

Udkast til Københavns Kommunes "Handleplan mod racisme, etnisk diskrimination og hadforbrydelser"

Forord

København er en mangfoldig metropol. Her bor mere end 180 forskellige nationaliteter, som dagligt bidrager til byens puls. Vi er ikke ens, men vi har lige rettigheder. Og ingen skal forskelsbehandles for at være den, man er. De grundlæggende værdier om personlig frihed og frihedsrettigheder gælder for enhver og skal respekteres af alle – over for alle. Det er fundamentet for samhørighed i vores by.

Vi skal vedligeholde og udvikle København som en åben by med plads til forskellighed.

Racisme, diskrimination og hadforbrydelser er en stopklods for den enkelte københavners deltagelse i samfundet. Hvad enten racisme, diskrimination eller hadforbrydelser finder sted i arbejdslivet, på boligmarkedet, i nattelivet eller et helt andet sted kan det have voldsomme konsekvenser. Særligt for det enkelte offer, men også som en udfordring for fællesskabet, fordi racisme, diskrimination og hadforbrydelser undergraver sammenhængskraften og modvirker integration.

En enstemmig Borgerrepræsentation har besluttet, at København skal have en ny handleplan mod racisme, diskrimination og hadforbrydelser. Der er ikke noget, der tyder på, at problemet er større i København end i andre byer. Men det forpligter at være Danmarks hovedstad. Og som landets største kommune tager vi opgaven på os. Racisme, diskrimination og hadforbrydelser hører ikke hjemme i vores by, og derfor sætter vi markant ind. Der stilles klare krav til indvandrere og efterkommere, som bosætter sig i København. Samtidig skal vi som by stille krav til os selv. Byens fællesskab skal være åbent for alle på tværs af etnicitet, kultur og religion.

Grundtvig skrev, at der skal være frihed for såvel Loke som Thor. Nærværende handleplan skal medvirke til, at der er lige muligheder for såvel Lars som Tarek, Lone såvel som Tuba. Det gælder i fritidslivet, på vores skoler og uddannelsesinstitutioner, på vores arbejdsmarked, på lejeboligmarkedet og i alle dele af byens offentlige liv.

Indledning

Handleplanen er udarbejdet efter Borgerrepræsentationens vedtagelse af et medlemsforslag den 16. december 2021. Den er udarbejdet af en referencegruppe bestående af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (koordinator), Kultur- og Fritidsforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen samt Økonomiforvaltningen. De nævnte forvaltninger har ansvar for handleplanens initiativer og mål på eget ressort.

Handleplanen er udviklet med markante bidrag fra det københavnske civilsamfund. Herfra har følgende organisationer deltaget i en følgegruppe:

1. Afro Danish Collective
2. Als Research
3. Center for Muslimers Rettigheder i Danmark (CEDA)
4. Danmarks Restauranter og Caf er
5. Dansk Folkeoplysnings Samråd
6. Danske Kirkers R d (herunder Religion & Samfund samt Folkekirkens Migrantsamarbejde)
7. Det Jødiske Samfund
8. DFUNK - Dansk Flygtningehjælp Ungdom
9. Din Offentlige Transport (DOT)
10. Fagligt Selskab for Tv rkulturel Sygepleje
11. FH-Hovedstaden
12. FN-forbundets København kreds
13. Foreningen Lige Adgang
14. HORESTA
15. ICC Greenland
16. Ilisimasavut
17. Institut for Menneskerettigheder
18. Københavns Politi
19. LGBT Asylum
20. Mellempfolkeligt Samvirke
21. Mino Danmark
22. Retspolitisk Forening
23. Psykologfagligt Netværk imod Diskrimination
24. Sabaah
25. SOS Racisme Danmark
26. Ungeråd KBH

Endelig skal det nævnes, at yderligere bidrag til udvikling af handleplanen er modtaget i forbindelse med en offentlig høring samt et åbent borgermøde tidligt i processen.

Tak til alle, der har bidrag i udviklingsfasen, og tak til alle, der også fremadrettet bidrager til, at København er en by, hvor racisme, diskrimination og hadforbrydelser bekæmpes og hvor etnisk ligebehandling er et grundvilkår.

Målgruppe, fokusområder og tidsramme

Det er politisk besluttet, at handleplanen adresserer racisme samt diskrimination og hadforbrydelser på baggrund af etnicitet, race, hudfarve, religion og tro.

Det er endvidere besluttet, at handleplanen skal dække områderne arbejdsmarkedet, boligmarkedet, foreningslivet, uddannelsessektoren og det offentlige rum (primært forstået som nattelivet og offentlig transport).

