt lavere overførselsindkomst for alle arbejdsløse i Danmark, hvis formålet med ydelsen er at skabe økonomisk motivation for de arbejdsløse.⁷³ Ved at indføre en særlig regel om lave ydelser primært rettet mod udlændinge sender VK-regeringen og Dansk Folkeparti et signal om, at arbejdsløse udlændinge er anderledes end arbejdsløse i al almindelighed. De fremstår som nogen, der i særlig grad har behov for økonomisk motivation for at finde arbejde, hvor andre arbejdsløse tilsyneladende i højere grad forventes at ønske at finde arbejde, selvom det økonomiske incitament ikke er lige så stort.

Venstres og Konservatives forklaringer på, at starthjælpen primært retter sig mod udlændinge, er da også, at der knytter sig nogle særlige og andre problemer til denne gruppe end til gruppen af arbejdsløse danskere på kontanthjælp. Begrundelserne hviler blandt andet på opfattelsen af, at mange udlændinge ikke ønsker at arbejde, som nævnt ovenfor. Men generelle problemer med integration af etniske minoriteter i Danmark bliver også nævnt:

»Vort udgangspunkt er, at vi i dag har fået skabt et indvandrerproletariat, der har fået klientgjort vore indvandrere. Det er situationen i dag. Vi har en vældig høj arbejdsløshed, vi har en høj forsørgerbørde, vi har ghettodannelser, og vi har drengebånd.« (Flemming Oppfeldt (V), L 126, 2. beh.)

Indvandrere bliver kædet sammen med en række negative samfundsmæssige tendenser som arbejdsløshed, ghettoer og ungdomskriminalitet. Venstres ordfører fremstiller indførelsen af starthjælp som en løsning på

⁷² Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, L 126, 2. beh.

⁷³ Bl.a. Kamal Qureshi, SF, Jan Sjurson, KRF (nu Kristendemokraterne), L 126, 1. beh.



generelle samfundsproblemer. Det er således på den ene side indvandrernes manglende motivation og på den anden side statens manglende økonomiske tilskyndelse, der er en del af roden til problemer som ghettodannelser og kriminalitet.

Loven gælder for alle, men ...

VK-regeringen har udformet starthjælpen, så den efter sin ordlyd gælder for både udlændinge og danskere. Både i lovens bemærkninger og under Folketingets forhandlinger understreger regeringspartierne, at det ligger dem meget på sinde, at lovgivningen er i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder.⁷⁴ Med formuleringen af lovforslaget har VK-regeringen blandt andet søgt at imødegå en kritik af, at lovgivningen fører til diskrimination. En lignende lovgivning fra 1999 under SR-regeringen mødte kraftig kritik fra FN-systemet og fra danske organisationer og fagfolk. Høringsvar fra en række danske NGO'er og interesseorganisationer til lovforslaget fra 2002 er dog meget kritiske og beskylder starthjælpen for at være diskriminerende over for flygtninge og udlændinge, fordi det primært er disse grupper, der vil få frataget retten til fuld kontanthjælp.⁷⁵ I såvel lovens bemærkninger som i forhandlingerne i Folketinget søger regeringspartierne at svare igen på denne kritik.

På den ene side bliver loven primært diskuteret som et tiltag, der retter sig mod udlændinge. På den anden side bliver det også understreget, at det er en lov, der gælder for alle og dermed ikke diskriminerer. I lovens bemærkninger bliver forholdet til menneskerettighederne diskuteret, og det bliver fremført, at loven stiller alle lige. 'Lige for loven'-argumentationen går også igen i Folketingets forhandlinger:

»Denne lov gælder for alle. Alle får en 7-årig optjening, alle, der har været væk, har været i udlandet osv., får en 7-årig optjening. Der skelnes ikke, det gælder også danske statsborgere.« (Flemming Oppfeldt (V), L 126, 2. beh.)

'Lighed for loven'-argumentationen søger at imødegå en forventet – og også i høringsprocessen og under forhandlingerne udtrykt – anklage om, at loven er diskriminerende over for udlændinge:

⁷⁴ L 126, bemærkninger til loven, afsnit 4.

⁷⁵ www.ft.dk – høringsvar til L 126.

⁷⁶ L 126, bemærkninger til loven, s. 11

»Så loven, som det bliver fremsat her, er farveblind, er etnisk blind, er oprindelsesblind, men den er jo ikke helt blind. Den gør ikke nogen forskel på borgerne.« (Flemming Oppfeldt (V), L 126, 1. beh.)

Men selvom loven gælder både danskere og udlændinge, så fremhæver beskæftigelsesministeren, at de fleste danskere vil have nemmere ved at finde en anden løsning på deres arbejdsløshedsproblem end at modtage starthjælp:

»Et tredje spørgsmål, der har været oppe, er, at danskere, der opholder sig i udlandet, kan blive berørt af reglerne. Her vil jeg sige, at de fleste har mulighed for at forsikre sig mod arbejdsløshed, hvorved de kan undgå at komme på starthjælp i tilfælde af arbejdsløshed ved hjemkomsten. Hvad angår studerende vil de ofte modtage SU, mens de opholder sig i udlandet, og jeg kan ikke forstå, at det skulle være et problem, at de så skal have starthjælp, som svarer til SU'en, hvis de ikke kan finde noget at leve af, når de vender hjem og ikke kan finde et arbejde.« (Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen (V), L126, 2. beh.)

Dermed bliver det understreget, at loven gælder for alle, men at regeringen ikke forventer, at særligt mange danskere vil blive ramt af den. Dette kan også læses ud af beregninger af de økonomiske konsekvenser af lovforslaget. Langt størstedelen af den forventede besparelse ved at indføre starthjælpen er beregnet til at komme fra besparelser på ydelser til flygtninge de første 3 år (via nedsættelse af introduktionsydelsen) og så fra 2005 og frem, hvor disse flygtninge begynder at overgå til start-hjælp. Man forventer kun at spare få millioner kroner på danskere på starthjælp indtil da, mens besparelsen forventes at være på 680 millioner kroner i 2010, når start-hjælpen er fuldt indfasnet, og alle nyankomne udlændinge modtager ydelsen.⁷⁶

Dansk Folkeparti fremstiller omvendt forskelsbehandlingen mellem danskere og udlændinge som en af lovforslagets målsætninger:

»(...) Det er totalt urimeligt, at fremmede skal kunne komme rejsende til Danmark og så blive ligestillet med danske borgere. Det er helt afgørende, at der selvfølgelig er forskel på danske borgere og deres stilling i deres eget land og på fremmede, der kommer dertil. (...) Det er det, der skal ændres, og det lægger dette forslag faktisk op til.« (Søren Krarup (DF), L126, 1. beh.)



Dansk Folkeparti fremstiller uligheden eller diskriminationen mellem danskere og udlændinge som et mål i sig selv. Starthjælpen bliver i denne forståelse ikke knyttet sammen med integration af etniske minoriteter, men til en mere retfærdig ordning for danskere i kraft af, at de får en bedre position end udlændinge.

Udvikling i argumentationen

I 2007 er VK-regeringens dominerende argumenter knyttet til øget incitament til at arbejde og krav om selvforørgelse. Integrationsminister Rikke Hvilshøj siger således ved et samråd i Folketinget den 30. januar 2007:

»Formålet med starthjælp er ikke at skræmme nogen væk fra Danmark. Formålet er at løse det problem, at det tidligere ikke kunne betale sig at tage arbejde for personer med mindre uddannelse, ringere dansk kundskaber og/eller mindre produktivitet end den typiske arbejdssøgende. Det er et udgangspunkt, som mange nyankomne udlændinge står med i starten af deres nye liv i Danmark.« (Rikke Hvilshøj (V), åbent samråd om starthjælp, den 30. januar 2007)

Argumentationen om øget økonomisk incitament går igen i Venstre og Konservatives afvisning af et beslutningsforslag i april 2007, hvor oppositionen foreslår, at starthjælpen bliver afskaffet.⁷⁷ VK-regeringen fastholder argumentationen om, at starthjælpen skal 'sende et signal' til udlændinge om, at det bliver forventet, at de tager et arbejde. Den har forladt argumentationen om, at starthjælpen skal afskrække mennesker fra at komme til Danmark. Som vi har set, var dette dog et vægtigt argument for både Venstre og Konservative, da loven blev indført.

Opsummering

Starthjælpen er udformet som et led i VK-regeringens udlændingepolitik. Den bliver primært omtalt som en

ydelse rettet mod udlændinge i det danske samfund. Starthjælpen bliver tillagt en række forskellige betydninger. For det første bliver starthjælpen fremstillet som *afskrækkelse*, der skal afholde mennesker fra at søge til Danmark. For det andet bliver den fremstillet som et generelt *signal til udlændinge om, at man har pligter i det danske samfund* og ikke blot kan blive passivt forsørgt. For det tredje bliver starthjælpen fremstillet som en *motivationsfaktor* for den enkelte udlænding. Starthjælpen er bevidst rettet mod flygtninge og andre udlændinge i Danmark. Dette bliver fremstillet som nødvendigt af de partier (Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti), der støtter starthjælpen, fordi de mener, at der knytter sig nogle særlige problemer til denne gruppe. Mange udlændinge menes at være kommet til landet på grund af de sociale ydelser uden ønske om at ville arbejde. Kontanthjælpen har klientgjort udlændinge og gjort dem passive. Ifølge denne opfattelse bliver udlændinge som gruppe karakteriseret ved høj arbejdsløshed, kriminalitet og passiv forsørgelse med deraf følgende høje udgifter for det danske samfund.

