

EU's ROMAPOLITIK MED DANMARK

SOM CASESTUDIE



Louise Lehmann Egvang
Cand.ling.merc. i tysk og europæiske studier
Vejleder: Uffe Østergaard
Department of Business and Politics
Copenhagen Business School

Antal sider: 84
Typeenheder i alt: 179.388
Antal normalsider: 78,85
August 2012

Zusammenfassung

Die vorliegende Masterarbeit mit dem Titel *Die Roma-Politik der EU mit Dänemark als Fallstudie*, beschäftigt sich mit der Roma-Strategie der EU¹, und wie man in Dänemark diese Strategie durch den nationalen Aktionsplan Dänemarks² umsetzen möchte.

Schätzungsweise leben zwischen 10-12 Millionen Roma in Europa³, und ein Großteil ist von Armut und sozialer Exklusion betroffen. Nach der Aufnahme der zentral- und osteuropäischen Länder im Jahre 2004 und 2007 in die EU ist die Roma-Problematik grenzüberschreitend und damit ein gemeinsames Anliegen geworden, was offenbar eine gemeinsame Lösung erfordert.

Da die Roma-Strategie eine sozialpolitische Initiative darstellt, sind die Kompetenzen der EU allerdings begrenzt, und somit liegt die Hauptverantwortung für die Sozialpolitik bei den Mitgliedstaaten. Dies bedeutet, dass die Roma-Strategie der EU innerhalb des Rahmens der *Offenen Methode der Koordinierung* fällt, weshalb diese Methode der Dreh- und Angelpunkt dieser Masterarbeit ist.

Anhand der Roma-Strategien der EU sowie Dänemarks wird die *Offene Methode der Koordinierung* analysiert. Aus dieser Analyse wird beurteilt, welche Bedeutung die Methode für die Europäische Integration besitzt. Zur Analyse werden auch die beiden Kerntheorien auf dem Gebiet europäische Integrationstheorie herangezogen: Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus, welche beide aus einer historischen Perspektive behandelt werden. Die Analyse trägt dazu bei, die neofunktionalistischen und intergouvernementalistischen Elemente der *Offenen Methode der Koordinierung* zu identifizieren und auf dieser Grundlage die vermutete Wirkung der Strategien zu beurteilen.

Da die Roma-Problematik auch von rechtspolitischer Bedeutung ist, was zur Komplexität der Problematik beiträgt, bietet die Masterarbeit auch eine rechtspolitische Darstellung des Themas

¹ EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.

² Die dänische Roma-Strategie.

³ Siehe Anhang 1.

Roma-Politik. In dieser Verbindung wird die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* mit einbezogen, die mit dem Lissabon-Vertrag rechtsverbindlich geworden ist, um hervorzuheben, welche Bedeutung diese für die Roma-Bevölkerung hat.

Aus der Masterarbeit lässt sich u.a. schließen, dass die *Offene Methode der Koordinierung* höchstwahrscheinlich nicht dazu beitragen wird, die Verhältnisse der Roma-Bevölkerung zu verbessern, weil dies nicht im Interesse der Mitgliedstaaten liegt.

Indholdsfortegnelse

Del I: Introduktion	6
1.1 Motivation og indledning	6
1.2 Problemformulering	8
1.3 Afgrænsning og specificering	8
1.4 Teori og metode	9
1.5 Kildemateriale og kildekritik	10
Del II: Begrebsafklaring og teori	12
2.1 Begrebsafklaring	12
2.2 Europæisk integrationsteori – baggrund	13
2.3 Neofunktionalismen	14
2.3.1 Spillover-begrebet	16
2.4 Intergovernmentalismen	18
2.5 Kritik af teorierne	21
2.6 Afslutning	22
Del III: EU's socialpolitik og Charteret om Grundlæggende Rettigheder	23
3.1 Udviklingen i EU's socialpolitik	23
3.2 EU's kompetencer på det socialpolitiske område	26
3.3 Charteret om Grundlæggende Rettigheder	28
3.4 Afslutning	33
Del IV: EU og romaerne	34
4.1 Romaernes situation: International opmærksomhed og forbedringstiltag	34
4.1.1 Et kort og overordnet overblik over romaernes situation	34
4.1.2 Politiktilgange til romaerne	36
4.1.3 Romaerne og det internationale samfund	39
4.1.4 EU's indsats i forhold til romaerne forud for EU's romastrategi	44
4.2 EU's romastrategi	48
4.2.1 Den Åbne Koordinationsmetode og Europæisk integration	56
4.3 Nationale handlingsplaner – Danmark som casestudie	59
4.3.1 Helsingør	60
4.3.2 Romaudvisninger	62

4.3.3 Danmarks nationale handlingsplan for integration af romaer	63
4.3.4 Vurdering af den danske handlingsplan for integration af romaer	67
Del V: Afslutning	71
5.1 Konklusion	71
Litteraturliste	74

<u>Bilagsliste</u>	
Bilag 1:	Europarådets oversigt over antallet af romaer i det europæiske rum
Bilag 2:	Dagsorden for seminar om EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder
Bilag 3:	Inddeling af lande på baggrund af minoritetsanerkendelse samt estimeret del af totalbefolkningen, der udgøres af romaer
Bilag 4:	Lov om etnisk ligebehandling
Bilag 5:	En EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020 (EU's romastrategi)
Bilag 6:	Danmarks nationale handlingsplan for integration af romaer
Bilag 6a:	Anneks 1 til den danske handlingsplan
Bilag 6b:	Anneks 2 til den danske handlingsplan
Bilag 7:	Skriftlig henvendelse til Socialstyrelsen

Del I: Introduktion

1.1 Motivation og indledning

Jeg fik øjnene op for Europas romabefolkning i forbindelse med mit praktikophold på Den Danske Ambassade i Wien i foråret 2011, hvor jeg bl.a. deltog i briefinger i de forskellige østrigske ministerier forud for rådsmøderne i EU med henblik på at indberette til København om Østrigs positioner. I denne forbindelse fik jeg kendskab til EU's romapolitik, da EU-Kommissionen under mit ophold var ved at lancere en ny romastrategi. Området fangede min interesse, ikke mindst fordi Danmark ikke syntes at være særlig optaget af eller engageret i romapolitik til trods for Danmarks på daværende tidspunkt kommende rolle som formandskabsland i første halvdel af 2012.

Til gengæld synes der fra EU's side at have været øget fokus på romaerne⁴, siden optagelsen af de central- og østeuropæiske lande i 2004 og senest i 2007, som følge af, at romaerne udgør Europas største minoritet på mellem 10 – 12 millioner mennesker, og at en stor del af dem er bosatte i de nye medlemslande. I EU's medlemslande anslår man, at antallet af mennesker med romabaggrund samlet udgør ca. 6 millioner⁵.

Romaernes historie er forbundet med forfølgelse og diskrimination, hvilket har resulteret i, at mange af nutidens romaer lever en marginaliseret tilværelse, der til stadighed er forbundet med diskrimination, undertrykkelse, fattigdom og social eksklusion. Den frie bevægelighed har i højere grad gjort det muligt for romaerne (her tænkes særligt på dem i de central- og østeuropæiske lande) at rejse rundt i Europa og finde lykken andetsteds – mange af dem har intet at tabe, men oftest må de kæmpe mod fordomme og stereotype opfattelser. Dermed er problemet gået fra hovedsageligt at være et nationalt anliggende til pludselig at udgøre et internationalt og grænseoverskridende problem.

Til trods for EU's øgede fokus på Europas romaer og de problematikker, der er forbundet hermed, har flere medlemslande udvist eksempler på, at romaerne stadig er et uønsket folk, som regeringer og civilsamfund vil gøre alt for at slippe af med såvel i nye som i gamle medlemslande. Dette har udvisningerne af romaer i bl.a. Frankrig og Danmark været med til at slå fast, og i bl.a. Rumænien er det en udbredt holdning, at man burde sende romaerne tilbage til deres oprindelsesland, ligesom

⁴ Betegnelsen "roma" anvendes af EU som officiel fællesbetegnelse. Betegnelsen "(...)omfatter befolkningsgrupper, som har mere eller mindre samme kulturelle træk, f.eks. sinti, rejsende, kalé, omvandrende grupper, uanset om de er fastboende eller ej. Det anslås, at ca. 80 % af romaerne er fastboende" (Europa-Kommissionen, 2011: 2).

⁵ Se Bilag 1.

mange af de nye medlemslande generelt har problemer med at respektere romaerne og deres rettigheder. Det giver anledning til undren, at en så tydelig og udbredt diskrimination af romaerne kan finde sted i EU's medlemsstater og særligt i de nye medlemslande (hvor romaproblematikken vurderes at være størst), der som betingelse for medlemskab har skullet leve op til Københavnskriterierne. Her tænkes specifikt på det politiske kriterium om, at landene skal efterleve kravet om stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal. Heraf kan dog udledes, at én ting er, hvad der står på papiret – en anden ting er, hvad der foregår i praksis. I tilknytning hertil bør det også nævnes, at en del af problematikken ligger i, at romaerne i flere EU-lande, herunder Danmark, ikke er anerkendt som nationalt/etnisk mindretal, hvilket er med til at svække deres rettigheder (Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination, 2011). Romaproblematikken er således forbundet med både et socioøkonomisk perspektiv såvel som et retsmæssigt perspektiv.

Som følge af ovenstående situation samt det faktum, at politiske forbedringer på området, trods øget fokus herpå, indtil nu stort set udeblevet, har Europaparlamentet siden 2008 efterspurgt en strategi for integration af romaerne. I foråret 2011 kom det så vidt, da Kommissionen fremlagde et socialpolitisk tiltag i form af en såkaldt *EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020*⁶. Strategien blev vedtaget af Det Europæiske Råd ultimo juni 2011 og skal være med til at sikre en bedre integration af romaerne og dermed forbedre deres levevilkår på flere centrale områder – dog overvejende ud fra et socioøkonomisk perspektiv. Derudover skal rammestrategien være med til at sikre, at medlemsstaterne når de overordnede mål i EU's langsigtede vækststrategi, Europa 2020-strategien (Europa-Kommissionen, 2011: 5).

⁶ Vedlagt som bilag 5.

1.2 Problemformulering

Med udgangspunkt i ovenstående foretager jeg i nærværende kandidatafhandling en undersøgelse af EU-integrationen på det socialpolitiske område og særligt i forhold til Den Åbne Koordinationsmetode⁷ med fokus på den såkaldte *EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020*⁸ med følgende problemformulering:

- Hvilke tiltag har EU foretaget for at forbedre romaernes situation forud for den seneste vedtagne romastrategi?
- Hvilke elementer indeholder EU's romastrategi? Herunder foretages en analyse af strategien, hvorefter Den Åbne Koordinationsmetode behandles i et teoretisk perspektiv med henblik på at vurdere dens indvirkning på europæisk integration.
- Hvilken effekt vil EU's romastrategi kunne forventes at have på romaernes integration i nationalstaterne? Herunder ses der særligt på Danmark som casestudie.

