

ECRI-RAPPORT OM DANMARK

(fjerde monitoreringsperiode)

Vedtaget d. 23. marts 2012

Offentliggjort d. 22. maj 2012



ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-Mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

ECRI-RAPPORT OM DANMARK

(fjerde monitoreringsperiode)

Vedtaget d. 23. marts 2012

Offentliggjort d. 22. maj 2012

Denne tekst er en oversættelse af den engelske originaltekst. I tilfælde af tvivl henvises til de originale versioner på engelsk og fransk.

INDHOLD

FORORD	7
SAMMENDRAG	9
RESULTATER OG HENSTILLINGER	13
I. EKSISTENS OG ANVENDELSE AF LOVBESTEMMELSER	13
INTERNATIONALE RETLIGE INSTRUMENTER.....	13
LOV OM INDFØDSRET	14
STRAFFERETLIGE BESTEMMELSER MOD RACISME OG RACEDISKRIMINATION	17
- <i>LOV OM FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ GRUND AF RACE M.V.</i>	17
- <i>STRAFFELOVEN</i>	17
CIVIL- OG FORVALTNINGSRETLIGE BESTEMMELSER MOD RACEDISKRIMINATION	20
- <i>LOV OM ETNISK LIGEBEHANDLING</i>	20
- <i>LOV OM FORBUD MOD FORSKELSBEHANDLING PÅ ARBEJDSMARKEDET</i>	21
ANTIDISKRIMINATIONSORGANER OG ANDRE INSTITUTIONER	21
- <i>LIGEBEHANDLINGSNÆVNET</i>	21
- <i>INSTITUT FOR MENNESKERETTIGHEDER</i>	23
- <i>ANDRE INSTITUTIONER OG NGOER</i>	23
II. DISKRIMINATION PÅ FORSKELLIGE OMRÅDER	24
UDDANNELSE	24
BESKÆFTIGELSE	26
BOLIGER	27
SUNDHED	29
RETSPLEJE.....	29
ADGANG TIL OFFENTLIGE STEDER.....	30
III. RACERELATERET VOLD	30
IV. RACISME I DEN OFFENTLIGE DISKURS	31
MEDIER	31
POLITISK DISKURS	32
V. UDSATTE GRUPPER/MÅLGRUPPER	32
MUSLIMSKE SAMFUND.....	32
DET JØDISKE SAMFUND.....	33
ROMAER.....	34
MIGRANTER, FLYGTNINGE OG ASYLANSØGERE.....	36
- <i>ASYLANSØGERE OG FLYGTNINGE</i>	36
VI. IKKE-STATSBORGERES MODTAGELSE OG STATUS	39
- <i>UDLÆNDINGELOVEN</i>	39
- <i>INTEGRATIONSLOVEN</i>	42
- <i>PERMANENT OPHOLD</i>	44
VII. ADFÆRDEN BLANDT LOVHÅNDHÆVERE	45
VIII. UDDANNELSE OG BEVIDSTGØRELSE	47
IX. OVERVÅGNING AF RACISME OG RACEDISKRIMINATION	47
HENSTILLINGER OMFATTET AF MIDTVEJSOPFØLGNING	49
LITTERATURFORTEGNELSE	51

FORORD

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) er stiftet af Europarådet som et uafhængigt organ til overvågning af krænkelse af menneskerettigheder, især i relation til racisme og intolerance. ECRI's medlemmer er uafhængige og objektive og udpeges på grundlag af deres moralske indsigt og anerkendte ekspertise inden for områderne racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance.

Et af de bærende elementer i ECRI's arbejdsprogram er landerapporterne, hvor ECRI gennemgår forholdene i hver af Europarådets medlemsstater hvad angår racisme og intolerance og fremsætter forslag om og henstillinger til håndtering af de problemer, der afdækkes.

I forbindelse med udarbejdelsen af landerapporter behandles alle Europarådets medlemsstater på lige fod. Arbejdet er tilrettelagt således, at der i løbet af en overvågningsperiode på 5 år udarbejdes 9 til 10 landerapporter om året. Første periode blev afsluttet med udgangen af 1998, anden periode blev afsluttet med udgangen af 2002, og tredje periode med udgangen af 2007. Arbejdet med rapporterne i fjerde periode blev påbegyndt i januar 2008.

Ved udarbejdelsen af en landerapport foretages først en nærmere analyse af dokumentationsmaterialet. Dernæst gennemføres et kontaktbesøg i det pågældende land, og endelig finder en fortrolig dialog sted med de nationale myndigheder.

ECRI's rapporter er ikke et resultat af undersøgelser eller vidneberetninger. Rapporterne er analyser, der bygger på omfattende informationer fra en bred vifte af kilder. Den skriftlige dokumentation kommer fra et stort antal nationale og internationale kilder. Kontaktbesøget gør det muligt at mødes direkte med de involverede grupper (både statslige og ikke-statslige) med henblik på indhentning af detaljerede oplysninger. Igennem den fortrolige dialog får de nationale myndigheder mulighed for at fremsætte sådanne forslag til ændringer i rapportudkastet, som de måtte finde nødvendige, således at eventuelle faktuelle fejl kan blive rettet. Ved dialogens afslutning kan de nationale myndigheder anmode om, at deres synspunkter vedlægges ECRI's endelige rapport i form af et bilag.

Landerapporterne fra fjerde monitoreringsperiode har fokus rettet imod gennemførelse og evaluering. Det undersøges, i hvilket omfang de væsentligste henstillinger fra tidligere ECRI-rapporter er blevet fulgt, og vedtagne politiske tiltag og praksis evalueres. Rapporterne indeholder tillige en analyse af udviklingen i det pågældende land siden den forrige rapport.

Den nye rapport fra fjerde periode indeholder en anmodning om, at gennemførelsen af et antal af de i rapporten anførte henstillinger prioriteres højere end resten. Senest to år efter offentliggørelsen af nærværende rapport gennemfører ECRI en midtvejsopfølgning specielt vedrørende disse henstillinger.

Nærværende rapport er udarbejdet af ECRI på eget ansvar. Med mindre det er udtrykkeligt nævnt, omhandler rapporten forholdene indtil d. 8. december 2011, og eventuelle ændringer efter denne dato er ikke medtaget i nedenstående analyse, ligesom de heller ikke indgår i ECRI's konklusioner og forslag.

SAMMENDRAG

Siden offentliggørelsen af ECRIs tredje rapport om Danmark d. 16. maj 2006 er der sket fremskridt på en række af de områder, der blev nævnt i rapporten.

De danske myndigheder har oprettet Ligebehandlingsnævnet (herefter kaldet Nævnet), som har beføjelse til at behandle klager uden for arbejdsmarkedet vedrørende køn og/eller race eller etnisk oprindelse. Hvad angår arbejdsmarkedet har Nævnet beføjelse til at behandle klager vedrørende bl.a. race, etnisk oprindelse, hudfarve, religion eller tro, nationalitet og køn. Nævnet kan behandle klager mod staten, virksomheder og privatpersoner.

De danske myndigheder har derudover truffet en række foranstaltninger til integration af indvandrere på arbejdsmarkedet, bl.a. ved at afsætte EUR 4 mio. til finansieringen af 35 projekter og ved at ansætte yderligere 200 jobkonsulenter, der arbejder med mindretal i kommunalt regi. Herudover blev der i 2010 gjort en særlig indsats for at få unge mandlige indvandrere ind på arbejdsmarkedet.

Der er tillige taget en række initiativer for at sikre, at dommere og dommerfuldmægtige modtager undervisning i nationale og internationale retlige instrumenter vedrørende racisme¹ og racediskrimination². Hvad angår adgang til offentlige steder er der taget initiativ til at højne bevidstheden om problemer vedrørende racediskrimination.

ECRI hilser denne positive udvikling i Danmark velkommen. På trods af de opnåede fremskridt er der imidlertid stadig nogle områder, der giver anledning til bekymring.

Danmark har endnu ikke ratificeret protokol nr. 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er risiko for, at kriterierne for opnåelse af dansk statsborgerskab, herunder kravet om at ansøgeren inden for de seneste fem år ikke må have modtaget ydelser i medfør af lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i en samlet periode på over seks måneder, har uforholdsmæssigt negative følger for de grupper, som har ECRIs særlige interesse. Det samme gør sig gældende for sværhedsgraden af sprogtesten og indfødsretsprøven, og udgifterne forbundet med opnåelse af statsborgerskab.

Ligebehandlingsnævnet kan kun beføjelse til at afgøre sagerne på skriftligt grundlag og kan ikke modtage mundtlige forklaringer. Uden for arbejdsmarkedet behandler Nævnet ikke klager over diskrimination på grund af hudfarve, religion eller tro, statsborgerskab og sprog. ECRI har fået oplyst, at Nævnet ikke er særlig aktivt og ikke særlig synligt, og at sekretariatets medarbejdere i øvrigt kun er ansat på halv tid. Størrelsen af Nævnets bevilling og dets generelle synlighed giver også anledning til bekymring.

NGOer og andre specialorganer der beskæftiger sig med problemer af relevans for de grupper, som har ECRIs særlige interesse, er stadig underfinansierede, og der er behov for at styrke samarbejdet imellem disse organisationer og regeringen. Der er behov for flere initiativer til bekæmpelse af etnisk adskillelse i skolerne ved en forbedring af bolig- og socialpolitikken. Indvandrere findes fortsat i de lavtlønnede jobs, og det giver dem ringere muligheder end etniske danskere. Samtidigt er der behov for flere foranstaltninger til fremme af integrationen på arbejdsmarkedet af

¹ Ved racisme forstås forestillingen om, at et forhold som f.eks. "race", hudfarve, sprog, religion, statsborgerskab eller national eller etnisk oprindelse retfærdiggør foragt for en person eller en gruppe personer eller opfattelsen af, at en person, eller en gruppe personer, er andre overlegne.

² I ECRIs Generelle Henstilling nr. 7 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination ved hjælp af national lovgivning defineres racediskrimination som enhver forskelsbehandling der tager udgangspunkt i f.eks. "race", hudfarve, sprog, religion, statsborgerskab eller national eller etnisk oprindelse, og som ikke har nogen objektiv eller fornuftig berettigelse.

indvandrere og medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse. De strategier, der er udviklet for at bekæmpe etnisk adskillelse på boligområdet, tager ikke i tilstrækkelig grad højde for faktorer som fattigdom og diskrimination.

Visse medier fremstiller fortsat minoritetsgrupper i et negativt lys, i særdeleshed muslimer og romaer. Samtidigt fremsætter visse politikere, især fra Dansk Folkeparti, fortsat nedsættende udtalelser generelt om de grupper, som har ECRIs særlige interesse, men i særdeleshed om muslimer. Der er kun rejst tiltale efter straffeloven for er sådanne udtalelser i et begrænset antal sager. Befolkningens holdning til romaer er negativ, og romaerne bliver chikaneret og diskrimineret. Asylansøgere har stadig ikke lov til at deltage i undervisningen på gymnasier og universiteter i Danmark. Den negative tone i den offentlige og politiske diskurs har på flere vigtige områder af den førte politik haft uforholdsmæssigt negative følger for de grupper, som har ECRIs særlige interesse.

Ved en lovændring i juni 2011 gennemførtes en yderligere stramning af udlændingelovens bestemmelser om ægtefællesammenføring, som i forvejen var stramme. Visse af lovens bestemmelser er direkte eller indirekte diskriminerende over for de grupper, som har ECRIs særlige interesse. Det gælder f.eks. kravet om, at den ægtefælle/partner, der er bosat i Danmark, ikke må have modtaget offentlig støtte i de seneste tre år og skal have haft fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i mindst to et halvt år af de seneste tre år. Samtidigt er de samlede udgifter til proceduren for ægtefællesammenføring stadig ganske høje, og det diskriminerer indirekte medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse, fordi de i højere grad end etniske danskere er ramt af arbejdsløshed og fattigdom.

I 2010 indførtes et pointsystem som betyder, at meddelelse af permanent opholdstilladelse kræver opnåelse af mindst 100 point ved opfyldelsen af en række kriterier, herunder at ansøgeren ikke har modtaget visse typer offentlig støtte i en periode på tre år forud for ansøgningens indgivelse, og at den pågældende i de seneste tre år inden ansøgningens indgivelse har været i almindelig fuldtidsbeskæftigelse. Disse kriterier har også uforholdsmæssigt negative følger for de grupper, som har ECRIs særlige interesse, herunder flygtninge. ECRI hilser det derfor velkommen, at de danske myndigheder har for sikret, at proceduren for opnåelse af permanent opholdstilladelse vil blive ændret. Ikke-etniske danskere er fortsat underrepræsenteret i dansk politi.

ECRI anmoder i nærværende rapport de danske myndigheder om at træffe yderligere foranstaltninger på en række områder og fremsætter i den sammenhæng et antal henstillinger, heriblandt følgende:

ECRI henstiller, at Danmark ratificerer protokol nr. 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Hvad angår statsborgerskab opfordrer ECRI de danske myndigheder til at ændre bestemmelsen i cirkulæret om dansk indfødsret ved naturalisation, der fastslår ansøgerens pligt til at kunne forsørge sig selv, således at det sikres, at den ikke har uforholdsmæssigt negative følger for medlemmerne af de grupper, som har ECRIs særlige interesse, i modstrid med artikel 5 i den Europæiske Konvention om Statsborgerskab. ECRI opfordrer tillige de danske myndigheder til at revidere sprogtesten og indfødsretsprøven med henblik på at sikre, at disse ikke udgør en hindring for ansøgerne.

ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at Ligebehandlingsnævnet har beføjelse til at modtage mundtlige forklaringer og tage sager op af egen drift. ECRI henstiller tillige, at de danske myndigheder udvider Nævnets beføjelser, således at det kan behandle sager om diskrimination uden for arbejdsmarkedet på grund af hudfarve, religion eller tro, national oprindelse og sprog. ECRI henstiller herudover, at der træffes foranstaltninger til at øge Nævnets synlighed og dets indsigt i problemer forårsaget af

diskrimination på grund af "race", etnisk oprindelse, religion eller tro og statsborgerskab.

ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at NGOer og andre aktører fra civilsamfundet, der beskæftiger sig med problemer af relevans for de grupper, som har ECRIs særlige interesse, får bevilget tilstrækkelige midler, og at samarbejdet imellem dem og myndighederne styrkes.*

Hvad angår uddannelse henstilles det, at de danske myndigheder iværksætter foranstaltninger til bekæmpelse af etnisk adskillelse i skolerne ved i samråd med alle involverede parter og under inddragelse af de socioøkonomiske aspekter (beskæftigelse og boliger) at udarbejde en politik, der i barnets bedste interesse forhindrer, at visse skoler får en overrepræsentation af elever fra mindretalsgrupper. Hvad angår beskæftigelse fremhæver ECRI behovet for forskning i forskelsbehandling af ikke-etniske danskere på arbejdsmarkedet.

ECRI opfordrer de danske myndigheder til at fortsætte bestræbelserne på at modvirke, at der sker en uforholdsmæssig stor koncentration af de grupper, som har ECRIs særlige interesse, i udsatte boligkvarterer, og det henstilles, at de danske myndigheder nøje følger resultaterne af disse bestræbelser.

ECRI opfordrer de danske myndigheder til at sikre, at politikere optræder med ansvarlighed, når de udtaler sig om problemer vedrørende de grupper, som har ECRIs særlige interesse. ECRI gentager sin henstilling til de danske myndigheder om at sikre, at asylansøgere får advokatbistand igennem hele asylproceduren.

ECRI opfordrer indtrængende de danske myndigheder til at gennemføre en omfattende reform af reglerne om ægtefællesammenføring med henblik på at få fjernet ethvert element, der udgør direkte eller indirekte diskrimination og/eller ikke står i forhold til de erklærede mål.*

ECRI henstiller, at de danske myndigheder opfordrer medierne til at afholde sig fra at udsende informationer, som kunne anspore til diskrimination og intolerance over for romaer. ECRI henstiller, at myndighederne opfordrer medierne til internt at drøfte det billede, som de formidler af islam og muslimske samfund, og det ansvar de i den forbindelse har for, at der ikke sker befæstelse af fordomme og ensidig information. Det henstilles tillige, at de danske myndigheder ændrer kravene for meddelelse af permanent opholdstilladelse for at lette ansøgernes adgang hertil.

ECRI opfordrer de danske myndigheder til at intensivere bestræbelserne på at rekruttere personer fra de etniske mindretal til politiet.*

* ECRI vil senest to år efter offentliggørelsen af nærværende rapport gennemføre en midtvejsopfølgning vedrørende de henstillinger, der er nævnt i dette afsnit.

RESULTATER OG HENSTILLINGER

I. Eksistens og anvendelse af lovbestemmelser

Internationale retlige instrumenter

1. ECRI henstillede i sin tredje rapport, at Danmark ratificerer protokol nr. 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Samtidigt gentog ECRI sin henstilling om, at Danmark ratificerer den (reviderede) Europæiske Socialpagt, og at Danmark accepterer bestemmelserne i artikel 19 i Pagten. ECRI henstillede tillige, at Danmark ratificerer den internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder.
2. Danmark har ikke ratificeret protokol nr. 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Danmark har forklaret, at man i øjeblikket ikke ønsker at undertegne og ratificere dette instrument, fordi det anses for at være så bredt formuleret, at der er usikkerhed om såvel det sandsynlige anvendelsesområde som antallet af sager, det vil afstedkomme. Danmark har herudover tilkendegivet, at man nøje følger protokollens anvendelse, og at man, såfremt retspraksis giver klarhed over omfanget af de retlige forpligtelser der følger af instrumentet, er villig til at genoverveje denne beslutning. På den baggrund noterer ECRI med glæde, at Danmark forholder sig åbent til spørgsmålet om ratificering af dette vigtige instrument i kampen mod racediskrimination. ECRI ønsker at henlede Danmarks opmærksomhed på sagen *Sejdić and Finci mod Bosnia and Herzegovina*, hvor den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin dom af 22. december 2009 fastslog, at protokol nr. 12 vil blive fortolket på samme måde som artikel 14 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
3. ECRI henstiller, at Danmark undertegner og ratificerer protokol nr. 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
4. Danmark har endnu ikke ratificeret den (reviderede) Europæiske Socialpagt. Danmark har oplyst over for ECRI, at man ikke har accepteret bestemmelserne i Pagtens artikel 19, som fastslår retten for vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmer til beskyttelse og bistand. Danmark har tilkendegivet, at man ikke har nogen planer om at ratificere den internationale konvention om beskyttelse af rettigheder for alle vandrende arbejdstagere og medlemmer af deres familier, fordi man mener, at dokumentet sandsynligvis spænder meget vidt. ECRI ønsker at henlede opmærksomheden på, at en ratificering af den (reviderede) Europæiske Socialpagt og en accept af bestemmelserne i Pagtens artikel 19 ville være et signal om, at man føler en stærk forpligtelse over for udviklingen af en integrationspolitik. Samtidigt ville en ratificering af den internationale konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder være en hjælp til myndighederne i deres bestræbelser på at kontrollere den ulovlige indvandring, fordi det ville fjerne incitamenterne til udnyttelse af arbejdskraft og uanstændige arbejdsforhold.
5. ECRI henstiller, at Danmark ratificerer den (reviderede) Europæiske Socialpagt og accepterer bestemmelserne i Pagtens artikel 19. ECRI henstiller, at Danmark genovervejer sin holdning til en ratificering af den internationale konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder og ratificerer dette instrument.
6. ECRI henstillede i sin tredje rapport, at Danmark genovervejer at indarbejde internationale menneskerettighedskonventioner i sin nationale lovgivning, især den internationale konvention om eliminering af alle former for racediskrimination (ICERD), således at de kan anvendes direkte af domstolene.

