

## Del I

### ”GIVER EUROPA EN SJÆL” OPRETTTELSEN AF DET EUROPÆISKE OBSERVATORIUM FOR RACISME OG FREMMEHDAD

*”Observatoriet beskæftiger sig i lighed med få andre institutioner i Den Europæiske Union med menneskerettighedsspørgsmål, men beskæftiger sig derudover også med de problemer, ængstelser, håb og muligheder, som Europas borgere har. Vi forsøger med det, vi gør, at ”være tæt på borgerne”. Vi kigger ikke på problemerne gennem et teleskop – som navnet ”observatorium” kunne antyde – men vi forsøger at sætte fokus på dem i dagligdagen. Europa har ikke kun brug for euroen, Europa har også brug for en sjæl. At finde denne sjæl og bringe den til live er af hensyn til Europas fremtid en af målsætningerne for observatoriet og dets bestyrelse, hvis medlemmer jeg gerne her vil benytte lejligheden til at takke hjerteligt for deres indsats”. Jean Kahn, formand for bestyrelsen for Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad*

#### 1. Europas nye observatorium for racisme er operationelt

Europas nye observatorium, som skal overvåge racisme, fremmedhad og antisemitisme, blev operationelt i 1998. Det hele startede med arbejdet i Den Rådgivende Kommission for Bekæmpelse af Racisme og Fremmedhad, som førte til oprettelsen af den nuværende uafhængige institution. Efter en etableringsproces, der varede i tre år fra juni 1995, hvor Det Europæiske Råd fremsatte sin anmodning til Den Rådgivende Kommission for Bekæmpelse af Racisme og Fremmedhad, tiltrådte observatoriets første direktør, Beate Winkler, sin stilling i juli 1998 og begyndte på opgaven med at oprette det nye observatorium og udarbejde dets første handlingsprogram. Inden hendes udnævnelse afholdt bestyrelsen, der består af uafhængige medlemmer udpeget af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og Europarådet, sit første møde den 20.-21. januar 1998 i Wien (se listen over medlemmer i bilag 1). På dette møde valgtes formanden og næstformanden for og medlemmerne af bestyrelsen (se listen over medlemmer i bilag 2). Bestyrelsen afholdt yderligere to møder henholdsvis den 28.-29. maj, hvor man vedtog udnævnelsen af direktøren og drøftede tilrettelæggelsen af rundbordsdiskussionsmøder, og den 5.-6. november, hvor de finansielle bestemmelser og forretningsordenen, ansættelsen af personale og de prioriterede mål for observatoriets operationelle aktiviteter for 1999 blev drøftet.

Observatoriet har hjemsted i Wien. Det har til opgave at forsyne Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater med objektive, pålidelige og sammenlignelige oplysninger på europæisk plan om fænomenerne racisme, fremmedhad og antisemitisme. Disse oplysninger vil sætte dem i stand til at træffe foranstaltninger eller udarbejde handlingsplaner. Observatoriet undersøger ligeledes omfanget og udviklingen af racistiske, fremmedfjendske og antisemitistiske fænomener og tilkendegivelser, analyserer årsagerne, konsekvenserne og virkningen deraf og undersøger eksempler på god praksis i behandlingen af problemerne.

Ved udgangen af 1998 fremlagde observatoriet sin handlingsplan, herunder de prioriterede områder for sit første arbejdsprogram. De prioriterede områder, der blev vedtaget, var at oprette det europæiske informationsnet for racisme og fremmedhad (RAXEN), indlede processen med at tilrettelægge rundbordsdiskussioner i medlemsstaterne, identificere nøgleområder for det fremtidige arbejde,

iværksætte forskning og projekter med henblik på at udvide og konsolidere informationsbasen om racisme, iværksætte projekter, der skal bistå borgere og organisationer med at beskæftige sig med etnisk, religiøs og kulturel mangfoldighed på en positiv måde, fremsætte en offentlig opfordring til fælles aktion og udarbejde en årsberetning.

## **2. Kampen mod racisme og fremmedhad må ikke miste sin styrke.**

Det Europæiske År mod Racisme i 1997 satte en lang række aktiviteter og tiltag i gang med det formål at øge bevidstheden om racisme, fremmedhad og antisemitisme. Oprettelsen af observatoriet giver mulighed for at videreføre initiativerne fra 1997 og udmønte dem i konkrete programmer i det nye årtusinde. Dette er blevet endnu mere presserende, efter at resultaterne af en undersøgelse gennemført af Europa-Kommissionen og offentliggjort i tidsskriftet Eurobarometer i 1997 satte fokus på den udfordring, som Den Europæiske Union står over for. I 1997 betegnede næsten en tredjedel af de europæere, der blev udspurgt i rundspørgen, sig selv som "meget" eller "temmelig" racistisk. Den afslørede også, at næsten halvdelen af de europæere, der betegner sig selv som "meget" eller "temmelig" racistiske, er utilfredse med den politik, der føres af deres regeringer. Sammenholdt med den tidligere storstilede undersøgelse i 1989, afslørede disse resultater, at racismen og fremmedhadet var steget. I 1997 følte 41% af europæerne, at der var "for mange" medlemmer af etniske minoriteter eller personer med en anden nationalitet, religion eller kultur, mens det i 1989 kun var 37% af befolkningen, som havde denne holdning. Samtidig er bekæmpelsen af racisme gradvis blevet tillagt mindre betydning (36% i 1989 mod 22% i 1997).