1.3 Afgrænsning og specificering

Jeg afgrænser mig fra at diskutere og definere begreber som stat, nation, nationalisme, etnicitet, minoritet, mindretal og identitet, da det er begreber, der er omdiskuteret og i sig selv udgør større forskningsområder. Begrundelsen herfor er desuden, at jeg anskuer emnet ud fra en EU-baseret tilgang, og i denne forbindelse anser jeg ikke begreberne for relevante, om end de er interessante at diskutere. I forhold til begrebet roma anvendes i dette speciale EU's officielle fællesbetegnelse,

"(...)der omfatter befolkningsgrupper, som har mere eller mindre samme kulturelle træk, f.eks. sinti, rejsende, kalé, omvandrende grupper, uanset om de er fastboende eller ej"
(Europa-Kommissionen, 2011: 2).

Dermed tages der ikke stilling til de forskellige klaner, stammer og familier samt graden af integration, der måtte præge denne befolkningsgruppe. Fokus i denne kandidatafhandling er, som det fremgår, de marginaliserede romaer, som også er omdrejningspunktet i EU's romastrategi. I forhold til EU's socialpolitik, som er forholdsvis omfattende og kompleks, fokuseres der i denne

⁷ En relativ ny arbejdsform i EU-regi, som uddybes nærmere i del III.

⁸ Herefter benævnt som EU's romastrategi. Vedlagt som bilag 5.

afhandling på området for bekæmpelse af social udstødelse herunder social beskyttelse og social inklusion, da disse områder er centrale i forhold til strategiens udvikling og indhold.

For en god ordens skyld bør det her nævnes, at i og med, at romastrategien er en relativ ny strategi henhørende under Europa 2020-strategien, som løber frem til år 2020, er det umuligt at vurdere slutresultat og effekt. I tilknytning hertil bør det bemærkes, at der foregår en løbende udvikling i forhold til gennemførelsen af strategien og tiltag i forbindelse hermed, hvilket gør det vanskeligt at få det hele med, ligesom det øger chancerne for en relativ hurtig forældelse af nærværende kandidatafhandling. Alligevel vil min kandidatafhandling bidrage til en belysning af feltet både i forhold til at analysere udviklingen i den europæiske integrationsproces på det socialpolitiske område og i forhold til problemstillingen om en marginaliseret minoritetsbefolkning inden for EU's grænser og de udfordringer dette fører med sig.

1.4 Teori og metode

I det følgende introduceres afhandlingens opbygning, hvorefter der gives en beskrivelse af den anvendte teori og metode.

Del I indeholder en indledning, problemformulering og undersøgelsesfelt, afgrænsning samt en beskrivelse af den i kandidatafhandlingen anvendte fremgangsmåde i form af metode og teori. Afslutningsvis følger et kort afsnit om kildematerialet.

I del II følger en nærmere behandling af den teori, der anvendes i kandidatafhandlingen. Del III beskæftiger sig med udviklingen i EU's socialpolitik samt EU's Charter for Grundlæggende Rettigheder med henblik på at udstyre læseren med en vis forståelsesramme forud for behandlingen af EU's romastrategi og Den Åbne Koordinationsmetode. Begrundelsen for dette er, at både EU's socialpolitik såvel som charteret har relevans for romaproblematikken, idet denne er forbundet med både et socialt og retligt perspektiv – to forskellige samarbejdsområder med divergerende samarbejdsmetoder, hvilket ikke gør undersøgelsesfeltet mindre komplekst. Dette skal ses som en optakt til del IV, der besvarer problemformuleringen, og som udgør hoveddelen af specialet.

Herefter følger del V, som afslutningsvis bidrager med en konklusion.

Kandidatafhandlingens empiri udgøres dels af EU's romastrategi, Danmarks nationale handlingsplan (NAP) for integration af romaer⁹ samt rapporter og undersøgelser fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder og andre relevante institutioner.

⁹ Vedlagt som bilag 6.

Da der gennem tiden har været forskellige politiske tilgange til romaerne, finder jeg det relevant at medtage og belyse disse, da de tjener som et analyseværktøj. I den forbindelse har jeg valgt at anvende de to tilgange, som Verdensbanken arbejder med i en rapport fra 2005, der introduceres og belyses nærmere i del IV.

Teorirammen udgøres af de to etablerede integrationsteorier, neofunktionalismen og intergovernmentalismen, der gennemgående har præget den europæiske integrationsdebat. De pågældende teorier anvendes til, med udgangspunkt i EU's romastrategi, at undersøge hvilke neofunktionalistiske og intergovernmentalistiske træk Den Åbne Koordinationsmetode indeholder og i forlængelse heraf vurdere om metoden er overvejende neofunktionalistisk eller intergovernmentalistisk. Karakteristisk for begge teorier er, at de er fremsat og udviklet tilbage i slutningen af 1950'erne og frem til 1970'erne, hvor verdens- og europabilledet så en del anderledes ud end i dag. Alligevel har jeg valgt at bygge på netop disse to teorier, da de både er centrale og banebrydende inden for feltet europæisk integrationsforskning. Derfor er de to integrationsteorier den dag i dag anvendelige og brugbare, hvilket dermed gør dem til et nyttigt analytisk værktøj i forsøget på at forklare og forstå udviklingen i den europæiske integrationsproces. Til trods for, at teorierne med tiden er blevet modificeret for at passe til den givne kontekst, mener jeg, at de tidlige udgaver indeholder elementer, der kan overføres til det europæiske samarbejde, som det ser ud i dag, hvorfor hovedvægten lægges på disse. En nærmere introduktion til og redegørelse for disse to teorier følger, som tidligere nævnt, i del II.

1.5 Kildemateriale og kildekritik

I nærværende kandidatafhandling har jeg i stort omfang benyttet mig af kilder fra EU's institutioner. I den forbindelse skal jeg gøre opmærksom på, at jeg er bevidst om samt opmærksom på, at disse kilder kan være særligt pro-europæiske og EU-positive, hvilket jeg forsøger at tage højde for i min behandling og anvendelse af dem. I tilknytning til EU-kilderne skal Kommissionens hjemmeside (Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion) nævnes som vanskelig at navigere rundt på, og derudover finder jeg det forvirrende, at EU's romastrategi og romapolitik generelt er samlet under Kommissionens hjemmeside for retlige anliggender, idet romastrategien primært er et socialpolitisk tiltag.

Jeg er ligeledes opmærksom på, at de statistiske undersøgelser, som jeg henviser til gennem specialet, kan være forbundet med fejlkilder, og at de på trods af et begrænset antal adspurgte stiler mod at opstille et generelt billede af virkeligheden, hvorfor de er udtryk for en tendens på et givent

område. I forbindelse hermed skal det i øvrigt påpeges, at mange af de tal, der findes om romaerne er baseret på skøn, hvilket i relation til praksis på området udgør et problematisk forhold, som fremhæves flere steder i kandidatafhandlingen.

Hvad angår teori har jeg benyttet mig af primær- såvel som sekundærlitteratur. Primærlitteraturen anvendes til at beskrive de udvalgte teorier, mens sekundærlitteraturen bidrager til at opnå en større forståelse for de anvendte teorier samtidig med, at de fungerer som fortolkningsværktøj.

Til skildring af romasituationen i Danmark, har jeg bl.a. valgt at benytte mig af avisartikler, da disse bidrager med en fremstilling af nogle udvalgte hændelser, som jeg har valgt at fremlægge, og samtidig tjener de som dokumentation herfor. Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at selvom landsdækkende aviser i Danmark er partipolitisk uafhængige, er de ikke neutrale, hvilket kan have indflydelse på deres verdensbillede samt fremstilling og udlægning af givne sager. Dette har jeg naturligvis haft in mente i min egen fremstilling, hvorfor jeg af samme årsag også bygger min dokumentation på flere forskellige aviser.

I forbindelse med behandlingen af Danmarks nationale strategi til inklusion af romaerne, skal det bemærkes, at jeg kun har formået at finde en engelsksproget version af denne på Kommissionens hjemmeside, hvilket jeg forholder mig kritisk over for. I forlængelse heraf finder jeg det problematisk, at strategien hverken er at finde på Integrations- og Socialministeriets eller Socialstyrelsens hjemmeside, ligesom strategien heller ikke findes i en dansk udgave. Dette kan dog muligvis skyldes en igangværende proces.

I og med, at jeg har afgrænset mig fra at beskæftige mig dybdegående med begreber som fx etnicitet, minoritet, mindretal og identitet, har jeg valgt ikke at gå nærmere ind i romaernes historie og oprindelse, hvorfor jeg stort set heller ikke har anvendt litteratur, der behandler romaproblematikken ud fra et historisk og antropologisk perspektiv. Desuden har jeg valgt at anskue problematikken ud fra en EU-politisk tilgang, hvorfor jeg finder inddragelsen af førnævnte litteratur irrelevant. Dog finder jeg det alligevel vigtigt at få indsigt i historiske og antropologiske forhold, da det bidrager til at opnå en vis form for baggrundsviden om emnet, hvilket er medvirkende til en øget forståelse for romaproblematikken. I tilknytning finder jeg det relevant at nævne, at jeg, som optakt til nærværende kandidatafhandling, har læst Fenger-Grøndahls værk *”Sigøjnere – 1000 år på kanten af Europa”*, som jeg til dels henviser til i kapitlet, der behandler Danmarks indsats på romaområdet. Det betyder dog ikke, at jeg går nærmere ind i de historiske og antropologiske forhold, der knytter sig til romabefolkningen.

Del II: Begrebsafklaring og teori

I denne del gøres der ud fra en historisk tilgang rede for kandidatafhandlingens teoretiske ramme, der som før nævnt udgøres af henholdsvis neofunktionalismen og intergovernmentalismen.

Indledningsvis afklares en række relevante begreber, hvorefter der gives en kort baggrundsbeskrivelse af feltet europæisk integrationsteori. Herefter følger en nærmere gennemgang af de to udvalgte teorier.

2.1 Begrebsafklaring

Med hensyn til begreber skal det her nævnes, at der i de anvendte kilder ikke hersker en klar skelnen mellem følgende begreber, der ofte sidestilles:

- harmonisering > < tilpasning
- integration > < inklusion

I min optik bør der i forbindelse med behandlingen af Den Åbne Koordinationsmetode samt romapolitik, skelnes mellem begreberne.