7. På den ene side har myndighederne oplyst, at dansk lovgivning "lever op til kravene" i den forstand, at den nationale lovgivning skal anvendes i lyset af internationale forpligtelser, hvad enten sidstnævnte er indarbejdet i den nationale lovgivning eller ej. På den anden side har ECRI noteret meldinger om, at de administrative myndigheder kun sjældent påberåber sig konventioner, der ikke er indarbejdet. Det samme gælder domstolene, selv i sager hvor parterne bygger deres argumentation på sådanne konventioner. Aktører fra civilsamfundet har derfor den opfattelse, at ICERD-konventionen ikke anvendes af de danske myndigheder på samme måde, som hvis den havde været indarbejdet. Ifølge Institut for Menneskerettigheder (IMR)¹ ville indarbejdelsen af ICERD og andre internationale menneskerettighedsinstrumenter bidrage til en højnet bevidsthed, bl.a. hos advokater og de retlige instanser.² I en dom af 5. december 2005 konkluderede Højesteret, at der ikke kan ske direkte anvendelse af ikke-indarbejdede ILO-konventioner på en sådan måde, at den nationale lovgivning derved tilsidesættes. Efter IMRs opfattelse bekræfter denne dom nødvendigheden af, at der generelt sker indarbejdelse i tilfælde af direkte konflikt imellem international lov og dansk lovgivning og i tilfælde af, at der ikke findes dansk lovgivning, der kan bruges som udgangspunkt for en fortolkning (og således for anvendelsen af international lov).³ IMR er bekymret for, at den manglende indarbejdelse af ICERD svækker den effektive beskyttelse af enkeltpersoner mod visse former for diskrimination. ECRI anser indarbejdelsen af såvel ICERD som andre internationale menneskerettighedsinstrumenter for at være til gavn for bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af hudfarve, etnisk oprindelse, statsborgerskab, religion og sprog i Danmark, og en øget generel bevidstgørelse om menneskerettighedsproblemer.

8. ECRI gentager sin henstilling til Danmark om at indarbejde internationale juridiske instrumenter i sin nationale lovgivning, i særdeleshed konventionen om eliminering af alle former for racediskrimination.

Lov om indfødsret

9. ECRI henstillede i sin tredje rapport, at de danske myndigheder ved ændringer i lov om indfødsret holder den Europæiske Konvention om Statsborgerskab i erindring. Det henstilledes tillige, at enhver ændring i denne lov foretages i overensstemmelse med artikel 5 i den Europæiske Konvention om Statsborgerskab, som bl.a. fastslår, at der i regler om indfødsret ikke må foretages nogen skelnen, og heller ikke må anvendes en praksis, som udgør diskrimination på grund af religion, "race", hudfarve, eller national eller etnisk oprindelse. ECRI anførte, at de danske myndigheder også bør sikre, at lov om indfødsret gennemføres i praksis med behørig hensyntagen til disse principper.

¹ Se mere om IMR i afsnittet om Antidiskriminationsorganer og andre institutioner.

² Parallelrapport fra juli 2010 til FNs komité for eliminering af racediskrimination omhandlende den danske regerings 18. og 19. rapport om gennemførelsen af den internationale konvention om eliminering af alle former for racediskrimination, p.7-8.

³ Ibid., p. 8.

10. Der er ikke sket ændringer i lov om indfødsret siden ECRIs tredje rapport, men cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation⁴ angiver retningslinjer for opnåelse af dansk statsborgerskab. Ifølge cirkulæret skal ansøgeren skal have haft uafbrudt ophold i Danmark i ni år. Dette krav gælder ikke for flygtninge, statsløse personer, personer som kom til Danmark før det fyldte 15. år og ægtefæller til danske statsborgere.⁵ Visse af bestemmelserne i cirkulæret giver anledning til bekymring, eftersom de kan have uforholdsmæssigt negative følger for medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse, fordi de i højere grad rammes af arbejdsløshed og er økonomisk ringere stillet end etniske danskere⁶. Konkret er det nævnt i cirkulæret, at ansøgere skal være selvforsørgende, d.v.s. de må ikke have modtaget nogen hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven⁷ i en sammenlagt periode på mere end seks måneder inden for de seneste fem år.⁸ De danske myndigheder har over for ECRI oplyst, at dette krav vil blive ændret, således at ansøgeren ikke må have modtaget nogen hjælp efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven i en sammenlagt periode på mere end to år og seks måneder inden for de seneste fem år, i stedet for en periode på mere end seks måneder inden for de seneste fem år. Herudover skal ansøgeren bestå en sprogtest i dansk og en indfødsretsprøve med spørgsmål om det danske samfund, dansk kultur og historie. Af de 40 spørgsmål i indfødsretsprøven skal 32 besvares korrekt, og ansøgeren har 45 minutter til at besvarelsen. Det nu nedlagte ministerium for flygtninge, indvandrere og integration udarbejdede læremateriale til forberedelse af testen. Imidlertid har ECRI modtaget meldinger om, at sprogtesten og indfødsretsprøven er meget svære, og at der derfor ikke er særligt mange ansøgere, der består, og dermed kan få meddelt dansk statsborgerskab. De danske myndigheder har oplyst over for ECRI, at kravet vil blive ændret, således at ansøgere skal bestå en prøve i det danske sprog på sprogcentrenes niveau 2. Kravet om dokumentation for viden om det danske samfund, dansk kultur og historie i form af beståelse af en særlig indfødsretsprøve vil også blive ændret. De danske myndigheder har oplyst, at sprogtesten koster 900 DKK (ca. 120 EUR), og at indfødsretsprøven koster 600 DKK (ca. 80 EUR). Herudover betales et ansøgningsgebyr på 1 000 DKK (ca. 134 EUR). Den samlede udgift til opnåelse af statsborgerskab beløber sig således til ca. 334 EUR, og det kan være mange penge for personer, som er dårligt stillet økonomisk. Derved rammes de grupper, som har ECRIs særlige interesse, igen uforholdsmæssigt hårdt.

11. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at ændre den bestemmelse i cirkulæret om naturalisation, der fastslår, at ansøgere skal være selvforsørgende, således at den ikke i modstrid med artikel 5 i den Europæiske Konvention om Statsborgerskab har uforholdsmæssigt negative følger for medlemmerne af de grupper, som har ECRIs særlige interesse,

⁴ Cirkulæret trådte i kraft d. 10. november 2008.

⁵ Undtagelsen fra reglen om ophold i ni på hinanden følgende år gælder tillige nordiske statsborgere, personer som har fået en væsentlig del af deres almindelige eller faglige uddannelse i Danmark, personer født af en dansk mor inden for et vist tidsrum, og personer som tidligere har haft dansk statsborgerskab, eller som er af dansk afstamning, samt dansksindede sydslesvigere. Der gælder (Delete: tillige) visse undtagelser for børn, herunder børn adopteret af danske statsborgere (også adopterede stedbørn), som i henhold til § 2 A i lov om indfødsret ikke automatisk bliver danske statsborgere, børn som udelukkende på grund af forældrenes separation ikke er blevet danske statsborgere som bipersoner i forbindelse med meddelelse af indfødsret til den ene af forældrene, børn født uden for ægteskab af en ikke-dansk mor og med dansk far, samt, i overensstemmelse med FNs Konvention af 1989 om Barnets Rettigheder, børn som er født statsløse i Danmark.

⁶ Se mere om beskæftigelse i afsnittet om Diskrimination på forskellige områder.

⁷ Se mere om integrationsloven i afsnittene Udsatte grupper/målgrupper og Migranter, flygtninge og asylansøgere.

⁸ Cirkulærets § 23, stk. 1 og 2.

12. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at revidere sprogtesten og indfødsretsprøven, der skal bestå for at opnå dansk statsborgerskab, for dermed at sikre, at de ikke udgør en uforholdsmæssig stor hindring for ansøgere.
13. I 2010 kom det frem, at adskillige statsløse personer, herunder 22 statsløse palæstinensere født i Danmark, ved en fejl havde fået besked på at ansøge om statsborgerskab i henhold til den normale procedure.⁹ De danske myndigheder har oplyst til ECRI, at de 22 statsløse palæstinensere nu har fået meddelt indfødsret. Samtidigt vil statsløse personer i alderen 21 til 38 år¹⁰, som fik besked på at ansøge om statsborgerskab i henhold til den normale procedure, nu blive optaget på et lovforslag om meddelelse af indfødsret, hvis de indgiver en ansøgning inden d. 1. marts 2012. De pågældende er blevet kontaktet og har fået oplyst deres rettigheder. En undersøgelseskommission er blevet bedt om at foretage en uvildig undersøgelse af situationen for statsløse personer. ECRI har taget disse oplysninger til efterretning. Myndighederne har tilkendegivet, at anliggender vedrørende indfødsret efter nedlæggelsen af ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration nu henhører under justitsministeriet. De har tillige oplyst, at det som led i bestræbelserne for at sikre, at Danmark fremover overholder sine internationale forpligtelser, og for at lette ansøgningsproceduren, er besluttet, at ansøgninger fra statsløse personer født i Danmark skal indgives direkte til justitsministeriet og ikke, som tidligere, til det lokale politi. Myndighederne har herudover oplyst, at § 17 i cirkulæreskrivelse nr. 61 af 22. september 2008 fastslår, at børn født statsløse i Danmark kan optages på et lovforslag om meddelelse af indfødsret i overensstemmelse med Konventionen om Barnets Rettigheder, hvis de har ophold i landet. Efter ECRIs opfattelse bør det fremgå udtrykkeligt af lov om indfødsret og/eller cirkulæret om naturalisation, at alle statsløse personer er undtaget fra kravet om at ansøge om indfødsret efter den normale procedure, således at det undgås, at statsløse personer fremover får besked på at ansøge om indfødsret i henhold til den normale procedure,
14. ECRI henstiller til de danske myndigheder, at de ændrer lov om indfødsret og/eller cirkulæret om naturalisation med henblik på at sikre, at alle statsløse personer er undtaget fra kravet om at ansøge om indfødsret i henhold til den normale procedure.
15. ECRI har fået oplyst, at personer der lider af posttraumatisk stressforstyrrelse (PTSD) tidligere var undtaget fra kravet om danskundskaber på et vist niveau i forbindelse med en ansøgning om indfødsret. Sådan forholder det sig dog ikke længere, og personer med PTSD og andre psykiske sygdomme, og torturofre, der (Delete;således)har vanskeligt ved at lære dansk, er ikke længere undtaget fra kravet om at bestå en sprogtest på samme niveau som alle andre. Disse grupper består hovedsageligt af flygtninge. ECRI mener, at måden hvorpå indfødsret meddeles flygtninge er et fingerpeg om, i hvor høj grad en stat er åben over for andre, og at der bør tages særlige hensyn til flygtninge i en så udsat situation. Det hilses derfor velkommen, at de danske myndigheder har oplyst, at PTSD igen vil blive regnet blandt de faktorer, som giver undtagelse fra kravet om beståelse af en sprogtest i dansk og en indfødsretsprøve på linje med alle andre. ECRI håber, at det samme vil komme til at gælde for personer med andre psykiske sygdomme, samt torturofre.

⁹ Myndighederne har oplyst, at 36 personer uretmæssigt er blevet nægtet optagelse på en liste vedrørende tildeling af statsborgerskab.

¹⁰ Statistiske oplysninger fra civilregistret viser, at 378 af de personer, der er født statsløse i Danmark, er under 38 år.

16. ECRI henstiller indtrængende til de danske myndigheder, at de sikrer, at personer der lider af posttraumatisk stressforstyrrelse og andre psykiske sygdomme, samt torturofre, undtages fra det generelle krav om en bestået sprogtest som betingelse for meddelelse af dansk indfødsret.

Strafferetlige bestemmelser mod racisme og racediskrimination

- *Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.*

17. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder sikrer en mere aktiv gennemførelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. Det henstilledes tillige, at der iværksættes flere foranstaltninger til at udbrede kendskabet til denne lov, også udenfor Københavns Kommune.

18. §1 af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. forbyder diskrimination på grund af bl.a. "race", hudfarve, national eller etnisk oprindelse, eller religion, i forbindelse med betjening inden for erhvervs mæssig eller almenyttig virksomhed og adgang til steder, der er åbne for offentligheden. De danske myndigheder har oplyst til ECRI, at der kun indgives få klager, og at der kun er sket retsforfølgning i få sager i medfør af denne lov. I perioden fra 2005 til 2010 var der kun fem domfældelser i medfør af denne lov. Der er dog grund til at tro, at det reelle antal sager vedrørende diskrimination i virkeligheden er højere.¹¹ De danske myndigheder har også tilkendegivet over for ECRI, at der inden for rammerne af handlingsplanen om etnisk ligestilling vil blive forsket i, hvilke hindringer der findes for lovens gennemførelse. De danske myndigheder meddelte, at Rigsadvokaten i september 2011 ændrede instruksen til politi og anklagemyndighed bl.a. vedrørende denne lov. Det blev endvidere oplyst, at der inden for rammerne af handlingsplanen om etnisk ligestilling¹² er iværksat en kampagne til højnelse af bevidstheden om diskrimination i nattelivet, og det blev forklaret, at der stilles fokus på nattelivet, fordi det er der, problemet er størst.¹³ Aktører fra civilsamfundet har oplyst over for ECRI, at lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. meget sjældent anvendes, fordi den kræver bevis for forsæt.

19. ECRI henstiller, at de danske myndigheder fortsætter bestræbelserne på at højne bevidstheden om lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. hos befolkningen i almindelighed og i særdeleshed hos medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse. Det henstilles, at der træffes foranstaltninger til at fjerne alle hindringer for den fulde anvendelse af denne lov.

- *Straffeloven*

20. ECRI rettede i sin tredje rapport en indtrængende opfordring til de danske myndigheder om at være mere proaktive i forbindelse med retsforfølgning af personer, som fremsætter racistiske udtalelser, eftersom straffelovens § 266 b som fortolket af Højesteret tilsyneladende ikke er tilstrækkelig.

21. Straffelovens § 266 b fastslår at: 1) Den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse ved

¹¹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm.

¹² Se mere om diskrimination i adgangen til offentlige steder i nedenstående afsnit om Diskrimination på forskellige områder.

¹³ Dette bekræftes i store træk af aktører fra civilsamfundet, som beretter, at loven primært påberåbes i sager om diskotekers nægtelse af adgang for de grupper, der især har ECRIs interesse.

hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, straffes med bøde eller fængsel i indtil 2 år, og 2) Ved straffens udmåling skal det betragtes som en skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed. De danske myndigheder har oplyst til ECRI, at der siden ECRIs tredje rapport har været indbragt to sager for domstolene efter denne paragraf, begge omhandlende politikeres hadefulde ytringer om muslimer.¹⁴ Myndighederne har herudover tilkendegivet, at den endelige beslutning om retsforfølgelse ligger hos anklagemyndigheden, og at en udtalelse for at falde ind under § 266 b skal fremsættes imod en gruppe af personer og udbredes til en videre kreds. Myndighederne har samtidigt forklaret, at ovenstående nye instruks fra Rigsadvokaten indeholder konkrete retningslinjer om, hvornår en udtalelse kan anses for at udgøre en overtrædelse af § 266 b. Imidlertid har ECRI fra aktører fra civilsamfundet fået oplyst, at det ikke står klart, hvem der kan indgive anmeldelse efter denne bestemmelse. På den ene side har repræsentanter for mindretalsgrupper ved forsøg på indgivelse af anmeldelse fået oplyst, at det kunne de ikke, fordi de ikke var forurettede enkeltpersoner. På den anden side har enkeltpersoner fået oplyst, at de ikke kunne indgive en anmeldelse efter denne lovbestemmelse. ECRI finder det bekymrende, at det ikke er muligt for privatpersoner at indgive anmeldelse i sager af en sådan vigtighed for offentligheden i de tilfælde, hvor anklagemyndigheden beslutter ikke at indlede retsforfølgning. De danske myndigheder har oplyst til ECRI, at der ikke er nogen begrænsninger for, hvem der kan indgive anmeldelse (politianmelde en kriminel handling) til politiet i medfør af straffelovens § 266 b. De har dog oplyst, at beslutningen om at indstille efterforskningen eller frafalde tiltale i sager der udspringer af denne bestemmelse, normalt ikke kan påklages af organisationer eller personer som ikke har en direkte, retlig interesse i sagens udfald. Imidlertid har myndighederne ikke oplyst, hvilke organisationer eller personer, der anses for at have en direkte og retlig interesse i en sags udfald. Det er præcis denne mangel på klarhed, som tilsyneladende får aktører fra civilsamfundet til at svæve i et tomrum i sådanne situationer. De danske myndigheder har samtidigt tilkendegivet, at der i henhold til straffelovens § 275 kan ske privat påtale i sager om æreskrænkelser eller bagvaskelse i medfør af straffelovens § 267, henholdsvis § 268.

22. ECRI konstaterer, at der blandt aktører fra civilsamfundet og internationale agenturer hersker bekymring over den måde, hvorpå disse lovbestemmelser anvendes i praksis. Aktører fra civilsamfundet har tilkendegivet, at det kun er ganske få sager, der retsforfølges i medfør af § 266 b, til trods for at hadefulde ytringer, især rettet mod muslimer, og især fremsat af visse politikere, har været et hyppigt forekommende problem siden ECRIs tredje rapport. De har oplyst til ECRI, at politiet i 2010 modtog i alt 29 anmeldelser om overtrædelse af § 266 b. Aktører fra civilsamfundet har tilkendegivet, at anklagemyndigheden anlægger en meget snæver fortolkning af denne paragraf. Samtidigt har ECRI fået oplyst, at personer der domfældes i medfør af denne bestemmelse sædvanligvis kun idømmes en mindre bøde.
23. ECRI er helt opmærksom på problemerne med at definere grænserne for ytringsfrihed, især i situationer hvor en stærk tradition for fri tale eksisterer side om side med store problemer i forbindelse med situationen i samfundet for de grupper, som har ECRIs særlige interesse. Dog er det netop i sådanne sammenhænge, at det er mest påtrængende at sikre en streng anvendelse af lovfæstede sanktioner i overensstemmelse med ECRI's Generelle Henstilling

¹⁴ For flere oplysninger om situationen for muslimer, se nedenfor i afsnittet om Udsatte grupper/målgrupper.

nr. 7¹⁵. ECRI findes det således af afgørende betydning, at lovgivningen på dette område er så klar som muligt, og at dens håndhævelse fremstår som fast og konsekvent.

24. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer anvendelse af straffelovens § 266 b på en måde, der er forenelig med de principper, der fremgår af afsnit 23 ovenfor.