Sammenhængen mellem racisme og politik, som undersøgelsen fra 1997 blotlagde, er en meget berettiget påmindelse om betydningen af den rolle, politikerne spiller i kampen mod racisme. Selv i skrivende stund erkender politikere og samfundet stadig ikke, at et stigende antal personer med anden kulturel, religiøs og etnisk oprindelse bor og fremover vil komme til at bo i Europa. Fremmedhad, antisemitisme og racisme truer muligheden for sameksistens i samfund med forskelligartet kulturbaggrund. Der er mere end nogensinde før et presserende behov for at tilvejebringe information, påvise mulighederne for lighed og mangfoldighed og udarbejde love og regler for samfundet med det sigte at sætte forskellige befolkningsgrupper i stand til at leve sammen i fred og fordragelighed i et samfund. Det er også nødvendigt at sætte sig ind i bevæggrundene for, at diskriminering, marginalisering og fremmedhad har udviklet sig, som de har, så de kan bekæmpes effektivt.

## **3. Politikernes rolle er altafgørende for en vellykket strategi mod racisme**

Med undtagelse af Amsterdam-traktaten, særlig artikel 13, har emner som etniske minoriteters og indvandrergrupperes deltagelse i samfundet, ikke-diskriminerende politikker, racisme og fremmedhad stort set manglet i de centrale politiske debatter i Europa.

Politikerne skal spille en central rolle ved at give disse temaer en højere profil og sikre, at spørgsmålene drøftes på en sådan måde, at der sendes et entydigt signal om behovet for tolerance og respekt for forskelligartede kulturer i Europa.

Mange politikere betragter fortsat indvandring til Europa som et tabuemne, eller de misbruger temaet i deres egen valgkamp. At begreber som "immigrationsland", "indvandrer" og "indvandrerpolitik" gøres til et tabuemne viser, at der mangler programmer og overvågningsmekanismer for disse spørgsmål, at frygten vækkes, og at fremmedhadet vil vokse. En klart defineret politik ville gøre det nemmere at diskutere og forstå dette spørgsmål og at se udviklingen i de fremtidige perspektiver.

Politikerne har undladt at formidle det budskab, at fænomenet ”ud- og indvandring” er kendsgerninger, som ethvert samfund har skullet beskæftige sig med op gennem tiderne. Indvandring og spørgsmålet om, hvorledes folk med forskellig kulturel baggrund kan leve sammen i et samfund, har ganske vist altid skabt udfordringer, men de er aldrig blevet til en udholdenhedsprøve for samfundet. Det Europa, vi kender i dag, er skabt af forskelligartede kulturer og ideer.

Der savnes i så godt som alle europæiske medlemsstater et klart politisk budskab om sameksistens i et samfund, hvilket giver sig udslag i et politisk og socialt tomrum, som højreekstremister og deres politiske partier har forstået at udfylde og fortsat udfylder. Eksempelvis har mange politikere i de seneste år ofte opgivet den midtersøgende linje for at holde vælgerne på den yderste højrefløj stangen. Det er en udfordring for alle politiske partier i Europa, at de udfylder dette tomrum, at de finder en konsensus også på tværs af partiskel, og at de forklarer emnet for vælgerne med det formål at få skabt større forståelse og accept.

Observatoriet tog med udgangspunkt i dette behov hul på diskussionen om eventuelt at etablere et overvågningsprojekt sammen med opfølgingsudvalget for de europæiske politiske partiers charter om et ikke-racistisk samfund.

#### 4. De første prioriterede områder er fastlagt

##### 4.1 Etablering af et nyt informationsnet for bekæmpelse af racisme – Raxen’s første initiativer

En af observatoriets hovedopgaver er at udvikle og koordinere et nyt europæisk informationsnet for racisme og fremmedhad (Raxen). Raxen’s opgave vil være at indsamle data, vurdere deres sammenlignelighed samt stille resultaterne til rådighed for medlemsstaterne. Det skal identificere oplysninger af typen ”hvem ved hvad hvor”, øge udvekslingen af viden og formidle eksempler på ”god praksis”.

Ved udgangen af november 1998 fremsendte alle medlemsstater de nærmere oplysninger om de organisationer, der skulle deltage i Raxen (se tabel 1 nedenfor). I alt blev der udvalgt tohundredeogtoogtres organisationer, og observatoriet havde til opgave at udarbejde en oversigt og vurdere sammenligneligheden af de forskellige organisationer. Kort fortalt var seksoghalvfems af de udvalgte organisationer forsknings- og universitetsinstitutter, ethundredeogsyvogtyve var ikke-statslige organisationer og stiftelser, og atten var statslige og halvstatslige organer. Der var også udpeget fire arbejdsgiverorganisationer og fagforebund.