Det følger af lovens bemærkninger og støttepartiernes udtalelser ved Folketingets forhandlinger, at starthjælpen er udformet med det formål at give udlændinge i Danmark en lavere ydelse og dermed forskelsbehandle dem i forhold til andre borgere. Uanset om starthjælpen bliver formuleret som et middel til at reducere antallet af udlændinge, lære udlændinge, at de har pligter i det danske samfund, eller motivere udlændinge økonomisk, så bygger det på et billede af, at udlændinge er mere problematiske for samfundet og mindre motiverede til at tage et arbejde end danskere i almindelighed. Der er derfor brug for særlige tiltag for at få denne gruppe i arbejde.

5 Starthjælp er diskrimination

Det er Amnesty Internationals opfattelse, at loven om starthjælp medfører, at udlændinge i Danmark bliver udsat for indirekte diskrimination, idet starthjælpen reelt langt overvejende bliver udbetalt til personer med anden etnisk baggrund end dansk. Dette er ikke en utilsigtet konsekvens. Lovens forarbejder og forhandlingerne om starthjælp i Folketinget viser, at hensigten med start-

hjælpen er, at den primært skal udbetales til udlændinge. At udlændinge med indførelse af starthjælpen er stillet ringere end flertallet i Danmark er således tilsigtet.

Diskrimination er et brud på menneskerettighederne, og den danske stat er forpligtet til at respektere retten til et liv uden diskrimination og sikre, at dansk lovgiv-

⁷⁷ B 140.



Diskrimination er et brud på menneskerettighederne, og den danske stat er forpligtet til at respektere retten til et liv uden diskrimination og sikre, at dansk lovgivning ikke diskriminerer. Amnesty International mener ikke, at den danske stat lever op til denne forpligtelse, idet starthjælpen resulterer i diskrimination.

INTERNATIONAL RET FORBYDER DISKRIMINATION

Menneskerettighedskonventionerne beskytter mod diskrimination på en række områder, herunder diskrimination på baggrund af race eller etnisk oprindelse, køn, religion eller tro, handicap, alder, seksuel orientering, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst eller anden stilling.⁷⁸ Opremsningen er ikke udtømmende i konventionerne, og diskriminationsforbuddet er blevet udvidet med tiden.⁷⁹

FN-konventioner

FNs Verdenserklæringen fra 1948 fastsætter i de allerførste artikler princippet om alles ret til ikke at blive udsat for diskrimination:

»Alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder.« (artikel 1)

»Enhver har krav på erklæringens rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art, f.eks. på grund af race, farve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social oprindelse, formueforhold, fødsel eller anden samfundsmæssig stilling.« (artikel 2)

Verdenserklæringen fra 1948 er det første internationale dokument, der formulerer de grundlæggende menneskerettigheder. Siden er der udviklet en række juridisk bindende menneskerettighedskonventioner i både FN og i Europarådet. Alle disse konventioner fremhæver, at rettighederne i konventionen gælder for alle og altså kan nydes uden forskelsbehandling.⁸⁰

FNs konvention om afskaffelse af racediskrimination forbyder diskrimination på baggrund af race, hudfarve, afstamning, national eller etnisk oprindelse og forpligter

staterne til at sikre ethvert menneske lighed for loven og lige adgang til rettigheder, herunder retten til sociale ydelser (art. 5 (e)). FNs Flygtningekonvention pålægger desuden staterne at sikre flygtninge samme adgang til sociale ydelser som landenes egne borgere:

»Med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal de kontraherende stater indrømme flygtninge, der lovligt bor indenfor deres område, samme behandling som deres egne statsborgere.« (FNs Flygtningekonvention, artikel 23)

Danmark har ratificeret en række konventioner, der forbyder diskrimination,⁸¹ og de danske myndigheder er derfor forpligtede til at overholde disse konventioners bestemmelser.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950 (EMRK) indeholder også et forbud mod diskrimination. Konventionens artikel 14 pålægger staterne at sikre, at de rettigheder, der er omfattet af konventionen, kommer til at gælde for alle:

»Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.« (EMRK artikel. 14)

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser og fortolkninger af konventionens bestemmelser har afgørende betydning for staternes lovgivning. Enkeltpersoner kan rette klager mod en stat til domstolen, hvis han eller hun mener at have fået krænket sine rettigheder. Domstolens afgørelse er retligt bindende for staten, der således er forpligtet til at følge domstolens påbud. Det betyder, at de danske myndigheder vil være retligt forpligtede til at efterleve en dom og ændre afgørelsen i den konkrete sag og samtidig ændre lovgivning eller praksis, hvis domstolen finder, at de er i strid med den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

⁷⁸ Se IMR 2005 for gennemgang af beskyttelse mod diskrimination på baggrund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder samt seksuel orientering og status i Danmark.

⁷⁹ Spørgsmålet om starthjælp handler om adgang til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Starthjælpen bliver i denne rapport analyseret i relation til det menneskeretlige forbud mod diskrimination, ikke i forhold til, om der herudover er tale om krænkelser af de sociale rettigheder, eksempelvis retten til sundhed, uddannelse etc. Rapporten er en del af Amnesty's kampagne mod diskrimination.

⁸⁰ FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder, art. 2 og art. 26 (1966), FNs konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, art. 2 (1966), Børnekonventionen, art. 3 (1989). FN har udviklet to konventioner, der tager udgangspunkt i forbuddet mod diskrimination: FNs konvention om bekæmpelse af alle former for diskrimination af kvinder (1979) og FNs konvention om bekæmpelse af alle former for racediskrimination (1965). FNs Flygtningekonvention (1951) forbyder desuden diskrimination af flygtninge.

⁸¹ Alle de nævnte konventioner i forrige fodnote er ratificeret af Danmark. Danmark har ikke ratificeret alle FNs konventioner, fx er FNs konvention angående migranternes rettigheder ikke ratificeret af Danmark.



Den Europæiske Menneskerettighedskonventions forbud mod diskrimination er accessorisk, det vil sige, at beskyttelsen mod diskrimination alene knytter sig til de rettigheder, der er direkte sikret i konventionen. For eksempel skal konventionens bestemmelser om retten til familieliv gælde for alle, og der må ikke ske forskelsbehandling af nogen personer i forhold til andre i nydelsen af denne ret. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter de politiske og civile rettigheder, men praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol viser, at diskriminationsforbuddet bliver fortolket så bredt, at også sociale rettigheder kan blive omfattet af beskyttelsen.⁸²

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har en særlig status i dansk lov. Konventionen blev nemlig inkorporeret i dansk lov i 1992.⁸³ Det betyder, at der bliver taget aktivt stilling til, om dansk lovgivning er i overensstemmelse med konventionen, og at konventionen bliver anvendt i danske retsafgørelser.

For at styrke beskyttelsen mod diskrimination vedtog Europarådet i 2000 'Tillægsprotokol 12' til den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Tillægsprotokollen indeholder et generelt forbud mod diskrimination, der således rækker ud over de rettigheder, konventionen sikrer. Tillægsprotokollen pålægger staterne at sikre, at enhver ret, der følger af lovgivningen, skal kunne nydes af alle uden, at de bliver udsat for diskrimination. Den forbyder desuden offentlige myndigheder og forvaltninger at diskriminere personer. Når staterne ratificerer tillægsprotokollen, betyder det, at staten skal sikre, at lovgivning og praksis er i overensstemmelse med protokollen. Samtidig vil det muliggøre, at personer vil kunne gå til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med klager over alle former for diskrimination, og at staten vil være forpligtet til at rette sig efter domstolens anvisninger. Danmark har hverken underskrevet eller ratificeret protokol 12.

STATEN MÅ IKKE DISKRIMINERE

Menneskerettighederne regulerer forholdet mellem staten og borgerne og indeholder nogle klare forpligtel-

ser for staten. Nedenfor beskrives de afledte principper af forbuddet mod diskrimination, som medfører, at den danske stat og den danske regering er forpligtet til at sikre, at den danske lovgivning og praksis ikke diskriminerer individer eller grupper i nydelsen af deres rettigheder på baggrund af etnicitet.

Lighed for loven

Princippet om lighed for loven er et grundlæggende retsprincip i såvel international som national ret. Lighed for loven betyder, at enhver skal være sikret den samme retfærdige behandling, når lovgivningen bliver forvaltet og håndhævet i administrative organer og ved domstolene. Af de internationale menneskerettighedsstandarder følger desuden et princip om lovens ligelige beskyttelse af alle, det vil sige, at lovgiver skal sikre, at lovgivningen medfører lige beskyttelse og ikke diskriminerer.⁸⁵ Dette princip er formuleret i FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder:

»Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.«
(FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 26)

Dette forbud mod diskrimination er et generelt forbud, der rækker ud over de i konventionen beskyttede rettigheder, og kan dermed også omfatte lovgivning om sociale ydelser som starthjælpen.⁸⁶ FNs Menneskerettighedskomité, der overvåger staternes overholdelse af konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, har præciseret fortolkningen af artikel 26:

»It prohibits discrimination in law or in fact in any field regulated and protected by public authorities. Article 26 is therefore concerned with the obligations imposed on States parties in regard to their legislation and the application thereof. Thus, when legisla- >

⁸² En indsigelse om starthjælpen diskriminerende virkninger kunne ske via en kobling mellem diskriminationsforbuddet i art. 14 og art. 1 i protokol 1. Denne protokol omhandler ejendomsretten, men er af domstolen blevet fortolket meget vidt, som gældende velfærdsydelse betalt enten som forsikring eller via skatten (jf. *Stec and others vs. UK* og *Koua Poirrez vs. France*). For diskussion heraf se Koch, *Ida* 2004a

⁸³ Ved lov nr. 285 af 29. april 1992, Gældende lov bekendtgørelse nr. 750 af 19.10.1998 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

⁸⁵ Koch, 2004b, s. 96-111. Heri anvendes de engelske termer 'Before the law' og 'Of the law', som her er oversat til 'Lighed for loven' og 'Lovens ligelige beskyttelse' efter den danske oversættelse af konventionsteksten.