25. Det følger af straffelovens § 81 nr. 6, at det bør anses for en skærpende omstændighed hvis en lovovertrædelse bygger på f.eks. ofrets etniske oprindelse, hudfarve eller religiøse overbevisning. På den ene side har aktører fra civilsamfundet tilkendegivet over for ECRI, at straffelovens § 81, nr. 6 meget sjældent påberåbes, selv ikke i sager hvor det er tydeligt, at den straffbare handling er racistisk motiveret, at politiet ikke tager racistisk motivation alvorligt, og at det ringe antal anmeldelser derfor ikke giver et retvisende billede af omfanget af hadforbrydelser. IMR er især bekymret for, om efterforskningen af hadforbrydelser er tilstrækkelig, systematisk og effektiv¹⁶. På den anden side konstaterer ECRI med interesse, at myndighederne har iværksat et antal initiativer for at sikre, at straffelovens § 81, nr. 6 anvendes i alle de sager, den var tiltænkt. Således administrerer Politiets Efterretningstjeneste (PET) et system, hvorunder politiet skal indrapportere strafbare handlinger der potentielt er racistisk eller religiøst motiveret. Samtidigt har myndighederne oplyst over for ECRI, at Rigsadvokaten er ved at etablere et system til kontrol af anvendelsen af § 81, nr. 6 ved hjælp af de data, som årligt indsamles af PET om strafbare handlinger og hændelser, der potentielt har et racistisk eller religiøst motiv. Myndighederne oplyste tillige, at man er ved at analysere data fra 2010 for at fastslå i hvilket omfang § 81, nr. 6 er blevet påberåbt af anklagemyndigheden og anvendt af domstolene. Endelig er anklagemyndigheden i henhold til ovenstående instruks fra 2011 fra Rigsadvokaten forpligtet til at nævne den racistiske motivation for en strafbar handling i retten, hvilket betyder, at dommerne bliver nødt til udtrykkeligt at tilkendegive, hvorvidt de har taget hensyn hertil i deres afgørelse.

26. Hvad angår det konkrete antal sager, har de danske myndigheder oplyst, at straffelovens § 81, nr. 6 har været anvendt i ti sager siden 2007¹⁷. De danske myndigheder har meddelt ECRI, at oplysningerne om antallet af sager i hvilke § 81, nr. 6 har været påberåbt eller anvendt bygger på en søgning i Ugeskrift for Retsvæsen, og at det kun er et lille antal af de årligt afsagte domme, der bringes i dette tidsskrift. De danske myndigheder har derfor tilkendegivet, at antallet af sager i hvilke § 81, nr. 6 er blevet påberåbt af anklagemyndigheden og anvendt af retten kan være betydeligt højere end de ti sager. Samtidigt fremgår det af de senest tilgængelige data fra PET (fra december 2009), at der i 2008 var

¹⁵ Det fremgår af stk. 18 i ECRIs Generel Henstilling nr.7, at det i henhold til lovgivningen bør være strafbart at begå følgende handlinger, hvis det sker med forsæt: Offentlig opfordring til vold, had eller diskrimination, offentlig forhånelse eller æreskrænkelser eller trusler mod en person eller en gruppe af personer på grund af deres "race", hudfarve, sprog, religion, nationalitet, eller national eller etnisk oprindelse. Det fremgår yderligere af denne generelle henstilling, at det ifølge lovgivningen bør være strafbart med forsæt at fremsætte offentlige udsagn, som har racistisk formål, og som udspringer af en ideologi, som hævder overlegenhed for, eller som nedvurderer eller forhåner, en gruppe af personer på ovenstående grundlag, og offentlig benægtelse, bagatellisering, retfærdiggørelse eller accept med racistisk formål af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser.

¹⁶ Parallellrapport fra juli 2010 til FNs Komite for afskaffelse af racediskrimination om den danske regerings 18. og 19. rapport om gennemførelsen af den internationale konvention om eliminering af alle former for racediskrimination, pp. 14-15.

¹⁷ Disse sager omhandler også strafbare handlinger begået helt eller delvist på grund af ofrets seksuelle orientering.

175 hadrelaterede lovovertrædelser¹⁸, hvilket er en stigning i forhold til 2007. Meldinger tyder på, at stigningen efter politiets opfattelse skyldes, at PET anvender en ny definition for hadkriminalitet, som nu også omfatter strafbare handlinger motiveret af politiske spørgsmål, hudfarve, nationalitet, etnisk oprindelse, religiøs overbevisning og seksuel orientering. Samtidigt har PET for første gang lagt sine egne sager om hadforbrydelser sammen med sagerne fra de forskellige regionale og nationale registre. Ifølge politiet udgøres gruppen af ofre for hadforbrydelser bl.a. af "jøder og personer af anden etnisk oprindelse end dansk" (fortrinsvis etniske grupper fra Afrika eller Mellemøsten)¹⁹.

27. ECRI noterer med tilfredshed, at de danske myndigheder gør en indsats for at registrere hadforbrydelser, men mener dog, at yderligere bestræbelser tilsyneladende er nødvendige for at sikre, at indsatsen også fører til, at flere lovovertrædere retsforfølges.
28. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at § 81, nr. 6 anvendes i de sager, hvor det er relevant.
29. I sin tredje rapport henstillede ECRI til de danske myndigheder, at det gøres strafbart at oprette eller være leder af en gruppe, som fremmer racisme, eller at yde støtte til en sådan gruppe og deltage i dens aktiviteter.
30. Det er stadig ikke forbudt i Danmark at oprette eller være leder af en gruppe, som fremmer racisme og deltage i dens aktiviteter, skønt ECRI har fået oplyst, at der findes grupper i landet som hylder hvidt overherredømme. Myndighederne er opmærksomme på eksistensen af disse grupper, fordi de overvåges af PET.
31. ECRI henstiller at de danske myndigheder sikrer, at grupper, der fremmer racisme, og deltagelse i deres aktiviteter, forbydes ved lov, i overensstemmelse med ECRI's Generelle Henstilling nr. 7 om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination.

Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser mod racediskrimination

- Lov om etnisk ligebehandling

32. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder indtager en mere proaktiv rolle i forbindelse med gennemførelsen af lov om etnisk ligebehandling, blandt andet ved at sikre at potentielle ofre for diskrimination også er opmærksomme på lovens eksistens og på de mekanismer, der muliggør indbringelse af sådanne sager for domstolene.
33. Siden ECRIs tredje rapport er Ligebehandlingsnævnet blevet oprettet med beføjelse til at behandle sager efter lov om etnisk ligebehandling²⁰. Myndighederne har oplyst til ECRI, at IMR som led i førnævnte handlingsplan for etnisk ligebehandling²¹ har fået til opgave at bistå en række biblioteker og lokale centre i arbejdet med at etablere lokale rådgivende enheder i spørgsmål om diskrimination. ECRI hilser dette initiativ velkommen, men har fået oplyst fra aktører fra civilsamfundet, at initiativet primært er rettet imod foranstaltninger, som de grupper, der har ECRIs særlige interesse, selv kan træffe for at forbedre

¹⁸ Disse omfatter tilsyneladende graffiti med indvandrerrfjendtligt indhold (fortrinsvis rettet mod muslimer og afrikanere, ødelæggelse af jødiske gravsteder og overfald på muslimer og afrikanere.

¹⁹ Kilder fra civilsamfundet oplyser, at 10 % af befolkningen var udsat for hadforbrydelser baseret på racisme i perioden 2005-2008. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (FRA) gennemførte i 2008 en undersøgelse i alle EUs medlemsstater som viste, at 31% af somalierne i Danmark har været udsat for intimiderende chikane, trusler og fysiske overgreb.

²⁰ Se afsnittet om Antidiskriminationsorganer og andre institutioner.

²¹ Se afsnittet om Strafferetlige bestemmelser.

deres situation. Aktørerne har tilkendegivet, at man gerne så at der blev lagt større vægt på problemerne vedrørende diskrimination.

34. ECRI henstiller, at problemerne vedrørende racediskrimination behandles i alle kampanjer, der har til formål at skabe opmærksomhed om menneskeretlige spørgsmål.

- *Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet*

35. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet forbyder direkte og indirekte diskrimination på arbejdsmarkedet på grund af bl.a. race, hudfarve, religion og national eller etnisk oprindelse. Forbuddet gælder (Delete:både) arbejdsgivere i såvel den private som den offentlige sektor og enhver, der driver vejlednings- og uddannelsesvirksomhed og anviser beskæftigelse. Loven garanterer ligebehandling af medarbejdere i alle faser af ansættelsesforholdet. Dog kan der gøres undtagelse for virksomheder, for hvilke det er af afgørende betydning at medarbejderne er af en bestemt "race", hudfarve, religion, m.v. Ligebehandlingsnævnet har også beføjelse til at behandle klager i medfør af denne lov. Der er tilsyneladende ikke behandlet mange sager efter denne lov omhandlende forskelsbehandling på grund af "race", hudfarve, religion eller national eller etnisk oprindelse, til trods for at der synes at være en udbredt opfattelse af, at diskrimination faktisk findes i Danmark.

36. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet anvendes i alle de sager, den var tiltænkt at dække. ECRI henstiller, at lovens bestemmelse om undtagelse på grund af "race" ophæves, eftersom det samme formål kan opfyldes ved anvendelse af f.eks. kriteriet om hudfarve.

Antidiskriminationsorganer og andre institutioner

- *Ligebehandlingsnævnet*

37. I sin tredje rapport henstillede ECRI til de danske myndigheder, at Klagekomiteen for Etnisk Ligebehandling blev tildelt sådanne beføjelser og midler, at den reelt kunne fungere som et specialorgan, således som defineret i ECRIs Generelle Henstilling nr. 2. ECRI opfordrede tillige myndighederne til at sikre, at kendskab til Klagekomiteens afgørelser og generelle henstillinger blev udbredt til såvel den brede offentlighed som til alle offentlige myndigheder på såvel nationalt som lokalt plan.

38. Siden ECRI udarbejdede sin tredje rapport, er Ligebehandlingsnævnet (i det følgende kaldt Nævnet) blevet oprettet. Det skete i 2008²², og Nævnet påbegyndte sit arbejde d. 1. januar 2009. Nævnet har overtaget de funktioner, som tidligere var tillagt Klagekomiteen for etnisk ligebehandling og Ligestillingsnævnet. Nævnet har beføjelse til at behandle klager om diskrimination på grund af køn, race og etnisk oprindelse uden for arbejdsmarkedet. ECRI noterer med glæde, at Nævnet i sager vedrørende arbejdsmarkedet har beføjelse til at behandle klager om forskelsbehandling på grund af bl.a. race, etnisk oprindelse, hudfarve, religion eller tro, nationalitet og køn, men konstaterer også, at Nævnet ikke kan behandle klager over diskrimination på grund af sprog. Nævnet har beføjelse til at behandle klager mod regeringen, virksomheder og privatpersoner. Nævnet består af en kvindelig formand, som er dommer, to næstformænd, som også er dommere, og ni øvrige medlemmer, som alle skal have en juridisk kandidateksamen og have særlig indsigt i arbejdsmarkedsforhold og problemer vedrørende forskelsbehandling.

²² I henhold til lov om ligebehandlingsnævnet af 27. maj 2008.

Nævnets ni medlemmer udpeges af arbejdsministeren. Tidligere blev tre medlemmer udpeget af den daværende minister for flygtninge, indvandrere og integration, tre blev udpeget af ligestillingsministeren, og tre af arbejdsministeren. Nævnet har rådighed over et sekretariat bestående af en chef og en vicechef, fire afdelingsledere og to studerende, og alle er ansat på deltid.

39. Skønt Nævnet har forsikret ECRI om, at alle dets medlemmer skal være uafhængige af de nominerende og udpegende myndigheder, finder ECRI det bekymrende, hvis offentligheden skulle få den opfattelse, at Nævnet ikke er helt uafhængigt, fordi nominering udelukkende sker igennem de nævnte ministerier. Et andet problem er, at Nævnets sekretariat afviser klager, som ikke anses for at være egnet til behandling af Nævnet. Sekretariatets afvisning af en klage på dette grundlag kan indbringes for Nævnet. Hvis klageren ikke er tilfreds med Nævnets afgørelse, er det naturligvis muligt at indbringe sagen for domstolene. ECRI konstaterer dog, at omkostningerne herved skal betales af klageren.
40. Det er gratis at få en sag behandlet af Nævnet, og sager kan indbringes via Nævnets hjemmeside. Nævnets afgørelser er bindende for parterne, og i sager vedrørende arbejdsmarkedet kan der tildeles erstatning eller ske tilsidesættelse af en afskedigelse. I tilfælde af manglende opfyldelse kan Nævnet indbringe sagen for domstolene uden udgift for klager. Nævnet har oplyst til ECRI, at der ofte indgives klager af de faglige organisationer, NGOer og advokater på vegne af deres klienter.
41. ECRI har fået oplyst, at lov om ligebehandlingsnævnet vil blive revideret. Det kunne være en lejlighed til at udbedre nogle af de mangler, der findes i loven, herunder at Nævnet afgør sagerne udelukkende på et skriftligt grundlag, eftersom det ikke har beføjelse til at afhøre vidner. Hvis en sag således kræver en mundtlig forklaring for at få et bredere overblik (hvilket tilsyneladende ofte er tilfældet), kan Nævnet ikke behandle problemerne i tilfredsstillende grad. Samtidigt kan Nævnet ikke tage sager op af egen drift. Nævnet har tillige tilkendegivet, at mangel på beviser ofte er det største problem i sager om diskrimination på grund af "race" eller etnisk oprindelse. Det har også peget på, at der indgives mange klager om adgang til restauranter, men at restauranterne benægter anklagerne, og at sagerne derfor må afvises på grund af manglende bevis. Nævnet har forklaret, at man anvender princippet om omvendt bevisbyrde.
42. Nævnet har oplyst, at der i 2009 blev indgivet 194 sager, hvoraf 64 blev færdigbehandlet. 22 af disse sager omhandlede "race" eller etnisk oprindelse, og i fire af disse sager fik klageren medhold. I 2010 modtog Nævnet omkring 286 sager, og heraf blev 122 færdigbehandlet. 26 af disse sager omhandlede diskrimination på grund af "race" eller etnisk oprindelse, og i fem af dem fik klageren medhold. Nævnet har oplyst til ECRI, at den erstatning, der tilkendes i sager om diskrimination på arbejdsmarkedet, normalt beløber sig til 25 000 DKK.
43. Aktører fra civilsamfundet har tilkendegivet over for ECRI, at Nævnet efter deres opfattelse hverken er særlig aktivt eller særlig synligt. De har også antydnet, at Nævnet måske nok står stærkt i forbindelse med sager om ligebehandling imellem kønnene, men at det ved meget lidt om spørgsmål vedrørende "race", etnisk oprindelse, m.v. Hvad angår ressourcer har ECRI konstateret, at Nævnet i øjeblikket har et årligt budget på 250 000 EUR. Sekretariatets medarbejdere er kun ansat på halv tid og skal behandle imellem 200 og 300 sager om året. ECRI håber, at revisionen vil omfatte en undersøgelse af muligheden for at tilføre flere ressourcer.
44. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer uafhængighed for Ligebehandlingsnævnet i overensstemmelse med princip nr. 5, 2 i ECRI's Generelle Henstilling nr. 2 om specialorganer der bekæmper racisme,

fremmedhad, antisemitisme og intolerance på nationalt niveau. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at Ligebehandlingsnævnet tildeles beføjelse til at afhøre vidner og til at tage sager op af egen drift. Det henstilles tillige, at de danske myndigheder udvider Nævnets beføjelser, således at det også kan behandle klager over forskelsbehandling på arbejdsmarkedet på grund af sprog og, i sager uden for arbejdsmarkedet, på grund af hudfarve, religion eller tro, nationalitet og sprog, således som udtrykt i Generel Henstilling nr. 7 om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination. ECRI henstiller, at de danske myndigheder træffer foranstaltninger til at øge såvel de menneskelige som de økonomiske ressourcer, der tildeles Ligebehandlingsnævnet. ECRI henstiller tillige, at der tages initiativ til at øge Nævnets synlighed og dets indsigt i problemer vedrørende forskelsbehandling på grund af "race", etnisk oprindelse, religion eller tro, og nationalitet.

- *Institut for Menneskerettigheder*

45. IMR blev oprettet under navnet Det Danske Center for Menneskerettigheder efter en folketingsbeslutning i 1987. I 2002 blev IMR oprettet som en national menneskerettighedsinstitution i medfør af lov nr. 411 af 6. juni 2002 om etablering af Dansk Center for Internationale Studier og Menneskerettigheder. IMRs sagsområde bygger på det mandat, der følger af Rådskonklusion 2000/43/EC om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race og etnisk oprindelse. Ifølge dette mandat arbejder IMR for at fremme ligebehandling af alle, uanset race og etnisk oprindelse. Således yder IMR bistand til ofre for diskrimination ved at behandle deres klager, undersøge diskrimination, udarbejde rapporter om forskelsbehandling og fremsætte henstillinger i forbindelse med kampen mod diskrimination. IMR har oplyst, at der i 2010 blev ydet bistand i 28 sager omfattende alle former for diskrimination (på grund af køn, alder, handicap, religion eller tro, seksuel orientering, "race" og etnicitet). Den bistand, som IMR yder ofrene for bl.a. diskrimination på grund af "race" eller etnicitet, består i at henvise dem til Ligebehandlingsnævnet, Ombudsmanden eller andre instanser. IMR har også beføjelse til at undersøge sager af egen drift, og ofre for diskrimination kan genindbringe deres sag for IMR, hvis den afvises af Ligebehandlingsnævnet. Samtidigt kan IMR, hvis man finder at den erstatning, en klager har fået tildelt af Ligebehandlingsnævnet, ikke er tilstrækkelig, indbringe sagen for domstolene med henblik på at få erstatningsbeløbet forhøjet.
46. IMR har oplyst, at den årlige bevilling til behandling af sager vedrørende ligebehandling beløber sig til seks millioner kroner (ca. 800 000 EUR), og at dette beløb ikke anses for tilstrækkeligt.
47. ECRI henstiller, at de danske myndigheder genovervejer det beløb, der bevilges til Institut for Menneskerettigheder.

- *Andre institutioner og NGO'er*

48. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at NGO'er og andre specialorganer tildeles bevillinger, der er tilstrækkelige til, at de kan yde effektiv bistand til mindretalsgrupper med løsningen af de problemer, som de står over for.
49. ECRI har fået oplyst, at NGO'er og andre specialorganer, der beskæftiger sig med spørgsmål af relevans for de grupper, som har ECRIs særlige interesse, fortsat er underfinansierede. ECRI har tillige fået oplyst, at samarbejdet imellem NGO'er og regeringen bør styrkes.

50. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at NGOer og andre aktører fra civilsamfundet, der beskæftiger sig med spørgsmål af relevans for de grupper, som har ECRIs særlige interesse, tildeles tilstrækkelige midler, og at der sker en styrkelse af samarbejdet imellem dem og myndighederne.

II. Diskrimination på forskellige områder

Uddannelse

51. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at ethvert initiativ til at forbedre integrationen af børn fra etniske mindretalsgrupper baseres på frivillighed og med fuld inddragelse af de pågældende forældre og børn. ECRI henstillede tillige, at den danske regering vedtager en vidtfavnende politik til bekæmpelse af etnisk adskillelse i skolerne under hensyntagen til problemets beskæftigelsesmæssige, bolig-mæssige og sociale aspekter.

52. De danske myndigheder har oplyst, at visse kommuner, herunder Aarhus, har arrangeret transport af børn fra de grupper, som har ECRIs særlige interesse, til skoler, hvor flertallet af eleverne er etniske danskere, og at dette sker på baggrund af en vurdering af børnenes dansk kundskaber. ECRI har fået oplyst, at forældrene ganske vist inddrages, men at de ikke kan modsætte sig beslutningen om overflytning til en anden skole. Myndighederne har oplyst, at der er tale om en vellykket foranstaltning, og at de berørte børn har gjort store sproglige fremskridt. De danske myndigheder har herudover anført, at de relevante regler ikke tillader, at elever tages ud af én skole og flyttes til en anden. Myndighederne har tilkendegivet, at børn med et stort behov for støtte i deres sproglige udvikling, som skal til at starte i skole, eller som står overfor et skoleskift, kan henvises til en anden skole end den lokale eller den skole, som forældrene har anmodet om, såfremt en bedømmelse af barnets indlæringsbehov giver skolemyndighederne anledning til at formode, at disse behov bedre kan tilgodeses på den pågældende skole. Der kan være tale om en skole, hvor barnet udover kvalificeret støtte i sin sproglige udvikling kan drage fordel af et større antal klassekammerater, der behersker det sprog, der undervises på, på modersmålsniveau. ECRI finder, at forældrenes ønsker bør tages i betragtning, men at løsningen på problemet findes i gennemførelsen af mere vidtrækkende foranstaltninger. I den henseende har aktører fra civilsamfundet oplyst (Delete:over for) til ECRI, at indsatsen for at bekæmpe etnisk adskillelse i skolerne i højere grad burde ligge på bolig- og socialområdet end ved at transportere børn i busser, fordi alle efter deres opfattelse bør have ret til at gå i skole i det område, de bor i. De har også peget på de vældig gode resultater, som er opnået i skoler, hvor omkring 80% af eleverne er indvandrere. ECRI finder, at de danske myndigheder kan gøre mere for at tage hensyn til de bolig- og beskæftigelsesmæssige og sociale aspekter af problemet med etnisk adskillelse i skolerne.