Endelig er det besluttet, at handleplanen gælder for en fireårig periode i 2023-2026. Handleplanen er et dynamisk dokument, som indeholder en række prioriterede initiativer og samtidig løbende kan blive opdateret og udbygget, såfremt der er politisk flertal for det. En status for handleplanen vil årligt blive behandlet i referencegruppens fagudvalg og efterfølgende blive forelagt for Borgerrepræsentationen. I forbindelse med den årlige status kan udvalgene foreslå nye initiativer, som kan indgå i handleplanen. Der kan være tale om eksisterende initiativer af relevans for handleplanen eller forslag til nye initiativer, som kan prioriteres i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger.

Udvalgte

Begrebsafklaring med afsæt i dansk og international ret

Hvordan defineres racisme, diskrimination og hadforbrydelser?

Handleplanens definition af diskrimination tager afsæt i dansk og international ret. I ligebehandlingslovgivningen defineres diskrimination som "Direkte eller indirekte usaglig forskelsbehandling, som medfører, at en person får en ringere behandling end andre i tilsvarende situationer" (Lov om etnisk ligebehandling §2, stk. 2).

Ligebehandlingslovgivningen suppleres af straffeloven. Begrebet "hadforbrydelser" indgår ikke eksplicit i straffeloven, men er en samlet betegnelse for en række forskellige forbrydelser, ofte vold, motiveret af fordomme og had til offeret på grund af (formodninger) om offerets tilhørsforhold til en bestemt gruppe, f.eks. offerets etnicitet eller religion (Institut for Menneskerettigheder 2011, side 19). Begrebet knytter sig primært til straffelovens §81 (om straffeskærpelse på baggrund af hadmotiv) og § 266b om truende eller nedværdigende udtalelser mv. (ofte kaldet "racismeparagraffen").

Hvem er beskyttet mod racisme, diskrimination og hadforbrydelser?

Det følger af dansk lovgivning, at beskyttelsen mod racisme, etnisk diskrimination og hadforbrydelser gælder *alle* personer forstået på den måde, at det er uden betydning, om den person, der forskelsbehandles, tilhører en etnisk minoritetsgruppe eller en etnisk majoritetsgruppe (Christoffersen: 2009 s.19). Af straffelovens §81 fremgår det, at det er en straffeskærpende omstændighed, hvis en gerning har baggrund i andres "etniske oprindelse eller tro", mens det af §266 b fremgår, at forhånelser eller nedværdigelser på baggrund af bl.a. race, hudfarve, national el. etnisk oprindelse straffes med bøde eller fængsel i op til 2 år.

Hvilke love danner grundlag for forbud mod racisme, diskrimination og hadforbrydelser?

Retten til ligebehandling er sikret gennem Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og en række forskellige love, som yder beskyttelse mod diskrimination og hadforbrydelser i forskellige sammenhænge.

Overordnet kan der skelnes mellem forbud mod diskrimination inden for og uden for arbejdsmarkedet.

I Danmark er der i lovgivningen beskyttelse mod diskrimination på arbejdsmarkedet uanset køn, race, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse.

Uden for arbejdsmarkedet gælder et generelt forbud mod forskelsbehandling på enkelte kriterier, herunder race og etnisk oprindelse. Inden for erhvervmæssig eller almennyttig virksomhed gælder endvidere et strafpålagt forbud mod forskelsbehandling på grund af hudfarve, national oprindelse, tro og seksuel orientering i forbindelse med betjening og adgang til steder, der er åbne for almenheden.

Det retlige grundlag:

- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 14)

- FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD)
- Grundloven (§ 70)
- Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (forskelsbehandlingsloven)
- Lov om etnisk ligebehandling
- Racediskriminationsloven
- Straffeloven (§81 og § 266b)
- Hotel- og Restaurationsloven
- Arbejdsmiljøloven

Udvalgte

Konkrete fokusområder

Arbejdsmarkedet

Diskrimination på arbejdsmarkedet er ulovligt – det gælder i alle led af ansættelsesprocessen både i forbindelse med jobannoncer, jobsamtaler og under ansættelser. Alligevel har flere undersøgelser dokumenteret, at der er udfordringer med diskrimination på arbejdsmarkedet. Udfordringerne spænder bredt. Der kan være københavnere, som bærer tørklæde eller har et mellemøstligt eller afrikansk navn, som oplever, at de skal sende langt flere jobansøgninger end deres venner med dansk oprindelse for at blive inviteret til en jobsamtale. Der kan også være unge, som oplever, at deres baggrund står i vejen for at få foden inden for på en praktikplads. Og endelig er der eksempler på, at københavnere med minoritetsbaggrund har vanskeligere ved at opnå den placering i stillingshierarkiet, som deres kvalifikationer og anciennitet ellers lægger op til.

Diskrimination på arbejdsmarkedet er en markant barriere for en vellykket integration. Det er afgørende, at de københavnske arbejdspladser er åbne og inkluderende over for nye medarbejdere uanset herkomst. Københavnerne skal ansættes og udvikles på baggrund af deres kvalifikationer. Ikke på baggrund af deres navn, etnicitet eller tro.