Således forstår jeg begrebet tilpasning som udtryk for, at flere lande nærmer sig hinanden politisk ved hver især at justere og koordinere deres politikker i forhold til hinanden med det formål at opnå nogle generelle fællestræk herimellem. Men der er i så fald tale om en form for tilnærmelse, hvor jeg ved harmonisering forstår, at man i højere grad forsøger at gøre ovennævnte politikker ensartede, hvilket på mange måder er en mere omfattende, tidskrævende og kompliceret proces. Min forståelse af begreberne underbygges desuden af TEUF, artikel 153 stykke 2, da det heri fremgår, at formålet med Den Åbne Koordinationsmetode netop ikke er at opnå harmonisering (Folketinget, 2008: 133).

I forhold til integration og inklusion har jeg valgt at støtte mig til definitionerne i sociologisk leksikon, hvori inklusion eller social inklusion betegnes som

”(...) individers og gruppers deltagelse i samfundslivet i bred forstand. Inklusion opfattes normalt som en modsætning til eksklusion. Begrebet inklusion anvendes især i EU-sammenhæng, hvor det dækker over forskellige indsatsområder til at bekæmpe eksklusion (...). Inklusion relaterer sig derfor til begreberne integration og aktivt medborgerskab. Inklusion kan imidlertid opfattes som en mere frivilligt baseret form for deltagelse, mens

integration og aktivt medborgerskab er forbundet med en mere tvingende form for deltagelse. (...).” (Nepper Larsen, S., Kryger Pedersen, I., & Abrahamson, P., 2011: 271).

Integration defineres som et i sociologien klassisk begreb,

”der (...) vedrører et samfunds sammenhængskraft. (...). Integration omfatter både en kulturel gruppeproces, hvor minoriteten opnår styrke ved at blive accepteret som individ og som gruppe, og samtidig indgår minoriteterne som aktive medborgere i udviklingen af samfundets institutioner. (...). I modsætning til assimilation bruges integration ideelt til at betegne en gensidig proces mellem minoritet og majoritet både mht. status og kompetence inden for rammerne af et flerkulturelt samfund”. (Ibid.: 276).

I tilknytning hertil og for at mindske forvirringen skal jeg for en god ordens skyld nævne, at integrationsbegrebet anvendes i to sammenhænge, hvoraf den ene er i forbindelse med europæisk integration, mens den anden sammenhæng vedrører romaernes integration i majoritetssamfundet. Ud fra ovenstående observering af, at der i kilderne ikke hersker en stringent adskillelse og systematisk anvendelse af de fremhævede ord, kan en skelnen herimellem vise sig at være en vanskelig opgave. Årsagerne til de ovennævnte uklarheder begreberne imellem, kan skyldes, at begreberne definitions-mæssigt ligger tæt på hinanden, hvorfor det kan være vanskeligt at skelne imellem dem, ligesom det kan være udtryk for forskellige menneskelige opfattelser. Derudover kan det skyldes, at der internt i EU mangler en begrebsafklaring, ligesom upræcise oversættelser fra oversættelsesenheden kan være en mulig årsag hertil.

2.2 Europæisk integrationsteori – baggrund

Interessen for europæisk integration og dermed udviklingen af europæiske integrationsteorier tog for alvor fart i årene efter oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber tilbage i 1950'erne, og siden har begrebet europæisk integration været et livligt debatteret tema, som i den grad stadig er højaktuelt. Den dengang opblomstrende interesse for europæisk integration skal bl.a. ses i lyset af, at man ikke før havde set eksempler på et sådan samarbejde, og at det dermed var uvist i hvilken retning det europæiske samarbejde ville udvikle sig. Nogle mente, at endemålet var en føderation ala ”Europas forenede stater”, andre, at samarbejdet mere gik i retning af noget, der lignede en konføderation. Disse forskellige overvejelser samt den reelle udvikling i samarbejdet har ført til forskellige opfattelser af integrationsbegrebet, og der hersker dermed uenighed blandt teoretikerne om, hvorvidt integrationsbegrebet skal anskues som en tilstand eller en proces. Derudover sættes der spørgsmålstegn ved, om integrationens natur er politisk enhed, økonomisk enhed eller en

kombination af begge? Eller er integration i virkeligheden en voksende følelse af en fælles europæisk identitet? Tankerne og spørgsmålene er mange, og den manglende enighed om integrationsbegrebet blandt forskere og teoretikere har ført til, at det er svært at sammenligne deres resultater (Eilstrup-Sangiovanni, 2006: 8 ff.).

Udviklingen i det europæiske samarbejde har naturligvis været afgørende for teoriudviklingen på området samt årsag til, at de forskellige teorier har haft deres respektive op- og nedgangsperioder. Således var neofunktionalismen dominerende i den første periode af samarbejdets leveår, som var præget af fremdrift. Efter en årrække opstod intergovernmentalismen som en modreaktion på neofunktionalismen i en tid, hvor det europæiske samarbejde syntes at være gået i stå, og den neofunktionalistiske teori dermed ikke bidrog med en fyldestgørende forklaring på europæisk integration. Efterfølgende har man forsøgt at tilpasse og modificere de to teorier til samarbejdets udvikling samt forsøgt at udvikle nye teorier på området, der kunne forklare den europæiske integrationsproces på den ene eller den anden måde.

Interessen for integrationsteorier opblomstrede for alvor igen i 1990'erne efter flere års skepsis mod det europæiske projekt og, som følge heraf, stilstand i samarbejdet, hvilket især havde kastet et dårligt lys over neofunktionalismen. Men med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1986, hvis formål var at realisere gennemførelsen af det indre marked ved udgangen af 1992, samt andre begivenheder og foranstaltninger som Sovjetunionens opløsning og udsigterne om etableringen af en monetær union, blev der atter sat skub i samarbejdet. Dermed blev interessen for europæisk integration vakt på ny, og der opstod bl.a. nye versioner af både neofunktionalismen og intergovernmentalismen (Ibid.: 181 ff.).

Fælles for de to teorier er, at de begge forsøger at forklare, anskueliggøre og forudsige den europæiske integrationsproces (Moga, 2009: 796). Hvad der adskiller teorierne er, at de har forskelligt fokus, hvilket uddybes nærmere nedenfor.

2.3 Neofunktionalismen

Neofunktionalismen opstod som en reaktion på datidens realismetilgang, som i midten af forrige århundrede var toneangivende inden for studiet af International Relations (IR). Ud fra et realistisk synspunkt er verden ond og består af et anarkisk statssystem, i hvilket staterne er hovedaktører, som handler ud fra deres egne interesser og i forhold til deres position i dette statssystem.

Med fremkomsten af det europæiske samarbejde, blev den realistiske tilgang til IR dog udfordret af Ernst B. Haas' neofunktionalistiske teori, som var det første forsøg på at forstå europæisk integration, og som bygger på en videreudvikling af Jean Monnets tanker.

Neofunktionalismen står i fuldstændig kontrast til de mere traditionelle realismeteorier hvad angår udgangspunkt, idet neofunktionalismen hverken antager, at en stat er én samlet aktør, eller at staterne er de eneste aktører i en global verden (Bache, George, & Bulmer, 2011: 8).

Dermed har teorien fokus rettet mod supranationale institutioner og ikke-statslige aktører (NGO'er) som fx interessegrupper.

Neofunktionalismen fokuserer på at forklare, hvorfor og hvordan stater ophører med at være fuldstændig suveræne, samt hvad det er, der får dem til at samarbejde og forene sig på tværs af landegrænser på en sådan måde, der indebærer suverænitetsafgivelse og som opstiller nye teknikker for konfliktløsning (E. B. Haas, 1970: 610).

Haas anskuer integrationsbegrebet som en proces, som han definerer således:

"Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones" (E. B. Haas, 1968: 114).¹⁰

Leon Lindberg, en anden central hovedfigur inden for neofunktionalismen, har bidraget med en lidt anden definition:

"In specific terms, political integration is (1) the process whereby nations forgo the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make joint decisions or to delegate the decision-making process to new central organs; and (2) the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center" (Lindberg, 1963: 119).

Begge teoretikere anskuer integrationsbegrebet som en proces, men alligevel afviger de to ovenstående definitioner fra hinanden, idet Haas' definition i modsætning til Lindbergs indeholder et slutresultat. I forbindelse hermed skal det dog bemærkes, at Haas i senere udgivelser har nedtonet slutresultatet, hvilket i øvrigt leder op til en interessant diskussion om, hvorvidt integration er

¹⁰ Jeg er opmærksom på, at Haas' værk "The Uniting of Europe" første gang blev udgivet i 1958. Versionen i Eilstrup-Sangiovannis antologi, som jeg henviser til, er taget fra 2. udgave af værket, der stammer fra 1968.

forbundet med et bestemt tidsperspektiv, og om integration er forbundet med et slutresultat, eller om det er en uendelig proces? Derudover indeholder Lindbergs definition ikke noget loyalitetsbegreb, og dermed antager han, at politiske aktører hovedsageligt lægger deres forventninger frem for deres loyalitet over på et nyt center. Dermed indtager Lindberg en mere forbeholden position i forhold til sin forståelse og definition af integrationsbegrebet (Niemann & Schmitter, 2009: 47).

2.3.1 Spillover-begrebet

Neofunktionalismens hovedfokus er at forklare koblingen mellem økonomisk og politisk integration, og til dette har man udviklet spillover-begrebet¹¹, som udgør en hjørnesten inden for den neofunktionalistiske teori. Forenklet kan spillover-begrebet forklares således, at samarbejde på et område fører til samarbejde på et andet område. Nærmere uddybet forudsætter teorien, at integration inden for økonomiske og funktionelle sektorer vil medføre et pres for politisk integration. Dette skyldes spillover-effekten samt utilsigtede konsekvenser af det pågældende integrationstiltag på andre relaterede områder, som opstår, når stater finder ud af, at integration i en funktionel sektor påvirker eller har indflydelse på indbyrdes afhængige aktiviteter i andre relaterede sektorer. Således antager de tidligere neofunktionalister, at spillover-processen foregår som en mere eller mindre automatisk proces, der for politiske ledere er ukontrollerbar¹² (Bache et al., 2011: 9; Eilstrup-Sangiovanni, 2006: 90; Jensen, 2010: 72 ff.).

Haas skelner mellem to former for spillover og opererer således med det, som han henholdsvis betegner som funktionelt og politisk spillover.

Der er tale om **funktionelt spillover**, når integration i en given sektor fører til integration i en anden relateret sektor. Konkret er der tale om, at der vil opstå et teknisk pres for yderligere integration, da nogle sektorer er så gensidige afhængige (interdependens), at det er umuligt at isolere dem fra hinanden. Som eksempel på funktionelt spillover kan nævnes etableringen og gennemførelsen af det indre marked, som har medført integration på området vedrørende retlige og indre anliggender (RIA). For at sikre gennemførelsen af den fri bevægelighed for personer har det været nødvendigt med kompenserende tiltag på områder som visa-, asyl-, immigrations- og politisamarbejde.

¹¹ Begrebet optræder undertiden også under betegnelsen ”sneboldeffekten”.