**Tabel 1**

	Belgien	Danmark	Tyskland	Finland	Frankrig	Grækenland	Irland	Italien	Luxembourg	Nederlandene	Østrig	Portugal	Sverige	Spanien	Det Forenede Kongerige	I alt
<b>Forskningsinstitutter</b>	12	3	15	9	4	8	9	4	1	10	3	4	1	3	10	<b>96</b>
<b>NGO’er og stiftelser</b>	19	5	21	6	3	2		3	11	17	9	14	6	4	7	<b>127</b>
<b>Statslige og halvstatslige organer beskæftiget med racisme</b>	1		13							1	2				1	<b>18</b>
<b>Arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger osv.</b>											2	2				<b>4</b>

<b>Nationale ministerier</b>				2							7			1	<b>10</b>	
<b>Nationale kommissioner</b>				2	1		1				3				<b>7</b>	
<b>I alt</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>262</b>

## 4.2 De nationale rundbordsdiskussioner om racisme er indledt

På trods af de ressource- og tidsmæssige begrænsninger på oprettelsen af observatoriet blev de første aktiviteter indledt i 1998 med en række rundbordsdiskussioner i Det Forenede Kongerige, Østrig og Irland. Der er i 1999 planlagt yderligere rundbordsdiskussioner i Danmark, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige.

Med dette formål for øje udviklede EU-observatoriet en model for rundbordsdiskussionerne, som byggede på allerede eksisterende strukturer, men som skulle tilnærme dem mere og mere til hinanden. Rundbordsdiskussionerne har til formål at fremme udveksling af viden og erfaring mellem forskellige af samfundets nøglesektorer. De skal samle den eksisterende ekspertise fra mange fagområder, som f.eks. NGO'er, politikere, akademikere og specialiserede grupper og organer, der beskæftiger sig med racisme og fremmedhad. Alle rundbordsdiskussioner bør have en sammenlignelig struktur og behandle sammenlignelige emner med det formål at nå frem til sammenlignelige og konkrete resultater. Derudover skal rundbordsdiskussionerne afspejle situationen i hver enkelt medlemsstat, som samlet vil give et mere dækkende billede af mangfoldigheden i Europa.

Den første rundbordsdiskussion blev afholdt i Det Forenede Kongerige den 16. oktober 1998 på universitetet i Middlesex. Der var femoghalvfjerds deltagere fra et bredt udsnit af fagområder. Diskussionerne blev inddelt i fem workshoper: universiteter og uddannelse, lokale myndigheder; NGO'er og antiracismegrupper, grupper beskæftiget med indvandrer- og menneskerettighedsspørgsmål samt faglige og specialiserede organer. Diskussionen fokuserede på observatoriets rolle og mandat, på mekanismer til fremme af samarbejdet mellem observatoriet og andre organer, på karakteren af observatoriets aktiviteter samt på centrale emner, som observatoriet skal tage op.

Den anden rundbordsdiskussion fandt sted i Østrig den 30. oktober 1998. Der var omkring 90 deltagere, der repræsenterede akademikkredse, ministerier, menneskerettighedsorganisationer, politiske partier, Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet, arbejdsmarkedets parter samt den enhed under ORF (Østrigs radio og fjernsyn), der beskæftiger sig med minoritetsspørgsmål. Igen blev diskussionen centreret om observatoriets rolle og aktivitetsområder og om strategier til bekæmpelse af racisme i Østrig og hele Europa.

Den sidste rundbordsdiskussion i 1998 fandt sted den 26. november i Irland. Heri deltog 30 repræsentanter for NGO'er, der beskæftiger sig med flygtninge- og asylproblematikken, med omrejsende folk og med antiracisme, og ministerier og regeringskontorer. Diskussionerne fokuserede på observatoriets rolle i de europæiske og nationale strategier for bekæmpelse af racisme med udgangspunkt i omrejsende folk, erfaringer fra de "sorte irere" (Black Irish), asylansøgere og flygtninge, indvandrerspørgsmål, kvinders erfaring og antisemitisme.

De første rundbordsdiskussioner var en succes og viste viljen til samarbejde mellem observatoriet og nationale organer og organisationer.

## 5. Videreformidling af budskabet om racisme og fremmedhad

Der var lige fra oprettelsen en enorm interesse for observatoriets arbejde. Især medierne interesserede sig stærkt for observatoriets aktiviteter. Observatoriet afholdt en pressekonference og udsendte flere pressemeddelelser. Pressemeddelelsen den 6. november skitserede i hovedtræk observatoriets arbejde i de første hundrede dage. Den første pressekonference blev afholdt den 7. december, og anledningen blev benyttet til at iværksætte ”Lighed og Mangfoldighed for Europa – opfordring til fælles aktion”. Direktøren gav også mange uddybende interviews til medierne i årets anden halvdel.