53. ECRI henstiller, at de danske myndigheder træffer foranstaltninger til at bekæmpe etnisk adskillelse i skolerne ved i samarbejde med de berørte parter, og under hensyntagen til de socioøkonomiske aspekter (beskæftigelse og boligforhold) at udvikle en politik, der i barnets interesse forhindrer, at elever fra mindretalsgrupper er overrepræsenterede i visse skoler. Der henvises til ECRI's Generelle Henstilling nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og igennem skoleundervisning.

54. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder foranstalter modersmålsundervisning for børn på et ikke-diskriminerende grundlag.

55. Før 2002 modtog alle børn i Danmark modersmålsundervisning, men siden 2002 har denne undervisning kun været obligatorisk for børn fra EU-medlemsstaterne og EØS-landene, samt fra Færøerne og Grønland. De danske myndigheder har oplyst til ECRI, at visse kommuner besluttede fortsat at tilbyde modersmålsundervisning til børn fra andre lande end ovenstående på frivillig basis. Det blev oplyst, at skolerne i disse kommuner ikke klarer sig markant bedre end andre skoler. I betragtning af at modersmålsundervisning før 2002 blev tilbudt børn af alle nationaliteter, finder ECRI, at denne ændring i den førte politik kan fortolkes som et forsøg på at tvinge de berørte grupper til assimilering. Samtidigt bør modersmålsundervisning ikke være afhængig af præstationer. ECRI ønsker at henlede myndighedernes opmærksomhed på en undersøgelse fra 2008 om forældres syn på modersmålsundervisning, som viste, at forældre mener, at den gør det muligt for deres børn at udvikle selvværd som tosprogede og multikulturelle børn, og at det er et aktiv for børnenes fremtidsudsigter i forhold til uddannelse og beskæftigelse.²³
56. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at alle børn i Danmark undervises på deres modersmål, uanset oprindelsesland, når der findes et tilstrækkeligt antal børn.
57. De danske myndigheder har truffet et antal foranstaltninger til at give børn sprogfærdigheder i dansk i en ung alder. Myndighederne har meddelt ECRI, at der er taget initiativ til at sikre, at alle børn får denne mulighed. Siden 2010 har kommunerne haft pligt til at gennemføre en sproglig vurdering af alle 3-årige børn for at fastslå, om de viser tegn på at have behov for en sådan sproglig stimulering. De danske myndigheder har herudover tilkendegivet, at alle børn som ikke er i pasningstilbud bør sprogtestes, at kommunerne har pligt til at tilbyde sproglig stimulering til alle børn bosat i Danmark, som har behov for en sådan undervisning, og at deltagelse er obligatorisk. Samtidigt er det oplyst, at tosprogede børn, som ikke er i pasningstilbud, bør have 15 timers sproglig stimulering om ugen, og at dette øges til 30 timer om ugen, hvis en af forældrene er arbejdsløs. Myndighederne har forklaret, at hvis disse børn ikke deltager i den sproglige stimulering, kan deres forældre miste retten til børneydelse. Skønt myndighederne har forsikret ECRI om, at flertallet af indvandrerbørn er i pasningstilbud, er det ECRIs opfattelse, at tilskyndelse til at lære et sprog bør finde sted uden anvendelse af strafforanstaltninger. Samtidigt står det ikke klart for ECRI, hvorfor et barn med en arbejdsløs forælder skal modtage 30 timers sproglig stimulering i stedet for 15.
58. De danske myndigheder nævnte også et andet initiativ, nemlig de såkaldte "modtageklasser", som er for tosprogede elever med behov for grundlæggende undervisning i dansk som andetsprog. Eleverne kan højst gå i klassen i to år, hvorefter de er fuldt integrerede i andre klasser.
59. De danske myndigheder har også oplyst, at der i 2007 blev gennemført en reform af læreruddannelsen, og at undervisning af børn med mindretalsbaggrund nu er et obligatorisk fag. Nogle lærere indhøster i løbet af deres uddannelse praktisk erfaring med undervisning på skoler, hvor flertallet af eleverne har mindretalsbaggrund. Imidlertid har aktører fra civilsamfundet meddelt ECRI, at lærerne efter deres opfattelse bør få mere uddannelse i, hvordan man underviser et flerkulturelt miljø. De lærerstuderende modtager undervisning i kristendom/livsoplysning/medborgerskab, og myndighederne har forklaret, at der lægges vægt på kristendom på grund af forbindelsen imellem denne religion og landets historie, og at faget benyttes som et generelt udgangspunkt for fag som f.eks. etik. Efter ECRIs opfattelse er Danmark imidlertid et multitrossamfund, og

²³ Muslims in Copenhagen, en rapport fra At Home in Europe-projektet under Open Society Foundations, p. 86.

vægten i læreruddannelsen bør derfor lægges på dette aspekt af det danske samfund. De danske myndigheder har også oplyst, at der i 2007 blev gennemført en kampagne for at rekruttere flere lærere fra de grupper, som har ECRI's særlige interesse. Det blev påpeget, at to tredjedele af de studerende på et af de store seminarier har indvandrerbaggrund. Der er oprettet en indsatsgruppe for tosprogede studerende i forsøget på at samle skoleledere til udveksling af erfaringer med undervisning i et multikulturelt samfund.

60. ECRI konstaterer, at rapporter viser, at frafaldet, især på erhvervsfaglige uddannelser, er højere for de grupper, som har ECRI's særlige interesse, end for etniske danskere. ECRI mener, at der bør forskes i årsagerne til dette frafald, og at der bør træffes foranstaltninger til bekæmpelse af dette forhold.

61. ECRI henstiller, at de danske myndigheder træffer foranstaltninger til at sikre, at lærerne modtager undervisning i flere trosretninger. ECRI henstiller tillige, at det sikres, at lærerne på alle niveauer modtager indledende og vedvarende undervisning, der forbereder dem til at varetage undervisning og opfylde behov hos elever med forskellig baggrund, således som beskrevet i ECRI's Generelle Henstilling nr. 10.

Beskæftigelse

62. I sin tredje rapport opfordrede ECRI de danske myndigheder til at træffe flere proaktive foranstaltninger til gennemførelse af antidiskriminationslovgivningen på arbejdsmarkedet, bl.a. i form af informationskampagner rettet imod såvel mindretalsgrupper som arbejdsgivere, arbejdsformidlingskontorer og lokale og nationale myndigheder.

63. De danske myndigheder har oplyst, at arbejdsministeriet i januar 2006 udsendte en vejledning om førnævnte lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet²⁴ i form af en opdateret udgave af en vejledning fra 2000, som har til formål at give organisationer, arbejdsgivere, arbejdstagere og andre et værktøj til forståelse af, hvordan reglerne skal anvendes. Vejledningen indeholder også eksempler på, hvordan loven skal forstås. ECRI har ikke kendskab til andre foranstaltninger truffet af myndighederne i tiden efter 2006 med henblik på at øge bevidstheden om forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Der findes ingen statistik om sager om racisme og racediskrimination på arbejdsmarkedet, men ECRI har modtaget meldinger om diskriminerende jobannoncer, islamofobi på arbejdsmarkedet, og en tilsyneladende udbredt negativ holdning blandt danskerne til arbejdstagere fra Mellem- og Østeuropa. Det er også forlydender om, at sidstnævnte udnyttes på arbejdsmarkedet. De danske myndigheder har oplyst, at der arbejder 20 000 statsborgere fra de nye EU medlemsstater i Danmark, og at man anser dem for at yde et positivt bidrag til det danske arbejdsmarked. De danske myndigheder har tillige oplyst, at de ikke har kendskab til nogen sager om forskelsbehandling af disse statsborgere, men at de er opmærksomme på risikoen for, at disse personer tilbydes en løn, der er lavere end den, der tilbydes danskere i tilsvarende beskæftigelse. Myndighederne har endvidere oplyst, at de faglige organisationer har ansat polske medarbejdere, eftersom polakker udgør den største gruppe af arbejdstagere fra Mellem- og Østeuropa i Danmark. Myndigheder har forsikret ECRI om, at man bestræber sig på at sørge for, at udenlandske arbejdstagere kender deres rettigheder. ECRI har dog fået oplyst, at det af nogle anslås, at 17%

²⁴ Se afsnittene Eksistens og anvendelse af lovbestemmelser og Civil- og forvaltningsretlige bestemmelser mod racediskrimination.

af polakkerne har været udsat for fysiske trusler fra de personer, der har ansat dem, og at 32% trues med firing af deres arbejdsgivere.²⁵

64. ECRI understreger behovet for forskning i forskelsbehandling af ikke-etniske danskere på arbejdsmarkedet. ECRI mener tillige, at der er behov for flere initiativer for at gøre arbejdsgiverne opmærksom på vigtigheden af disse spørgsmål og på indholdet af de relevante lovkrav.
65. I sin tredje rapport opfordrede ECRI indtrængende de danske myndigheder til at vedtage og gennemføre en klar, sammenhængende og langsigtet politik til integration af mindretalsgrupper på arbejdsmarkedet. ECRI opfordrede også myndighederne til at sikre, at de foranstaltninger, der har til formål at opmuntre personer til at søge ind på arbejdsmarkedet, ikke gennemføres på en sådan måde, at det reelt straffer mindretalsgrupper og ikke forsyner dem med de nødvendige værktøjer og muligheder til at finde beskæftigelse. ECRI henstillede, at mindretalsgrupper, alle relevante parter såsom erhvervslivet og NGOerne, nationale og lokale myndigheder og arbejdsformidlingskontorer inddrages i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af politikker, der har til formål at integrere mindretalsgrupper på arbejdsmarkedet. ECRI henstillede også, at de danske myndigheder stiller tilstrækkelige midler til rådighed for alle initiativer, der har til formål at tilbyde mindretalsgrupper bedre jobtræning og færdigheder med et beskæftigelsesperspektiv.
66. De danske myndigheder har oplyst, at antallet af beskæftigede indvandrere fra ikke-vestlige lande i alderen fra 16 til 64 år er steget fra 44% i 2001 til 54% i 2009. Det er samtidigt blevet oplyst, at erhvervsfrekvensen for indvandrerkvinder med ikke-vestlig baggrund steg fra 36,5% i 2001 til 48,8% i 2009, og at forskellen i erhvervsfrekvensen for efterkommere med ikke-vestlig oprindelse og personer af dansk oprindelse i aldersgruppen 16-29 år faldt knap fem procent fra 2001 til 2009. Der er dog stadig en forskel i erhvervsfrekvensen for denne gruppe på 10%. De danske myndigheder har oplyst, at der er taget en række initiativer for at integrere indvandrere, bl.a. finansiering af 35 projekter til et samlet beløb på € 4 mio., ansættelse i kommunerne af yderligere 200 jobkonsulenter for mindretalsgrupper, og en særlig indsats i 2010 for at få unge mandlige indvandrere ind på arbejdsmarkedet. Herudover blev der i 2006 igangsat en mangfoldighedskampagne rettet imod erhvervslivet, og hvert år uddeles i Danmark en pris for mangfoldighed i arbejdslivet. ECRI hilser denne udvikling velkommen, men mener dog, at der kan gøres mere. Således har ECRI fået oplyst, at et uforholdsmæssigt stort antal indvandrere er beskæftiget i lavtlønnede jobs, hvilket giver dem færre muligheder end etniske danskere. ECRI mener, at der bør træffes alle de nødvendige foranstaltninger for at integrere indvandrere og medlemmer af grupper, som har ECRIs særlige interesse, på arbejdsmarkedet.
67. I 2006 foreskrev lov nr. 239 om ændring af lov om en aktiv social- og beskæftigelsespolitik, at når et gift par lever af sociale ydelser, vil den ene ægtefælle miste retten til disse ydelser, hvis parret har haft mindre end 300 timers beskæftigelse inden for de seneste to år. I 2008 blev dette ændret til 450 timer. ECRI noterer med tilfredshed meldinger om, at denne lov vil blive ophævet med virkning fra 1. januar 2012, men har endnu ingen oplysninger om, hvad der skal træde i stedet.

Boliger

68. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at foranstaltninger til etablering af flere multikulturelle kvarterer ikke må få negative følger for mindretalsgrupper ved at

²⁵ ENAR skyggerapport fra 2009/2010, Racisme og Diskrimination i Danmark, Etnisk Debatforum, p.13.

de tildeles boliger i områder, hvor de reelt bliver isoleret. ECRI henstillede tillige, at medlemmer af mindretalsgrupper ved tildelingen af boliger i nye områder ydes tilstrækkelig økonomisk og social bistand, og at der iværksættes foranstaltninger til at fremme kontakten til naboerne. Endelig henstillede ECRI, at den danske regering undersøger årsagen til, at der blandt hjemløse er uforholdsmæssigt mange fra mindretalsgrupper, og at der findes passende løsninger på dette problem.

69. Oprettelsen af en bestyrelse for dialog og balance i udsatte boligområder (i det følgende kaldet bestyrelsen) for perioden 2004-2008, bestående af repræsentanter for boligsektoren, erhvervslivet og kommunalbestyrelserne, havde til formål at udvikle en vidtrækkende, fremadrettet strategi for indsatsen i de mest udsatte boligområder i Danmark. I november 2008 fremlagde programbestyrelsen en rapport for regeringen, kommunalbestyrelserne og boligselskaberne med iagttagelser og henstillinger. De danske myndigheder har meddelt ECRI, at bestyrelsen anbefalede etableringen af de juridiske og økonomiske forudsætninger for opnåelsen af varige ændringer. Der er meldinger om, at den danske regering i 2010 fremlagde sine nye "ghettostrategier", og at "ghettoer" blev defineret som områder, hvor mindst 50% af beboerne er migranter, arbejdsløsheden er over 40% og mindst 270 ud af 10 000 indbyggere har modtaget en dom for et strafbart forhold. Ud fra denne definition er der 29 "ghettoer" i Danmark, hvoraf 10 findes i København. Det forlyder, at de danske myndigheder har offentliggjort en målsætning om at reducere dette antal med en fjerdedel.
70. Der er også meldinger om, at regeringens strategi mod ghettodannelse omfatter nedrivning af bygninger og en styrkelse af politiets indsats for at bekæmpe kriminaliteten og øge trygheden i disse områder. Imidlertid har ECRI konstateret, at løsningerne i henhold til forskere og socialrådgivere fra boligsektoren bør findes i strategier til bekæmpelse af fattigdom i de pågældende boligområder. ECRI er enig i denne bedømmelse og mener, at problemer såsom fattigdom og den økonomiske krise bør tages med i betragtning ved tilrettelæggelsen af boligstrategier. Samtidigt anses udtrykket "ghetto" stadig for at være stigmatiserende for de grupper, som har ECRIs særlige interesse. ECRI noterer derfor med tilfredshed meldinger om, at den regering, der blev valgt d. 15. september 2011 har tilkendegivet, at udtrykket ikke længere vil blive anvendt, og at disse kvarterer i stedet vil blive anset for at være udsatte områder. De danske myndigheder har endvidere oplyst, at der ikke er blevet gennemført nogen undersøgelse af resultaterne af de initiativer, der blev taget for at øge integrationen i boligkvarterer, for de grupper, som har ECRIs særlige interesse.
71. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at fortsætte bestræbelserne på at modvirke en uforholdsmæssig høj koncentration i udsatte boligområder af de grupper, som har ECRIs særlige interesse. ECRI erkender de udfordringer, som dette indebærer, og opfordrer indtrængende de danske myndigheder til nøje at følge resultaterne af de initiativer, der tages på dette område.
72. Hvad angår spørgsmålet om hjemløshed blandt de grupper, som har ECRIs særlige interesse, har de danske myndigheder oplyst, at der er afsat 65 mio. EUR til udryddelse af hjemløshed fra 2009 til 2012, og at regeringen i 2010 og 2011 oprettede nødherberger for alle hjemløse uanset status. Det er tillige oplyst, at 5% af de hjemløse i Danmark kommer fra EU, 5% fra Mellemøsten, og 6% fra Afrika. ECRI er bekymret over meldinger²⁶ om racisme og diskrimination mod

²⁶ ENAR skyggerapport 2009/2010, Danmark, Etnisk Debatforum, p.15-16 og rapporten fra Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination i Danmark til FNs Komite for afskaffelse af racediskrimination ved den 77. session (2.-27. august 2010) om Danmarks 18. og 19. periodiske rapport, afsnit 59.

ikke-danske hjemløse på hjemløseherbergerne, især mod personer fra Afrika, Østeuropa og romaer²⁷. ECRI mener, at disse meldinger bør undersøges nærmere.

Sundhed

73. I juni 2011 indførtes en ny regel om, at alle som har været bosiddende i Danmark i syv år og som ikke taler dansk, selv skulle betale for tolkebistand ved lægekonsultationer. Gebyret var på 150 DKK (omkring 20 EUR), men ved hospitalsindlæggelse ville det kun blive opkrævet én gang. De danske myndigheder har oplyst, at torturofre og patienter med psykiske lidelser var undtaget fra denne bestemmelse. ECRI vil gerne gøre opmærksom på, hvor vigtigt det er, at patienter får oplysninger om deres sundhedstilstand på et sprog, som de forstår, især i betragtning af risikoen for fejldiagnosticering. Det hilses derfor med tilfredshed, at de danske myndigheder har ændret sundhedsloven d. 21. december 2011, og at bestemmelsen om tolkegebyret ved lægekonsultationer ved den lejlighed blev ophævet. Ændringen trådte i kraft d. 1. januar 2012.
74. De danske myndigheder har oplyst, at der i årene 2005-2007 tre steder i landet blev iværksat fire projekter med sundhedshuse for medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse. Projekterne omfattede udviklingen af nye metoder til sundhedspleje i arbejdet med forskellige etniske grupper i lokalsamfundet. De danske myndigheder har oplyst, at resultaterne er beskrevet i to publikationer, som er udsendt til alle landets kommuner. Meldinger tyder på, at der i de seneste år er sket en stigning i forskningen i helbredsproblemer blandt indvandrere, men der er plads til yderligere forbedringer på området.