¹² Forskere inden for europæisk integration har dog senere bevæget sig væk fra denne antagelse om, at spillover-processen skulle være forbundet med automatik.

Gennemførelsen af det indre marked har også medført etableringen og indførelsen af en fælleseuropæisk valuta, hvilket ligeledes er et eksempel på funktionelt spillover.

Politisk spillover forekommer, når flere aktører (det være sig nationale, supranationale, politiske eller private) når til erkendelse af, at deres interesser er bedre repræsenteret på supranationalt plan. Aktørerne kan evt. slutte sig sammen på tværs af landegrænser og kræve europæiske frem for nationale løsninger på et givent område, da dette anses for mere udbytterigt. Denne spillover-proces kan samtidig karakteriseres som værende en mere bevidst politisk proces (Jensen, 2010: 76; Niemann & Schmitter, 2009: 49 ff.; Tranholm-Mikkelsen, 1991: 5). Som eksempel kunne man forestille sig forskellige NGO'er, som beskæftiger sig med dyrevelfærd, slå sig sammen på tværs af landegrænser og kræve supranationale foranstaltninger i forhold til dyretransport som fx fælleseuropæiske regler på området, hvilket ville kunne medføre et pres på de nationale regeringer. Haas lægger vægt på, at hvis integrationstiltaget skal have potentiale til at resultere i spillover fra et væsentligt velfærdspolitisk område til et andet, så skal det både være specifikt og af økonomisk vigtighed. Samtidig kan den funktionelle specificitet dog være så ubetydelig, at der ikke er noget integrationspotentiale i tiltaget. Det gælder derfor om at finde den rette balancegang mellem specificitet og økonomi, såfremt det skal lykkes at sætte gang i spillover-processen. I forlængelse heraf tilføjer han:

"Non-economic tasks have shown themselves more barren". (E. B. Haas, 1961: 99).

I videreudviklingen af neofunktionalismen er yderligere tilføjet to former for spillover. Det ene begreb, som blot skal nævnes her, betegnes som **eksogen spillover** og forklarer udvidelsesprocessen (Bache et al., 2011: 9).

Det andet spillover-begreb er det, som Tranholm-Mikkelsen, på baggrund af Haas' artikel om international integration fra 1961, betegner som **kultiveret spillover**. Som tidligere nævnt har neofunktionalisterne tillagt supranationale institutioner en fremtræden rolle i forbindelse med integrationsprocessen og på baggrund heraf anses Kommissionen som en særlig vigtig aktør, når det kommer til fremme af den europæiske integrationsproces pga. af dens funktion, som består i at varetage fællesskabets interesser (Tranholm-Mikkelsen, 1991: 6).

Haas selv beskriver i ovennævnte artikel tre forhandlingstyper som afgørende for graden af international integration:

- 1) *The minimum common determinant*
- 2) *Splitting the difference*
- 3) *Upgrading of the common interest*

Den første forhandlingstype er typisk for klassiske diplomatiske forhandlinger, og man går ikke længere, end hvad den mindst samarbejdsvillige forhandlingspartner kan tilslutte sig. Den anden forhandlingstype går et skridt videre, og i bestræbelserne på at opnå et forhandlingsresultat kan forhandlingsparterne lade en mægler indgå i forhandlingerne i form af en generalsekretær eller en international ekspertgruppe. Resultatet kommer til at ligge et sted mellem parternes endelige forhandlingspositioner. Den tredje forhandlingstype afspejler forhandlinger, faciliteret af en uafhængig og institutionaliseret mægler med det formål at nå frem til et resultat baseret på en opprioritering af det fælles bedste (E. B. Haas, 1961: 93 ff.).

Tranholm-Mikkelsen tillægger eksplicit denne mæglerrolle Kommissionen, som skal tilbyde løsninger, der tjener til en sådan opprioritering, og resultatet af integrationsprocessen vil i dette tilfælde afhænge af Kommissionens evne til at udøve sin mæglerfunktion. I forlængelse heraf peger han på, at kultiveret spillover således udgør et frivilligt element i en ellers overvejende forudsigelig teori (Tranholm-Mikkelsen, 1991: 6). Som eksempel på kultiveret spillover nævnes vedtagelsen af Den Europæiske Fællesakt tilbage i 1986, bag hvilken Kommissionen var drivkraft, og som sidenhen har haft afgørende betydning for europæisk integration. Derudover peges der, som endnu et eksempel, på Kommissionens konstante bestræbelser på at opprioritere fællesinteressen ved at forbinde nye forslag med den oprindelige forpligtelse til at gennemføre 1992-målsætningen om et velfungerende indre marked. Desuden forsøger Kommissionen konstant at skabe opbakning til deres forslag gennem dens daglige kontakt med embedsmænd, uafhængige eksperter, nationale såvel som supranationale interesseorganisationer og lignende igennem de forskellige stadier af beslutningsprocessen. På den måde er Kommissionen hele tiden i gang med at skabe grobund for både funktionelt og politisk spillover (Ibid.: 15).

2.4 Intergovernmentalismen

I modsætning til neofunktionalisterne ser intergovernmentalisterne ikke den europæiske integrationsproces som drevet af spillovers. I stedet er intergovernmentalismen karakteriseret ved at være en statscentreret teori, dvs. en teori med fokus på nationalstaternes rolle i integrationsprocessen. To centrale teoretikere inden for intergovernmentalismen er Stanley Hoffmann og Andrew Moravcsik, hvoraf Hoffmann repræsenterer den klassiske intergovernmentalisme, som brød frem i 1960'erne, mens Moravcsik står for en videreudvikling af teorien, som han fremsatte i 1990'erne under navnet liberal intergovernmentalisme. Teorien

opstod, som tidligere nævnt, som en modteori til neofunktionalismen og har sit udspring i klassisk IR-teori, herunder særligt realismen (Cini, 2010: 87).

At teorien er inspireret af realismen ses tydeligt i den måde intergovernmentalisterne anskuer verden på. De ser staterne dvs. de nationale regeringer som unikke magtfulde aktører i den europæiske integrationsproces, hvis natur og hastighed de, i modsætning til neofunktionalisternes synspunkt, har fuld kontrol over. Integrationsprocessen er nemlig bestemt af staternes interesse i at beskytte og fremme nationale interesser. Derudover mener de, at europæisk integration skal ses i en global kontekst, og i forlængelse heraf er de af den opfattelse, at regional integration dermed kun udgør et aspekt af udviklingen i det globale internationale system. Desuden delte Hoffmann realisternes synspunkt om, at selvom stater er selvstændige aktører, så er deres handling og ageren betinget af deres position i det globale statssystem. I et intergovernmentalt perspektiv skal europæisk integration altså ses som en proces, i hvilken nationalstaterne frivilligt indgår aftaler om samarbejde med henblik på at løse fælles problemer (Bache et al., 2011: 11 ff.).

Et gennemgående træk inden for intergovernmentalismen er således, at der i høj grad tales om samarbejde, politikkoordinering og intergovernmentale forhandlinger frem for integration.

Til at begynde med skelnede Hoffmann mellem de forskellige politikområder ved at opdele dem i henholdsvis *high politics* og *low politics*¹³, hvormed han mente, at integration muligvis ville kunne forekomme inden for sidstnævnte, mens integration på områder inden for *high politics* ville være svært, hvis ikke direkte umuligt, som følge af divergerende interesser (Eilstrup-Sangiovanni, 2006: 99). Med andre ord afviste han, at økonomisk integration kunne føre til politisk integration. Han har dog siden erkendt, at denne skarpe og traditionelle skelnen mellem politikområder ikke kan opretholdes i integrationsøjemed, hvilket bl.a. EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vidner om (Cini, 2010: 92 ff.).

Hoffmann understøtter sin antagelse om, at integrationsprocessen er styret af de nationale regeringer med eksemplet på De Gaulles modstand mod yderligere integration, som førte samarbejdet ud i en længerevarende krise (Hoffmann, 1966: 152). Som et lignende markant eksempel på en statsleders modstand mod europæisk integration kan nævnes Margaret Thatcher. Hoffmann fremhæver, at nationalstaterne er for forskellige i deres natur til fuldstændigt at kunne forene sig, hvilket skyldes divergerende interne omstændigheder, verdenssyn og nationale

¹³ *Low politics* dækker bl.a. over velfærds politik og økonomisk politik, dvs. hvad man kan karakterisere som bløde politikområder, hvorimod *high politics* til gengæld dækker over de hårde politikområder som fx forsvars- og sikkerhedspolitik.

interesser. Som modpol til pro-integrationisternes idé om *the logic of integration* fremsatte Hoffmann derfor sin idé om *the logic of diversity*. Derudover mener han, at forening mellem nationalstater afhænger af disses eventuelle villighed til at afprøve noget nyt, som dog til dels hindres af deres uundgåelige globale involvering (Ibid.: 135 ff.).

I Hoffmanns optik spiller global magtpolitik og geopolitiske interesser altså en central og væsentlig rolle i forhold til regional integration.

En helt så afgørende rolle tildeles de eksterne faktorer ikke af Moravcsik, hvilket er et af de områder, hvorpå liberal intergovernmentalisme adskiller sig fra klassisk intergovernmentalisme:

"An understanding of domestic politics is a precondition for, not a supplement to, the analysis of the strategic interaction among states" (Moravcsik, 1993: 270).

Dermed er nationalstaternes indenrigspolitik, ifølge Moravcsik, afgørende for, i hvilket omfang stater samarbejder med hinanden. I forlængelse heraf peger Moravcsik også på, at der normalt blandt politikere hersker en interesse i at blive genvalgt i hjemlandet, hvilket kan have indflydelse på eventuelle internationale forhandlinger (Ibid.: 275). Desuden giver han løbende udtryk for, at der i højere grad er tale om politikkoordinering og intergovernmentale forhandlinger EU-landene imellem frem for integration (Ibid.).

Han henviser i øvrigt til, at EU's unikke institutionelle struktur kun er acceptabel for de nationale regeringer i det omfang, at den styrker frem for svækker deres kontrol over indenrigspolitiske forhold og gør det muligt for dem at nå mål, som ellers ville være urealistiske for dem at opnå (Ibid.: 291).

I de tilfælde, hvor supranationale institutioner har fået tildelt mere magt, har det dermed udelukkende været på baggrund af de nationale regeringers overbevisning om, at det var i deres nationale interesse (Bache et al., 2011: 12).

Ud fra et generelt intergovernmentalistisk perspektiv besidder nationale regeringer meget mere autonomi i forhold til integrationsprocessen, end hvad neofunktionalisterne mener er tilfældet, og intergovernmentalisterne ser således det europæiske projekt som en institutionaliseret form for samarbejde mellem stater, dvs. et intergovernmentalt samarbejde, hvilket også er en afvigelse fra neofunktionalisternes supranationale synspunkt.