Observatoriet indledte sit publikationsprogram med fire dokumenter, som var en generel *informationsbrochure* med oplysninger om observatoriets baggrund og prioriterede arbejdsområder, et dokument med titlen *Fremmedhad og racisme i Europa – I lyset af den offentlige mening 1989-1997*, som analyserede resultaterne af Eurobarometer-undersøgelserne i 1989 og 1997 og drog paralleller til holdninger til racisme og fremmedhad, tryksagen, “*De kan gøre en indsats for en bedre gensidig forståelse og for at modvirke racisme...*” og endelig *Lighed og mangfoldighed for Europa – opfordring til fælles aktion*.

Observatoriet deltog i forskellige arrangementer og konferencer, bl.a. i EU-Kina-dialogen om menneskerettigheder og racisme, 50-årsdagen for verdenserklæringen om menneskerettigheder i Wien og Paris samt konferencen om positiv særbehandling (“Affirmative Action against Discrimination”).

## 6. Administrative aktiviteter

En stor del af observatoriets arbejde i 1998 var koncentreret om at fastlægge den administrative struktur med henblik på at dække de første behov for at ansætte personale, udarbejde procedurer på finansområdet og finde lokaler.

Der blev ansat et begrænset antal personer, herunder den første kontorchef (Administration) og en administrationsassistent (tabel 1). Der blev ligeledes ansat fire sekretærer på tidsbegrænsede kontrakter til at lette opstartfasen.

På finansområdet blev der udarbejdet procedurer med støtte fra GD V (Direktoratet for Sociale Anliggender) og GD XX (Finanskontrol). I begyndelsen af december 1998 aflagde en repræsentant for Revisionsretten besøg i observatoriet. Balancen (tabel 2) og opgørelsen over indtægter og udgifter (tabel 3) er skitseret nedenfor. Hvad angår lokalespørgsmålet, har observatoriet midlertidigt til huse i den østrigske forbundskanslers kontor.

**Tabel 1 – Antal ansatte pr. ultimo 1998**

KATEGORIER	A	B	C	D	I alt
ANTAL ANSATTE 1998	2	1	-	-	3

**Tabel 2 - Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad  
Balance pr. 31. december 1998**

(i ECU 1 000)

AKTIVER	1998	PASSIVER	1998
Omsætningsaktiver		Anlægs kapital	
Godtgørelser fra Kommissionen	42	Saldo for regnskabsåret	-42

Lønforskud	78		
momsgodtgørelse	14		
Subtotal	<b>134</b>	Subtotal	<b>-42</b>
<b>Likvid beholdning, herunder</b>		<b>Kortfristet gæld</b>	
Anfordringsindskud i banker	310	Automatiske bevillingsoverførsler	292
Deltotal	<b>310</b>	Lønudgifter	118
		Arbejdsgiverforpligtelser	29
		Provisionskonto	42
Interimskonto	<b>9</b>	moms	14
		Subtotal	<b>495</b>
<b>Aktiver i alt</b>	<b>453</b>	<b>Passiver i alt</b>	<b>453</b>

**Kilde:** udarbejdet af Revisionsretten på grundlag af data fra observatoriet

**Tabel 3 - Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad  
Opgørelse over indtægter og udgifter for regnskabsåret 1998**

(i ECU 1 000)

	<b>1998</b>
<b>Indtægter</b>	
Tilskud fra Kommissionen	500
Diverse indtægter	4
<b>Indtægter i alt</b>	<b>504</b>
<b>Udgifter</b>	
Udgifter til personale – Afsnit I i budgettet	
Betalinger (1)	212
Overførte bevillinger	120
Administrationsomkostninger – Afsnit II i budgettet	
Betalinger	14
Overførte bevillinger	61
Driftsudgifter – Afsnit III i budgettet	
Betalinger	29
Overførte bevillinger	111
<b>Udgifter i alt</b>	<b>547</b>
Regnskabsårets resultat	-43
Valutakursdifferencer	1
<b>Regnskabsårets saldo</b>	<b>-42</b>

**Kilde:** udarbejdet af Revisionsretten på grundlag af data fra observatoriet

(1) Der skal i 1999 betales 69 000 ECU til yderligere løn og lønfradrag.

## Bilag 1 Bestyrelsen

(\* betyder suppleant)

Belgien:	Prof. Johan Leman / Jean Cornil*
Danmark:	Prof. Ole Espersen / Morten Kjaerum*
Tyskland:	Uta Würfel / Barbara John*
Finland:	Kaarina Suonio / Prof. Tom Sandlund*
Frankrig:	Dr. Jean Kahn / Martine Valdes-Boulouque*
Grækenland:	Prof. Petros Stangos / Perikles Pangalos*
Det Forenede Kongerige:	Robert Purkiss / David Weaver*
Italien:	Prof. Francesco Margiotta Broglio / Diego Ungaro*
Irland:	Mervyn Taylor / Mary Flaherty*
Luxembourg:	Nic Klecker / Prof. Edouard Wolter*
Nederlandene:	Prof. Ed van Thijn / Prof. Paul B. Cliteur*
Østrig:	Prof. Anton Pelinka / Prof. Stefan Karner*
Portugal:	Prof. Pedro Bacelar de Vasconcelos / Prof. Esmeraldo de Azevedo*
Spanien:	Dr. Juan de Dios Ramirez-Heredia / Joaquin Alvarez de Toledo*
Sverige:	Stéphane Bruchfeld / Lena Berggren*
Europa-Parlamentet:	Prof. William Duncan / Dr. Jürgen Micksch*
Europarådet:	Prof. Joseph Voyame / Dr. Jenö Kaltenbach
Europa-Kommissionen:	Dr. Odile Quintin / Adam Tyson*

