

September 2009

Policy Brief - DANMARK

Projektets formal

OVERSIGT OVER EMILIE-PROJEKTET

EMILIE undersøger migrations- og integrations-erfaringerne i ni EU-medlemslande og de udfordringer som multikulturalismen der står over for i begyndelsen af det 21. århundrede. EMILIE ser på tre vigtige områder: Uddannelse, Diskrimination på arbejdsmarkedet, Stemmerettigheder og politisk deltagelse i Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Letland, Polen, Spanien og Storbritannien. EMILIEs mål er at

- undersøge forholdet mellem indvandringsbaseret mangfoldighed, medborgerskab og statsborgerskab, dvs. et multikulturelt stats- og medborgerskab, i disse lande og
- at fastslå hvilke distinkte mønstre og typer af multikulturelt medborgerskab, der har udviklet sig.

Case-studier

EMILIE udarbejdede tre policy-relaterede case-studier i hvert land. Det første sæt af case-studier fokuserede på uddannelsespolitik og de tiltag og praktikker, som er blevet anvendt til at behandle kulturel diversitet i 8.-10. klasse. Det andet sæt case-studier vurderede implementeringen af EU's Antidiskriminationsdirektiver fra 2000 i de forskellige nationale kontekster. Det tredje sæt case-studier undersøgte stemmerettigheder og overordnede emner i relation til politisk deltagelse og repræsentation af migrantsamfund og etniske minoriteter i de ni lande.

Definitioner

(Multikulturelt) medborgerskab: Begrebet medborgerskab forudsætter et politisk fællesskab, hvor de enkelte medborgere har rettigheder og pligter, som er givet dem gennem lovgivningen, men hvor de også har følelsen af at dele et fælles offentligt rum, der række ud over politik individuelle rettigheder og pligter. Debatter om multikulturelt medborgerskab handler om hvordan mennesker med forskellig kulturel baggrund alle kan blive fulgyldige medborgere.

Metoder, Data og referenceperiode

Hvert case-studie fokuserer på den sidste tyveårs-periode (fra 1989 til i dag). De indsamlede data omfatter policy-dokumenter, mediedækning, akademiske studier, statistiske data, kvalitative interview med nøgleinformanter og, hvor det har været muligt, diskussionsgrupper med aktører fra civilsamfundet samt beslutningstagere.

Fokus

Forskningsprojektet beskæftiger sig med indvandrings-relateret kulturel diversitet og ikke med historiske nationale mindretal. Særlig opmærksomhed er rettet mod religiøs diversitet og emner, der har at gøre med muslimske indvandrere, idet deres integration i europæiske samfund i de ni EU medlemslande i stigende grad bliver betragtet som en særlig udfordring.

Vigtigste Resultater

Overordnede tendenser i etniske minoriteters politiske deltagelse i Danmark

I et sammenlignende perspektiv har etniske minoriteter allerede haft relativt vide formelle muligheder for at deltage i det politiske liv i Danmark. Udlændinge opnår retten til at stemme ved kommunalvalg efter tre års lovligt ophold, og udlændinge har de samme frihedsrettigheder som danske statsborgere. Siden 1980'erne har staten igangsat tiltag til at sikre en eller anden form for inkludering af etniske minoriteter både på det lokale og det nationale politiske niveau. Ikke desto mindre har nye regler – specielt strammede regler om at opnå statsborgerskab og nedskæringer i bevillinger til etniske minoritetsorganisationer – gjort politisk deltagelse mere vanskeligt for etniske minoriteter. Dansk statsborgerskab er en forudsætning for deltagelse i nationale valg, og etniske minoritetsorganisationer har vist sig at være vigtige for at kanalisere indflydelse ind i det politiske system og som et grundlag for, at etniske kandidater stiller op i kommunalvalg.

Kommunalvalg: I kommunalvalg – det sted hvor de fleste med etnisk minoritetsbaggrund har lov til at deltage – deltager mennesker med etnisk minoritetsbaggrund mindre end flertallet af den danske befolkning. Men denne lave deltagelse i kommunalvalg – specielt hvad angår mennesker uden statsborgerskab – ser en hel del anderledes ud, når den sammenlignes med andre lande. Deltagelsen blandt mennesker med etnisk minoritetsbaggrund i kommunalvalg i Danmark er blandt de højeste blandt de lande, som har givet denne ret til udlændinge.