⁸⁶ Artikel 26 bliver også fortolket som et forbud mod diskrimination i forhold til sociale rettigheder. Jf. en række sager hvor FN's Menneskerettighedskomité har taget stilling til spørgsmålet om diskrimination i forhold til sociale rettigheder, fx. *Danning vs. the Netherlands*, *Broeks vs. the Netherlands*, *Gueye et al. vs. France* i Koch, *Ida*, 2004b.



tion is adopted by a State party it must comply with the requirements of article 26 that its content should not be discriminatory.» (FNs Menneskerettighedskomité, General comment no. 18, pkt. 12)

Det fremgår, at staten for at overholde sin pligt til at respektere forbuddet mod diskrimination er forpligtet til at sikre, at lovgivningen ikke diskriminerer.

Forbud mod direkte og indirekte diskrimination

De internationale menneskerettighedskonventioner forbyder både direkte og indirekte diskrimination. Det betyder, at staten skal undgå, at lovgivningen medfører direkte såvel som indirekte diskrimination.

Ved *direkte diskrimination* forstås lovgivning og praksis, der forskelsbehandler mennesker med udtrykkelig henvisning til deres etniske baggrund, religion, køn eller andet. Eksempelvis hvis det etniske tilhørsforhold får betydning for, om den enkelte anvises en bolig af kommunen, eller hvis der bliver vedtaget lovgivning, der direkte henviser til etnicitet som udelukkelsesårsag for at nyde visse rettigheder. I den ekstreme ende finder man Sydafrikas apartheid-system, hvor den sorte del af befolkningen var udelukket fra skoler, arbejdspladser etc. på baggrund af lovgivningen.

Der er tale om *indirekte diskrimination*, hvis en lov, en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, som efter sin ordlyd er neutral, får den effekt, at bestemte personer eller grupper, der kan karakteriseres ved deres race eller etniske oprindelse, religion etc., bliver stillet ringere. Medmindre den pågældende praksis kan begrundes objektivt med et legitimt formål, og at midlerne til at opfylde formålet er hensigtsmæssige og nødvendige. Indirekte forskelsbehandling er forbudt i både menneskeretten, EU-retten⁸⁷ og dansk ret.⁸⁸ Forbuddet mod indirekte diskrimination kommer tydeligt til udtryk i FN's Racediskriminationskonvention,⁸⁹ som lægger vægt på den faktiske virkning af en forskelsbehandling. CERD-komiteen der overvåger og fortolker konventionen, har præciseret dette:

»In seeking to determine whether an action has an effect contrary to the Convention it will look to see whether that action has an unjustifiable disparate impact upon a group distinguished by race, colour, descent or national or ethnic origin.« (CERD: General Recommendation 14 (1993), s. 95)

Forbuddet mod indirekte diskrimination følger også af retspraksis ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolen lægger dog vægt på, at der er tale om 'et mønster', hvor også hensigten er at forskelsbehandle en bestemt gruppe.⁹⁰

Objektivt og rimeligt begrundet

International ret har fastslået, at det ikke nødvendigvis er ulovligt at forskelsbehandle, hvis staten har en objektiv og rimelig begrundelse.⁹¹ Dette skal blandt andet give staterne mulighed for at indføre positiv forskelsbehandling af bestemte grupper, hvis dette er nødvendigt for at give dem lige muligheder i forhold til resten af befolkningen. Desuden skal reglen give staterne et råderum til at forfølge legitime politiske mål. Dette kunne for eksempel være at kontrollere indvandring til landet. Her skal statens legitime mål om at begrænse indvandring til landet afvejes i forhold til de internationale forpligtelser til for eksempel at give flygtninge beskyttelse eller sikre retten til familieliv.

For at være lovlig skal forskelsbehandlingen forfølge et objektivt og legitimt formål, og der skal være et rimeligt forhold mellem forskelsbehandlingen og det mål, som man gerne vil opnå.⁹² Der skal således foretages en specifik vægtning af vigtigheden af det mål, staten gerne vil opnå, og alvoren af konsekvenserne af den forskelsbehandling, staten ønsker at legitimere. Hvis staten kan realisere målet uden at forskelsbehandle, vil forskelsbehandling ikke være acceptabel. Hvordan det skal afgøres, hvorvidt der er tale om ulovlig forskelsbehandling eller ej, er naturligvis et omstridt spørgsmål. Ifølge den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis skal der meget tungtvejende årsager til for at legitimere diskrimination på baggrund af race, etnicitet og national oprindelse.⁹³

⁸⁷ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000, om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

⁸⁸ Lov om etnisk ligebehandling.

⁸⁹ Artikel 1 (1) og 2 (1) c.

⁹⁰ Hugh Jordan vs. UK 4/5/2001, McKeer vs. UK 4/5/2001, Kelly and Others vs. UK 4/5/2001 og Shanaghan vs. UK 4/5/2001 i Arnardottir 2003, s. 79-84, IMR 2004, s. 109, 118.

⁹¹ FN's Menneskerettighedskomité, General Comment nr. 18, retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

⁹² I *the Belgian Linguistics Case* fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at "difference in treatment (...) must not only pursue a legitimate aim: Article 14 (der forbyder diskrimination) is likewise violated when it is clearly established that there is no reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realized." Dette princip anvendes ligeledes af FN's Menneskerettighedskomité ved klager efter artikel 26. Se fx. *Broeks vs. the Netherlands og Zwaan-de Vries vs. the Netherlands*.

⁹³ *East African Asians* ("a special importance should be attached to discrimination based on race"); igen understreget i *Cyprus vs. Turkey*, samt *Gaygusuz vs. Austria* ("very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of nationality as compatible with the Convention.") og *Koua Poirrez vs. France*. Se Arnardottir s. 146-147, IMR 2004, s. 110-111.



STATEN SKAL FJERNE DISKRIMINERENDE LOV

Lovgivning kan som beskrevet resultere i diskrimination, selvom den ikke direkte nævner etnicitet som afgørende for, om en person kan opnå en rettighed. Når en stat vedtager og gennemfører lovgivning, er myndighederne derfor forpligtet til at sikre, at retten til ikke at blive diskrimineret bliver overholdt. Staten skal altså holde øje med konsekvenser af forskellige tiltag, så den kan gribe ind, hvis en lov viser sig at resultere i diskrimination.⁹⁴

En række internationale menneskerettighedskomiteer⁹⁵ undersøger løbende situationen i de forskellige lande, herunder Danmark. I sine rapporter gennemgår komiteerne deres bekymringer og anbefalinger angående diskrimination. De påpeger blandt andet, når lovgivning fører til diskrimination, og staten derfor bør fjerne eller ændre loven. Gennem generelle anbefalinger og konklusioner samt afgørelser af enkelt-sager fastlægger komiteerne desuden fortolkningen af forbuddet mod diskrimination i menneskeretten. Deres udtalelser udgør dermed nogle centrale rettesnore for, hvordan stater skal agere for at overholde forbuddet mod diskrimination.

Menneskerettighedskomiteernes anbefalinger og afgørelser er bindende for de stater, der som Danmark har ratificeret konventionerne og de tillægsprotokoller, der giver komiteerne adgang til at undersøge forholdene og behandle individuelle sager mod staten. Men der er tale om anbefalinger, som staterne kan vælge at rette sig efter, ikke om domstolsafgørelser, som de er nødsaget til at efterleve. Komiteerne i både FN og Europarådet baserer deres arbejde på dialog med staterne og henstiller således til, at staterne bringer diskriminerende lovgivning og praksis til ophør. Staten afgør herefter, hvordan den vil reagere på kritikken, og om det skal føre til ændringer.

International kritik af starthjælpen

Allerede under høringsprocessen efter fremsættelsen af lovforslaget om starthjælp den 1. marts 2002 udtrykte FNs Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) kritik af den lave ydelse til flygtninge. UNHCR mente, at den lave starthjælp til flygtninge var i strid med FNs Flygtningekonvention.

Selvom starthjælpen i princippet retter sig imod flygtninge såvel som danske statsborgere, der ikke kan opfylde opholdskravet for kontanthjælp, mente UNHCR ikke, at der var tale om reel ligestilling mellem flygtninge og danske borgere. Flygtninge er ikke i en sammenlignelig situation med de berørte danske statsborgere. De har ikke samme baggrund i og kendskab til samfundet eller den samme sociale og familiemæssige tilknytning. De har heller ikke et sammenligneligt kendskab til sproget eller et økonomisk grundlag på lige fod med en hjemvendt dansker. UNHCR satte derfor spørgsmålstegn ved begrundelsen for og lovligheden af at fratage flygtninge ret til kontanthjælp og tildele dem starthjælp.⁹⁶

Starthjælpen er siden blevet udsat for kritik fra en række internationale organer.⁹⁷ Grundlæggende bliver starthjælpen kritiseret for at resultere i indirekte diskrimination og marginalisering. Selvom loven er udformet, så opholdskravet gælder for både danskere og udlændinge, betyder opholdskravet i praksis, at udlændinge bliver ramt langt hårdere. Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder, der overvåger staternes overholdelse af den Europæiske Socialpagt, kritiserede starthjælpen i 2004:

»Although the residence requirement in principle applies equally to Danish nationals and foreign nationals (except where applicable, EU/EEA nationals), the Committee considers that the requirement in practice restricts the access of foreign nationals to assistance to a much larger extent. It therefore amounts to indirect discrimination, which is not in conformity with the Charter.« (European Committee of Social Rights, conclusions Denmark 2004)

Komiteen fastholdt kritikken i sin seneste rapport om Danmark i 2006.