## **Bilag 2      Bestyrelsen**

Formand:	Dr. Jean Kahn
Næstformand:	Robert Purkiss
Medlem valgt af bestyrelsen:	Prof. Anton Pelinka
Medlem udpeget af Europarådet:	Prof. Joseph Voyame
Repræsentant for Europa-Kommissionen:	Dr. Odile Quintin



## Del II

# MAN SKAL SE VIRKELIGHEDEN I ØJNENE SITUATIONEN MED HENSYN TIL RACISME OG FREMMEDHAD I DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB

### RACISTISKE OG FREMMEDHADSKE TILKENDEGIVELSER

Et første afgørende skridt hen imod en effektiv bekæmpelse af racisme og fremmedhad i Europa består i at identificere og forstå problemernes karakter og omfang.

Det første, man kan fastslå - blot ved at kaste et blik på overskrifterne i den europæiske presse fra de senere måneder eller ved at drøfte emnet med de mange ikke-statslige organisationer i de femten EU-medlemsstater - er, at racisme og fremmedhad er et universelt fænomen. Intet land i Unionen er immunt over for racistisk smitte, og intet land kan hævde at have udryddet disse problemer, selv om der nu er gået mere end 50 år siden anden verdenskrigs afslutning.

Samtidig bliver det mere og mere tydeligt, at disse problemer er yderst forskelligartede og antager forskellige former i forskellige historiske, sociologiske og politiske sammenhænge. Problemernes karakter og omfang varierer fra land til land, selv om ofrene for racisme i mange tilfælde er de samme, og der også kan konstateres andre ligheder, som bl.a. skyldes, at fænomenerne har deres udspring i transnationale racistiske netværk.

Der er også forskel på, hvor alvorlige problemerne er. Det er normalt kun de mest morderiske eksempler, der bringes til offentlighedens kendskab, men der forekommer mange andre racistiske og fremmedhadske tilkendegivelser - mindre spektakulære, men lige så beklagelige - som er vanskeligere at identificere, fordi de indgår i dagligdagens racisme i form af trusler og hændelser, der ofte bagatelliseres eller holdes tilbage af ofrene.

### RACISME SOM ET MODERNE FÆNOMEN

Racistiske fænomener under den ene eller den anden form forekommer i alle europæiske lande. Til underbygning af denne påstand har vi samlet nogle konkrete eksempler fra den europæiske presse. Udvælgelsen af eksemplerne er vilkårlig, eftersom der ikke findes en udtømmende undersøgelse - en af observatoriets opgaver vil netop bestå i at gennemføre en sådan undersøgelse.

For så vidt angår de offentlige myndigheder og den offentlige mening er den bedste metode til at bekæmpe racistiske og fremmedhadske handlinger og holdninger at danne sig et klart billede af de faktiske forhold, med andre ord at indsamle og behandle statistiske data, der er baseret på de bedst mulige kriterier, for at få et nærbillede af fænomenernes sande karakter. Formålet hermed er ikke at sammenligne tal fra de forskellige lande, men at blive i stand til at behandle statistiske data på grundlag af ensartede definitioner, en opgave, der stadig ligger og venter.

Vi har ikke til denne første beretning været i stand til at indsamle tilstrækkelige statistiske oplysninger til at fastslå problemernes kvantitative omfang.

Det er den generelle opfattelse, at politistatistikker og andre former for dokumentation af klager indgivet af eller registreret af ikke-statslige organisationer kun fortæller en del af historien. I størstedelen af tilfældene undlader ofrene at anmelde overgrebene.

Det er således vigtigt, at man ikke glemmer de "skjulte statistikker" over racistiske overgreb, voldshandlinger og tilkendegivelser i hverdagen, som kun kan komme for dagens lys gennem undersøgelser og analyser.

## **OFRENE FOR RACISME**

En første forudsætning for at tilvejebringe viden om racistiske og fremmedhadske handlinger og holdninger er, at ofrene identificeres. Ikke kun fordi de er de mest direkte berørte personer, og dem, det går ud over, men også fordi en mere præcis identifikation af ofrene afdækker racismens faktiske karakter og følgelig er en forudsætning for at træffe forebyggende foranstaltninger.

Det skal bemærkes, at ofrene ikke er de samme i alle lande, selv om omrejsende folk, nomader, romani, sigøjnere osv. under forskellige betegnelser er at finde blandt ofrene i hele Den Europæiske Union, og mere generelt kan det siges, at det som oftest er udlændinge og indvandrere, der er målet for racistiske handlinger.