Etniske minoriteters politiske deltagelse i valg, politisk medindflydelse og offentlige debatter er gennemsnitligt på vej op i Danmark. Det samme gælder med hensyn til politisk repræsentation, hvor etniske minoriteter i stadig højere grad er repræsenteret i overensstemmelse med den andel, de udgør af de stemmeberettigede – både på lokalt og nationalt niveau. Der er dog store interne forskelle i niveauet af deltagelse blandt forskellige immigrantgrupper, mellem kommuner og – ikke mindst – mellem det kommunale og nationale niveau.

Vigtigheden af den institutionelle opbygning: Generelt kan man sige, at hvor den institutionelle opbygning (så som valgeregler) inviterer til deltagelse af etniske minoriteter i Danmark, der er minoriteterne i stand til at deltage på en konstruktiv måde. Men uden institutionelle incitamenter og støtte har de etniske minoriteter ikke været i stand til at gennemtrænge det politiske system. Dette er særligt tilfældet på det nationale niveau.

Statsborgerskab: Adgangen til statsborgerskab, som altid har været vanskeligt, er blevet begrænset siden 2002, hvilket har skabt en støt stigende gruppe af mennesker, som bor permanent i Danmark men som er udelukket fra nationale valg og fra at blive valgt.

Politisk deltagelse på det lokale og nationale niveau

Etniske minoriteters politiske deltagelse i beslutninger varierer meget mellem det lokale og nationale niveau i Danmark. Etniske minoriteter har kun begrænset indflydelse på landsdækkende politiske beslutninger hvad angår generel integration og asylpolitik såvel som på den overordnede dagsorden i integrationsdebatten i det offentlige rum. De har dog nogen indflydelse på lokale politiske beslutninger, som påvirker deres daglige liv. Mange byer har velfungerende integrationsråd, som bliver konsulteret i forbindelse med relevante emner af kommunen og netværk af immigrantorganisationer, som kanalisere krav ind i det politiske system. Et stort antal etniske minoritetskandidater er også blevet valgt til kommunalbestyrelserne – specielt på grund af valgsystemet – det vil sige muligheden for at stemme personligt, hvorved immigrantkandidater har bevæget sig op på listen i de store politiske partier. Ydermere kompenserer kollektiv mobilisering på lokalt niveau for begrænsede politiske ressourcer blandt etniske minoriteter. Overordnet kan man sige, at de grupper, som er i stand til at samle politiske ressourcer ved hjælp af tætte netværk af organisationer, og som kollektivt støtter visse kandidater, er dem, som deltager mest i valg. På denne måde er etniske minoriteter på det lokale niveau i stand til at bryde mønstret med begrænsede politiske ressourcer, som ellers fører til begrænset politisk deltagelse, hvilket igen fører til lav politisk repræsentation.

Selvsuppleringen og inkluderingen af repræsentanter for etniske minoriteter og organisationer på det nationale niveau er dog slået fejl. Her har mobiliseringen af etniske minoriteter stort set ikke været en succes både på grund af interne konflikter og på grund af den nationale organisation Rådet for Etniske Minoriteters svage position. Rådet bliver alt for ofte udelukket fra de indledende faser, når relevant politik bliver udarbejdet. Dette betyder, at rådet ofte kun kan kommentere på endelige politikforslag med meget lille mulighed for at opnå indflydelse. På denne måde bliver betydningen af rådets arbejde undermineret.

Også uformelle konsultationer mellem repræsentanter for etniske minoriteter og den politiske elite er en vigtig kanal. Den nuværende regering har haft nøje udvalgte, men også stærkt symbolske og publicitygivende møder med repræsentanter for etniske minoriteter, hvor statsministeren har været til stede. Invitationerne har i nogen grad været brugt til at "legitimere" nogle (inviterede) repræsentanter frem for andre (ikke-inviterede), hvilket har givet privilegier til nogle, mens andre ikke er blevet hørt. Denne praksis kan siges at sende et signal om, at etniske minoriteter, som er skeptiske over for dansk integrationspolitik, og som fremsætter upopulære krav, ikke skal lyttes til.