Den Europæiske menneskerettighedskommissær kritiserede ligeledes i 2004 starthjælpen for at føre til indirekte diskrimination og fattigdom, og denne kritik blev igen fremsat af den nye kommissær i juli 2007.⁹⁸

FNs Komité til Afskaffelse af Racediskrimination (CERD-komiteen) har også i sine rapporter om Danmark kritiseret starthjælpen for primært at ramme udlændinge og

⁹⁴ Ifølge FNs Konvention til bekæmpelse af racediskrimination, art. 2. FNs Menneskerettighedskomité understreger i General Comment nr. 18, at love, reguleringer og cirkulærer, der medfører diskrimination, skal ændres eller fjernes. ECRIs General Recommendation nr. 7 understreger staternes pligt til at analysere, om lovgivning og reguleringer er i overensstemmelse med princippet om retten til ikke at blive diskrimineret.

⁹⁵ For eksempel FNs Menneskerettighedskomité, FNs Racismekomité (CERD), FNs Kvindekomité (CEDAW), FNs Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder (CESCR), Europarådets menneskerettighedskommissærs rapporter, Den Europæiske Komité til bekæmpelse af Racisme og Intolerance (ECRI), Den Europæiske Socialkomité (ECSR).

⁹⁶ UNHCR's bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (ref.: 2001/7310-81).

⁹⁷ Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder 2004, 2006, ECRI 2005, CERD 2006, Europarådets menneskerettighedskommissær 2004 og 2007.

⁹⁸ Europarådets menneskerettighedskommissær 2004, 2007.



føre til social marginalisering. Komiteen har anmodet den danske regering om at sikre, at lovgivningen ikke presser nyligt ankomne udlændinge ud i fattigdom.⁹⁹ Samme kritik udtrykte Den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance (ECRI) i sin rapport om Danmark i 2005. Komiteen anbefalede den danske regering at sikre udlændinge samme adgang til socialhjælp som danskere.¹⁰⁰

AMNESTY: STARTHJÆLPEN DISKRIMINERER

Ifølge lovens bemærkninger har VK-regeringen været meget opmærksom på, at starthjælpen skulle være i overensstemmelse med de internationale menneskerettighedskonventioner. Ud fra formuleringerne i lovens bemærkninger kan det ses, at VK-regeringen har lært af den udbredte internationale kritik, som et lignende forslag fra SR-regeringen modtog i 1999. SR-regeringen følte sig siden nødsaget til at fjerne den lave ydelse for nyankomne. Blandt andet som følge af kritikken om, at loven var i strid med diskriminationsforbuddet i menneskeretten, men ikke mindst på baggrund af kritik fra kommunerne. I kraft af at starthjælpen således netop gælder for alle, der ikke har opholdt sig i 7 af de sidste 8 år i Danmark, argumenterer VK-regeringen for, at lovforslaget ikke er diskriminerende, og dermed ikke er et brud på menneskerettighederne. Samtidig understreger den, at begrundelsen for starthjælpen er at øge beskæftigelsen blandt personer på offentlig forsørgelse og styrke udlændinges integration på arbejdsmarkedet. Derfor mener VK-regeringen, at starthjælpen tjener et sagligt formål. Der henvises her til, at forskelsbehandling, der tjener et sagligt og objektivt formål, ikke er omfattet af forbuddet mod diskrimination.¹⁰¹

Den udbredte internationale kritik af starthjælpen som diskriminerende peger på, at de internationale organisationer, der overvåger om staterne lever op til deres menneskeretlige forpligtelser, ikke deler den danske regerings opfattelse af, at starthjælpen ikke diskriminerer.¹⁰² I fortolkningen af menneskeretten skal der som nævnt meget vægtige grunde til at tillade diskrimination på baggrund af etnicitet og nationalitet, blandt andet skal staten kunne godtgøre, at man ikke ville kunne opnå det samme resultat med andre midler, der ikke diskriminerer.¹⁰³

Amnesty International mener, at starthjælpen konsekvenser i form af fattigdom og diskrimination af udlændinge ikke kan siges at stå i et rimeligt forhold til lovens formål. Starthjælpen skaber fattige voksne og børn, og selv VK-regeringens egne analyser viser, at et flertal af starthjælpsmodtagerne ikke kommer i arbejde indenfor en rimelig årrække. I kraft af at starthjælpen skaber fattigdom og marginalisering af størstedelen af modtagerne, udgør den i høj grad en barriere for integration. Amnesty mener desuden, at integration af udlændinge på arbejdsmarkedet skal opnås med midler, der ikke resulterer i diskrimination.

Det er Amnesty Internationals opfattelse, at Danmark med lovgivningen om starthjælp ikke lever op til kravet om ikke-diskrimination. Det viser sig, at udlændinge er den gruppe, der oftest bliver udsat for den lave start-hjælp, hvilket også er hensigten med lovgivningen, som det blev udtrykt i lovens forarbejder og fra Folketingets talerstol. I praksis medfører lovgivningen altså, at denne gruppe bliver udsat for diskrimination.

6 Ord er ikke uskyldige – den svære udlændingedebat

Amnesty International har skildret, hvordan den danske regering og danske politikere har omtalt og beskrevet etniske minoriteter i Danmark under starthjælpsdebatterne i Folketinget. Der har vist sig et billede af, at etniske minoriteter bliver omtalt i generaliserende vendinger, der får dem til at fremstå i et negativt lys. De internationale konventioner forbyder diskrimination, og sta-

ten er forpligtet til at respektere dette forbud og fremme alle borgeres ret til lige værdighed. Politikere har derfor et særligt ansvar for at forhindre, at etniske minoriteter bliver omtalt på en måde, der kan skabe negative stereotyper, angst for bestemte befolkningsgrupper og i sidste ende mere diskrimination i samfundet.

⁹⁹ CERD 2006.

¹⁰⁰ ECRI 2005.

¹⁰¹ L 126, bemærkninger til loven s. 9.

¹⁰² Der har ikke været en domstolsafgørelse, der tager stilling til spørgsmålet om starthjælpen, hverken i Danmark eller internationalt (pr. 10/10/07). To starthjælpsmodtagere er blevet bevilget fri proces til at føre sag, hvor starthjælp hævdes at være i strid med lov om etnisk ligebehandling, der forbyder indirekte diskrimination i § 2, og i strid med Danmarks internationale forpligtelser til at overholde diskriminationsforbuddet (Aktindsigt i sager ved DRC og Advokat Sune Skadegaard Thorsen). Hvis sagsøgerne ikke får medhold ved de danske domstole, vil de kunne anlægge sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

¹⁰³ Dette følger blandt andet af praksis ved den Europæiske menneskerettighedsdomstol, se afsnit 'objektivt og rimeligt begrundet'.



STATEN SKAL BEKÆMPE NEGATIVE STEREOTYPER

Staten har ifølge internationale menneskerettighedsstandarder en generel pligt til at bekæmpe fordomme og stereotyper om mennesker baseret på race, hudfarve, etnicitet eller nationalitet.¹⁰⁴ Staten skal:

»Take resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile, on the basis of race, colour, descent, and national or ethnic origin, members of "non-citizen" population groups, especially by politicians, officials, educators and the media, on the Internet and other electronic communications networks and in society at large.« (CERD-komiteen, General Recommendation No.30.)

Som en del af statens forpligtelse til at respektere og overholde diskriminationsforbuddet hører, at statslige aktører ikke må opfordre andre til diskrimination eller fremme negative billeder af etniske minoriteter, der vil skade deres omdømme og dermed øge risikoen for, at der sker diskrimination i samfundet. Embedsmænd og politikere skal således være påpasselige med at anvende stereotyper og negative fremstillinger af minoriteter, asylansøgere etc.¹⁰⁵ Da FN i 2001 afholdt en verdenskonference mod racisme, racediskrimination, xenofobi og beslægtet intolerance i Durban i Sydafrika, blev politikernes særlige ansvar for at bekæmpe fordomme og fremmedangst fremhævet. Verdenskonferencen blev afsluttet med, at deltagerne, herunder Danmark, vedtog en erklæring og et handlingsprogram til bekæmpelse af racisme, der blandt andet:

*»Underlines the key role that politicians and political parties can play in combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and encourages political parties to take concrete steps to promote equality, solidarity and non-discrimination in society, inter alia by developing **voluntary codes of conduct** which include internal disciplinary measures for violations thereof, so their members refrain from public statements and actions that encourage or incite racism, racial discrimination, xenophobia, and related intolerance.«* (FNs Verdenskonference mod Racisme, Programme of Action, para. 115, forfatterens fremhævelse)¹⁰⁶

Politikere har ifølge erklæringen et særligt ansvar for ikke at udbrede negative stereotyper og fordomme. Samtidig bliver politikere og politiske partier opfordret til at skabe nogle frivillige etiske retningslinjer (codes of conduct), der kan sætte rammer op for, hvordan etniske minoriteter bliver omtalt.