Københavns Kommune vil gå foran, når det drejer sig om at være en mangfoldig arbejdsplads. Mangfoldighed blandt medarbejderne og en bred vifte af kompetencer og erfaringer giver bedre forudsætninger for at levere god service til borgere og virksomheder. Københavns Kommune er Danmarks største arbejdsplads. Det forpligter. Også i kommunens jobfunktioner er det en stor fordel, at sammensætningen af medarbejdere afspejler befolkningssammensætningen.

Københavns Kommune har i en årrække gennemført initiativer til forebyggelse af diskrimination på arbejdsmarkedet. Vi har en målsætning om, at sammensætningen af medarbejdere afspejler befolkningssammensætningen. Der er således mange gode erfaringer at stå på, både hvad angår initiativer målrettet private og offentlige arbejdsgivere i kommunen. De gode erfaringer skal holdes ved lige, udvikles og udbredes. Arbejdsmarkedet er et af de stærkeste fællesskaber, vi har i vores by. Det skal vi værne om.

Med handleplanen iværksættes derfor initiativer, der har til formål at fremme ligebehandling og modvirke diskrimination i alle led af ansættelsesprocessen. Målrettet private og offentlige arbejdsgivere – herunder de kommunale arbejdspladser.

Det vil Københavns Kommune gøre:

-

Uddannelsessektoren

Skoler og uddannelsesinstitutioner i København er præget af mangfoldighed. Der er plads og rummelighed. Fællesskab trods forskellighed. Det er her unge københavnere dannes og uddannes.

Men selvom det går godt på rigtig mange områder, så er vi ikke i mål. Vi skal blive endnu bedre og have endnu højere ambitioner, når det kommer til at sikre et København, hvor alle elever trives, bliver så dygtige som de kan, og hvor ingen elever oplever diskrimination. På uddannelsesområdet skal vi arbejde for, at alle unge københavnere oplever, at det at gå i skole og tage en uddannelse sker på et fundament af lige rettigheder, pligter og medansvar. Hvor den enkeltes ret til at dyrke sin religion eller kultur anerkendes. Hvor gensidig respekt er udgangspunktet for fællesskabet, og hvor både lærere og elever er aktive og godt klædt på i forebyggelsen og håndteringen af diskrimination.

På nationalt plan er der undersøgelser, som viser, at forventningsfattigdom blandt lærere og skoleledere kan føre til diskrimination (Leth Olesen m.fl. 2020), (Gilliam 2018) og (Lagerman 2015). Forskning viser desuden, at forventninger fra bl.a. lærere og pædagoger udgør en vigtig faktor, når det handler om børn og unges motivation og normdannelse i forhold til skolearbejde og uddannelse (Balvig; Holmberg; Soei 2017). Fra Københavns Kommunes Børnesundhedsprofil fra 2021 ved vi desuden, at en stor del af de adspurgte børn i 6. og 9. klasse har oplevet forskelsbehandling – bl.a. på baggrund af fødeland og/eller hudfarve, og tilbage i 2018 viste en landsdækkende undersøgelse, at 13% af de lidt ældre unge (15- og 19-årige) havde oplevet forskelsbehandling få eller mange gange inden for det seneste halve år (VIVE).

I tråd med anbefalinger fra følgegruppen og københavnske borgere vil Københavns Kommune derfor fortsat have fokus på tidlig forebyggelse af diskrimination og racisme i uddannelsessektoren. Tiltag kan både have fokus på specifikke forhold internt i uddannelsessektoren, men kan også have et bredere sigte, da skoler og uddannelsesinstitutioner udgør et trygt rum for dialog og læring om diskrimination og racisme.

Det vil Københavns Kommune gøre:

-

Boligmarkedet

En god bolig spiller en stor rolle for den enkeltes velfærd. Boligen er fundamentet i dagligdagen, herfra bygges livet op, hvad enten man ejer eller lejer.

Hvor ejerboliger er tilgængelige efter økonomisk formåen, er lejeboliger tilgængelige via ventelister, netværk og offentlige opslag. Her gælder lov om etnisk ligebehandling, dvs., at når en lejebolig slås op, må udlejer ikke diskriminere på baggrund af etnicitet.

Københavnere med etnisk minoritetsbaggrund bor hyppigere til leje sammenlignet med københavnere med dansk herkomst. Langt størstedelen i almennyttige boliger.