Retspleje

75. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder tager skridt til at sikre at dommere, advokater og anklagere modtager undervisning i alle de nationale og internationale juridiske instrumenter, der omhandler racisme og racediskrimination, såvel i løbet af deres studier som efterfølgende. ECRI henstillede tillige, at Danmark fortsat træffer foranstaltninger til at få flere medlemmer af mindretalsgrupper til at søge beskæftigelse inden for alle områder i det retlige system.
76. De danske myndigheder har oplyst, at undervisning i nationale og internationale juridiske instrumenter omhandlende racisme og racediskrimination, og i den enkeltes ret til at blive behandlet med respekt, er en del af den uddannelse, der generelt og efter behov tilbydes dommere og dommerfuldmægtige. De har tillige oplyst, at dommere og anklagere tilbydes grundkurser i menneskerettigheder som led i deres uddannelse, og at anklagere og politifolk deltager i et endages seminar med specielt fokus på at øge deres kendskab til hadforbrydelser. Aktører fra civilsamfundet har dog tilkendegivet over for ECRI, at dommerne ikke har særlig stor indsigt i problemerne vedrørende diskrimination, at de selv erkender dette, og at de har vedtaget at afholde interne kurser om emnet. Aktører fra civilsamfundet har tillige tilkendegivet, at der i 2008 og 2009 blev gennemført uddannelse af dommere om problemerne vedrørende diskrimination, men at dommerne beklageligvis ikke udviser særlig stor interesse for disse spørgsmål til trods for, at de gerne vil have større mangfoldighed i domstolene.
77. Hvad angår indsatsen for at få flere medlemmer af mindretalsgrupper til at søge beskæftigelse inden for alle områder i det retlige system, har de danske

²⁷ Se mere om situationen for romaer i afsnittet om Udsatte grupper/målgrupper.

myndigheder oplyst, at det af stillingsannoncer fra justitsministeriet fremgår, at alle er velkomne til at søge, uanset køn, alder, religion eller etnisk oprindelse. ECRI mener dog, at der er behov for en mere proaktiv politik, hvis det danske retsvæsen i højere grad skal afspejle landets mangfoldighed.

78. ECRI henstiller, at de danske myndigheder fortsætter og styrker undervisningen af medarbejdergrupperne i retsvæsenet i spørgsmål af relevans for racediskrimination. ECRI anbefaler tillige, at de danske myndigheder er mere proaktive i deres bestræbelser på at rekruttere medlemmer af de grupper, der især har ECRIs interesse, til alle områder i det retlige system.

Adgang til offentlige steder

79. I sin tredje rapport udtrykte ECRI opmuntring til myndighederne i deres bestræbelser på bekæmpelse af racediskrimination i forbindelse med adgang til offentlige steder og henstillede, at der gennemføres en langsigtet og sammenhængende politik til løsning af dette problem. ECRI henstillede i den forbindelse, at der gennemføres flere kampagner til at skærpe befolkningens opmærksomhed og foranstaltes programmer over hele landet.

80. De danske myndigheder har oplyst, at der er taget initiativ til at øge diskoteksdørmændenes bevidsthed om problemerne vedrørende racediskrimination. Dette sker samtidigt med gennemførelsen af førnævnte kampagne om diskrimination i nattelivet²⁸. Ifølge aktører fra civilsamfundet blev fire dørmænd (fra fire forskellige natklubber) i 2006 i Københavns byret dømt for forskelsbehandling af unge mænd af ikke-dansk etnisk oprindelse, og det oplyses, at den mest vedvarende og åbenlyse forskelsbehandling finder sted i ferie- og fritidsindustrien, især på natklubber og diskoteker. De henviser til en undersøgelse²⁹ omfattende 200 unge fra mindretalsgrupper og 181 etniske danskere, som viste, at unge fra mindretalsgrupper, som er født og opvokset i Danmark, har problemer med at komme ind på diskoteker. 59% af de adspurgte unge fra mindretalsgrupper i alderen 25-34 år anførte, at de ikke kunne få adgang til et diskotek eller en natklub, sammenlignet med kun 18% af de etniske danskere. Undersøgelsen afslørede også, at hudfarve spiller en rolle: jo mørkere hudfarven er, jo sværere er det at få adgang. Mens 44% af personer fra det tidligere Jugoslavien blev nægtet adgang, steg tallet til 54% for tyrkere og 79% for somaliere. På den baggrund finder ECRI, at de danske myndigheder bør fortsætte og styrke bestræbelserne på at bekæmpe racisme og racediskrimination i adgangen til offentlige steder.

III. Racerelateret vold

81. De danske myndigheder har oplyst, at PET i 2009 fandt ni tilfælde af racistisk vold blandt sagerne i politiets sagsbehandlingssystem. Samtidigt har Rigsadvokaten tilkendegivet, at flertallet af de sager hvor straffelovens § 81 nr. 6 er blevet anvendt siden 2007 har omhandlet voldshandlinger. I 2008 blev straffelovens § 81 nr. 6 endelig påberåbt af anklageren i en sag om mordet på et tyrkisk avisbud, men det fremgår ikke af dommen, om retten tog hensyn til den pågældende bestemmelse. ECRI henviser i denne forbindelse til de bemærkninger, der er gjort ovenfor i afsnittet om strafferetlige lovbestemmelser mod racisme og racediskrimination.

82. ECRI har konstateret, at der i 2008 ifølge justitsministeriets oplysninger til OSCEs Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (OIDHR) var

²⁸ Se ovenfor i Eksistens og anvendelse af lovbestemmelser, Strafferetlige bestemmelser mod racisme og racediskrimination.

²⁹ ENAR skyggerapport 2008, Racisme og Diskrimination i Danmark, Etnisk Debatforum, pp. 26-27.

122 sager om hadforbrydelser, heriblandt et mordforsøg, 13 overfald og seks tilfælde af hærværk, men det fremgår ikke, om disse sager anses for at være racistisk betinget eller grundet på fremmedhad.

IV. Racisme i den offentlige diskurs

83. I sin tredje rapport opfordrede ECRI indtrængende de danske myndigheder til at give en mere afbalanceret fremstilling af problemer vedrørende mindretalsgrupper og deres rolle i det danske samfund. ECRI opfordrede tillige myndighederne til at udsende et klart signal om, at opfordring til racehad ikke vil blive tolereret, og at personer, der begår sådanne handlinger, konsekvent retsforfølges i overensstemmelse med straffeloven. ECRI henstillede, at der gennemføres kampagner om fordelene ved et flerkulturelt samfund, og at medlemmer af mindretalsgrupper, relevante NGOer og såvel nationale som internationale myndigheder samarbejder i alle faser af sådanne kampagner. ECRI henstillede tillige i sin tredje rapport, at de danske myndigheder opmuntrer og yder finansiel støtte til initiativer, der har til formål at uddanne journalister i forhold vedrørende menneskerettigheder i almindelighed og racisme og racediskrimination i særdeleshed.

Medier

84. ECRI er bekymret over meldinger om, at visse medier fortsat giver en negativ fremstilling af mindretalsgrupper, især muslimer og romaer. ECRI har også modtaget meldinger om, at visse medier nævner en mistænkt gerningsmands etniske baggrund, selvom dette ikke er nødvendigt for at forstå oplysningerne, hvorimod overtrædelser af straffeloven begået af danskere mod medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse, underspilles. ECRI er samtidigt opmærksom på, at visse medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse, mener at de nægtes mulighed for at udtrykke deres holdninger i medierne, hvorimod der ikke er problemer, når personer, herunder akademikere, giver udtryk for racistiske holdninger i medierne. Den retorik, som medierne anvender i forbindelse med de grupper, som har ECRIs særlige interesse, har således påvirket flertallet af befolkningen i deres opfattelse af sådanne grupper, som de ellers ikke har nævneværdig kontakt med i dagligdagen. ECRI konstaterer tillige med bekymring, at der reelt ikke er noget retligt efterspil for de medier, som opfordrer til racehad. Efter ECRIs opfattelse er der behov for at bevidstgøre medierne om behovet for ansvarlig journalistik.
85. De danske myndigheder har oplyst, at første år af journalistuddannelsen indeholder et obligatorisk fag i medier og lovgivning (dvs. ytringsfriheden, dens begrænsninger og journalisters ansvar) og journalistik i samfundet (mediernes indflydelse i samfundet). Journalisterne kan i uddannelsesforløbet også tilvælge fag om dannelse af stereotyper og kulturel forståelse. De danske myndigheder har tilkendegivet, at Pressenævnet, som tager sig af massemedierne, og Radio- og Tv-nævnet, som tager sig af de audiovisuelle medier, har beføjelse til at behandle klager. Sidstnævnte kontrollerer, at programmer ikke opfordrer til racehad. De danske myndigheder har tillige oplyst, at en lokalradio i ét tilfælde har bragt en udsendelse indeholdende had mod jøder, men at Radio- og Tv-nævnet afgjorde, at der ikke var tale om opfordring til had. De danske myndigheder har herudover oplyst, at et projekt med titlen "Medier og nydanskere" har arrangeret workshops for at debattere medierne.

86. ECRI henstiller indtrængende til de danske myndigheder, at de med alle til rådighed stående midler, men uden utidig indblanding i den redaktionelle frihed, gør medierne opmærksomme på behovet for at sikre, at de oplysninger, som de formidler, ikke danner grobund for et fjendtligt klima mod medlemmer af de grupper, som har ECRIs særlige interesse. Det henstilles tillige, at

myndighederne støtter ethvert initiativ taget af medierne på dette område, og at de tildeles de nødvendige ressourcer til tilrettelæggelsen af indledende og intern undervisning i menneskerettigheder i almindelighed og racismeproblemer i særdeleshed.

Politisk diskurs

87. ECRI har med bekymring modtaget meldinger om, at visse politikere, især fra Dansk Folkeparti, siden ECRIs tredje rapport fortsat har fremsat nedsættende udtalelser generelt om grupper, som har ECRIs særlige interesse, og om muslimer i særdeleshed, og konstant fremstiller dem i et negativt lys. Som anført ovenfor³⁰ er visse politikere blevet retsforfulgt. Imidlertid har aktører fra civilsamfundet oplyst, at de i mange tilfælde har indgivet anmeldelse mod disse politikere, men uden resultat. Efter ECRIs opfattelse har disse tendenser samlet ført til skabelsen af et klima, som har haft negative følger på konkrete politiske områder af direkte konsekvens for grupper, som har ECRIs særlige interesse. ECRI har derfor med tilfredshed modtaget meldinger om, at den nyvalgte danske regering har givet tilsagn om at sikre en mere positiv debat om problemer i forbindelse med indvandring. ECRI håber, at dette vil føre til større ansvarlighed blandt politikerne i den offentlige debat om problemer vedrørende de grupper, som har ECRIs særlige interesse. I den forbindelse henledes myndighedernes opmærksomhed på de europæiske politiske partiers charter for et ikke-racistisk samfund og ECRIs deklaration om brugen af racistiske, antisemitiske og xenofobiske elementer i politisk diskurs, der indeholder nyttige retningslinjer for, hvordan man forbedrer den politiske diskurs om grupper, som har ECRIs særlige interesse, og muslimer i særdeleshed.

88. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at sikre, at politikerne udviser ansvarlighed, når de udtaler sig om problemer vedrørende de grupper, som har ECRIs særlige interesse.

V. Udsatte grupper/målgrupper

Muslimske samfund

89. I sin tredje rapport opfordrede ECRI indtrængende de danske myndigheder til at udsende et tydeligt signal om at opfordring til racehad mod muslimer ikke tolereres, ved at stramme straffelovens § 266 b med dette for øje. ECRI opfordrede ligeledes myndighederne til at gennemføre bevidstgørende kampagner over hele landet under inddragelse af medlemmer af de muslimske samfund, NGOer, medierne og medlemmer af lokale og nationale myndigheder, med det formål at fremstille et mere objektive og afbalanceret billede af muslimer og islam og at fremme en konstruktiv debat om livet i et flerkulturelt samfund. ECRI opfordrede endvidere myndighederne til at fortsætte møderne med medlemmer af muslimske samfund med henblik på at samarbejde med dem om forhold af særlig relevans for muslimer, som f.eks. adgang til uddannelse og beskæftigelse.

90. Som anført ovenfor³¹ har visse politikere fortsat fremsat negative udtalelser mod muslimer efter offentliggørelsen af ECRIs tredje rapport. ECRI noterer med bekymring, at kun få er blevet retsforfulgt. De danske myndigheder har oplyst, at

³⁰ Se ovenfor i Eksistens og anvendelse af lovbestemmelser, Strafferetlige bestemmelser mod racisme og racediskrimination.

³¹ Se afsnittet om Eksistens og anvendelse af lovbestemmelser, Strafferetlige bestemmelser mod racisme og racediskrimination, og Racisme i den offentlige diskurs.

der i perioden mellem 2000 og 2010³² er sket domfældelse i 27 sager mod personer, som har fremsat racistiske udtalelser mod muslimer. ECRI fik dog ikke oplysning om fordelingen af antallet af domfældelser siden den tredje rapport. I betragtning af det ringe antal domfældelser over et årti er det ECRIs opfattelse, at der tilsyneladende er behov for en yderligere indsats for at løse dette problem. ECRI håber, at ovenstående tilsagn fra den danske regering om en mere positiv debat om problemer vedrørende indvandring³³ også vil gavne det muslimske samfund.

91. Som tidligere nævnt³⁴ har medierne i tiden efter ECRIs tredje rapport fortsat deres fremstilling af muslimer i et negativt lys. En undersøgelse gennemført af FRA i 2009 i alle EUs medlemsstater viste, at 61% af somalierne og 58% af tyrkerne bosat i Danmark mente, at forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse eller indvandrerbaggrund var udbredt i landet. ECRI har ikke kendskab til gennemførelsen af kampagner med det formål at skabe opmærksomhed om muslimer og islam siden den tredje rapport.

92. ECRI opfordrer indtrængende myndighederne til at tilskynde medierne til at iværksætte en intern debat om den fremstilling, de giver af islam og muslimske samfund, og om deres ansvar for at undgå at befæste fordomme og formidle ensidig information. Dette er beskrevet i ECRI's Generelle Henstilling nr. 5 om bekæmpelse af intolerance og diskrimination mod muslimer.

93. De danske myndigheder har oplyst, at der i 2006 blev åbnet en muslimsk kirkegård i Brøndby. De har tillige oplyst, at muslimer i henhold til dansk lov kan blive begravet i dele af kristne kirkegårde, og at der er planer om at etablere en muslimsk kirkegård i Roskilde. Vedrørende spørgsmålet om moskeer har de danske myndigheder tilkendegivet, at selvom der ikke findes moskeer med minareter, er der 125 moskeer i Danmark, og at de som regel har til huse i bygninger som f.eks. gamle fabrikker. Der er indgivet to ansøgninger i København om tilladelse til opførelse af en ny moske, men ifølge myndighederne afhænger det af finansieringen. Der er også planer om at bygge to moskeer i Århus, men også her er der problemer på grund af finansieringen.

94. ECRI henstiller, at myndighederne træffer de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at friheden til at praktisere den enkeltes religion garanteres fuldt ud. I den forbindelse bør der især gøres en indsats for at fjerne unødvendige juridiske og administrative hindringer både hvad angår opførelsen af et tilstrækkeligt antal passende steder til den islamiske gudsdyrkelse og islamiske begravelsesritualer, således som det er udtrykt i ECRI's Generelle Henstilling nr. 5.

Det jødiske samfund

95. I sin tredje rapport om Danmark opfordrede ECRI indtrængende de danske myndigheder til at forbyde offentlige udtalelser der benægter, bagatelliserer, retfærdiggør eller støtter Holocaust, samt fremstilling, offentliggørelse og udbredelse af nazistisk propaganda og materiale til Holocaust-benægtelse og –revisionisme.

96. De danske myndigheder har oplyst, at der ikke er truffet særlige foranstaltninger til at forbyde ovenstående. Hvis en udtalelse er truende, fornærmende eller nedsættende, hører den ind under straffelovens § 266 b. Selvom ECRI har fået oplyst, at Holocaust-benægtelse ikke er noget stort problem i Danmark, har man

³² For flere oplysninger om hadefulde ytringer henvises til afsnittene ovenfor om Eksistens og Anvendelse af lovbestemmelser, Strafferetlige bestemmelser mod racisme og racediskrimination.

³³ Se Racisme i den offentlige diskurs.

³⁴ Ibid.

konstateret at Danmark har en stor produktion af Holocaust-benægtende og nazistiske memorabilia.

97. ECRI gentager sin henstilling om, at der udstedes forbud mod offentlige udtalelser der fornægter, bagatelliserer eller støtter Holocaust, og produktion, offentliggørelse og udbredelse af nazistisk propaganda og materiale til Holocaust-benægtelse og –revisionisme i overensstemmelse med ECRI's Generelle Henstilling nr. 9 om kampen mod antisemitisme.
98. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder sikrer, at antisemitiske udtalelser følges nøje og straffes efter straffelovens § 266 b.
99. De danske myndigheder har oplyst, at Politiets Efterretningstjeneste (PET) offentliggør rapporter om hadforbrydelser som også indeholder oplysninger om nynazistisk propaganda og handlinger såsom hærværk i synagoger. FRA har imidlertid tilkendegivet, at PET ikke skelner imellem antisemitiske og andre hændelser.³⁵ FRA har desuden oplyst, at der i 2006 blev registreret fire antisemitiske hændelser, og at dette tal steg til 22 i 2009.³⁶ Repræsentanter for det jødiske samfund i Danmark har oplyst, at der er en meget direkte forbindelse imellem begivenheder i Mellemøsten og i København, at det jødiske samfund samarbejder med det muslimske samfund, og at de er ved at etablere et netværk sammen med Københavns Kommune. Repræsentanter for det jødiske samfund har også informeret ECRI om angreb på synagoger og Holocaust-mindesmærker og ødelæggelse af gravsten. De berettede tillige om et overfald på en ung mand som fandt sted i 2010.³⁷ ECRI har allerede fremsat henstillinger om iværksættelse af initiativer vedrørende racerelateret kriminalitet.
100. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at der iværksættes forskning i forholdene for det jødiske samfund i Danmark med henblik på bekæmpelse af antisemitisme under enhver form. ECRI henstillede tillige, at Holocaust bliver en del af pensum på alle skoletrin.
101. De danske myndigheder har tilkendegivet, at handlingsplanen om etnisk ligebehandling omfatter handlinger til bekæmpelse af antisemitisme, herunder en kortlægning af antisemitisme og forskning på området. De har dog oplyst, at der ikke forskes konkret i det jødiske samfund i Danmark. ECRI mener, at der bør bedrives forskning i raciserelaterede hændelser. De danske myndigheder har oplyst, at historieundervisningen indeholder elementer om antisemitisme i Danmark under Anden Verdenskrig og om Holocaust. De har tillige oplyst, at Holocaust-mærkedagen markeres hver d. 27. januar, og at overlevende fra Holocaust og politikere den dag inviteres til at holde taler over hele landet.

Romaer

102. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder styrker romaernes kulturelle, historiske og sproglige arv ved bl.a. at arbejde for, at de opnår anerkendelse som nationalt mindretal i medfør af Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal. ECRI henstillede desuden, at Danmark bekæmper alle former for uddannelsesmæssig adskillelse af roma-børn såvel som alle andre former for diskrimination imod romaer.
103. De danske myndigheder har oplyst, at de ikke vil anerkende romaerne som et nationalt mindretal i medfør af Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal. De har tilkendegivet, at der ikke findes oplysninger om romaerne i

³⁵ Anti-Semitism – Summary Overview of the situation in the European Union 2001-2010, arbejdsdokument, april 2011, p.10.

³⁶ Ibid.

³⁷ Se flere oplysninger om denne form for handlinger ovenfor i Racerelateret Vold.