## **OPHAVSMÆNDENE TIL RACISTISKE HANDLINGER**

Det er især vigtigt at tilvejebringe større viden om, hvem der begår racistiske, fremmedhadske og antisemitiske handlinger.

Det er i mange tilfælde vanskeligt præcist at sige, hvem der er ansvarlig for racistiske overgreb, da gerningsmændene sædvanligvis bærer maske eller på anden måde beskytter deres anonymitet. I enkelte tilfælde påtager de sig åbent ansvaret for deres handlinger (gennem pressemeddelelser, signeret graffiti, osv.).

Når ofrene anmelder overgreb, forsøger politiet at identificere de ansvarlige og få dem retsforfulgt.

I denne første beretning kan der ikke gives en præcis klassificering af gerningsmændene, selv om der i nogle lande er foretaget talrige universitetsundersøgelser. Generelt kan det siges, at de gerningsmænd, der bliver identificeret, med stor sandsynlighed er aktivister eller i hvert fald sympatisører med organisationer og partier på den yderste højrefløj. Der er større spredning med hensyn til genstanden for de diskriminerende handlinger, som kan være private virksomheder, ministerier og andre offentlige instanser eller enkeltpersoner.

## **Den offentlige mening**

At det ud fra de tilgængelige kilder (politi- og domstolsstatistikker, undersøgelser af ofrene for racisme og undersøgelser af ophavsmænd til racistiske handlinger) er vanskeligt at tegne et klart billede af racismen i Europa, skyldes ifølge sociologerne bl. a., at der er tale om et udpræget subjektivt fænomen.

De, der giver udtryk for racistiske eller fremmedfjendske holdninger, handler i højere grad ud fra ideologiske, irrationelle og imaginære motiver end ud fra fornuftsbetonede argumenter. En del antiracistiske NGO'er har brugt megen tid på at argumentere imod den yderste højrefløj og racistiske partiers programerklæringer, for eksempel vedrørende det faktiske antal indvandrere eller sammenhængen mellem udenlandske befolkningsgrupper og arbejdsløshed eller kriminalitet, uden at det generelt har den store gennemslagskraft.

Den offentlige mening i EU-medlemsstaterne er - i varierende grad - modtagelig for racistiske argumenter.

Denne form for smitte kan ikke alene aflæses af stemmeafgivelserne ved de forskellige valg, den trænger også ind i dagligdagen og i forholdet mellem grupperne.

## **Indvandring**

De fleste europæiske undersøgelser konkluderer, at der er en sammenhæng mellem racisme og fremmedhad og tilstedeværelsen af indvandrer- og mindretalsgrupper.

Det ville være en alvorlig misforståelse at hævde, at indvandrere eller mindretal ”skaber” racisme. De er derimod hovedofrene for racisme, om end ikke de eneste. Man kan heller ikke sige, at antallet af indvandrere er proportionalt med antallet af racistiske handlinger.

Så meget står imidlertid fast, at fremmedhad pr. definition er en afvisende og fordømmende holdning til udlændinge, som meget let og meget hurtigt kan overskride den grænse, som skiller fremmedhad fra racisme.

Tilstedeværelsen af et stort antal indvandrere fremkalder imidlertid ikke nødvendigvis fremmedhadske eller racistiske reaktioner. Af en meningsmåling fra Frankrig fremgår det, at frykten for udlændinge var stærkest i de områder, hvor der var færrest indvandrere. Der kan heller ikke konstateres fremmedhad i nævneværdigt omfang i områder, hvor et stort antal udlændinge bor side om side med franske borgere.

## **Medierne**

Mediernes holdning til såvel fremkomsten af racisme og fremmedhad som til indsatsen for at bekæmpe disse fænomener, er af kritisk samfundsmæssig betydning, som det til stadighed påpeges af observatoriet.

Mediernes holdning er ikke konsekvent, hverken inden for Europas grænser eller inden for det enkelte lands grænser.

## **AKTION TIL BEKÆMPELSE AF RACISME OG FREMMEDHAD**

Det andet formål med denne beretning er at give en oversigt over de seneste foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe racisme og fremmedhad i Unionens medlemslande.

I de senere år er der taget mange forskellige initiativer til at bekæmpe racisme og fremmedhad. Det Europæiske År mod Racisme dannede ramme om mange aktiviteter af denne art.

Antiracistiske tiltag er ikke alene blevet iværksat af regeringer og nationale og regionale myndigheder, men også af det civile samfund (sammenslutninger, fagforeninger, borgergrupper og sammenslutninger af ofre osv.).

Denne redegørelse skal ikke opfattes som en udtømmende liste over de igangsatte aktiviteter, hvilket ville være en umulighed med den ufuldstændige dokumentation, vi råder over, men først og fremmest som eksempler på god praksis.

Hvad de offentlige myndigheders tiltag angår, må der sondres mellem repressive foranstaltninger, hovedsagelig af lovgivningsmæssig art, og forebyggende foranstaltninger, der indgår i offentlige initiativer og politikker.