Derudover fremhæver intergovernmentalisterne, at EU er med til at sikre nationalstaternes overlevelse frem for at underminere dem (Moravcsik & Schimmelfennig, 2009: 84). Med dette hentydes der til, at medlemsstaterne i deres samarbejde og interaktion med hinanden bliver mere

opmærksomme på diversiteten imellem dem, hvilket kan gøre det besværligt at nå til enighed på et givent område eller ligefrem medføre distancering eller antagonisme.

2.5 Kritik af teorierne

Fremsættelsen af teorier afføder som oftest noget kritik, hvilket hverken neofunktionalismen eller intergovernmentalismen kan undsige sig. Neofunktionalismen er især blevet kritiseret for ikke at kunne forklare frem- og tilbagegang i integrationsprocessen (Moga, 2009: 801). Derudover er neofunktionalismen blevet kritiseret for ikke at opstille en generel teori og for ikke at inddrage den internationale kontekst. At neofunktionalisterne ikke havde medtaget fællesskabets eksterne miljø i deres teoretiske overvejelser, anså Hoffmann som en kæmpe defekt (Niemann & Schmitter, 2009: 51 ff.; Tranholm-Mikkelsen, 1991: 8).

Desuden er neofunktionalisterne gået væk fra deres antagelse om automatisk spillover som følge af ”Den tomme stols politik” i 1965 samt andre begivenheder som fx den økonomiske situation i 1970’erne og optagelsen af nye lande med en mere skeptisk tilgang til det europæiske fællesskab (Niemann & Schmitter, 2009: 57; Tranholm-Mikkelsen, 1991: 9).

At forskellige begivenheder herunder også af ekstern karakter kan påvirke integrationsprocessen, er således medvirkende til understøtte kritikken af neofunktionalismen både i forhold til negligeringen af det eksterne miljø såvel som til ideen om den automatiske spillover-proces.

Haas anerkendte da også selv på et senere tidspunkt, bl.a. som følge af ovenstående, at spillover-processen indeholder et viljeaspekt, hvilket betød, at begrebet ændrede karakter ved at overgå fra at indeholde en bestemthed til at indeholde en mulighed (Tranholm-Mikkelsen, 1991: 9).

I forhold til intergovernmentalismen er Hoffmann blevet kritiseret for sin skarpe skelnen mellem *high* og *low politics*, bl.a. som følge af den integrationsudvikling, der er sket på det udenrigspolitiske område senest i form af etableringen af EU’s Udenrigstjeneste. Derudover er Hoffmann blevet kritiseret for ikke at medtage kompleksiteten, som den europæiske integrationsproces er forbundet med, i sine overvejelser (Cini, 2010: 93).

Kritikpunkterne for den liberale intergovernmentalisme vedrører bl.a. et for ensidigt fokus på historiske beslutninger (traktatændringer specielt). Derudover beskyldes teorien for at ignorere hverdagens beslutningstagning (Cini, 2010: 102; Moravcsik & Schimmelfennig, 2009: 73).

På baggrund af ovenstående kan det hermed udledes, at der inden for begge teoriretninger opstilles et for simplificeret billede af integrationsprocessen.

2.6 Afslutning

Til trods for ovenstående kritikpunkter, har de to teorier gennemgående domineret den europæiske integrationsdebat og gør det fortsat, hvilket placerer dem som et par særdeles indflydelsesrige teorier inden for deres felt. De to teorier, der startede som konkurrerende tilgange til europæisk integration, bør i dag ses som et supplement til hinanden i forsøget på at forklare den komplekse europæiske integrationsproces. Neofunktionalismen er således, i modstrid med den oprindelige ambition om at skabe en storslået og generel teori om europæisk integration, senere blevet accepteret som en delteori, der kan forklare nogle, men ikke alle aspekter af europæisk integration (Jensen, 2010: 82).

Herudfra kan det konstateres, at EU-samarbejde er komplekst i sin natur og derfor ikke kan forklares via én enkelt teori. I forlængelse heraf kan det dermed slås fast, at nogle politikområder er supranationale, mens andre er intergovernmentale.

Figur 1: Oversigt over de centrale hovedpunkter inden for de to teoriretninger

Neofunktionalisme	Intergovernmentalisme
1. Statskonceptet er mere komplekst end realisterne foreslår	1. Tager udgangspunkt i realisternes statskoncept og har dermed en realismepræget tilgang til integration
2. NGO'er spiller en vigtig rolle i international politik	2. Staterne er de vigtigste aktører i international politik og bestemmer graden og hastigheden af integration
3. Interessegrupper og bureaukratiske aktørers aktiviteter er ikke bundet til den indenrigspolitiske arena	3. Staternes samarbejdsvillighed bestemmes i høj grad af indenrigspolitiske faktorer
4. Europæisk integration fremmes gennem spillover-pres	4. Europæisk integration foregår via samarbejde, politikkoordinering og intergovernmentale forhandlinger
5. Kommissionen og Europaparlamentet anses som neofunktionalistiske institutioner	5. Det Europæiske Råd og Ministerrådet anses som intergovernmentale institutioner

Del III: EU's socialpolitik og Charteret om Grundlæggende Rettigheder

I denne del gives indledningsvis en kort introduktion til udviklingen af socialpolitikken i EU og i forlængelse heraf redegøres der for Den Åbne Koordinationsmetode. Derefter fastlægges EU's kompetencer på det socialpolitiske område, hvorefter EU's Charter for Grundlæggende Rettigheder præsenteres, diskuteres og vurderes i forhold til dets generelle betydning samt betydning for romaerne. Denne introduktionsdel skal bidrage til at udstyre læseren med en forståelsesramme i forhold til EU's rolle og funktion på det socialpolitiske område, som jeg vurderer som en væsentlig forudsætning i forbindelse med besvarelsen på problemformuleringen. Således leder denne del op til del IV, der konkret beskæftiger sig med romaproblematikken og -strategien i henhold til problemformuleringen.

3.1 Udviklingen i EU's socialpolitik

Tankerne og intentionerne om et socialpolitisk samarbejde viste sig allerede i den første tid efter grundlæggelsen af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med en harmonisering af medlemsstaternes socialsikring som mål. Intentionerne mødte dog hurtigt stærk modstand fra medlemsstaterne, hvorfor der kun blev tale om en koordinering af socialpolitikken (Abrahamson, 2011: 394). Årsagerne til medlemsstaternes uenigheder om socialpolitikken ligger bl.a. i diskussionen om graden af overnational regulering på et område, der er stærkt forbundet med velfærdsstaten, hvis regulering er dybt forankret i nationale institutioner. Derudover er der stor forskel i opbygningen og på organiseringen af de europæiske velfærdssystemer, hvilket er årsag til interessekonflikter medlemslandene imellem, når socialpolitikken er på EU's dagsorden (Büchs, 2007: 8 ff.). Dette understøtter intergovernmentalisternes synspunkt om, at europæisk integration er styret af nationale interesser og indenrigspolitiske forhold. En anden årsag, som kan være forbundet hermed, er, at der inden for det europæiske erhvervsliv også hersker en vis modstand over for en EU-reguleret socialpolitik. Dette skyldes bl.a. frygten for en omkostningsstigning i de sociale sikringsordninger, som vil føre til højere produktionsomkostninger (Ibid.). Resultatet heraf vil blive en svækkelse af konkurrenceevnen, som bestemt ikke er i erhvervslivets interesse.

Abrahamson karakteriserer EU's socialpolitik meget præcist, når han beskriver socialpolitikken

som værende i et dilemma, fordi socialpolitikken er defineret som et nationalt anliggende samtidig med, at øget økonomisk integration tilskynder kraftigt til fælles europæiske regler på området (Abrahamson, 2011: 393), hvilket netop er et eksempel på funktionelt spillover. Büchs deler Abrahamsons synspunkt, da hun også ser et dilemma i EU's socialpolitik, der på den ene side består af frykten for, at EU's markeds kræfter underminerer medlemsstaternes og EU's egen legitimitet, mens den anden side af dilemmaet består i, at det hverken er passende eller legitimt for EU at påtage sig en stærkere socialpolitisk rolle, hvis EU's politiske system forbliver som det er. Med dette menes der, at EU kun kan få en legitim fordelingsmæssig rolle, hvis systemet hviler på et virkeligt europæisk parlamentarisk system (Büchs, 2007: 97).

Indtil midten af 1980'erne er EU's socialpolitiske regulering primært foregået i forbindelse med at sikre og understøtte arbejdstagernes ret til fri bevægelighed, men siden vedtagelsen af den Europæiske Fællesakt i 1986, som skulle realisere oprettelsen og gennemførelsen af det indre marked, er der dog sket en kraftig udvikling af socialpolitikken i EU-regi. I 1989 indgik 11 af de dengang 12 medlemslande¹⁴ Fællespagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejds-mæssige og Sociale Rettigheder¹⁵, der havde til formål at tilføre det indre marked en social dimension som følge af den sociale slagside de fire friheder kunne føre med sig. Kommissionen fremlagde herefter en handlingsplan med initiativer inden for alle kapitlerne¹⁶.

Med Maastrichttraktatens¹⁷ ikrafttræden fik Fællespagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejds-mæssige og Sociale Rettigheder ny status, da den blev vedtaget som en protokol til traktaten og dermed blev juridisk bindende. Desuden underlagdes en række områder inden for arbejdsmarkedspolitikken kvalificeret flertal, som udvidede EU's muligheder for at vedtage retsakter på området. Dog forblev der enstemmighed på centrale og omtålelige områder som fx social sikring og social beskyttelse af arbejdstagere (EU-Oplysningen, 2012).

Allerede i begyndelsen af 1990'erne var man fra flere sider blevet opmærksom på vanskelighederne ved en harmonisering af socialpolitikken grundet diversiteten i de europæiske velfærdssystemer,

¹⁴ Storbritannien valgte at stå udenfor, hvorfor det i første omgang kun blev til en højtidelig erklæring. Storbritannien tilsluttede sig senere pagten i 1998.

¹⁵ Optræder i andre tekster undertiden også under navnet Den sociale Pagt. Her anvendes det oprindelige navn for at undgå misforståelser og forvekslinger med Den Europæiske Socialpagt, vedtaget af Europarådet i 1961.

¹⁶ Fællespagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejds-mæssige og Sociale Rettigheder indeholdt følgende kapitler: Fri bevægelighed; Beskæftigelse og løn; Forbedring af leve og arbejdsvilkårene, Social tryghed; Organisationsretten og retten til kollektive forhandlinger; Erhvervsuddannelse; Ligestilling mellem mænd og kvinder; Arbejdstagernes informations-, hørings- og medbestemmelsesret; Beskyttelse af sundheden og sikkerheden på arbejdspladsen; Beskyttelse af børn af unge; De ældre; Handicappede.