Civilregisteret (en database med oplysninger om den danske befolkning i forhold til f.eks. køn, fødested, m.v.), at de har samarbejdet med aktører fra civilsamfundet for at kaste lys over romaernes tilstedeværelse i Danmark over tid, og at konklusionen blev, at romaerne ikke har en langvarig tilknytning til landet. ECRI beklager de danske myndigheders beslutning om ikke at anerkende romaer som et nationalt mindretal i medfør af Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal, eftersom denne beslutning angiveligt har fået romaernes organisationer til at opgive bestræbelserne på at udbrede kendskabet til og forbedre situationen for romaerne. Samtidigt har den manglende anerkendelse ført til manglende støtte til organisationer der arbejder med oplysninger om og undervisning i romaernes rettigheder, historie, kultur og sprog.³⁸ ECRI erkender, at det er staternes afgørelse, hvilke grupper, de vil anerkende som nationalt mindretal, men mener ikke desto mindre, at romaernes identitet bør anerkendes som led i bestræbelserne på at bekæmpe racisme og racediskrimination.

104. Danmark har efter offentliggørelsen af ECRIs tredje rapport oplevet en stigning i antallet af romaer fra Østeuropa og de nye EU medlemsstater. Der findes ingen offentlige statistikker om antallet af romaer som bor i Danmark, men det anslås til at være imellem 5 000 og 10 000. De danske myndigheder har tilkendegivet, at Europakommissionen har anslået antallet af romaer som er bosiddende i Danmark til imellem 1000 og 10 000.³⁹ Som anført ovenfor⁴⁰ fremstiller visse medier romaer i et negativt lys og stempler dem som kriminelle. ECRI har fået oplyst, at de oplysninger, der videreformidles af medierne til offentligheden om romaerne, ofte hidrører fra kilder i politiet.

105. ECRI henstiller, at de danske myndigheder uden utidig indgriben i mediernes uafhængighed opfordrer medierne til at afholde sig fra at udsende oplysninger, som kunne tænkes at forårsage øget diskrimination og intolerance over for romaer. Spørgsmålet er behandlet i ECRI's Generelle Henstilling nr. 3 om bekæmpelse af racisme og intolerance over for sigøjnere/romaer.

106. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer at politiet kommunikerer med medierne og offentligheden på en måde, der ikke befæster fjendtlighed og fordomme over for medlemmer af grupper som har ECRIs særlige interesse. Se hertil ECRI's Generelle Henstilling nr. 11 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i politiarbejde.

107. I juli 2010 blev omkring 20 romaer fra Rumænien arresteret og udvist med den begrundelse, at udvisningen var nødvendig af hensyn til offentlig lov og orden og af sundhedsmæssige årsager, fordi de havde slået sig ned i en forladt bygning. Efter en højesteretsdom i april 2011 besluttede det nu nedlagte ministerium for flygtninge, indvandrere og integration at omstøde Udlændingesservices udvisningsordre for 14 af de pågældende romaer. ECRI konstaterer med bekymring, at sagen ansporede visse politikere til at udtale sig negativt om romaer.

108. Offentlighedens holdning til romaer er også negativ, og ECRI har fået oplyst, at det især kommer til udtryk om sommeren på musikfestivaler, hvor de chikaneres under deres indsamling af tomme flasker for at tjene penge. IMR har oplyst, at der er planer om at udgive en brochure på rumænsk og bulgarsk med oplysninger til romaer om deres rettigheder. Romaer bliver også

³⁸ Denmark Raxen National Focal Point, Thematic Study, Housing Conditions of Roma and Travellers, marts 2009, p. 7.

³⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europaparlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM(2011) 173, p. 15.

⁴⁰ Se afsnittet Racisme i den offentlige diskurs.

forskelsbehandlet f.eks. i adgangen til campingpladser, og det er meldinger om, at de er blevet nægtet adgang til disse pladser. En sådan forskelsbehandling er forbudt i henhold til lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race, men ECRI har ikke fået underretning om sager, hvor denne lov er blevet anvendt til at straffe dem, der udøver denne forskelsbehandling. ECRI konstaterer, at der generelt findes meget få oplysninger om romaerne i Danmark, hvilket vanskeliggør en nøjere vurdering af deres situation.

109. ECRI henstiller, at de danske myndigheder med henblik på at danne sig et bedre overblik over romaernes problemer for derved at kunne finde mere effektive løsninger og tilpasse de tiltag, der bør iværksættes, indsamler statistiske oplysninger om romaer, navnlig på uddannelses-, beskæftigelses-, bolig- og sundhedsområdet, og at dette sker på grundlag af fortrolighed, frivillig oplysning om identitet og informeret samtykke i overensstemmelse med ECRI's Generelle Henstilling nr. 13.

Migranter, flygtninge og asylansøgere

- Asylansøgere og flygtninge

110. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at asylansøgere får advokatbistand ved indgivelse af deres asylansøgning til de kompetente myndigheder og under hele asylproceduren.

111. De danske myndigheder har oplyst, at asylansøgere ikke får advokatbistand ved udfyldning af asylansøgningen og under samtalen med Udlændingesservice. Aktører fra civilsamfundet har tilkendegivet, at de gerne vil tale med nyankomne asylansøgere for at sikre, at de forstår proceduren, og for at yde rådgivning. ECRI konstaterer, at asylansøgningen er et 24 sider langt dokument, som visse asylansøgere kunne have behov for hjælp til at udfylde. ECRI mener tillige, at de bør have juridisk bistand under samtalen med Udlændingesservice. De danske myndigheder har oplyst, at asylansøgere får advokatbistand, når deres sag behandles af Flygtningenævnet.

112. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at asylansøgere får advokatbistand under hele asylproceduren.

113. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at Danmark sikrer asylansøgere mulighed for at fremlægge deres sag i dens helhed for myndighederne ved at give dem lige adgang til de retsmidler, som er til rådighed for alle, som bor i Danmark, herunder retten til at appellere en afgørelse til en uafhængig domstol.

114. De danske myndigheder oplyser, at Udlændingesservice er første instans i behandlingen af asylsager. Hvis ansøgningen afvises her, går den automatisk videre til Flygtningenævnet (i det følgende kaldt Nævnet). Hvis en ansøgning anses for at være åbenlyst ubegrundet, iværksættes en hasteprocedure, som betyder afslag på ansøgningen fra starten. Herefter får Flygtningenævnet mulighed for at tilkendegive, om man er enig i afgørelsen. Er Nævnet ikke enig i afgørelsen, indbringes sagen for Nævnet. De danske myndigheder har tilkendegivet, at afgørelser truffet af denne instans er endelige i henhold til udlændingelovens § 56 8, hvoraf følger, at de ikke kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse. Dette er blevet bekræftet af Højesteret. I henhold til udlændingelovens § 53 b kan åbenlyst ubegrundede ansøgninger afvises, men der er ikke anført en liste over de statsborgere, hvis sager anses for at høre ind under den kategori. De danske myndigheder har oplyst, at sådanne statsborgere kommer fra lande, hvor det ifølge det senest oplyste er usandsynligt, at de vil blive forfulgt. De danske myndigheder har yderligere oplyst, at alle asylansøgninger fra statsborgere fra EU medlemsstater anses for at være

åbenlyst ubegrundede, og at det samme gælder ansøgninger fra statsborgere fra f.eks. Albanien, Australien, Canada, Kosovo, Serbien, m.fl. Det er dog ECRIs opfattelse, at asylansøgninger bør behandles individuelt.

115. De danske myndigheder har tilkendegivet, at Nævnet omstøder afgørelsen i ca. 25% af de sager, hvor der gives afslag. Nævnet består af en dommer, et medlem udpeget af Advokatrådet, og et medlem udpeget af det nu nedlagte ministerium for flygtninge, indvandrere og integration. Nævnet havde tidligere fem medlemmer, hvoraf et var udpeget af Dansk Flygtningehjælp og det sidste af udenrigsministeriet. De danske myndigheder har forsikret ECRI om, at Nævnet er uafhængigt. Imidlertid konstaterer ECRI, at der blandt aktører fra civilsamfundet er bekymring for, at Nævnet i den nye sammensætning ikke af offentligheden og asylansøgerne opfattes som værende uafhængigt, eftersom et medlem var udpeget af det nu nedlagte ministerium for flygtninge, indvandrere og integration. ECRI har fået oplyst, at denne person fremover udpeges af justitsministeriet. De danske myndigheder har oplyst, at de agter at udvide sammensætningen af Flygtningenævnet med et medlem fra udenrigsministeriet og et medlem fra Dansk Flygtningehjælp.
116. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at asylansøgere gives adgang til beskæftigelse og erhvervsuddannelse, og at deres børn gives adgang til almindelige folkeskoler. ECRI henstillede tillige, at asylansøgere gives tilstrækkelig omsorg og pleje i overensstemmelse med nationale og internationale menneskerettighedsnormer.
117. Asylansøgere har i princippet ikke lov til at arbejde i Danmark. De kan kun deltage i undervisningen på det asylcenter, hvor de bor, eller være i ulønnet praktik uden for asylcentret, ligesom de gerne må påtage sig frivilligt arbejde. Samtidigt kan asylansøgere, der er blevet tilbudt beskæftigelse i en branche, hvor der er mangel på arbejdskraft, opnå opholdstilladelse (i modsat fald bevarer de deres status indtil en endelig afgørelse er truffet). Proceduren for meddelelse af opholdstilladelse er dog noget besværlig. ECRI finder, at der ved afgørelsen af, hvorvidt asylansøgere skal have lov til at søge lønnet beskæftigelse, bør tages hensyn til en række faktorer, herunder den omstændighed, at det nedsætter risikoen for, at offentligheden ser dem som en byrde for samfundet, og at de der efterfølgende meddeles flygtningestatus har nemmere ved at blive integreret. ECRI mener, at det i princippet er op til myndighederne at fastsætte den periode, der skal gå, inden asylansøgere kan arbejde i det pågældende land, og ECRI modtager derfor med tilfredshed myndighedernes oplysning om, at asylansøgere, hvis ansøgning er under behandling, efter seks måneder vil blive givet mulighed for at arbejde og bo uden for asylcentre. Myndighederne har tillige oplyst, at der er nedsat en arbejdsgruppe med medlemmer fra flere ministerier til undersøgelse af mulighederne for at lade asylansøgere bo udenfor asylcentre.
118. De danske myndigheder har yderligere oplyst, at der ifølge folkeskoleloven er undervisningspligt for alle børn i skolealderen, der opholder sig i Danmark i mindst seks måneder. Dette gælder også børn af asylansøgere og uledsagede mindreårige, der ansøger om asyl. De danske myndigheder har tilkendegivet, at alle børn i skolealderen, som Udlændingesservice har myndighed over, i praksis indskrives i en folkeskole umiddelbart efter, at de har fået anvist plads på et asylcenter eller anden form for passende indkvartering finansieret af Udlændingesservice. De danske myndigheder har tillige oplyst, at børn af asylansøgere og asylansøgende mindreårige kan indskrives på et gymnasium, hvis de opfylder de almindelige boglige og sproglige kriterier for optagelse. Det fremgår dog ikke, om de har adgang til universitetet. Ifølge de danske myndigheder får asylansøgere, som Udlændingesservice har myndighed over,

dækket deres adgang til de nødvendige sundhedsydelser⁴¹ af Udlændingesservice og kommunerne.. Myndighederne har yderligere anført, at børn af asylansøgere og asylansøgende uledsagede mindreårige har adgang til sundhedsydelser i samme omfang som andre børn, der bor i landet. Endelig har de danske myndigheder oplyst, at det daglige beløb i kontanthjælp til voksne asylansøgere, som ikke indtager deres måltider på opholdscentret, udgøres af et grundbeløb til dækning af udgifter til mad og andre grundlæggende behov, et tillæg til asylansøgere der har forældremyndighed over mindreårige børn, og et yderligere tillæg, der afhænger af ansøgernes opfyldelse af en kontrakt med opholdscentret. Grundydelsen udgør 40,76 DKK (ca. 5,48 EUR) for ægtepar/samboende voksne og 51,48 DKK (ca. 6,92 EUR) for voksne, der er alene. Børnetillægget for de første to børn er 51,48 DKK for afviste asylansøgere som ikke medvirker til udrejse, 60,08 DKK (ca. 8,08 EUR) for asylansøgere i den indledende fase/Dublinfasen, og 81,52 DKK (ca. 10,95 EUR) for registrerede asylansøgere og afviste asylansøgere som medvirker til udrejse. For tredje og fjerde barn er børnetillægget 42,91 DKK (ca. 5,77 EUR) uanset asylsagens status. Det yderligere tillæg til voksne asylansøgere som opfylder kontrakten med opholdscentret, er 8,59 DKK (ca. 1,15 EUR) for asylansøgere i den indledende fase/Dublinfasen og 30,04 DKK (ca. 4,04 EUR) for registrerede asylansøgere og afviste asylansøgere som medvirker til udrejse. Myndighederne har oplyst, at afviste asylansøgere, som ikke medvirker til udrejse, ikke er berettiget til det ekstra tillæg. ECRI konstaterer derfor med bekymring, at de ydelser, som asylansøgere modtager, er så lave, at de ikke med rimelighed kan siges at være i stand til at leve et værdigt liv.

119. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at give asylansøgere ret til at tage lønnet beskæftigelse efter at have opholdt sig i landet i en vis periode. Det henstilles tillige, at asylansøgere ydes passende bistand til at kunne gå på gymnasium og universitet under deres ophold i landet. Myndighederne opfordres indtrængende til at hæve de ydelser, som asylansøgere modtager.
120. De danske myndigheder har oplyst, at der i perioden mellem 2006 og november 2011 blev indgivet ca. 19 000 asylansøgninger, hvoraf omkring 9 200 blev imødekommet. Ifølge de danske myndigheder er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en asylsag 100 dage, og i november 2011 var sagsbehandlingstiden for en sag indbragt for Flygtningenævnet omkring 180 dage.
121. Ifølge de danske myndigheder er der mulighed for, at afviste asylansøgere, der har boet på et opholdscenter i halvandet år efter afvisningen af deres ansøgning, kan skaffes særlig indkvartering uden for disse centre. ECRI har dog modtaget meldinger om, at det kun er visse afviste asylansøgere, der skaffes indkvartering uden for asylcentre. ECRI konstaterer samtidigt med bekymring, at der findes børn, som er født i disse centre og har boet der i op til ti år, i et miljø som er skadeligt for deres velfærd, fordi de primært omgås mennesker, som selv er traumatiserede på grund af den uvisse situation, som de befinder sig i. De danske myndigheder har oplyst, at afviste asylansøgere med forældremyndighed over mindreårige, som har boet på et opholdscenter i mere end 18 måneder efter den endelige afvisning af deres asylansøgning, i visse tilfælde kan skaffes særlig indkvartering uden for asylcentre. De har desuden oplyst, at afviste asylansøgere, som ikke kan vende tilbage til deres land og som har medvirket til udrejse, vil få mulighed for at arbejde og bo uden for asylcentre efter en periode på seks måneder.

⁴¹ Udlændingesservice dækker behandling til lindring af smerte, eller behandling som ikke kan udskydes på grund af risiko for varig skade eller for udvikling eller forværring af tilstanden, eller at den bliver kronisk. Se også http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/conditions_for_asylum_applicants/conditions_for_asylum_applicants.htm.

122. Afviste asylansøgere som medvirker til udrejse fra Danmark behandles anderledes end dem, der ikke medvirker. Dem, der medvirker til tilbagesendelse, men som ikke kan sendes tilbage, f.eks. fordi deres regering nægter at modtage dem, vil få midlertidig opholdstilladelse. Asylansøgere som medvirker til tilbagesendelse, modtager et ekstratillæg på fire € om dagen. De, der ikke medvirker, modtager en nedsat ydelse og er tvunget til at bo i særlige afrejsecentre, og politiet afgør, om de skal melde sig dagligt. De danske myndigheder har oplyst, at afviste asylansøgere som ikke medvirker til tilbagesendelse kan tilbageholdes i en periode på seks måneder, med mulighed for forlængelse til tolv måneder, hvorefter de skal løslades. ECRI har noteret sig, at IMR er bekymret over de midler, der anvendes for at tilskynde afviste asylansøgere, som hidtil har nægtet at medvirke. IMR mener, at midlerne næppe har den tilsigtede virkning på dem, der ikke kan sendes tilbage med magt, og at de er ude af proportioner. ECRI mener, at der ikke er noget klart grundlag for at nedsætte ydelsen til de asylansøgere, som ikke medvirker til tilbagesendelse. De danske myndigheder har oplyst, at ovenstående embedsmandsudvalg skal se på de midler, der benyttes som incitament til tilbagesendelse af afviste asylansøgere.

123. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sikrer, at afviste asylansøgere med børn, ikke skal bo i lange perioder i opholdscentre, eftersom dette kan være skadeligt for børnenes velfærd.

VI. Ikke-statsborgeres modtagelse og status

- Udlændingeloven

124. I sin tredje rapport opfordrede ECRI indtrængende de danske myndigheder til at genoverveje bestemmelserne i udlændingeloven om ægtefælle- og familiesammenføring på baggrund af artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. ECRI opfordrede tillige de danske myndigheder til at undlade at vedtage lovgivning, som reelt fører til indirekte forskelsbehandling af mindretalsgrupper.

125. ECRI konstaterer med bekymring, at Folketinget d. 1. juni 2011 vedtog nye regler om ægtefællesammenføring (til ikrafttræden d. 1. juli 2011) med en yderligere stramning af de gældende strenge regler. De nye regler om ægtefællesammenføring fastslår, at den i Danmark bosiddende ægtefælle (som ikke er dansk og heller ikke statsborger i et nordisk land) der ønsker ægtefællesammenføring, som udgangspunkt: 1) ikke må have begået alvorlige strafbare handlinger, 2) ikke må have restancer til det offentlige, medmindre den pågældende har fået udsættelse og gælden ikke overstiger 100 000 DKK (ca. 13 405 EUR), hvilket er hævet til 102 900 DKK (ca. 13 840 EUR) pr. 1. januar 2012⁴², 3) ikke i de seneste tre år må have modtaget offentlige ydelser efter lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven, 4) skal have indsendt en underskrevet erklæring om integration og aktivt medborgerskab i Danmark, 5) skal have bestået en sprogtest i dansk på niveau to eller tilsvarende, 6) skal have haft normal fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i mindst to år og seks måneder af de seneste tre år (medmindre den pågældende er gået på pension eller førtidspension), og 7) have haft normal fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i mindst fire af de seneste fire et halvt år (medmindre den pågældende er gået på pension) eller have fuldført en lang videregående uddannelse, en professionsbacheloruddannelse, en erhvervsakademiuddannelse eller en erhvervsrettet ungdomsuddannelse, eller have bestået en sprogtest i dansk på niveau tre eller tilsvarende. De danske myndigheder har oplyst, at personer, der opfyldte ovenstående krav på det tidspunkt, hvor de fik permanent

⁴² De danske myndigheder har oplyst, at dette beløb hæves hvert år.

opholdstilladelse, er undtaget, og at der kan ses bort fra kravene, hvis deres håndhævelse i det enkelte tilfælde er i modstrid med Danmarks internationale forpligtelser.