### **REPRESSIVE FORANSTALTNINGER INDFØRT AF OFFENTLIGE MYNDIGHEDER**

Denne form for foranstaltninger er den hyppigste i de 15 medlemsstater. Vi gør ikke her noget forsøg på at give en samlet oversigt over hele lovgivningsarsenalet, der er behandlet i nationale og sammenlignende europæiske undersøgelser, og som der ikke er grund til at gentage her.

I stedet begrænser vi os til at gennemgå de senest indførte retsfor skrifter. Det skal forlods bemærkes, at intet land kan påstås at have en samlet, ideel strafferetlig lovgivning mod racisme. Der er store forskelle fra land til land. En yderligere vanskelighed ligger i den iboende forskel mellem den lovgivning, der er afledt af sædvaneret og den lovgivning, der bygger på romerretten. Problemet kompliceres yderligere af, at karakteren af racistiske og fremmedhadske aktiviteter hele tiden ændrer sig. Og endelig er der ingen, der tror på, at retsforfølgelse er et universalmiddel, som i sig selv kan udrydde racisme.

### **FOREBYGGENDE FORANSTALTNINGER – OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS AKTIONER OG POLITIKKER**

De nationale strategier for forebyggelse af racisme og fremmedhad, navnlig i forhold til indvandrere- og mindretalsgrupper, er generelt mere talstærke og mere originale end de repressive foranstaltninger, der gennemføres af de samme regeringer og offentlige myndigheder.

Europa prioriterer klart forebyggelse.

Antallet af forebyggende foranstaltninger er vokset støt i de senere år. En omfattende undersøgelse af disse foranstaltninger blev foretaget i forbindelse med Det Europæiske År mod Racisme.

De forebyggende foranstaltninger er som regel specifikke og tilpasset de konkrete forhold og traditionerne i et givet land.

De vedrører alle områder af samfundslivet og involverer et bredt spektrum af deltagere.

### **MOBILISERING AF SAMFUNDET – BORGERAKTIONER – SPECIALISEREDE INSTITUTIONER**

Samfundet spiller en afgørende rolle i kampen mod racisme og fremmedhad, hvad enten regeringen tager initiativ til at fremme denne kamp, som det vises nedenfor for visse landes vedkommende, eller det civile samfund (NGO'er, fagforeninger, specialiserede institutioner) selv tager initiativ til at forsvare og støtte ofre for racisme eller til at rette en appel til offentligheden.

Det mest fremtrædende træk ved disse grupper, der opstår på grundlag af civile partnerskaber, er, at de er uafhængige og derfor kritiske over for regeringen, som i nogle tilfælde selv er krænkeren. Et andet karakteristisk træk er, at der er tale om græsrodsorganisationer, det vil sige, at de har føling med ofrenes konkrete virkelighed. Det tredje kendetegn er, at deres hovedmotivation er af etisk, snarere end økonomisk eller politisk karakter. I hele Europa deler de frivillige borgere, som er aktive i disse grupper, de samme værdier - storsindethed, solidaritet og tolerance - og mere generelt de grundlæggende menneskerettighedsprincipper.

Et samfund, der reagerer sundt og effektivt mod racisme og fremmedhad, er et samfund, hvor ikke-statslige organisationer frit kan dannes med det formål at bekæmpe racisme og fremmedhad. Disse grupper er de første til at slå alarm over for racistiske fænomener, men de fungerer også som en protestbevægelse, der mobiliserer den offentlige mening. De er desuden ofte med til at udforme forslag til antiracistiske foranstaltninger, navnlig når de samarbejder med offentlige myndigheder i fælles udvalg og kommissioner.

### **EKSEMPLER PÅ GOD PRAKSIS – NATIONALE RUNDBORDSDISKUSSIONER**

Hvert land har sine specifikke behov og udvikler specifikke programmer til bekæmpelse af racisme, som passer til de konkrete forhold i det givne samfund. Men erfaringerne hermed kan alligevel være til inspiration for andre lande. Når programmerne under bestemte forhold har vist sig at give gode resultater, kan de tilpasses andre samfund. Et af observatoriets mål er at tage bestik af og videreformidle eksempler på god praksis, som eventuelt kan reproduceres i andre lande, og at tilskynde til iværksættelse af sådanne tiltag.

Tilrettelæggelse af rundbordsdiskussioner er dermed blevet observatoriets hovedopgave. Observatoriets bestyrelse tilskynder til og arrangerer rundbordsdiskussioner i de respektive lande mindst en gang om året. Tre medlemslande afholdt sådanne diskussioner i 1998.

### **FREMTIDSUDSIGTER OG PROJEKTER**

De 15 EU-landes engagement i bekæmpelsen af racisme og fremmedhad er konstant, men af varierende intensitet. Projekter mangler ikke, men de er ikke ligeligt fordelt, hverken hvad angår

art eller kvantitet. Nogle lande har udarbejdet ambitiøse programmer for de kommende måneder og år. Andre har været mere tilbageholdende. I alle landene gælder det, at nogle områder (undervisning, socialisering, repressive foranstaltninger, forebyggelse osv.) er viet større opmærksomhed end andre.