¹⁷ Undertegnet i 1992 med ikrafttrædelse i 1993. I 1992 afholdtes i Danmark folkeafstemning om traktaten, som resulterede i et nej og Danmarks efterfølgende fire forbehold. I 1993 stemte danskerne ja til Maastricht-traktaten og Edinburgh-afgåelsen.

hvilket førte til en erkendelse af, at en harmonisering af socialpolitikken var et utopisk mål. I stedet blev der lagt op til en tilnærmelse på området (Europa-Kommissionen, 1992: 54). Büchs ser dette som optakten til udviklingen af en ny samarbejdsform, Den Åbne Koordinationsmetode, som blev indført med vedtagelsen af Amsterdamtraktaten¹⁸, og som hun ser som en kompromisløsning i forsøget på at manøvre uden om minefeltet europæisk socialpolitik og som en løsning på det tidligere nævnte dilemma, som EU's socialpolitik befinder sig i (Büchs, 2007: 12, 97).

Den Åbne Koordinationsmetode, som først og fremmest blev anvendt på arbejdsmarkedspolitikken, er senere blevet klarlagt i konklusionerne fra Lissabon-topmødet i 2000. Denne form for samarbejdsmetode opstiller en række mål og retningslinjer for medlemslandene, der ikke er juridisk bindende. Målene anses dog som politisk bindende, men er ikke forbundet med sanktionsmuligheder, og det er således op til det enkelte medlemsland, som selv bestemmer gennemførelsesmåden, konkret at regulere og indføre tiltag på området, hvorefter EU i form af Kommissionen vil stå for en løbende evaluering. Derudover anses det for vigtigt, at metoden anvendes i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet¹⁹. Metoden består af følgende fire trin:

1. Kommissionen udstikker nogle retningslinjer og mål på et givent politikområde, som skal vedtages af Rådet
2. Der fastsættes en række indikatorer, som danner sammenligningsgrundlag landene imellem
3. Retningslinjerne gennemføres af medlemslandene selv og indarbejdes i de nationale og regionale politikker
4. Overvågning og evaluering, som foretages af EU

Den Åbne Koordinationsmetode kan karakteriseres som et blødt styringsinstrument og har efterfølgende vundet udbredelse på flere forskellige områder, fx på området for social beskyttelse (EU-Oplysningen, 2002). I EU-retten skelnes der mellem hårde og bløde styringsinstrumenter (*hard law* > < *soft law*), hvor de hårde styringsinstrumenter udgøres af traktatteksterne, direktiver samt forordninger og giver mulighed for sanktionering ved overtrædelse. De bløde styringsinstrumenter er ikke forbundet med sanktionsmuligheder, men er normbaseret og omhandler ofte hensigter og målsætninger, som består af meddelelser fra Kommissionen og af højtidelige erklæringer, henstillinger, resolutioner og beslutninger fra Rådet (Abrahamson, 2011: 396).

¹⁸ Undertegnet i 1997 og trådte i kraft i 1999. I 1998 afholdtes i Danmark folkeafstemning om traktaten, som resulterede i et ja.

¹⁹ Princip, der omhandler EU's politiske beslutninger, som skal tages på lavest mulige politiske og administrative niveau. Konkret udmøntes det i, at EU kun kan agere på områder, hvor et givent initiativ er bedre gennemførligt på EU-niveau end på nationalt niveau. Subsidiaritetsprincippet er gældende på alle områder, bortset fra områder, hvor EU har enekompetence, dvs. på områder, hvor det kun er EU, der lovgiver (EU-Oplysningen, 2002).

Coppola ser også Den Åbne Koordinationsmetode som et blødt styringsinstrument og betegner derudover metoden som et styringsinstrument bestående af flere niveauer, der skaber en balance mellem det at respektere behovet for diversitet blandt medlemsstaterne og sammenhængen af EU-tiltag på det socialpolitiske område (Coppola, 2011: 206 ff.). Formålet er herigennem at opnå en vis konvergens ved at koordinere og tilpasse medlemsstaternes politikker bl.a. via benchmarking og best practices på en række områder, hvor EU ikke har lovgivningskompetence (EU-Oplysningen, 2011). Dog er det på nuværende tidspunkt vanskeligt at vurdere Den Åbne Koordinationsmetodes reelle indvirkning på EU's retsorden, hvorfor der kan sættes spørgsmålstegn ved metodens effektivitet. Alligevel synes flere europæiske aktører at have anerkendt metoden som anvendelig i forhold til at opnå en vis form for ensartethed, ligesom metoden kan udgøre en alternativ tilgang til koordinationen af medlemsstaternes retssystemer uden at skabe flere bureaukratiske byrder (Coppola, 2011: 207). Afslutningsvis skal det bemærkes, at Den Åbne Koordinationsmetode ikke er teoretiseret, og det kan derfor diskuteres, hvorvidt metoden opfordrer til udviklingen af en ny teori?

3.2 EU's kompetencer på det socialpolitiske område

EU's kompetencer er fastlagt i afsnit I, artikel 2-6 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsområde (TEUF). Overordnet kan kompetencerne inddeles i tre kategorier:

1. Enekompetence med EU som eneste lovgiver jf. artikel 3 TEUF²⁰. Herunder kan fx nævnes toldunionen og den fælles handelspolitik
2. Delt kompetence med både EU og medlemsstaterne som lovgivere jf. artikel 4.
Medlemsstaterne kan dog kun lovgive, når EU ikke udøver sin kompetence eller er stoppet med at udøve sin kompetence på et givent område. Af områder med delt kompetence kan bl.a. nævnes det indre marked, miljø og social- og arbejdsmarkedspolitikken
3. Områder, hvor EU kun kan koordinere, understøtte eller supplere medlemsstaternes indsats, fordi medlemsstaterne selv har det overordnede ansvar jf. artikel 6. Herunder hører fx kultur og turisme

Udenfor ovenstående kompetencekategorier står økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikker, som er underlagt en samordning jf. artikel 5 (Folketinget. EU-Oplysningen, 2009: 57 ff.; Folketinget, 2008: 16 ff.).

²⁰ Når der efterfølgende refereres til artikler i dette kapitel, menes der artikler i TEUF, medmindre andet er nævnt.

I afsnit X, artikel 151-161 finder man de nærmere bestemmelser vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken. Artikel 151 fastsætter EU's målsætninger om beskæftigelsesfremme og forbedring af leve- og arbejdsvilkår:

” Unionen og medlemsstaterne, der er opmærksomme på de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder som bl.a. er fastlagt i den europæiske socialpagt undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 og fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse. Med henblik herpå iværksætter Unionen og medlemsstaterne foranstaltninger, der tager hensyn til forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet, samt til nødvendigheden af at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne.

De er af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af det indre markeds virksomhed, der vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, som af de i traktaterne foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af love og administrativt fastsatte bestemmelser” (Folketinget, 2008: 132).

Det centrale i ovenstående er, foruden de angivne målsætninger, hensynet til forskellene i national praksis og det nødvendige hensyn til opretholdelsen af EU-økonomiens konkurrenceevne. Dermed lægges der her op til en mellemvej eller en form for kompromis imellem det mellem- og overstatslige samarbejde, som endvidere understøttes af det sidste afsnit, hvori såvel harmoniseringen af sociale ordninger som den indbyrdes tilnærmelse af love tillægges vægt. Desuden afspejler artiklen også, at der her er tale om delt kompetence. I tilknytning hertil er det vigtigt at nævne, at der eksisterer en række bestemmelser, der begrænser EU's indflydelse i de tilfælde, hvor EU ikke besidder enekompetence. Det drejer sig bl.a. om subsidiaritetsprincippet, også kaldet nærhedsprincippet, der som tidligere beskrevet, foreskriver, at EU kun kan vedtage regler på et givent område, såfremt medlemsstaterne selv er ude af stand til at opnå konkrete politiske mål gennem deres egne politikker (Büchs, 2007: 6).

I artikel 153 konkretiseres virkeliggørelsen af de i artikel 151 fastsatte målsætninger ved at nævne specifikke og nærmere definerede områder (i alt 11 punkter, markeret a-k), hvorpå unionen

supplerer og støtter medlemsstaternes indsats. Under punkt j) fremgår det, at unionen støtter og supplerer medlemslandenes indsats til bekæmpelse af social udstødelse. I stykke 2 er Europa-Parlamentets og Rådets kompetencer klart defineret. Således kan disse

” a) vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af oplysninger og god praksis, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser og ”b) på de i stk. 1, litra a)-i), nævnte områder ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder” (Folketinget, 2008: 133).

Derudover finder en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed sted på nogle særlige områder. Dog er punkt j) vedrørende bekæmpelse af social udstødelse ikke omfattet heraf, lige som det heller ikke henhører under stykke 2 b), hvorfor punkt j) må henhøre under 2 a), som er udtryk for Den Åbne Koordinationsmetode. Dermed kan det fastslås, at når EU lancerer en strategi med det formål at bekæmpe social udstødelse, hvilket er formålet med EU's romastrategi, anvendes Den Åbne Koordinationsmetode.

3.3 Charteret om Grundlæggende Rettigheder

I 1999 besluttede Det Europæiske Råd på dets møde i Köln, at der inden for EU's retsorden skulle udarbejdes et rettighedskatalog, der sammenfattede borgerlige, politiske og sociale rettigheder. Formålet hermed var at gøre den eksisterende EU-retspraksis mere overskuelig ved at kodificere de udtrykte principper inden for denne retspraksis. Der blev i den forbindelse nedsat en forsamling til at udføre opgaven, og i år 2000 på Det Europæiske Råds møde i Nice blev Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder højtideligt proklameret af Europaparlamentet, Kommissionen og Rådet. Til trods for dette blev charteret ikke introduceret som et juridisk bindende instrument, men EU-institutionerne forpligtede dog dem selv til at respektere charteret ved fremsættelse og gennemførelse af EU-lovgivning, mens stillingtagen til charterets fremtidige status blev udskudt (Coppola, 2011: 208 ff.).

At der skulle gå ca. 9 år, før charteret med Lissabontraktatens ikrafttræden blev juridisk bindende via § 6 TEU, kan tillægges flere faktorer. For det første eksisterede der på daværende tidspunkt en

del usikkerhed om EU's fremtid i forbindelse med udvidelsen og som følge heraf arbejdet med udviklingen af en forfatningstraktat, der som bekendt mislykkedes. Derudover herskede der i nogle medlemsstater²¹ skepsis over for et juridisk bindende rettighedscharter bl.a. pga. usikkerhed i forhold til, hvilken indvirkning charteret ville få på EU-landenes nationale lovgivninger. Charteret, som bl.a. har fundet inspiration i en række internationale konventioner²², består af 54 artikler, som er inddelt i seks store kapitler under overskrifterne værdighed, frihed, lighed, solidaritet, unionsborgerskab og retfærdighed. Dermed udgør charteret et miks mellem borgerlige, politiske, sociale og økonomiske rettigheder (Institut for Menneskerettigheder, N/Aa).