126. Der er ligeledes blevet indført et pointsystem for personer, der ansøger om ægtefællesammenføring. Hvis begge ægtefæller/partnere er over 24 år, skal ansøgeren opnå 60 point. Hvis en eller begge ægtefæller/partnere er under 24 år, skal ansøgeren sædvanligvis opnå 120 point. Disse point tildeles ud fra et antal kriterier, såsom erhvervs erfaring, sprogfærdigheder og færdiggjort uddannelse. Ægtefællernes/partnerens samlede tilknytning til Danmark skal være væsentligt større end deres samlede tilknytning til noget andet land. Personer, som har haft dansk indfødsret i mere end 28 år, eller som er født og opvokset i Danmark eller kom til landet som små og har boet her lovligt i mere end 28 år, er undtaget fra tilknytningskravet. For at opfylde tilknytningskravet skal den ansøgende ægtefælle/partner normalt have besøgt Danmark mindst to gange med visum eller på visumfrit ophold og have gennemført et dansk kursus (på niveau A1 som minimum). Den herboende ægtefælle/partner skal have gjort en aktiv indsats for at blive integreret i det danske samfund og skal kunne stille en sikkerhed på 100 000 DKK (ca. 13 405 EUR), pr. 1. januar 2012 hævet til 102 900 DKK (ca. 13 840 EUR). Tidligere krævedes en bankgaranti på 63 413 DKK (ca. 8 514 EUR) til dækning af eventuel offentlig bistand til den udenlandske ægtefælle/partner i medfør af lov om aktiv socialpolitik eller integrationsloven.
127. Den ansøgende ægtefælle/partner skal bestå en integrationsprøve i Danmark. Prøven består af to dele, en sprogtest og en prøve i kendskab til danske normer, værdier og grundlæggende rettigheder. Borgere fra USA, Canada, Australien, New Zealand, Japan, Israel, Schweiz og Sydkorea er undtaget fra denne prøve, eftersom de anses at have lettere ved at blive integreret i det danske samfund. ECRI stiller sig tvivlende over for grundlaget for denne konklusion og for de kriterier, der er anvendt. . Gebyret for prøven udgør 3 000 DKK (ca. 404 EUR). Derudover er gebyret for indgivelse af en ansøgning om familiesammenføring med en ægtefælle/partner blevet hævet fra 5 975 DKK (ca. 800 EUR) til 8 000 DKK (ca. 1 081 EUR) pr. 1. januar 2012. ECRI noterer med tilfredshed de danske myndigheders forsikring om, at det er deres politiske mål at afskaffe integrationsprøven og ansøgningsgebyret for ægtefællesammenføring.
128. De danske myndigheder har oplyst, at de agter at ændre de gældende regler om ægtefællesammenføring. Hensigten er at afskaffe pointsystemet og genindføre den 24-årsregel, som var gældende før lov nr. 601 af 14. juni 2011 trådte i kraft d. 1. juli 2011. Den tidligere regel var indeholdt i § 9 1 (i) af udlændingeloven som bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 785 af 10. august 2009.⁴³ Myndighederne har herudover tilkendegivet, at de ligeledes agter at ændre tilknytningskravet til det, der var gældende før lov nr. 601 af 14. juni 2011 trådte i kraft, således at kriteriet bliver, at ægtefællernes eller de samboendes samlede tilknytning til Danmark skal være større end deres samlede tilknytning til noget andet land. Myndighederne har oplyst, at de agter at ændre 28-årsreglen til en 26-årsregel. De danske myndigheder har tilkendegivet, at de agter at nedsætte det beløb, som ægtefællen i Danmark skal stille som sikkerhed, fra 100 000 DKK (ca. 13 403 EUR) til 50 000 DKK (ca. 6 725 EUR). Et lovforslag med forslag til ændring af de nuværende regler om ægtefællesammenføring blev fremsat i Folketinget d. 2. marts 2012.

⁴³ Denne bestemmelse fastslår, at opholdstilladelse kan meddeles til en udlænding over 24 år, som er samboende i en fælles bolig enten med en ægtefælle eller i et fast samliv af længere varighed med en person, som har fast bopæl i Danmark, er over 24 år og er dansk statsborger eller statsborger i et andet nordisk land, eller som har opholdstilladelse som flygtning, eller som har haft permanent opholdstilladelse i de seneste tre år som minimum.

129. ECRI hilser ovenstående initiativer velkommen, men finder, at det på trods af disse foreslåede ændringer stadig er nødvendigt med en omfattende revision af reglerne om ægtefællesammenføring, således at det bliver muligt for personer at opnå ægtefællesammenføring uden forskelsbehandling. Kravet om, at den herboende ægtefælle/partner ikke må have modtaget offentlige ydelser i de seneste tre år, og de store beløb, der kræves til processen, samt kravene til perioder af almindelig fuldtidsbeskæftigelse kan have uforholdsmæssigt store følger for grupper, der har ECRI's særlige interesse, fordi de er hårdere ramt af arbejdsløshed⁴⁴ end etniske danskere, ligesom der kan være uforholdsmæssigt store følger for flygtninge, som ofte modtager kontanthjælp.⁴⁵ Desuden mener ECRI, at undtagelsen af visse statsborgere fra kravet om en bestået indvandringsprøve, fordi de formodes at have bedre chancer for integration i det danske samfund, er tilfældig og diskriminerende, eftersom en persons evne til at integreres i et samfund afhænger af mange forskellige forhold. ECRI håber derfor, at kravet vil blive afskaffet hurtigst muligt. Hvad angår reglen om, at familiesammenføring kun kan ske efter det fyldte 24. år, som har til formål at forhindre tvangsægteskaber, har ECRI bemærket, at forskning viser, at 84% af alle ægteskaber indgås med de pågældendes fri vilje. Deauden finder ECRI, at denne foranstaltning ikke står i forhold til det erklærede mål. Selvom man ændrer kravet om, at ægtefællernes/partnerens samlede tilknytning til Danmark skal være væsentligt større end deres samlede tilknytning til noget andet land, til ovenstående krav om samlet tilknytning, forbliver det et kriterium, som kan fortolkes subjektivt. Reglen om undtagelse fra disse krav for personer med dansk indfødsret, hvad enten det er i mere end 28 eller 26 år, eller som er født i Danmark eller kom til landet som lille, eller har opholdt sig lovligt i landet, hvad enten det er i mere end 28 eller 26 år, risikerer at have uforholdsmæssigt store følger for ikke-etniske danskere. De danske myndigheder har oplyst, at udlændingeloven indeholder undtagelser. Eksempelvis kan der gøres undtagelse i en sag om familiesammenføring, selvom ikke alle kravene for ægtefællesammenføring er opfyldt, hvis et afslag på ansøgningen er i modstrid med Danmarks internationale forpligtelser (som f.eks. retten til respekt for privat- og familielivet som er garanteret i artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention). Der kan også gøres undtagelse, hvis den herboende ægtefælle har opholdstilladelse som flygtning, og ellers ville være nødt til at leve med sin familie i et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse. ECRI har også med bekymring modtaget meldinger om, at et barn, der vurderes som værende ude af stand til at blive integreret i Danmark, ikke får lov til at blive familiesammenført med en eller begge forældre i Danmark, eller bliver sendt ud af landet.⁴⁶

⁴⁴ Se også ovenstående afsnit om Diskrimination på forskellige områder.

⁴⁵ Se også om startydelse i afsnittet om integrationsloven.

⁴⁶ De danske myndigheder har forklaret, at i henhold til gældende regler i udlændingeloven kan udenlandske børn på 15 år og derunder som hovedregel blive familiesammenført med en forælder med permanent ophold i Danmark, selvom der i visse situationer gælder en yderligere betingelse vedrørende "grundlag for vellykket integration". Hvis den herboende forælder efterlod barnet i oprindelseslandet, hvis barnets anden forælder stadig bor i oprindelseslandet, og hvis barnets ansøgning om opholdstilladelse indgives mere end to år efter den herboende forælder opfylder kravene for familiesammenføring med barnet, vil opholdstilladelse kun blive meddelt, hvis barnet har, eller har mulighed for at få, en tilknytning til Danmark der udgør et tilstrækkeligt grundlag for vellykket integration. Ved vurderingen af, hvorvidt dette krav er opfyldt, lægges vægt på varigheden og karakteren af barnets ophold i oprindelseslandet og tilknytningen til den der bosiddende forælder. Barnets alder og evt. besøg i Danmark, f.eks. visumophold, tages også i betragtning. Det samme gælder f.eks. den herboende forælders grad af integration, og den pågældendes vilje til at lade barnet blive i oprindelseslandet. De danske myndigheder har tillige tilkendegivet, at en opholdstilladelse normalt bortfalder automatisk, hvis indvandrerens ikke længere er bosiddende i Danmark eller opholder sig i udlandet i en længere periode (de danske myndigheder har oplyst, at definitionen på "en længere periode" afhænger af varigheden af indvandrerens lovlige ophold i Danmark. Hvis varigheden er under to år, kan den pågældende opholde sig i udlandet i op til seks måneder, førend opholdstilladelsen normalt bortfalder. Hvis den pågældende har haft lovligt ophold i

130. De danske myndigheder har oplyst, at der er planer om en række ændringer af reglerne om familiesammenføring af børn, f.eks. kravet om barnets potentiale for en vellykket integration in Danmark, som vil blive ophævet for børn på 8 år og derunder. Endvidere vil indvandrermyndighederne ved vurderingen af dette kriterium, særligt se på situationen for den herboende forælder, især hvad angår beskæftigelse og sprogfærdigheder. Myndighederne har herudover tilkendegivet, at der fremover vil blive lagt større vægt på viljen til at tage sig af barnet hos den forælder, der bor i hjemlandet. Myndighederne har oplyst, at der i april 2012 forventes fremlagt et lovforslag i Folketinget om en ændring af udlændingeloven, som skitseret ovenfor. ECRI vil i den forbindelse erindre om den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen *Osman mod Danmark*⁴⁷, som fastslog, at Danmark havde overtrådt artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved at nægte at forny opholdstilladelsen for en pige fra Somalia, som voksede op hos sin familie i Danmark, men som havde tilbragt mere end to år i Kenya, angiveligt mod sin vilje. ECRI ønsker også at henlede opmærksomheden på artikel 10 1 i Børnekonventionen, som fastslår, at en ansøgning fra et barn eller dets forældre om indrejse i en deltagerstat med henblik på familiesammenføring, skal behandles på en positiv, human og hurtig måde.

131. ECRI opfordrer indtrængende de danske myndigheder til at gennemføre en grundlæggende reform af reglerne for ægtefællesammenføring med henblik på at fjerne de elementer, der udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling og/eller som ikke står i forhold til det erklærede formål. ECRI opfordrer også indtrængende myndighederne til at sikre, at børns ret til at bo hos deres forældre i Danmark ikke gøres til genstand for en integrationsvurdering uanset barnets alder.

- *Integrationsloven*

132. I sin tredje rapport opfordrede ECRI indtrængende de danske myndigheder til at give ligebehandling til alle modtagere af sociale ydelser, idet den nuværende starthjælp udgør indirekte diskrimination af nyankomne indvandrere og flygtninge, i modstrid med internationale retlige normer.

133. Beløbet i starthjælp, der var gældende for såvel danskere som udlændinge der ikke havde boet i Danmark i syv af de seneste otte år, androg 5 000 DKK (ca. 670 EUR) om måneden, hvilket kun var ca. 65% af det normale ydelsesniveau. Starthjælp kunne ydes til personer som var berettiget til at modtage sociale ydelser, men udgjorde et lavere beløb. ECRI fik oplyst, at reglerne om starthjælp i højere grad rammer personer med en ikke-dansk etnisk baggrund end personer med dansk etnisk baggrund, selvom de var gældende for alle uanset etnisk oprindelse. Der er større sandsynlighed for, at personer af dansk etnisk oprindelse kommer i beskæftigelse hurtigere end ikke-etniske danskere, hvorfor sidstnævnte oppebærer ydelsen i en længere periode. ECRI fik yderligere oplyst, at levevilkårene for personer på starthjælp var så dårlige, at de havde vanskeligt ved at finde ordentlige boligforhold og købe ordentlig mad. Aktører fra civilsamfundet udtrykte bekymring over, at personer af ikke-dansk etnisk oprindelse med lovligt ophold i Danmark kunne være udsat for indirekte

Danmark i over to år, kan perioden i udlandet være op til 12 mdr.) Hvis barnet har boet uden for Danmark i mere end tre sammenhængende måneder, og dette har haft negative følger for barnets skolegang og integration, vil barnets opholdstilladelse bortfalde efter dette tidsrum. En ny opholdstilladelse kan kun meddeles, hvis det er i barnets bedste interesse. Ved vurderingen af, hvorvidt dette krav er opfyldt, lægges bl.a. vægt på varigheden og karakteren af barnets ophold i Danmark og i oprindelseslandet. Udlændingetjenesten kan efter indgivelse af en ansøgning beslutte, at en opholdstilladelse ikke anses for bortfaldet, f.eks. hvis det kan påvises, at den pågældende havde til hensigt at vende tilbage til Danmark inden udløbet af den tidsbegrænsede periode, men blev forhindret heri af uforudsete hændelser.

⁴⁷ Klage nr. 38058/9 af 14. juni 2011.

forskelsbehandling som følge af starthjælpen. De mente endvidere, at starthjælpen var medvirkende til tvinge en gruppe, hvoraf flertallet er personer, der har ECRIs særlige interesse, ud i fattigdom. I starten af 2012 oplyste de danske myndigheder til ECRI, at starthjælpen var blevet erstattet af en kontantydelse, dog uden at angive, hvad denne ydelse indebærer.

134. De danske myndigheder har oplyst, at integrationsloven blev ændret i maj 2010 ved indførelsen af et nyt, gratis grundkursus om danske samfundsforhold og kultur. Kurset, som er obligatorisk for alle nyankomne til Danmark med undtagelse af statsborgere fra EUs medlemsstater, er på 40 timer og udbydes af kommunerne, og ECRI har erfaret, at manglende deltagelse kan have konsekvenser for en nyankommens velfærdsydelser, hvilket er i modstrid med ECRIs holdning om, at man bør anvende incitamenter til at fremme integration og undgå at true med fratagelse af sociale rettigheder. De danske myndigheder har tillige oplyst, at kommunerne, som har pligt til at stille bolig til rådighed for flygtninge, i 2011 ikke må anvise boliger i udsatte områder. ECRI noterer sig disse foranstaltninger, men finder at integration også er en opgave for flertallet, og at man for at skabe et integreret samfund bør tage skridt til at sikre, at ethvert integrationsprogram udarbejdet af myndighederne også tager højde for holdningen i den almindelige befolkning til de grupper, som har ECRIs særlige interesse, og til deres kultur.

135. ECRI henstiller, at de danske myndigheders politik afspejler ideen om, at integration skal udvikles fra 2 sider.. Til det formål anbefaler ECRI, at de danske myndigheder udvikler en politik, der skal understøtte forståelsen for integration hos flertallet i befolkningen, således at respekten for mangfoldighed fremmes og kendskabet til andre kulturer øges. Til opnåelse af dette anbefales yderligere, at de danske myndigheder gør indsatsen mod racediskrimination til en integreret del af integrationspolitikken og understreger dette ved fremlæggelsen for offentligheden.

136. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder fortsat overvåger boligplaceringen af flygtninge og giver flygtningene mulighed for at følge et integrationsprogram i de forskellige kommuner, således at de ikke isoleres.

137. ECRI har fået oplyst, at flygtninge kan angive, hvor de gerne vil bo, men at dette ikke nødvendigvis tages i betragtning. ECRI har med tilfredshed modtaget meldinger om, at myndighederne i højere grad er villige til at tage hensyn til flygtningenes ønsker. ECRI konstaterer, at der er en vis fleksibilitet med hensyn til flygtninges valg af opholdssted, når de slår sig ned i Danmark. De danske myndigheder har oplyst, at flygtninge efter anvisningen til en kommune frit kan vælge at flytte til en anden adresse i samme kommune, ligesom de frit kan flytte til en anden kommune, hvis de ønsker det. Dog skal den nye kommune for at sikre fortsættelsen af de pågældendes integrationsprogram acceptere at tage ansvar for dette program. Hvis den nye kommune nægter at tage ansvar for integrationsprogrammet, og flygtningene beslutter sig for at flytte til trods herfor, kan det have følger for deres adgang til introduktionsydelse (myndighederne har oplyst, at denne ydelse nu er erstattet af kontanthjælp, dog uden at redegøre for, hvad denne ydelse indebærer). Myndighederne har tillige tilkendegivet, at den nye kommune under visse omstændigheder har pligt til at påtage sig ansvaret for fortsættelsen af integrationsprogrammet, f.eks. hvis en flygtning er blevet tilbudt beskæftigelse i den nye kommune, og der ikke er nogen rimelige transportmuligheder imellem bopælskommunen og beskæftigelseskommunen. Myndighederne har forsikret ECRI om, at flygtninge stadig har adgang til arbejdsmarkedet, uddannelsesfaciliteter og andre social- og sundhedsydelser, hvad enten den nye kommune påtager sig ansvaret for integrationsprogrammet eller ej. Myndighederne har tilkendegivet, at den ovenfor beskrevne politik i

princippet gælder for alle nyankomne udlændinge, der er berettiget til deltagelse i et integrationsprogram efter integrationsloven (hvilket vil sige både flygtninge og udlændinge, der er sammenført med et familiemedlem). Myndighederne har dog anført, at denne situation primært er relevant for flygtninge, eftersom integrationslovens boligordning kun gælder flygtninge og deres familiemedlemmer, fordi personer, der får familiesammenføring, forventes at bo sammen med deres ægtefælle. ECRI konstaterer imidlertid, at myndighederne ikke har fremlagt oplysninger om situationen for flygtninge, som inden for de første tre år vælger at flytte til en anden kommune end den anviste, af andre årsager end beskæftigelse, f.eks. for at være tættere på familiemedlemmer.

138. ECRI henstiller, at de danske myndigheder udviser større fleksibilitet i forbindelse med tilladelse til, at flygtninge inden for de første tre år efter ankomsten til landet flytter til en anden kommune, og at sagerne behandles konkret.

139. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder indfører pligt for kommunerne til at oprette integrationsråd for dermed at fremme integrationen af nyankomne indvandrere og flygtninge. ECRI henstillede tillige, at disse råd tildeles tilstrækkelige midler til at kunne fungere tilfredsstillende, og at de får reel mulighed for at bidrage til udarbejdelse af lovgivning og praksis vedrørende indvandrere og flygtninge.

140. ECRI har fået oplyst, at omkring 44 kommuner har oprettet et lokalt integrationsråd, alle med mindst 7 medlemmer. Integrationsrådene har til opgave at rådgive politikerne om lokale integrationsinitiativer. Integrationsrådene er ikke obligatoriske, eftersom hver enkelt kommunalbestyrelse beslutter, om man ønsker et integrationsråd. Da nogle kommuner kun har få indbyggere blandt de grupper, som har ECRIs særlige interesse, mener de ikke, at de har behov for et integrationsråd. ECRI har fået oplyst, at der i nogle kommuner afholdes valg til de lokale integrationsråd, mens medlemmerne af integrationsrådene i andre kommuner bliver udpeget. ECRI konstaterer med bekymring, at integrationsrådet i København blev nedlagt i 2009 og erstattet af en tænketank bestående af personer med særlig indsigt inden for visse emneområder. ECRI håber, at denne beslutning vil blive omgjort, eftersom København har det største antal af de grupper, som har ECRIs særlige interesse, og et integrationsråd i denne by er nødvendigt.

141. Etnisk Minoritetsråd var et rådgivende organ for det nu nedlagte ministerium for flygtninge, indvandrere og integration, og det bestod af 14 medlemmer fra ovennævnte integrationsråd. Etnisk Minoritetsråd mødtes sædvanligvis fire gange med ministeriet, og ECRI har fået oplyst, at flere af dets forslag blev gennemført. Efter forslag fra Rådet om ansættelse af personer med minoritetsbaggrund, afholdt ministeriet således et møde med arbejdsgivernes organisationer, hvilket medførte en stigning i beskæftigelsen for disse grupper, især i supermarkeder. Men da ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration nu er nedlagt, står det ikke ECRI klart, hvilken rolle Etnisk Minoritetsråd kommer til at spille fremover.