Barrierer for statsborgerskab

Reglerne for statsborgerskab har altid været restriktive i Danmark i forhold til resten af Europa, men siden 2002 er de blevet strammet og har skabt en stigende gruppe af permanente ikke-statsborgere. Statsborgerskab og dermed retten til at stemme til nationale valg og at stille op til at blive valgt bliver officielt anset for noget, som kan opnås efter omfattende og vellykket integration. Den krævede periode, hvor man skal have uafbrudt legalt ophold, er steget fra syv til ni år (otte for flygtninge), reglerne vedrørende økonomisk selvforsørgelse er meget strikse og – vigtigst af alt – ansøgerne skal bestå meget vanskelige videns- og sprogtest, hvoraf det sidste særligt udelukker et flertal af ikke-vestlige, ikke-akademiske kvalificerede immigranter fra nogensinde at blive danske statsborgere. Disse krav skal også anden- og tredje-generations efterkommere af forældre, som ikke har opnået statsborgerskab, leve op til. Denne modstand mod såkaldt betinget *ius soli* er en udtalt afvigelse i Europa. Yderligere tillader Danmark i modsætning til flertallet af vestlige stater ikke dobbelt statsborgerskab. Dette er en hindring for mange immigranter, som af en række praktiske og økonomiske grunde har svært ved eller ikke ønsker at opgive deres hidtidige statsborgerskab.

Forskellige barrierer for deltagelse

Den danske debat om immigranter og muslimer har afholdt etniske minoriteter fra politisk deltagelse. I løbet af det seneste årti har debatterne fokuseret på Islams påståede uforenelighed med dansk politisk kultur og demokrati. Debatterne har ikke drejet sig om de potentialer, som findes blandt politiske aktører fra de etniske minoriteter - undtagen i form af negative stereotyper om etniske minoriteters ikke-liberale og umodne karakter. Minoriteternes deltagelse i offentlige debatter er mindre end i for eksempel Sverige og Storbritannien. Forskning antyder, at en barriere for deltagelse - specielt i muslimske kredse - har været frygt for social udstødelse som "radikale" eller "fundamentalister." På denne baggrund har ortodokse men integrationsvenlige parter trukket sig ud af debatten. Dette udgør en fare for, at ortodokse men integrationsvenlige alternativer til radikale muslimske parter (fx Hizb ut-Tahrir) ikke kommer til orde, mens den sidste gruppe ikke udfordres.

Anbefalinger

Formelle politiske rettigheder og institutionaliserede muligheder for deltagelse

- **Regler om statsborgerskab:** Kravene for at opnå statsborgerskab bør lempes for at fremme adgangen til fuldt statsborgerskab for herboende minoriteter i overensstemmelse med den udbredte tendens i EU imod liberalisering såvel som i overensstemmelse med anbefalinger i Europarådets Konvention om Statsborgerskab (1997). Den krævede længde af ophold bør reduceres, videns- og specielt sprogtesten bør udformes således, at de realistisk er opnåelige for ansøgerne, og mulighederne for rimelige undtagelser bør udvides. Yderligere bør Danmark acceptere dobbelt statsborgerskab og indføre *betinget ius soli* (næsten automatisk tildeling af statsborgerskab til efterkommere af mennesker, som har permanent opholdstilladelse). Relativt fair og realistisk opnåeligt statsborgerskab er et positivt incitament, som kan fremme mobiliseringen og repræsentationen af etniske minoriteter på nationalt niveau.
- **Lokale integrationsråd:** Oprettelsen af lokale integrationsråd har en vigtig effekt på etniske minoriteters politisk deltagelse - ikke bare ved at give etniske minoriteter muligheden for at komme med indspark til lokale udkast til politikker, men også indirekte ved at udgøre læringsplatforme og rekrutteringskanaler for fremtidige kandidater fra etniske minoriteter. I 2001 var 18 % af kandidaterne fra etniske minoriteter tidligere medlemmer af lokale integrationsråd. Integrationsrådene bør gøres obligatoriske (uafhængigt af et ønske som minoritetsgrupper har udtrykt) og bør også bestå af mennesker, der er blevet valgt og ikke - som det sker i nogle kommuner - ved at blive udpeget.
- **Rådet for Etniske Minoriteter:** På det nationale niveau er etniske minoriteters input til den politiske proces utilfredsstillende. Forøget deltagelse på dette niveau bør sikres ved at fremme en seriøs rolle i den forstand, at Rådet for Etniske Minoriteter skal have en rolle, hvor det bliver konsulteret. Ved at inkludere rådet i mere forberedende arbejde vil rådet få en mere konkret indflydelse. Dette ville være et vigtigt signal om, at rådets arbejde og position bliver taget alvorligt af den politiske elite.