”Disse rettigheder er ikke nye: Chartret repræsenterer »uændrede retsregler«, dvs. at det i ét dokument samler de grundlæggende rettigheder, der allerede anerkendes i traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige principper, den europæiske menneskerettighedskonvention samt EU's og Europarådets chartre på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område. Dokumentet vedrører dog navnlig de problemer, der opstår som følge af den nuværende og fremtidige udvikling inden for informationsteknologi eller genteknologi, ved at opstille rettigheder som beskyttelse af personoplysninger eller rettigheder i forbindelse med bioetik. Det er også en reaktion på tidens krav om gennemsigtighed og upartiskhed i fællesskabsadministrationens forvaltning, og omfatter retten til adgang til Fællesskabets institutioners administrative dokumenter, der opsummerer Domstolens retspraksis på dette område” (Antoine-Grégoire, 2008).

Selvom charteret ikke opstiller nye rettigheder, er lanceringen af det alligevel banebrydende, da det, udover at tjene til ovenstående, udsender en form for signalværdi i forhold til EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle, idet charteret kan være medvirkende til at styrke EU i sine bestræbelser på at fremme og sikre menneskerettigheder både inden og uden for unionen. Derudover kan charteret også ses som et bidrag i forsøget på at skabe en fælles europæisk identitet med det formål at fremme den europæiske integrationsproces.

²¹ Især Storbritannien, men også Polen og Tjekkiet, udtrykte betænkeligheder i forhold til at gøre charteret juridisk bindende, hvilket er baggrunden for § 51 i Charteret om Grundlæggende Rettigheder, som ikke skaber nye kompetencer eller opgaver for Unionen, og som begrænser charterets anvendelsesområde. Derudover forklarer det, hvorfor charteret ikke er inkorporeret i Lissabontraktaten, men i stedet udgør et bilag til denne. I forlængelse heraf skal det nævnes, at både Storbritannien og Polen har fået stadfæstet deres skepsis i form af et forbehold på området i protokollen ”om anvendelse af den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder i Polen og i Det Forenede Kongerige”.

²² Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske Socialpagt, Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder, Den Europæiske Unions medlemslandes forfatningstraditioner og FN's menneskerettighedskonventioner.

Et af charterets mest karakteristiske træk er, at charteret forener alle personlige rettigheder i én tekst og fastslår hermed, at de grundlæggende rettigheder er udelelige. Dermed gøres der op med traditionen om at skelne mellem borgerlige og politiske rettigheder på den ene side over for de sociale og økonomiske rettigheder på den anden side²³. Et andet karakteristisk træk er, at de fleste rettigheder i charteret (med undtagelse af dem, der er specielt rettet mod EU-borgere), vedrører alle personer, der befinder sig på EU-territorium, hvilket styrker ideen om, at grundlæggende rettigheder er universelle (Coppola, 2011: 210).

Til trods for de gode intentioner om at samle borgerlige og politiske rettigheder såvel som sociale og økonomiske rettigheder i én tekst, skelner man dog til en vis grad stadig mellem dem i og med, at de alligevel er tillagt forskellig værdi. Således skelnes der i charteret mellem rettigheder, principper og mål, hvilket især gør sig gældende på de socialpolitiske punkter, hvor frygten for suverænitetstab var og er størst²⁴. Formålet med denne opdeling var at begrænse Domstolens spillerum, idet principper ikke kan tillægges samme juridiske værdi som rettigheder (Ibid.: 209). Di Federico påpeger i forbindelse hermed problematikken i, at der ikke er nedlagt noget klart kriterium til at skelne mellem rettigheder og principper, hvilket i sidste ende lader fortolkningen være helt op til domstolene, som dog har de fortolkende bemærkninger, der er knyttet til charteret, at støtte sig til (Di Federico, 2011: 41). En risiko herved er, at det i særlig grad kan foranledige Domstolen til at praktisere aktivisme i forhold til at dømme til fordel for europæisk integration, som den tidligere er blevet kritiseret for. På den anden side, kan det formodes, at Domstolen netop på baggrund af beskyldningerne om domstolsaktivisme gennem tiden, vil være mere påpasselig i sine domsafsigelser, der vedrører charteret. Det sidste understøttes af det faktum, at Domstolen i de første seks år af charterets eksistens nægtede at henvise til hjemmel i det, men i stedet foretrak at henvise til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dens afgørelser²⁵ (Douglas Scott, 2011: 651). Yderligere mener Di Federico, at selvom det synes usandsynligt, er der risiko for, at der kan opstå konflikter mellem EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, fordi de til vis en grad overlapper hinanden, men kan have divergerende fortolkninger (Di Federico, 2011:42).

²³ Til grund den for denne inddeling ligger bl.a. opfattelsen af, at borgerlige og politiske rettigheder er relativt uden omkostninger, mens en fuld realisering af økonomiske og sociale rettigheder kræver en betydelig ressourceinvestering, etablering af en effektiv infrastruktur og progressiv beskatning gennem en fastsat periode. Dog påpeges det, at mange af rettighederne hænger sammen eller er udløst af hinanden, hvorfor der sættes spørgsmålstegn ved en sådan inddeling (Kenner, 2003: 3 ff.).

²⁴ Storbritannien krævede en sådan opdeling for at kunne tilslutte sig charteret (Coppola, 2011: 209).

²⁵ Siden charterets ændrede status til et juridisk bindende dokument er der mellem 2009 og 2011 blevet henvist til det i omkring 30 domme (Douglas Scott, 2011: 656)

Allerede tilbage i 1979 diskuterede man fællesskabets mulighed for at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Kenner, 2003: 6). Med Lissabontraktaten har EU fået status som juridisk person, hvilket åbner op for, at EU kan tiltræde internationale konventioner. Ifølge Di Federico vil det tage noget tid, før en evt. tiltrædelse gennemføres, men resultatet heraf vil være, at individet tildeles den højeste standard af beskyttelse på alle niveauer i et system, hvor domstolenes arbejde er harmoniseret og dermed mere effektivt og konsistent (Di Federico, 2011: 52 ff).

Til trods for dette og diskussionen om EU's status samt muligheden for at tiltræde internationale konventioner går langt tilbage, hersker der blandt medlemslandene stadig uenighed om, hvorvidt EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, selvom en sådan tiltrædelse er gjort til et klart mål for EU (Folketinget, 2008: 399). Derudover kompliceres processen yderligere af en række teknikaliteter, da en tiltrædelse bl.a. vil kræve en enstemmig beslutning i Rådet efterfulgt af national ratifikation i overensstemmelse med de forfatningsmæssige bestemmelser i medlemsstaterne. Derudover vil det også være nødvendigt med en tilpasning af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, da den i dens nuværende form kun tillader stater tiltrædelse (Folketinget, 2008: 399). I forlængelse heraf bør det dog nævnes, at det retlige grundlag for EU-tiltrædelse til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sidenhen i 2010 er blevet sikret gennem ”*Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*” (Europarådet, 2010). Dette ændrer dog ikke på vurderingen af, at processen stadig er tidskrævende, da der fortsat er en række spørgsmål, der skal afklares i forbindelse med en eventuel EU-tiltrædelse (Douglas Scott, 2011: 660 ff.).

Hvilken betydning charteret generelt vil få i fremtiden er i skrivende stund svært at spå om²⁶, da det i høj grad må siges at afhænge af domstolenes anvendelse og fortolkning heraf, hvilket understøttes af Armstrong, professor i EU-ret:

”Just how transformative the Charter will be to the EU’s legal order remains to be seen”
(Armstrong, 2010: 247).

Men set i lyset af, at søjlestrukturen ophører med Lissabontraktaten, og at Domstolens beføjelser dermed udvides, da søjle 3 (samarbejdet for retlige og indre anliggender, RIA), med visse undtagelser, går fra at være et mellemstatsligt samarbejde til at blive et overstatsligt samarbejde, vurderes det dog, at charteret vil få en central betydning i og med, at grundlæggende rettigheder spiller en vigtig rolle netop i forhold til RIA-området. I tilknytning hertil skal det påpeges, at

²⁶ En væsentlig grund hertil er, at selvom Lissabontraktaten officielt er trådt i kraft, er flere tiltag heri forbundet med overgangsperioder, hvorfor de først træder i kraft fra dec. 2014.

charteret indeholder flere rettigheder og er mere up to date i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Douglas Scott, 2011: 658).

At der endnu ikke klarhed om charterets fremtidige betydning understøttes yderligere af, at der i marts 2012 på foranledning af det danske formandskab og i samarbejde med EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder afholdtes et seminar, hvor forskellige repræsentanter fra regeringer, EU-organisationer og NGO'er diskuterede de muligheder og udfordringer, der er forbundet med den praktiske anvendelse af charteret²⁷. På dette seminar blev charteret anskuet fra tre niveauer: EU-niveau, nationalt niveau og ud fra et borgersynspunkt²⁸.

Hvis vi holder fast i denne anskuelse og ser på charterets betydning for den enkelte borger og i dette tilfælde helt specifikt romaerne, virker det umiddelbart som et usandsynligt scenario, at en marginaliseret, ofte uuddannet og ekskluderet minoritetsbefolkning skulle kunne gå hen og påberåbe sig charteret, hvis den føler sig krænket i sine grundlæggende rettigheder, som den måske ikke engang er bevidst om, at den har, medmindre den skulle være repræsenteret af fx en organisation eller lignende. I tilknytning hertil skal det påpeges, at mange romaer er statsløse, hvorfor bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet ingen værdi har for denne gruppe. Hvis vi bevæger os et niveau højere op og anskuer romaproblematikken i forhold til charteret på det nationale niveau, har medlemslandene forpligtet sig til at overholde EU's bestemmelser. I og med, at en stor del af medlemsstaternes lovgivning stammer fra EU-lovgivning, kan charteret med dets nu juridisk bindende status muligvis godt vise sig at have sig en effekt i forhold til romaerne. Men det kræver selvfølgelig en vellykket og målrettet implementering i 27 medlemsstater, og på nuværende tidspunkt ses der stadig talrige eksempler på omfattende diskrimination af romaerne rundt om i Europa. Ikke mindst i nogle af de nye medlemslande, hvor diskriminationen ser ud til at finde sted på alle samfundsniveauer lige fra den almindelige befolkning til de offentlige myndigheder.

På EU-niveau er man som tidligere nævnt forpligtet til at leve op til charteret ved fremsættelse og gennemførelse af EU-lovgivning. Hvordan dette skal foregå i praksis fremstår ikke fuldstændig klart, men man kan ikke komme uden om, at der skal en form for koordinering til institutionerne imellem, hvis charteret skal komme til sin fulde ret.

²⁷ Desværre deltog jeg ikke selv i arrangementet.