Et forsøg på at etablere frivillige retningslinjer for politikere og politiske partier blev iværksat med det nu nedlagte European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia's 'Charter for europæiske partier for et ikke-racistisk samfund'.¹⁰⁷ Charteret opremser en række gode praksisser og principper, som europæiske partier kan underskrive og dermed forpligte sig til at efterleve. Disse praksisser omfatter blandt andet forsvar for menneskerettigheder og demokratiske principper samt afvisning af enhver form for racisme og diskrimination. De underskrivende partier lover desuden at undgå at fremme fordomme eller fjendskab mellem forskellige etniske grupper i samfundet og at behandle diskussioner om etniske minoriteter ansvarsfuldt og modarbejde stigmatisering.¹⁰⁸ Både FN's CERD-komité og Europarådets Komité mod Racisme og Intolerance har opfordret de europæiske stater til at udvikle frivillige retningslinjer for at imødegå racisme og diskrimination i samfundet.¹⁰⁹

Undersøgelser af udlændingedebatten i Danmark

Debatten om etniske minoriteter i Danmark er blevet belyst gennem en række undersøgelser.¹¹⁰ Disse undersøgelser peger på, at negative historier og generaliserende udsagn om etniske minoriteter og i særdeleshed muslimer dominerer medie billedet i Danmark og har gjort det i en længere årrække. Ifølge undersøgelserne har udtalelser til pressen fra politikere og ministre under såvel VK-regeringen som den tidligere Socialdemokratiske ledede regering været med til at skabe dette medie billede, og i særdeleshed har Dansk Folkeparti spillet en afgørende rolle.

Undersøgelser viser således, at negative fortællinger om kriminalitet, udnyttelse af velfærdssystemet, kvindeundertrykkelse osv. fylder meget i udlændingedebatten, og etniske minoriteter beskrives som radikalt anderledes end danskere og deres opførsel som uforenelig med danske værdier. Der er således ifølge flere undersøgelser

¹⁰⁴ FN's konvention om afskaffelse af racediskrimination, artikel 7. Se også UNESCO's Declaration on Race and Racial Prejudice, ECRI Generelle henstilling nr. 1.

¹⁰⁵ CERD-komiteen, General Recommendation No. 30, pkt. 12.

¹⁰⁶ FN's Menneskerettighedskommission gentog i 2004, at politikere har et særligt ansvar for at bekæmpe racisme, fremmedhad og intolerance, og anbefalede indførelse af frivillige etiske retningslinjer (voluntary codes of conduct) (Human Rights Resolution 2005/36, The Commission on Human Rights, para. 9).

¹⁰⁷ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2001.

¹⁰⁸ En række partier fra forskellige europæiske lande har underskrevet Charteret, men det synes aldrig at have fået særlig gennemslagskraft i Danmark. Omvendt har samtlige store partier i Storbritannien underskrevet charteret, og 'Codes of Conduct' for politikere er et anvendt værktøj i engelske partier. Møde med IMR den 21. maj 2007.



sket en udvikling i den offentlige debat og politiske diskussion i Danmark, der har sat 'udlændinge' i centrum, og der ses en tendens til, at problemer i det danske samfund bliver forklaret ud fra kulturelle forskelle.¹¹¹

En analyse af VK-regeringens initiativer og retorik på integrationsområdet fremfører blandt andet, at den har strammet lovgivningen ud fra en argumentation om, at indvandring af udlændinge er en trussel mod Danmark, og at integrationen er slået fejl som følge af mængden af udlændinge og udlændingenes manglende evne og vilje til at integrere sig i Danmark på grund af deres anderledes kultur.¹¹²

International kritik

En række internationale menneskerettighedsorganer har udtrykt bekymring over den danske udlændingebat.¹¹³ Europarådets forhenværende menneskerettighedskommissær Alvaro Gil-Robles udtrykte således bekymring over, at den offentlige diskussion om indvandring og udlændinge i Danmark var præget af dårlig omtale af etniske og religiøse minoriteter, og at visse politikere i Danmark udtrykte sig meget negativt om indvandrere og minoriteter. Han henviste til, at størstedelen af de personer, der i 2003 blev dømt efter den såkaldte 'racismeparagraf',¹¹⁴ der forbyder hadefulde og nedværdigende udtalelser om andre på baggrund af race, var medlemmer af Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet.¹¹⁵ Kommisæreren understregede, at politikere har et særligt ansvar for at sikre en debat, der giver et nuanceret billede af alle grupper i samfundet.¹¹⁶

Den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance (ECRI) rettede en skarp kritik mod det offentlige klima i sin tredje rapport om Danmark. Komiteen fremførte, at der er udviklet en »gennemgribende atmosfære af intolerance og fremmedhad over for flygtninge og asylansøgere, såvel som over for minoriteter i almindelighed og muslimer i særdeleshed. Denne atmosfære er først og fremmest skabt af medierne og politikerne.«¹¹⁷ ECRI opfordrede den danske regering til at give en mere afba-

lanceret fremstilling af problemer vedrørende etniske og religiøse mindretalsgrupper og deres rolle i samfundet.

Europarådets Ministerkomité vedtog i 2005 en resolution, der udtrykte bekymring over voksende intolerance over for minoriteter i Danmark blandt andet på den politiske arena. Komiteen fremførte, at den danske udlændinge- og integrationspolitik kunne være med til at skabe et fjendtligt klima mod etniske og religiøse grupper.¹¹⁸

Den Europæiske Organisation for Sikkerhed og Økonomi (OSCE) har desuden kritiseret Danmarks manglende beskyttelse af de muslimske mindretal. Den personlige repræsentant for bekæmpelse af intolerance og diskrimination mod muslimer, Ömur Orhun, fremførte i 2006, at det offentlige klima i Danmark er præget af negative udtalelser om minoriteter og i særlig grad om muslimer, blandt andet fra politikere.¹¹⁹

FNs CERD-komité kritiserede i 2006 danske politikeres negative ytringer om etniske minoriteter og har også behandlet en række individuelle klager fra personer, der har ment sig udsat for hadefulde ytringer fra danske politikere.¹²⁰ I 2002 fremhævede komiteen ligeledes, at danske politikeres negative ytringer kunne føre til øget diskrimination. Den anbefalede, at der bliver udviklet frivillige retningslinjer (codes of conduct) for politikere i Danmark, for derigennem at undgå at politikere offentligt kommer med udtalelser, der kan risikere at skabe større fremmedfjendtlighed, racisme og diskrimination:

»The Committee is aware of reports of an increase in hate speech in Denmark. While it acknowledges the need for balance between freedom of expression and measures to eradicate racist abuse and stereotyping, the Committee recommends that the State party carefully monitor such speech for possible violations (...) of the Convention. In this regard, the Committee invites the State party to take particular note of (...) the Durban Declaration and Pro- >

¹⁰⁹ ECRI Declaration on the use of racist, antisemitic and xenophobic elements in political discourse.

¹¹⁰ Hervik 2002, Valeur i Fenger-Grøn et al. 2003, Yilmaz 2006, Andreassen 2005, Stenum 2005, Tufte 2001.

¹¹¹ Hervik 2002, Valeur i Fenger-Grøn et al. 2003, Yilmaz 2006, Andreassen 2005, IMR 2005.

¹¹² Stenum 2005.

¹¹³ Europarådets menneskerettighedskommissær 2004, CERD 2002, 2006, ECRI 2005, OSCE 2006.

¹¹⁴ Straffelovens § 266 b forbyder truende, forhånende og nedværdigende udtalelser og propaganda overfor en gruppe personer på baggrund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering. Udtalelserne skal være offentlige eller fremsat med henblik på viderefremmede til flere mennesker. Straffen er op til 2 år. Ved straffens udmåling er det en særligt skærpene omstændighed, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed.

¹¹⁵ Europarådets menneskerettighedskommissær 2004, paragraf 31-32.

¹¹⁶ »In order to avoid greater social polarization it is important to stipulate public debate based on a detailed picture of the people from all sectors of society, and that politicians, opinionmakers, professional groups and other social commentators have a particular responsibility in this area.« Europarådets menneskerettighedskommissær 2004.

¹¹⁷ ECRI 2005, paragraf 104.

¹¹⁸ Europarådets Ministerkomité 2005, komiteen overvåger Europarådets Rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal.

¹¹⁹ OSCE 2006.

¹²⁰ Se fx Mohammed Gelle vs. Denmark (ang. Pia Kjærsgaards ytringer om somaliere), hvor komiteen giver klageren medhold i, at sagen burde være blevet prøvet ved en dansk domstol.



gramme of Action, respectively, which highlight the key role of politicians and political parties in combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Political parties are encouraged to take steps to promote solidarity, tolerance, respect and equality by developing voluntary codes of conduct so that their members refrain from public statements and actions that encourage or incite racial discrimination.» (Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Denmark, 21/05/2002, pkt. 10)¹²¹

De danske regeringspartier har indtil videre afvist kritikken af udlændingebatten.¹²²

YTRINGSFRIHEDENS PRIS?