Barrierer for udøvelsen af formelle rettigheder og muligheder

- **Barrierer for deltagelse i valg:** Forskning viser, at etniske minoriteters deltagelse i lokalvalg i Danmark varierer meget fra gruppe til gruppe og fra kommune til kommune. Aktive forsøg er påkrævede for at fremelske tæthed blandt underprivilegerede minoritetssamfund med lav politisk deltagelse, så som de libanesiske og somaliske samfund. Dette kan gøres gennem informationskampagner om muligheder for at etablere etno-kulturelle organisationer, modtage statslig økonomisk støtte, om muligheder for at stille op til politiske poster og om de danske valgeregler.
- **Uformelle konsultationer:** Et vigtigt emne – også set fra et demokratisk synspunkt – drejer sig om hvem, der bliver inviteret til at blive konsulteret. Muligheden for at blive politisk konsulteret bør være åben for en videre kreds af aktører, som har forskellige holdninger og bør også inkludere for eksempel muslimske religiøse myndigheder – inklusive de mere ortodokse af slagsen.
- **Selvorganisering:** Ineffektiv repræsentation af etniske minoriteter er delvist et produkt af svage organisationer. Etniske minoriteter mangler nationale platforme, hvor de kan stille deres krav og fremkomme med deres synspunkter. Også regeringen og nationale politikere mangler troværdige repræsentanter, som de kan vende sig til for at få rådgivning. National minoritetsorganisering kræver paraplyorganisationer. Vi kan følge den svenske model med finansieringsincitamenter og derved få minoritetsorganisationer til at oprette større foreninger af organisationer. Repræsentanter fra sådanne nationale, fremstående organisationer kunne inviteres til jævnlige møder med relevante politiske komiteer og ministre. På det lokale niveau kunne selvorganisering – specielt blandt de unge – blive næret ved hjælp af etablerede ”etniske entreprenører,” som kunne bruge deres organisatoriske know-how og ”street credit,” – særligt i visse beboelsesområder i de større byer.
- **Offentlige debatter:** Repræsentanter for etniske minoriteter engagerer sig overvejende reaktivt i offentlige debatter – det vil sige, at de reagerer på udfordringer fra medierne eller fra politikere. At reagere på en mere proaktiv facon kræver ressourcer og know-how. Beslutningstagerne kan overveje at forøge den økonomiske støtte til etniske minoritetsorganisationer og medier og kan desuden støtte med medietræning af repræsentanter for etniske minoriteter.

Forfattere: Lasse Lindekilde, adjunkt, lindekilde@ps.au.dk, og Per Mouritsen, pm@ps.au.dk, professor, Institut for Statsvidenskab, Århus Universitet, Danmark.

Forskningsprojektet EMILIE er finansieret af den Europæiske Kommission, DG Research, Sixth Framework Programme, Citizenship and Governance in a Knowledge Based Society. Alle projektrapporter og policy briefs er tilgængelige på projektets hjemmeside <http://emilie.eliamep.gr>



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

Hvis du har brug for generelle oplysninger, kan du kontakte professor Anna Triandafyllidou, projektkoordinator på anna@eliamep.gr

Hvis du har brug for mere information om den Europæiske Kommissions program om forskning i socialvidenskab og humamiora, se da venligst:

http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html