Denne uensartethed efterlader det indtryk, at den handlingsplan mod racisme inden for rammerne af de almindelige bestemmelser om ikke-diskriminering i Amsterdam-traktatens artikel 13, som Kommissionen fremlagde den 25. marts 1998, ikke er blevet tilfredsstillende gennemført i noget europæisk land, navnlig ikke hvad angår mobilisering på regeringsplan.

Med henblik på verdenskonferencen om racisme (2. halvår af 2001) og den europæiske forberedende konference, ser det endvidere ud til, at mobiliseringen halter bagud. Med dette for øje må Europa handle dristigt, helst i samklang, så Europa kan tale med én stemme om et emne, som har fået selve dets struktur til at slå revner og skabt lidelse blandt dets borgere i det 20. århundrede.

## KONKLUSION

De 15 EU-lande er i dag truet af voksende racisme og fremmedhad. Ganske vist ikke i en sådan grad, som Europa oplevede det for 50 år siden under et totalitært styre, men af nye, snigende former, som kan vinde frem i et demokratisk samfund.

Kvantitativt set giver ingen af landenes statistikker grundlag for at sige, at vi står over for et massivt voldsfænomen, selv om antallet af døde og kvæstede er alt for højt, og også de materielle ødelæggelser er betydelige. Voldelig og dødbringende racisme har tendens til at eksplodere i perioder af varierende længde. Der er behov for en mere præcis statistisk analyse baseret på data fra de forskellige nationale politiafdelinger og ikke alene på mediereportager.

Det mest foruroligende - og det gælder alle Unionens medlemsstater - er imidlertid den stadig mere udbredte racisme i dagligdagen, diskrimination, som bliver mulig på grund af ligegyldighed enten i offentligheden generelt eller på institutionelt plan. Disse stadige fremmedfjendske tilkendegivelser afspejles ikke nødvendigvis i ofrenes anmeldelser eller i retssagerne. De er diffuse, skjulte og indgår ofte i en adfærd, som er accepteret af flertallet af befolkningen, indtil en skandale bryder ud et eller andet sted.

I hele Europa er hovedopretterne for racisme og fremmedhad udenlandske befolkningsgrupper og etniske mindretal. Det gælder såvel for lande, der har modtaget flere generationer af indvandrere, som for lande, der først for nylig har gjort erfaringer med indvandrerstrømme fra lande uden for Europa. Migrationspresset fra det østlige og sydlige Europa og også fra andre mere fjerntliggende områder i verden kan ikke håndteres med repressive foranstaltninger. Modtagelsen af borgere af udenlandsk herkomst i EU skal nødvendigvis omfatte integration og sikring af visse rettigheder. I modsat fald vil de blive marginaliseret og genstand for fremmedhad. Af disse årsager er en effektiv europæisk indvandrer- og asylpolitik af afgørende betydning for forebyggelsen af racisme.

Det kan endvidere konstateres, at den repressive lovgivning, uanset hvor udbygget den er, - og der hersker store forskelle landene imellem - generelt ikke er tilstrækkelig til at sikre afstraffelse af ophavsmændene til racistiske handlinger eller til at afholde dem fra at begå sådanne handlinger. Det gælder for enhver lovgivning, at den kun har en reel effekt, såfremt den gennemføres efter hensigten. Antallet af retssager og afsagte domme i medlemsstaterne synes imidlertid at være utilstrækkeligt.

Hverken i forhold til racistiske handlinger begået af enkeltpersoner eller handlinger begået af organiserede grupper er truslen om retsforfølgelse tilstrækkelig stærk.

Dette gælder i særlig grad for højreekstremistiske partier, som, selv om de ikke begår direkte kriminelle racistiske handlinger, så dog tilskynder hertil ved diskriminerende ideologier, som infiltrerer stadig større dele af befolkningen. I hele Europa er det antiracistiske "cordon sanitaire" svagt.

Det drejer sig således om undervisning og uddannelse, om bevidstgørelse af befolkningen. Alt for ofte lader den offentlige mening - af sociale eller økonomiske årsager - sig forføre af ekstremistiske partiers sprogbrug og politiske programmer. Medierne spiller i den forbindelse en

afgørende rolle, og det samme gør mobiliseringen af samfundet som helhed, f.eks. gennem ikke-statslige organisationer og fagforeninger. Endvidere bør det sikres, at ofre for racisme og mindretalsgrupper bliver hørt og taget i betragtning af de offentlige myndigheder.

EU-staternes regeringer har i de senere år udfoldet betydelige bestræbelser og iværksat talrige programmer inden for forskellige områder, som udgør prisværdige eksempler på god praksis.

Ikke desto mindre må det dog erkendes, at det endnu ikke er lykkedes Europa at udrydde racismen.

Der er ingen tvivl om, at hvis det skal lykkes at inddæmme og udrydde disse fænomener, skal det ske gennem en kollektiv udnyttelse af de opnåede resultater, ved en fælles indsats, en generel mobilisering og en klart tilkendegivet vilje fra de politiske leders side. Opgaven for Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad består netop i at bidrage hertil.