Ofte bliver retten til ikke at blive udsat for diskrimination og i særdeleshed spørgsmålet om at blive udsat for nedværdigende tale og brug af negative stereotyper om mindretalsgrupper sat i modsætning til retten til frit at ytre sig, som om de er gensidigt udelukkende. Ytringsfriheden er en menneskerettighed og skal opretholdes og forsvares, men ytringsfriheden er ikke absolut. International ret forbyder hadefulde ytringer (hate speech) og pålægger staten at forbyde og retsforfølge dette som en forbrydelse.¹²³ Samtidig medfører det menneskeretlige forbud mod diskrimination, at særligt politikere er forpligtet til at sikre, at de i handling og tale fremmer tolerance og respekt for minoriteter og derfor afholder sig fra at anvende stereotyper og negative generaliseringer om udlændinge og danskere med anden etnisk baggrund.¹²⁴

I det danske retssystem bliver det ofte fremhævet, at politikere bør nyde en udvidet ytringsfrihed i politiske debatter.¹²⁵ På den anden side står FNs CERD-komité's vurdering af politikernes særlige ansvar for at undgå diskriminerende udsagn. En vurdering, der som beskrevet bliver bakket op af andre menneskeretlige erklæringer fra Europarådet og FN.¹²⁶

Amnesty International finder, at det er vigtigt, at staten og i særlig grad politikerne er bevidste om, at deres sprogbrug og de billeder og fortællinger, de skaber af og om etniske minoriteter, kan have stor betydning. Både for om denne gruppe føler sig diskrimineret, men også for omfanget af den faktiske diskrimination i samfundet, eftersom det negative indtryk af minoriteter, der bliver efterladt, kan skabe angst og skepsis over for medborgere med minoritetsbaggrund. Brug af negative stereotyper kan således føre til større diskrimination på arbejdsmarkedet, i butikskøen, i mødet med sagsbehandler eller sundhedspersonale – ja, i hverdagslivet generelt.¹²⁷ Der er undersøgelser, der peger på, at personer med anden etnisk baggrund føler sig uvelkomne og udelukkede af det danske samfund på grund af de mange negative ytringer og historier om udlændinge og etniske minoriteter i medierne.¹²⁸

Når Amnesty International opfordrer politikere til at undlade at anvende negative termer og fremme negative fordomme, skal det ikke stå i modsætning til ytringsfriheden. Det skal derimod øge politikernes opmærksomhed på, at de har et ansvar for, at deres ytringer ikke er med til at øge diskriminationen i samfundet. Den danske VK-regering har også selv understreget vigtigheden af *»en offentlig debat, der tager afsæt i et nuanceret billede af alle samfundets borgere,«* og politikernes særlige ansvar for at fremme en sådan debat.¹²⁹ Det er nemlig ikke ligegyldigt, hvordan vi taler til og om hinanden, hvis alle borgere i det danske samfund skal være lige i værdighed og rettigheder.

¹²¹ Der henvises i originalteksten til FNs konvention mod racediskrimination, art. 2 og 4 og til Durbanerklæringen og handlingsplan, paragraf 85 og 115 (se citat s. 27).

¹²² Dette ses i VK-regeringens svar på de kritiske internationale rapporter.

¹²³ FNs konvention mod racediskrimination art. 4 og 6.

¹²⁴ FNs konvention mod racediskrimination art. 2, CERD, General recommendation no. 30, Durbanerklæringen, paragraf 85 og 115.

¹²⁵ DRC 2006. Jf. desuden statsadvokat Karsten Hjorts afgørelse om ikke at retsforfølge politikere fra Dansk Folkeparti efter § 266b for udtalelser om muslimer og Islam, under henvisning til en særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om kontroversielle samfundsanliggender. Der henvises til en sådan formulering i en højesteretsdom (sagsnummer: U. 2000.2234H) mod Mogens Glistrup, der dog blev dømt (brev til sagsøger pr. 14. maj 2007).

¹²⁶ CERD Gelle vs. Denmark, CERD General recommendation no. 30, Durbanerklæringen, Europarådets menneskerettighedskommissærs rapport om Danmark 2004. Se starten af dette kapitel for uddybning.

¹²⁷ Jørgensen og Jørgensen 2007.

¹²⁸ Hervik 2002.

¹²⁹ Handlingsplan til fremme af ligebehandling og mangfoldighed og til bekæmpelse af racisme, Regeringen 2003. Handlingsplanen er lavet som opfølgning til FNs Verdenskonference i Durban i 2001.



7 Amnesty Internationals anbefalinger

AFSKAF STARTHJÆLP – LIGE RETTIGHEDER TIL ALLE

Amnesty anbefaler, at starthjælpen afskaffes. Både som introduktionsydelse for nyankomne flygtninge og andre udlændinge under introduktionsprogrammet de første tre år i Danmark og som den særlige optjeningsregel for kontanthjælp.

Starthjælp er diskriminerende, idet den i praksis primært rammer flygtninge og udlændinge. Som nyankomne til Danmark møder flygtninge og andre udlændinge barrierer i forhold til at komme ind på det danske arbejdsmarked blandt andet som følge af manglende danske sprogkunderskaber, manglende netværk, diskrimination på arbejdsmarkedet etc. Danmark har pligt til at overholde forbuddet mod diskrimination og bør derfor afskaffe starthjælpen og sætte en stopper for den diskrimination, som ydelsesdifferentieringen medfører.

Starthjælpen har desuden vist sig at medføre fattigdom og marginalisering, og Amnesty International er bekymret over, at disse konsekvenser kan udgøre en alvorlig hindring for integrationen af børn og voksne i det danske samfund.

SEKUNDÆRE ANBEFALINGER ANGÅENDE STARTHJÆLP

Hvis det viser sig umuligt at få gennemført en afskaffelse af starthjælpen på kort sigt, anbefaler Amnesty følgende tiltag for at mindske nogle af starthjælpens skadevirkninger:

> Sårbare flygtninge skal have højere ydelse

Amnesty anbefaler, at regeringen fjerner starthjælpen, fordi den i særlig grad rammer personer med helbredsproblemer. Som minimum bør personer med helbredsproblemer sikres bedre ved at modtage:

- a) Kontanthjælp under forrevalidering. For eksempel til torturofre, der skal i behandling for deres traumer, men som grundet ventelister ikke kan komme til.

- b) Almindelig revalideringsydelse til personer, der lever op til revalideringskravene og skal igennem et længere behandlings- og optræningsforløb, før de har mulighed for at komme ud på arbejdsmarkedet.
- c) Kontanthjælp til personer med så store fysiske og psykiske problemer, at de ikke kan arbejde og ikke er kvalificeret til et revalideringsforløb, men heller ikke er berettiget til pension.

Mange flygtninge, der kommer til Danmark, har fysiske og psykiske men efter tortur og andre overgreb. En undersøgelse lavet af CASA i 2006 viste, at 54% af de omfattede familier havde helbredsproblemer.¹³⁰ Som nyligt ankomne kommer de i særlig grad i klemme som følge af den lave starthjælp, eftersom de på grund af deres helbredsproblemer kan have svært ved at finde en plads på arbejdsmarkedet. Personer, der venter på behandling eller er under behandling for torturtraumer eller andre helbredsproblemer, bør således have en ydelse, der svarer til kontanthjælp (eller revalideringsydelse) for at få ro til den fysiske og psykiske genoptræning.

> Børnene skal støttes

Amnesty anbefaler, at regeringen fjerner starthjælpen for at sikre børnene ordentlige opvækstvilkår. Som minimum bør børnene gennem målrettede tilskud eller fripladsordninger sikres adgang til fritidsaktiviteter, så de ikke bliver udelukket fra fællesskabet i skoler og børneinstitutioner og isoleres fra det danske samfund.

Børnene lider under familiens fattigdom. Undersøgelser viser, at de er forhindret i at deltage i fritidsaktiviteter og sociale arrangementer på lige fod med andre børn. Det skaber isolation og er en barriere for, at børnene bliver integreret i det danske samfund.

> Beskæftigelseskrav for at få kontanthjælp skal fjernes

Amnesty anbefaler, at regeringen fjerner starthjælpen i stedet for at udvide den periode, hvor mennesker skal leve i fattigdom.

¹³⁰ CASA 2006: s. 9.



Med det nyligt indførte beskæftigelseskrav, hvor en person skal have 2½ års ordinært beskæftigelse de seneste 8 år for at gå fra den lave starthjælp til kontanthjælp, rammer man en gruppe sårbare personer, der trods mange år i Danmark endnu ikke har fundet fodfæste på arbejdsmarkedet. Som minimum bør dette beskæftigelseskrav fjernes, så personer ikke risikerer at blive fastlåst på starthjælp.

DE DANSKE POLITIKERE BØR INDFØRE FRIVILLIGE ETISKE RETNINGSLINJER FOR SPROGBRUG

Amnesty anbefaler, at de danske politikere udarbejder og vedtager et sæt frivillige etiske retningslinjer, der kan sætte rammerne for, hvordan politikere bør omtale mindretal i samfundet for ikke at skabe grobund for diskrimination.

Amnesty finder det bekymrende, at der i de seneste år har været en række undersøgelser, der peger på, at der i den offentlige debat i Danmark ofte og gentagende bliver fremsat negative opfattelser af udlændinge og etniske og religiøse minoriteter.¹³¹ En række internationale organisationer har desuden kritiseret den danske debat og herunder også politikeres negative rolle i den.¹³² Amnesty har i denne rapport analyseret politikeres udtalelser ved forhandlingerne om starthjælp i Folketinget. I den forbindelse giver det anledning til bekymring, at vi kan se en tendens til, at politikere beskriver etniske minoriteter som problemer for det danske samfund. Politikere har et særligt ansvar for at undgå at opfordre andre til diskrimination eller fremme negative billeder af etniske minoriteter, der vil skade deres omdømme og dermed øge risikoen for, at der sker diskrimination i samfundet. Politikere skal således være påpasselige med at anvende stereotyper og negative fremstillinger af minoriteter og asylansøgere.

DANMARK BØR UNDERSKRIVE OG RATIFICERE PROTOKOL 12 TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Amnesty anbefaler, at den danske regering underskriver og ratificerer tillægsprotokol 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention for at sikre en bedre beskyttelse mod diskrimination. Protokollen indeholder et generelt forbud mod diskrimination, der pålægger staterne at sikre, at enhver ret, der følger af lovgivningen, skal kunne nydes uden diskrimination.