- *Permanent ophold*

142. ECRI konstaterer, at kravene til opnåelse af permanent opholdstilladelse er så høje, at der er risiko for, at kun ganske få personer, og det gælder også flygtninge, kan opfylde dem. I 2010 blev indført et pointsystem for meddelelse af permanent opholdstilladelse, som kræver opnåelse af 100 point. For at opnå 70 point skal en ansøger, der er 18 år eller derover, opfylde følgende kriterier: 1) have opholdt sig i Danmark i fire år, 2) ikke have begået alvorlig kriminalitet, 3) ikke have modtaget visse typer offentlig bistand i de tre år forud for ansøgningens indgivelse, og indtil afgørelsen foreligger, 4) indgive en

underskrevet erklæring om integration og aktivt medborgerskab i det danske samfund, 5) have været i almindelig fuldtidsbeskæftigelse i mindst to år et halvt år af de seneste tre år inden ansøgningens indgivelse og stadig være i beskæftigelse på det tidspunkt, hvor afgørelsen foreligger, 6) ikke være i restance med gæld til det offentlige, og 7) have bestået en sprogtest i dansk på niveau 2.⁴⁸ For at opnå 15 point skal ansøgeren enten bevise sit aktive medborgerskab i form af medlemskab af en bestyrelse eller aktivt medlemskab af andre organisationer i mindst 12 måneder eller bestå en prøve i aktivt medborgerskab. Herudover skal ansøgeren for at opnå 15 ekstrapoint enten have haft almindelig fuldtidsbeskæftigelse i Danmark i mindst fire af de seneste fire et halvt år forud for ansøgningens indgivelse og stadig være i beskæftigelse, når afgørelsen foreligger, eller have fuldført en lang videregående uddannelse, en professionsbacheloruddannelse, en erhvervsakademiuddannelse, en erhvervsrettet ungdomsuddannelse, eller have bestået en eksamen i dansk på niveau tre eller en sprogtest i dansk på tilsvarende eller højere niveau. Undtaget herfra er pensionister og personer med handicap. Der er risiko for, at kravet om ansøgerens beskæftigelse i en given periode i uforholdsmæssig grad rammer de grupper, som har ECRIs særlige interesse. ECRI har fået oplyst, at antallet af personer, som har fået meddelt permanent opholdstilladelse siden indførelsen af dette pointsystem, er faldet med 70%. De danske myndigheder har anført, at dette fald til dels kan skyldes, at prøven i aktivt medborgerskab, som giver ansøgere 15 point, først var til rådighed i juni 2011. ECRI hilser med tilfredshed de danske myndigheders forsikringer om, at de har planer om at ændre kravene for permanent opholdstilladelse og at afskaffe pointsystemet. ECRI håber, at gennemgangen af kravene for permanent opholdstilladelse også vil medføre en ændring i politikken om, at unge mennesker, der er født og opvokset i Danmark, skal indgive ansøgning om permanent opholdstilladelse, når de fylder 18 år, på lige fod med udlændinge. ECRI har fået oplyst, at dette krav får unge mennesker, som ikke er etniske danskere, til at føle sig uønskede.

143. ECRI henstiller, at de danske myndigheder ændrer kravene for meddelelse af permanent opholdstilladelse for at undgå uforholdsmæssigt store hindringer for ansøgere adgang til en sådan tilladelse. ECRI henstiller også indtrængende, at personer, der er født og opvokset i Danmark, ikke skal ansøge om permanent opholdstilladelse på samme måde som andre udlændinge, men at der træffes foranstaltninger til at meddele dem dansk indfødsret.

VII. Adfærden blandt lovhåndhævere

144. I sin tredje rapport om Danmark henstillede ECRI, at de danske myndigheder sørger for grundlæggende og løbende undervisning af politiet i problemer vedrørende racisme og racediskrimination. ECRI henstillede tillige, at der føres særskilt statistik om antallet af klager over politiets adfærd indgivet af medlemmer af mindretalsgrupper, og at der følges behørigt op på sådanne klager.

145. ECRI har fået oplyst fra aktører fra civilsamfundet, at politiet bliver undervist i problemer vedrørende racisme og racediskrimination på politiskolen, men at det er på et meget basalt og utilstrækkeligt niveau. De har tillige tilkendegivet, at disse problemer ikke gøres til genstand for undervisning på arbejdspladsen. De danske myndigheder har oplyst, at læreplanen for første del af uddannelsen på politiskolen er under revision, og at spørgsmål om racisme, intolerance og forholdet til mindretallene fremover vil få en fremtrædende placering i læreplanen. Disse spørgsmål vil, sammen med andre emner, udgøre indholdet i et fem-ugers kursus med titlen Politiet og Kulturel Mangfoldighed, som har til formål at sikre, at

⁴⁸ Ansøgere der indgiver en ansøgning inden de fylder 19 år, og som har studeret eller været i fuldtidsbeskæftigelse siden deres afsluttende eksamen i folkeskolen, er undtaget fra krav nr. 5 ovenfor og fra kravet om ekstra 15 point i henhold til ovenstående kriterier.

unge politifolk under uddannelse lærer at håndtere sager vedrørende etniske, seksuelle og religiøse mindretal på et højt og professionelt niveau. De danske myndigheder har tillige oplyst, at politikredsene afholder et antal endagsseminarer om hadforbrydelser. Seminarerne er udviklet af PET og IMR, og ifølge de danske myndigheder deltager politi og anklagemyndighed i disse seminarer, som omhandler emner som f.eks. menneskerettigheder, herunder retten til ikke at blive udsat for racisme og racediskrimination, identifikation og registrering af hadforbrydelser, og retningslinjer for efterforskning og retsforfølgning af hadforbrydelser, herunder relevant lovgivning.

146. ECRI henstiller, at de danske myndigheder sørger for grundlæggende og løbende undervisning af politiet i menneskerettigheder, herunder retten til ikke at blive udsat for racisme og racediskrimination, og i gældende lov mod racisme og racediskrimination, således som det er beskrevet i ECRI's Generelle Henstilling nr. 11.

147. De danske myndigheder har tilkendegivet, at der ikke føres detaljeret statistik over klager indgivet mod politiet. De har imidlertid oplyst, at Rigsadvokaten udsender en årsrapport indeholdende bl.a. oplysning om klager over politiet, og at nogle af disse klager drejer sig om brug af racistisk tale. ECRI har modtaget meldinger om, at der har været sager om hårdhændet behandling, diskrimination og racistiske udtalelser fra politifolk, og ECRI har med tilfredshed modtaget oplysning om, at disse sager er blevet behandlet af de relevante myndigheder. ECRI har også med tilfredshed erfaret, at der med virkning fra 1. januar 2012 oprettes et politiklagenævn, hvis virke vil være uafhængigt af politi og anklagemyndighed.

148. I henhold til dansk lovgivning har politiet beføjelse til at træffe visse foranstaltninger, som f.eks. etablering af særlige zoner i bestemte områder, hvor politiet uden begrundet mistanke kan gennemføre visitationer i søgen efter våben. Personer fra civilsamfundet har oplyst, at der er risiko for raceprofilering i forbindelse med gennemførelsen af disse foranstaltninger. De har tilkendegivet, at der ikke findes oplysninger om, hvem der bliver stoppet og visiteret. ECRI noterer med tilfredshed de danske myndigheders oplysning om, at der er udstedt nye retningslinjer for hvor og hvornår visitationszoner kan etableres for dermed at begrænse anvendelsen, men konstaterer også, at den omstændighed, at der ikke kræves begrundet mistanke, skaber en reel risiko for etnisk profilering. I den sammenhæng var der i februar optøjer på Nørrebro i København foranlediget af ulmende frustration over klager om politichikane i form af overudnyttelse af visitationsbeføjelserne fremsat af unge fra synlige mindretal. ECRI har modtaget meldinger, der konkluderede, at mange unge mænd fra disse grupper på det pågældende tidspunkt følte sig forskelsbehandlet og ydmyget, når politiet antraf dem på offentlige områder. ECRI håber på den baggrund, at myndighederne vil indføre et kriterium om begrundet mistanke i politiets beføjelser vedrørende visitationer. ECRI konstaterer relevansen af den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i sagen *Gillan and Quinton mod United Kingdom* i januar 2010, som fastslog, at visitationsbeføjelser i det Forenede Kongerige lig dem, der eksisterer i Danmark, var i modstrid med artikel 8 af den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁴⁹

149. ECRI henstiller, at de danske myndigheder indfører en norm om begrundet mistanke, således at beføjelser i forbindelse med kontrol, overvågning eller efterforskning kun kan udøves på grundlag af en mistanke som bygger på objektive kriterier, således som beskrevet i ECRI's Generelle Henstilling nr. 11. ECRI henstiller tillige, at de danske myndigheder uddanner politiet i problemer

⁴⁹ Klage nr. 4158 af 12. januar 2010.

vedrørende raceprofilering og anvendelse af normen for begrundet mistanke, således som beskrevet i ovenstående generelle henstilling.

150. De danske myndigheder har oplyst, at der gøres forsøg på at rekruttere politifolk fra de grupper, som har ECRIs særlige interesse, især i landets fire største byer. Desuden får ansøgere til politiskolen med ikke-dansk etnisk baggrund mulighed for at gå til optagelsesprøve igen, hvis de ikke består i første omgang. Ifølge den statistik, som myndighederne har fremlagt, har gennemsnitligt 6,6% af ansøgerne til politiskolen og gennemsnitligt 5% af de nyansatte politifolk en ikke-dansk etnisk baggrund. Dette tal afspejler ikke den etniske sammensætning af befolkning i Danmark i januar 2009, hvor omkring 6,4 % af den samlede befolkning var indvandrere og disses efterkommere fra ikke-vestlige lande.
151. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at intensivere bestræbelserne på at rekruttere medlemmer af de etniske mindretal til politiet.

VIII. Uddannelse og bevidstgørelse

152. I sin tredje rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder sikrer, at pensum på alle undervisningstrin omfatter tværfaglig undervisning i menneskerettigheder i almindelighed og i problemer vedrørende racisme og racediskrimination i særdeleshed. ECRI gentog tillige sin henstilling om, at der på alle skoletrin undervises i mindretalsgruppers bidrag til det danske samfund.
153. Præamblen til den danske folkeskolelov fastslår, at skolen skal bidrage til elevernes forståelse af andre kulturer. Den fastslår tillige, at undervisningen bl.a. skal bygge på ligeværd og demokrati. De danske myndigheder har oplyst, at det fremgår af de bindende målsætninger for faget historie, at 25% af undervisningen skal vies en række emner, som bl.a. tæller den universelle menneskerettighedserklæring, barnets rettigheder, civile og politiske rettigheder og andre menneskerettigheder. Problemer vedrørende menneskerettigheder udgør således en del af, men ikke hele, undervisningen i disse obligatoriske fag. Myndighederne har herudover anført, at skolerne frit kan vælge at afsætte mere tid til undervisning i menneskerettigheder og tolerance, og at det sker på mange skoler. De danske myndigheder har oplyst, at der ikke undervises i mindretalenes bidrag til det danske samfund som sådan, men at der undervises i fag som f.eks. kulturkundskab, og at alle elever bør have grundlæggende kendskab til de forskellige grupper, der bor i Danmark.

IX. Overvågning af racisme og racediskrimination

154. I sin 3. rapport henstillede ECRI, at de danske myndigheder opretter og gennemfører et system til indsamling af etniske data til et system til indsamling af etniske data med henblik på at bedømme og afhjælpe racediskrimination i fuld overensstemmelse med al relevant national lovgivning, herunder lov om behandling af personoplysninger, og såvel europæiske som internationale regler og henstillinger om databeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred, således som det fremgår af ECRIs Generelle Henstilling nr. 1 om bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance. Det var ECRIs opfattelse, at de danske myndigheder bør sikre, at dataindsamling sker med fuld respekt for de involverede personers anonymitet og værdighed og under overholdelse af princippet om fuldt samtykke. ECRI anførte endvidere, at systemet for indsamling af data om racisme og racediskrimination bør tage højde for kønsaspektet, især ud fra synsvinklen om mulig dobbelt eller flerdobbelt diskrimination.
155. Siden offentliggørelsen af ECRIs tredje rapport er lov om behandling af personoplysninger blevet ændret. § 7 i loven fastslår, at der ikke må behandles personoplysninger om den registreredes "racemæssige" eller etniske baggrund,

politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, eller helbredsmæssige og seksuelle forhold. En sådan behandling kan dog ske, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke, eller hvis behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke, eller hvis behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, eller behandlingen er nødvendig for at et retskrav kan fastslås, gøres gældende eller forsvares. De danske myndigheder har oplyst, at der indsamles oplysninger om, hvorvidt en person er indvandrer, efterkommer af en indvandrer, eller af dansk oprindelse. De har også tilkendegivet, at der siden ECRIs tredje rapport er indsamlet omfattende oplysninger om integration (vedrørende uddannelse, beskæftigelse, boligforhold og sundhedsvæsenet, m.v.) og indfødsretten for indvandrere, efterkommere af indvandrere og personer af dansk oprindelse (fordelt på oprindelsesland, køn, alder, m.v.). De danske myndigheder har tillige forklaret, at der er udgivet adskillige rapporter, herunder en statistisk oversigt over integration og en rapport om medborgerskab i Danmark, begge fra 2011. Efter ECRIs opfattelse giver dette system imidlertid ikke nødvendigvis et fuldt overblik over forholdene for de grupper, som har ECRIs særlige interesse. Nøjagtige og omfattende oplysninger er specielt vigtige inden for områder som sundhed, uddannelse, beskæftigelse og boliger for at gøre det muligt at tilrettelægge en politik, der tager højde for de problemer, som disse grupper kan møde på de pågældende områder. ECRI foreslår derfor, at det overvejes at udvikle det eksisterende system yderligere, således at det kan levere tilstrækkelige, lettilgængelige og hyppigt benyttede oplysninger med disse formål for øje. ECRI mener desuden, at henvisningen til "racemæssig" oprindelse i § 7 er overflødig.

156. ECRI henstiller, at de danske myndigheder overvejer måder hvorpå der kan udvikles et sammenhængende og omfattende system til indsamling af oplysninger til brug ved vurderingen af forholdene for grupper, som har ECRIs særlige interesse, f.eks. ved brug af oplysninger som viser fordelingen på etnisk oprindelse, sprog, religion og indfødsret. Der bør indsamles oplysninger inden for forskellige områder, og myndighederne bør sikre at det sker med fuld respekt for principperne om fortrolighed, informeret samtykke og frivillig selvidentifikation for de pågældende som hørende til en særlig gruppe. Systemet bør tillige tage højde for muligheden af dobbelt eller flerdobbelt diskrimination.

HENSTILLINGER OMFATTET AF MIDTVEJSOPFØLGNING

ECRI anmoder om, at de danske myndigheder prioriterer indsatsen inden for de områder, som er indeholdt i følgende tre henstillinger:

- ECRI opfordrer indtrængende de danske myndigheder til at gennemføre en grundlæggende reform af reglerne om ægtefællesammenføring med det formål at fjerne ethvert element, som udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling og/eller som ikke står i forhold til de erklærede mål.
- ECRI henstiller til de danske myndigheder, at NGOer og andre aktører i civilsamfundet der beskæftiger sig med problemer vedrørende de grupper, som har ECRIs særlige interesse, sikres tilstrækkelig finansiering, og at der etableres et tættere samarbejde imellem dem og myndighederne.
- ECRI opfordrer de danske myndigheder til at intensivere bestræbelserne på at rekruttere medlemmer af de etniske minoriteter til politiet.

ECRI vil senest to år efter offentliggørelsen af nærværende rapport gennemføre en midvejsopfølgning omfattende disse tre henstillinger.

LITTERATURFORTEGNELSE

Denne litteraturfortegnelse indeholder de vigtigste offentliggjorte kilder, som blev anvendt ved undersøgelsen af forholdene i Danmark. Den bør således ikke betragtes som en udtømmende liste over de oplysninger, som var til rådighed for ECRI, ved udarbejdelsen af rapporten.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. Third Report on Denmark, 16 May 2006, CRI(2006)18
2. Second Report on Denmark, 3 April 2001, CRI(2001)4
3. Report on Denmark, 26 January 1999, CRI(99)1
4. General Policy Recommendation No.1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, October 1996, CRI(96)43
5. General Policy Recommendation No.2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, June 1997, CRI(97)36
6. General Policy Recommendation No.3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, March 1998, CRI(98)29
7. General Policy Recommendation No.4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 1998, CRI(98)30
8. General Policy Recommendation No.5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, April 2000, CRI(2000)21
9. General Policy Recommendation No.6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000, CRI(2001)1
10. General Policy Recommendation No.7: National legislation to combat racism and racial discrimination, December 2002, CRI(2003)8
11. General Policy Recommendation No.8: Combating racism while fighting terrorism, June 2004, CRI(2004)26
12. ECRI General Policy Recommendation No.9: The fight against antisemitism, September 2004, CRI(2004)37
13. General Policy Recommendation No.10 on combating racism and racial discrimination in and through school education, March 2007, CRI(2007)6
14. General Policy Recommendation No.11 on combating racism and racial discrimination in policing, October 2007, CRI(2007)39
15. General Policy Recommendation No.12 on combating racism and racial discrimination in the field of sport, March 2009, CRI(2009)5
16. General Policy Recommendation No.13 on combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, September 2011, CRI(2011)37

Other sources

17. Third report submitted by Denmark pursuant to Article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFG/SR/III (2010)004, 30 March 2010
18. Memorandum to the Danish Government, Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, CommDH(2007)11, 11 July 2007
19. Consideration of reports submitted by State Parties under article 9 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Denmark, CERD/C/DNK/CO/18-19, 20 September 2010
20. Case of Osman v. Denmark, Application no. 38058/09, European Court of Human Rights, 14 June 2011
21. Reports submitted by State Parties under article 9 of the Convention, Eighteen and nineteenth period reports of State parties due in 2009, CERD/C/DN/18-19, 31 August 2009

22. Submission by the Documentary and Advisory Centre on Racial Discrimination Denmark (DACoRD) to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 77th session (2-27 August 2010) on the consideration of the 18th and 19th periodic reports of Denmark, 19 July 2010
23. Parallel Report July 2010 to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the 18th and 19th periodic reports by the Government of Denmark on the implementation of the International Convention on All Forms of Racial Discrimination, the Danish Institute for Human Rights, July 2010
24. EU-MIDIS, European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report, European Agency for Fundamental Rights, 2009
25. Anti-Semitism- Summary overview of the situation in the European Union 2001-2010, Working Paper, European Fundamental Rights Agency, April 2011
26. ENAR Shadow Report 2009/2010, Racism and Discrimination in Denmark, Bashy Quraishy, Ethnic Debate Forum
27. ENAR Shadow Report 2008, Racism in Denmark, Bashy Quraishy, Ethnic Debate Forum
28. 2009 Human Rights Report: Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2009 Country Reports on Human Rights Practices, 11 March 2010
29. 2008 Human Rights Report: Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Country Reports on Human Rights Practices, 25 February 2009
30. Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, International Religious Freedom Report 2010, 17 November 2010
31. Denmark, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, International Religious Freedom Report 2009, 26 October 2009
32. Denmark, Human rights violations and concerns in the context of counter-terrorism, immigration-detention, forcible return of rejected asylum seekers and violence against women, Amnesty International Submission to the UN Universal Periodic Review, May 2011
33. Muslims in Copenhagen, Open Society Foundations, 2011
34. Irregular Migration in a Scandinavian Perspective, Trine Lunde Thomsen, Martin Bak Jørgensen, Susi Meret, Kirsten Hviid and Helle Stenum, 2010
35. Ethnic Profiling in Denmark-legal safeguards within the field of work of the police, the Danish Institute for Human Rights, 2011