Samtidig flytter personer med etnisk minoritetsbaggrund sjældnere til private udlejningsboliger sammenlignet med personer med dansk herkomst, trods en tilsvarende økonomisk og social baggrund. Det kan skyldes manglende netværk. Men det kan også skyldes diskrimination fra udlejerens side. En undersøgelse foretaget af Ankestyrelsen konkluderede, at ansøgere med etnisk minoritetsbaggrund "sandsynligvis ikke bliver forskelsbehandlet, fordi udlejerne ikke bryder sig om dem, men i stedet fordi udlejerne har lave forventninger til dem". Det kan således være diskrimination, som er

forventningsbaseret, hvor at udlejerne har lavere forventninger til etniske minoriteters betalingsevne og evne til at passe på boligen sammenlignet med identiske ansøgere med dansk herkomst.

Diskrimination på det private lejeboligmarked er en udfordring for integrationen. 25 pct. af boligmassen i København udgøres af privat udlejning. Når københavnere oplever at blive forment adgang til sådanne boliger alene på baggrund af herkomst, er det en markant udfordring for adgangen til en bolig og dermed for at skabe et fundament for livet i byen.

I tråd med anbefalinger fra følgegruppen og københavnske borgere vil Københavns Kommune derfor have fokus på forebyggelse af diskrimination på boligmarkedet, herunder fremme af oplysning om retten til ligebehandling og udbredelse af initiativer, der kan imødegå den – bevidste eller ubevidste – forventningsfattigdom, der kan være.

Det vil Københavns Kommune gøre:

-

Foreningslivet

Danmark er et foreningsland. 90 pct. af danskerne er medlem af mindst én forening [*KFF kan evt. erstatte/supplere med tilsvarende KK-tal*]. Det er i foreningslivet, at københavnere mødes på tværs af skel, og om fælles interesser. Foreningslivet i Danmark er traditionelt set inkluderende, men undersøgelser viser, at borgere med etnisk minoritetsbaggrund deltager i mindre grad i foreningslivet end majoritetsdanskere. Det gælder også i København. En europæisk undersøgelse peger særskilt på, at også i Danmark kan diskrimination udgøre en barriere for deltagelse i foreningslivet – helt konkret i fx breddefodbold.¹

Foreningslivet karakteriseres ofte som et vigtigt fundament i det danske fællesskab. Sammen med beskæftigelse og uddannelse er foreningslivet en af hjørnestene i en vellykket integration. Dette fordi der knyttes relationer på tværs, og det giver mulighed for at udøve et aktivt medborgerskab. Vi har derfor heller ikke ud fra et integrationsperspektiv råd til, at københavnere med minoritetsbaggrund forhindres i at blive en del af foreningslivet.

I tråd med anbefalinger fra følgegruppen og københavnske borgere vil Københavns Kommune have fokus på, at foreningslivet er tilgængeligt for alle københavnere, som ikke må begrænses af diskrimination.

Det vil Københavns Kommune gøre:

-

Det offentlige rum (nattelivet og offentlig transport)

¹ Gomez-Gonzalez, Nesseler, C., & Dietl, H. M. (2021): *Mapping discrimination in Europe through a field experiment in amateur sport*. Humanities & Social Sciences Communications

Såkaldt "hverdagsracisme", nedladende eller hånende kommentarer i det offentlige rum, må aldrig blive en del af hverdagen i København. Så enkelt er det. Alle uanset herkomst eller religion har en fundamental ret til at færdes frit og på lige fod tage del i det københavnske byliv.

Desværre er hverdagen ikke altid sådan. Alt for ofte oplever københavnere med minoritetsbaggrund at blive udsat for diskrimination i det offentlige rum. Det gælder ifølge Københavns Kommunes undersøgelser særligt ved brug af offentlig transport og i nattelivet. Ca. hver fjerde af de unge københavnere med ikke-vestlig oprindelse, som har oplevet diskrimination inden for det seneste år, har oplevet diskrimination i nattelivet.

Ved at afvise unge mennesker og mistænkeliggøre dem, kan nattelivet være med til at skubbe de unge længere og længere væk fra samfundet. Oplever man nedladende kommentarer i bussen eller S-toget kan oplevelsen sætte sig og medvirke til fremmedgørelse fra fællesskabet. Racisme, diskrimination og hadforbrydelser i det offentlige rum er en selvstændig barriere for medborgerskab.

Igennem de senere år har Københavns Kommune iværksat en række initiativer målrettet københavnere, der bruger nattelivet og den offentlige transport. Der har været et godt samarbejde med civilsamfundet, herunder de relevante brancheorganisationer. Der er en fælles forståelse af, at retten til ligebehandling er et fælles ansvar. Der er gode erfaringer at trække på, men samtidig et behov for at udvikle og fastholde indsatsen. For problemet er desværre endnu ikke løst.

Det vil Københavns Kommune gøre:

-

Dokumentation og monitorering

Handleplanens resultater vil blive dokumenteret og monitoreret. Nærmere beskrivelse følger efter politisk beslutning om prioritering af konkrete initiativer.

Udvalget