ANBEFALINGERNE FRA MENNESKERETTIGHEDSKOMITEERNE SKAL EFTERFØLGES

Amnesty opfordrer den danske regering til at efterleve komiteernes anbefalinger for dermed at leve op til sin pligt til at sikre, at forbuddet mod diskrimination bliver respekteret, beskyttet og fremmet. Danmark har de seneste år modtaget kritik fra de komiteer, der inden for FN og Europarådet overvåger om medlemsstaterne overholder forbuddet mod diskrimination.¹³³ I mange tilfælde har den danske regering valgt at overhøre kritikken og fastholder sin egen fortolkning af, hvorvidt den danske lovgivning lever op til konventionerne.¹³⁴ Amnesty International finder det dybt problematisk, at den danske regering ikke tager den internationale kritik til efterretning og efterlever komiteernes anbefalinger. Når den danske stat ikke efterlever anbefalingerne, lever den ikke op til sin forpligtelse til at fjerne eller ændre lovgivning og praksis, der skaber diskrimination. Generelt mener Amnesty, at efterlevelse af anbefalingerne vil sikre, at det danske samfund i højere grad bliver baseret på respekt for menneskerettigheder, blandt andet ved at mindske diskrimination af etniske minoriteter.

¹³¹ Hervik 2002, Valeur i Fenger-Grøn et al. 2003, Yilmaz 2006, Andreassen 2005, Stenum 2005.

¹³² Europarådets menneskerettighedskommissær 2004, CERD 2002, 2006, ECRI 2005, OSCE 2006, Europarådets Ministerkomité 2005.

¹³³ For eksempel FNs Menneskerettighedskomite, FNs Racismekomité (CERD), FNs Kvindekomité (CEDAW), FN's Komité om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder (CESCR), Europarådets menneskerettighedskommissærs rapporter, Den Europæiske Komité til bekæmpelse af Racisme og Intolerance (ECRI), Den Europæiske Socialkomité (ECSR). Alle disse komiteer har kritiseret Danmark for at diskriminere eller rettet anbefalinger til dansk lovgivning. CERD, Europarådets menneskerettighedskommissærs rapporter, ECRI og ECSR har kritiseret starthjælp.

¹³⁴ Justesen, Pia i Fenger-Grøn, Qureshi og Seidenfaden 2003. Jf. desuden svar til Europarådets menneskerettighedskommissærs rapport om Danmark fra juli 2007, hvor VK-regeringen afviser at følge kommissærens anbefalinger. Andre eksempler er regeringens afvisning af ECRI's tredje rapport om Danmark i 2005 og CERD-rapporten i 2006. Efter den tidligere menneskerettighedskommissærs besøg i Danmark i 2004 ændrede regeringen dog familiesammenføringsreglerne for flygtninge, der dermed fik nemmere adgang til dispensation.



8 Litteraturliste

AAK: www.aak.dk

AF: www.af.dk

- Andersen, Agnete, Nielsen, Ruth og Precht, Kirsten (2005): *Ligestillingslovene*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andreassen, Rikke (2005): *The Mass Media's Construction of Gender, Race, Sexuality and Nationality. An Analysis of the Danish News Media's Communication about Visible Minorities 1971-2004*. Ph.d.-afhandling, Dept. of History, University of Toronto.
- Arbejdsdirektoratet (2005): *Introduktionsydelse på starthjælpsniveau og selvforsørgelse*. Notat.
- Arbejdsdirektoratet (2007): *Effekt af introduktionsydelse på starthjælpsniveau*. Notat, februar 2007.
- Arnardottir, Oddny Mjöll (2003): *Equality and Non-Discrimination under the European Convention on Human Rights*. Kluwer Law International.
- CASA (2004), Hansen, Finn Kenneth og Hansen, Henning: *Starthjælp og introduktionsydelse – Hvordan virker ydelserne?* CASA.
- CASA (2006), Blauenfeldt, Mette, Hansen, Henning og Johansen, Adam: *Flygtninge på starthjælp*. CASA's Forlag.
- Dahl, Karen Margrethe og Jacobsen, Vibeke (2005): *Køn, etnicitet og barrierer for integration*. SFI 05:01.
- Dansk Flygtningehjælp (2006): *Adgang til beskæftigelse og hjælp til at komme i arbejde*. Notat, 22. marts 2006.
- Dansk Flygtningehjælp (2007): *Starthjælpen virker ikke på 2 ud af 3*. I tidsskriftet Artikel 1a, nr. 2.
- Dansk Statistik (2005, 2006, 2007): *Statistiske efterretninger: Sociale forhold, Sundhed og Retsvæsen*.
- Det Økonomiske Råd (2006): *Fattigdom i Danmark*. Kapitel II, december 2006.
- Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (2006): *Comments from DACoRD to CERD, about the Danish Government official report*. DRC
- Ejrnæs, Morten (2003): *Starthjælp. Andenrangsborgere fra begyndelsen*. I Fenger-Grøn et al. (2003): *Når du strammer garnet – et opgør med mobning af mindretal og ansvarsløs asylpolitik*. Aarhus Universitetsforlag.
- Ejrnæs, Morten (2004): *Flygtninge og indvandreres forsørgelsesydelse – en eksemplarisk case*. I Koch, Ida og Thelle, Hatla (red) (2004): *Sociale Menneskerettigheder*. Akademisk Forlag.
- Espersen, Laila Dreyer (2006): *Opvækst med afsavn*. SFI og Red Barnet, maj 2006.
- Fenger-Grøn, Carsten, Qureshi, Kamal og Seidenfaden, Thøger (red) (2003): *Når du strammer garnet – et opgør med mobning af mindretal og ansvarsløs asylpolitik*. Aarhus Universitetsforlag.
- Hansen, Gitte og Pilehave, Claus (2006): *Er du ikke lidt solbrændt! Kampen for at arbejde*. Akaprint.
- Hansen, Niels-Erik (2003): *Diskrimination på arbejdsmarkedet: En tragikomisk historie* i Fenger-Grøn et al. (2003): *Når du strammer garnet – et opgør med mobning af mindretal og ansvarsløs asylpolitik*. Aarhus Universitetsforlag.
- Hervik, Peter (2002): *Mediernes muslimer – En antropologisk undersøgelse af mediernes dækning af religion i Danmark*. Nævnet for etnisk ligestilling.
- Hjarnø, Jan og Jensen, Torben (1997): *Diskrimineringen af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning*. Sydjysk Universitetsforlag.
- Institut for Konjunktur-Analyse (IFKA) (2007): *Rapport om nydanskere og mangfoldighed på arbejdsmarkedet*. For Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, februar 2007.
- Indenrigsministeriet (1999): *Rapport om resultaterne af Indenrigsministeriets sagsbaserede evaluering af integrationsloven*, december 1999.
- Institut for Menneskerettigheder (2004): *Ægtefællesammenføring i Danmark*. Udredning nr. 1, IMR.
- Institut for menneskerettigheder (2005): *Ligebehandling – Status og fremtidsperspektiver*, Udredning nr. 2, IMR.
- Institut for menneskerettigheder (2006a): *Menneskeret i Danmark – Status 2006*, IMR.
- Institut for menneskerettigheder (2006b): *Supplementary Report to Denmark's Sixteenth and Seventeenth Periodical Report to the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*. IMR, juni 2006.
- Integrationsministeriet/Beskæftigelsesministeriet (2005): *Af rapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkning af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp*, april 2005.
- Justesen, Pia (2003a): *Racisme og diskrimination – Danmark og menneskerettighederne*. Akademisk Forlag A/S.
- Justesen, Pia (2003b): *International kritik – Den nationale arrogance*. I Fenger-Grøn et al. (2003): *Når du strammer garnet – et opgør med mobning af mindretal og ansvarsløs asylpolitik*. Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgensen, Peter Schultz og Jørgensen, Ellen Schultz (2007): *Den fordomsfulde rutsjebane*. I Kuschel, Rolf og Zand, Faezeh (2007): *Fordomme og Stereotyper*. Frydenlund.
- Ketscher, Kirsten (2004): *Socialret : almindelige principper : retssikkerhed og administration : grundværdier*. 2. udgave, 2. oplag. Thomson – GadJura.



- Koch, Ida Elisabeth (2004a): *Starthjælpen og den europæiske menneskeret*. Lov og Ret, nr. 5.
- Koch, Ida Elisabeth (2004b): *Beskyttelse mod diskrimination*. I Koch, Ida, Røberg, Kristine, Schaumburg-Müller, Sten og Vedsted Hansen, Jens (2004): *Menneskerettigheder og magtfordeling – Domstolskontrol med politiske prioriteringer*. Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag.
- Koch, Ida Elisabeth (2004c): *Internationale sociale menneskerettigheder i dansk ret*. I Koch, Ida og Thelle, Hatla (red) (2004): *Sociale Menneskerettigheder*. Akademisk Forlag.
- Kuschel, Rolf og Zand, Faezeh (2007): *Fordomme og Stereotyper*. Frydenlund.
- Montgomery, Edith og Foldspang, Anders (2005): *Predictors of the Authorities' Decision to Grant Asylum in Denmark*. Journal of Refugee Studies, Vol. 18, no. 4.
- Regeringen (2002): *En ny udlændingepolitik*. D. 17. januar 2002.
- Regeringen (2003): *Handlingsplan til fremme af ligebehandling og mangfoldighed og til bekæmpelse af racisme*, november 2003.
- Rockwoolfonden (2007): *Nyt fra Rockwoolfondens Forskningsenhed*, april 2007.
- Rosholm, Michael og Vejlin, Rune (2006): *Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants; Does Starthelp Help You Start?* Discussion paper, www.iza.org
- Rosholm, Michael (2007): *Får starthjælpen flere i arbejde?* Kronik i Jyllandsposten 03.04.07.
- SFI (2006): *Virksomheders sociale engagement - Årbog 2006*. Socialforskningsinstituttet 07:06.
- Stenum, Helle (2005): *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue – Denmark*, The Migration Policy Group, Brussels/Copenhagen September 2005.
- Tranæs, Torben, Schultz-Nielsen, Marie Louise og Huynh, Duy (2007): *Employment Effects of Reducing Welfare to Refugees*. Rockwoolfondens Forskningsenhed, Study Paper no. 15, d. 18. april 2007.
- Tranæs, Torben (2007b): *Motivation. Starthjælpen får flere i arbejde*. Analyse i Politiken d. 18. april 2007.
- Tufte, Thomas (2001): *Medierne og de etniske minoriteter i Danmark*. MedieKultur nr. 32, september 2001.
- Tufte, Thomas (2001): *Minority Youth, Media Uses and Identity Struggle – The Role of the media in Production of Locality*. I Ross, K (ed) Black Marks (2001): *Research Studies with Minority Ethnic Audiences*, Ashgate. Aldershot.
- Valeur, Erik (2003): *Eliten og Spørgelsesfolket*. I Fenger-Grøn et al. (2003): *Når du strammer garnet – et opgør med mobning af mindretal og ansvarsløs asylpolitik*. Aarhus Universitetsforlag.
- Yilmaz, Ferruh (2006): *Ethnicized Ontologies: from foreign WORKER to MUSLIM immigrant*. Department of Communication, University of California, San Diego.

LOVGIVNING

- Lov om aktiv socialpolitik, LBK nr. 1009 af 24/10/2005.
- Integrationsloven, LBK nr. 902 af 31/07/2006.
- Udlændingeloven, LBK nr. 1044 af 06/08/2007.
- Lov om social pension, LBK nr. 484 af 29/05/2007.
- Lov om etnisk ligebehandling, LBK nr. 31 af 12/01/2005.
- Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, LBK nr. 750 af 19/10/1998.
- Straffeloven, LBK nr. 1000 af 05/10/2006.
- Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000. Om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.
- L 60, 1998: Forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven). Vedtaget ved lov nr. 474 af 1. juli 1998.
- L 148, 1999: Forslag til lov om ændring af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven). (Ændring af reglerne om introduktionsydelse, hjælp i særlige tilfælde m.v.). Vedtaget ved lov nr. 57 af 25. Januar 2000.
- L 126, 2002: Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven. (Ændring af reglerne om ret til kontanthjælp, introduktionsydelse m.v.). Vedtaget ved lov nr. 361 af 6. juni 2002.
- L 152, 2002: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love. (Afskaffelse af de



facto-flygtningebegrebet, effektivisering af asylsagsbehandlingen, skærpede betingelser for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse og stramning af betingelserne for familiesammenføring m.v.). Vedtaget ved lov nr. 365 af 6. juni 2002.
L 93, 2006: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik. Vedtaget ved lov 379 af 25. april 2007.

B 140, 2007: Forslag til folketingsbeslutning om afskaffelse af starthjælpen og forhøjelse af introduktionsydelsen til kontanthjælpsniveau. Fremsat den 30. marts 2007 af RV, S, SF og EL.

Åbent samråd om starthjælp den 30. januar 2007: Åbent samråd med integrationsministeren om samrådspørgsmål L (om introduktionsydelse/starthjælp). Spørger: Jørgen Arbo-Bæhr (EL)

MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONER

FNs konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966).

FNs konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (1966).

Børnekonventionen (1989).

FNs konvention om bekæmpelse af alle former for diskrimination af kvinder (1979).

FNs konvention om bekæmpelse af alle former for racediskrimination (1965).

FNs Flygtningekonvention (1951).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950).

Europarådets Rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal (1995).

MENNESKERETTIGHEDSERKLÆRINGER

FNs Menneskerettighedskomite, General Comment No. 18: *Non-discrimination*. FN, den 10. november 1989.

FNs CERD-komite, General Recommendation No. 14: *Definition of discrimination (Art. 1, par.1)*. FN, den 22. marts 1993.

FNs CERD-komite, General Recommendation No.30: *Discrimination Against Non Citizens*. FN, den 1. oktober 2004.

ECRI, Generelle henstilling nr. 1: *Bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance*. Europarådet, oktober 1996.

ECRI, Generelle henstilling nr. 7: *Om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination*. Europarådet, den 13. december 2002.

ECRI, *Declaration on the use of racist, antisemitic and xenophobic elements in political discourse*. Europarådet, den 17. marts 2005.

FNs Verdenskonference mod Racisme (2001): *Durbanerklæringen og Programme of Action*,
<http://www.unhchr.ch/pdf/Durban.pdf>

The Commission on Human Rights: *Human Rights Resolution 2005/36*.

European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (2001): *Charter of European Parties For a Non-Racist Society*,
http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=3ef0500f9e0c5&contentid=3ef0568924fa5

UNESCO: *Declaration on Race and Racial Prejudice*. The General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 20. session, den 27. november 1978.

UDTALELSER OM DANMARK

Den Europæiske Komité til bekæmpelse af Racisme og Intolerance (ECRI) (2005): Tredje rapport om Danmark.
Vedtaget 16. december 2005, CRI(2006)18, Danish Version.

Den Europæiske Socialkomité (ECSR) (2004): European Committee of Social Rights, conclusions Denmark.

Den Europæiske Socialkomité (ECSR) (2006): European Committee of Social Rights, conclusions XVIII-1 (Denmark).

Europarådets menneskerettighedskommissær, Alvaro Gil-Robles (2004): Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human rights on his visit to Denmark 13th to 16th April 2004, juli 2004 (CommDH(2004)12).

Europarådets menneskerettighedskommissær, Thomas Hammarberg (2007): Memorandum to the Danish Government, Council of Europe, July 2007 (CommDH(2007)11).

Europarådets Ministerkomité (2005): Resolution ResCMN(2005)9 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Committee of Ministers, 14. december 2005.



FNs komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR) 2004: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Denmark. 14/12/2004. E/C.12/1/Add.102.

FNs Kvindekomité (CEDAW) 2006: Concluding comments: Denmark. 25/08/2006. CEDAW/C/DEN/CO/6.

FNs Menneskerettighedskomité 2000: Concluding Observations of the Human Rights Committee: Denmark. 31/10/2000. CCPR/CO/70/DNK (Concluding Observations/Comments).

FNs Racismekomité (CERD) 2002: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Denmark. 21/05/2002.

FNs Racismekomité (CERD) 2006: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Denmark. 19/10/2006 CERD/C/DEN/CO/17.

OSCE 2006: Report to the Chairman-in Office of the OSCE on the Country Visit to Denmark, Ambassador Ömür Orhun, Personal Representative of the Chairman-in Office of the OSCE on Combating Intolerance and Discrimination against Muslims. 29.-31. maj 2006.

UNHCRs bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven med flere love (ref.: 2001/7310-81).

Regeringens svar på ECRIs tredje rapport om Danmark, 2006.

Regeringens svar på CERD rapporten, 2006.

Regeringens svar på Europarådets menneskerettighedskommissærs rapport om Danmark, 2007.

DOMME

FN's Menneskerettighedskomité

Broeks vs. the Netherlands, 172/1984, 9. april 1987.

Zwaan-de Vries vs. the Netherlands, 182/1984, 9. april 1987.

Gueye et al. vs. France, 196/1985, 1989.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

East African Asians vs. UK 14/12/1973.

Gaygusuz vs. Austria, 23 EHRR 365, (1996).

Koua Poirrez vs. France, 30/9/2003.

Belgian Linguistics Case (No. 2), 1 EHRR 252, (1968).

Hugh Jordan vs. UK 4/5/2001.

McKeer vs. UK 4/5/2001.

Kelly and others vs. UK 4/5/2001.

Shanaghan vs. UK 4/5/2001.

Stec and others vs. UK, Admissibility decision of 6 July 2005.

FN's CERD-komité

Mohammed Gelle vs. Denmark, Communication No 34/2004: Denmark. 15/03/2006. CERD/C/68/D/34/2004.

Dansk ret:

Brev til sagsøger pr. 14. maj 2007, <http://www.humanisme.dk/vi-anmelder/statsadvokat1.php>

Højesteretsdom (Sagsnummer: U.2000.2234H) mod Mogens Glistrup, d. 23. august 2000.

MØDER/INTERVIEWS ETC.

Møde med Bente Midtgaard, Rehabiliterings- og Forskningscenteret for Torturofre (RCT), 21. juni 2007.

Møde med Bente Bondebjerg og Mette Blauenfeldt, Dansk Flygtningehjælp (DFH), 22. maj 2007.

Møde med Birgitte Kofod Olsen og Mandana Zarrehparvar, Institut for menneskerettigheder (IMR), 21. maj 2007.

Møde med Niels-Erik Hansen, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC), 23. maj 2007.

Interview med starthjælpsmodtager, Far til 3 børn.

Aktindsigt i sager ved DRC og Advokat Sune Skadegaard Thorsen.

Korrespondance med Simon Thorbek, Den Sociale Højskole.

Statistik fra Arbejdsmarkedsdirektoratet, mail til Amnesty International pr. 25. juni 2007.