²⁸ Jf. bilag 2: Dagsorden for seminar om EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

3.4 Afslutning

På baggrund af ovenstående gennemgang vurderes det, at charteret umiddelbart ikke vil have en direkte indvirkning på romaernes situation. Til gengæld kan det ikke udelukkes, at charteret og dets juridiske bindende effekt samt EU's udenrigspolitiske mål i forhold til fremme af menneskerettigheder har skabt symbolværdi, som kan have været medvirkende til at tilskynde EU til at yde en ekstra indsats på det menneskeretlige område. Kommissionens udvikling og lancering af en romastrategi inden for rammerne af Den Åbne Koordinationsmetode, som følge af den eksisterende kompetencedeling EU og medlemslandene imellem, kan dermed være udtryk for en sådan indsats, da det synes (endnu) vanskeligere at fremme menneskerettigheder eksternt, når man selv har problemer med at respektere dem internt.

Del IV: EU og romaerne

I denne del af kandidatafhandlingen besvares problemformuleringen, hvorfor del IV er inddelt i tre underkapitler i henhold til denne. Først søges det afklaret, hvorfor romaproblematikken er blevet et EU-anliggende samt hvilke tiltag EU og det internationale samfund har foretaget for at forbedre forholdene for romaerne forud for EU's romastrategi. I forbindelse hermed belyses romaernes generelle situation, forskellige politiktilgange til romaerne, der bidrager som analyseinstrument, samt hvilke andre organisationer, der beskæftiger sig med romaproblematikken. Dernæst ses der nærmere på de elementer selve strategien indeholder, hvorefter det med udgangspunkt i de valgte integrationsteorier søges afklaret, hvilke neofunktionalistiske og intergovernmentalistiske træk, der knytter sig til Den Åbne Koordinationsmetode. I forlængelse heraf behandles Danmark som casestudie med henblik på at vurdere, om metoden i sin natur er overvejende neofunktionalistisk eller intergovernmentalistisk og heraf udledes hvilke effekter dette ifølge teorien vil have på romaernes integration.

4.1 Romaernes situation: International opmærksomhed og forbedringstiltag

Som overskriften indikerer, er romastrategien ikke det første overnationale tiltag i forsøget på at forbedre forholdene for Europas romaer. EU's opmærksomhed blev for alvor rettet mod romaerne i forbindelse med østudvidelserne, der fulgte i henholdsvis 2004 og 2007, som følge af, at koncentrationen af romaer var særlig høj i nogle af disse kommende EU-lande, og at en stor del af dem i mange henseender levede en marginaliseret tilværelse i parallelsamfund. Forud for dette ligger dog en periode med generelt øget international fokus på romaernes situation, som vurderes medvirkende til EU's indsats på området.

4.1.1 Et kort og overordnet overblik over romaernes situation

Romaernes tilstedeværelse i Europa har, som tidligere nævnt, historisk set gennemgående været forbundet med diskrimination, fattigdom og forfølgelse, hvilket til stadighed gør sig gældende i vores dages Europa. Vi skal ikke længere end et par år tilbage, hvor avisoverskrifterne omhandlede romaudvisninger i bl.a. Frankrig og Danmark, og man har også hørt om rydning af romalejre, anti-roma demonstrationer, og at romaer er særligt udsatte i forhold til såkaldte hate crimes.

Omvendt er det dog heller ikke sjældent, at medierne bringer historier om roma/sigøjnerbander²⁹ og sigøjnerkriminalitet, hvilket er med til at sprede og opretholde stereotype opfattelser hos majoritetsbefolkningen og gøre romaerne særlig udsatte for diskrimination. Dette forhold underbygges af bl.a. Di Nardo i en baggrundsrapport om Den Europæiske Socialfond og romaerne (Di Nardo, Livia et al., 2010: 18).

En undersøgelse fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder fastslog i 2009, at ca. halvdelen af de adspurgte romaer³⁰ havde oplevet diskrimination på baggrund af deres etnicitet mindst en gang i løbet af det forgangne år. Værst stod det til i Tjekkiet, hvor 64 % af respondenterne havde oplevet diskrimination. I forlængelse heraf viser undersøgelsen en generel tendens til ikke at anmelde diskriminationshændelser til de relevante myndigheder eller organisationer, bl.a. som følge af en antagelse om, at det ikke vil ændre noget. Derudover indikerer undersøgelsen en manglende viden blandt romaerne omkring eksisterende diskriminationslovgivning, samt hvordan og hvor man anmelder diskrimination kombineret med en bekymring for intimidering eller negative konsekvenser som følge af en anmeldelse (European Union Agency for Fundamental Rights, 2009: 4 ff.).

Det er vanskeligt at opgøre, hvor mange romaer, der reelt lever i Europa og i de forskellige EU-lande dels på grund af, at det i mange lande er forbudt at registrere folk ud fra deres etnicitet. Derudover er mange romaer tilbageholdende over for at vedkende sig deres etnicitet, hvilket bl.a. må formodes at være forbundet med de fordomme, der kan opstå som følge heraf (Di Nardo, Livia et al., 2010: 14 ff.; Ringold et al., 2005: xiii). På denne baggrund hersker der ikke fuldstændig enighed omkring det formodede antal romaer i Europa, men Europarådet anslår, at antallet af romaer i EU ligger på omkring 6 millioner³¹, og at størstedelen opholder sig i de central- og østeuropæiske lande. Det er dog problematisk, at der ikke findes præcise opgørelser over antallet af romaer, da det vanskeliggør en målrettet og effektiv indsats på området.

En anden faktor, der er med til at vanskeliggøre indsatsen er, at romaerne på mange måder ikke udgør en homogen befolkning, og at deres situation varierer i forhold til den nationale og regionale kontekst (Di Nardo, Livia et al., 2010: 15; Ringold et al., 2005: xiii).

²⁹ Der refereres i høj grad også til ”østeuropæiske bander” og ”østeuropæisk udseende”, og det er mit indtryk, at den almene befolkning ofte sidestiller østeuropæere med sigøjnere (romaer). Dette er medvirkende til både at skabe en kløft eller at øge denne mellem majoritetsbefolkningen og romaerne ligesom det generelt også er med til at skabe generel mistillid og skepsis i befolkningen over for østeuropæere.

³⁰ Undersøgelsen omfatter personer med romabaggrund fra følgende 7 EU-lande: Bulgarien, Tjekkiet, Grækenland, Ungarn, Polen, Rumænien og Slovakiet.

³¹ Jf. bilag 1: Europarådets oversigt over antallet af romaer i det europæiske rum.

Et tredje problematisk forhold, der er forbundet med romaerne, er deres retsstilling, som både varierer fra land til land og ud fra deres gruppetilhørsforhold. Konkret betyder det, at deres retsstilling på den ene side er betinget af, på hvilket tidspunkt den pågældende gruppe har immigreret, dvs. migrationsperioden³², og på den anden side af, hvorvidt det pågældende land har anerkendt dem som etnisk eller national minoritet³³. I tilknytning hertil hersker der en udbredt mangel på fx fødsels- og vielsesattester, opholdstilladelser og identitetspapirer. For en stor del af romabefolkningen betyder det, at deres retsstilling er svækket, hvilket kan have en negativ indflydelse på deres adgang til det sociale sikrings-, sygehus- og uddannelsessystem samt deres muligheder for at deltage i det offentlige og politiske liv (Di Nardo, Livia et al., 2010:17 ff.; Europa-Kommissionen, Directorate-General for Employment and Social Affairs, 2004: 31 ff.). Som resultat af ovenstående, eksisterer der i Europa en befolkningsgruppe, der i et stort omfang er marginaliseret, og som i langt højere grad end majoritetsbefolkningen må slås med fattigdom og social udstødelse, hvilket underbygges af en nyligt offentliggjort rapport fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, som også bygger på undersøgelsesresultater om romaerne fra FN's udviklingsprogram (UNDP) og Verdensbanken (European Union Agency for Fundamental Rights & UNDP, 2012). Samtidig er romaerne også særligt udsatte for diskrimination, og dermed er problemet både af social og retlig karakter.

4.1.2 Politiktilgange til romaerne

Gennem tiden har der været forskellige tilgange til romaerne fra politisk hold. I en rapport fra Verdensbanken arbejder man med to tilgange, som kan resultere i fire overordnede politikker, som er relevante at belyse og anvende i nærværende kandidatafhandling, hvor omdrejningspunktet netop er politik. I følgende tabel ses en typologi over de forskellige tilgange og politikker, som naturligvis afspejler idealer, hvorfor der vil eksistere eksempler, der ikke passer perfekt ind i kategorierne.

³² Europarådet har i samarbejde med universitetet i Graz udviklet en internetportal med en lang række informationer og oplysninger om romaerne og deres historie m.m. Her henvises der til tre migrationsperioder: 1. periode (tvivl om konkret tidspunkt): ankomst til Europa; 2. periode (19/20 århundrede): fra Central- og Østeuropa til andre europæiske regioner; 3. periode (efter 2. Verdenskrig og fremefter): fra øst til vest. Se mere under: <http://romafacts.uni-graz.at/index.php/history/general-introduction/general-introduction>

³³ Jf. bilag 3: Inddeling af lande på baggrund af minoritetsanerkendelse samt estimeret del af totalbefolkningen, der udgøres af romaer.

Tabel 1: Typologi over politiktilgange til romaerne

	<i>Baseret på tvang</i>	<i>Rettighedsbaseret</i>
Romaer behandles som en separat gruppe ³⁴	Eksklusion	Minoritetsrettigheder
Romaer behandles som individuelle medlemmer af et større samfund ³⁵	Assimilation	Integration

Kilde: Verdensbanken, (Ringold et al., 2005)

Ovenstående inddeling kan dog hjælpe os med at forstå og karakterisere de forskellige politiktilgange på forskellige niveauer (supranationalt, nationalt og regionalt) og udgør dermed et fornuftigt og brugbart sammenligningsgrundlag de forskellige politikker imellem.

Samtidig opstår der en række spørgsmål i forbindelse med disse tilgange, som beskæftiger sig med, hvorvidt romaerne skal behandles som en særskilt gruppe eller som individuelle medlemmer af et større samfund³⁶, samt om romapolitik skal være forbundet med tvingende tiltag eller med respekt for menneskerettigheder (Ringold et al., 2005).

Ekskluderende politikker er til dels et resultat af romaernes egen adfærd og levevis, men omvendt er denne selvmarginalisering dog forbundet med en lang arv af ekskluderende politikker – politikker med det formål at udstøde romaerne økonomisk, politisk, socialt og geografisk fra majoritetssamfundet ofte for at beskytte majoriteten mod en befolkningsgruppe, som anses som en trussel. Anskuelse af romaerne som en trussel er med til at retfærdiggøre en ekskluderende politiktilgang, som fratager majoritetssamfundet ansvaret for at beskæftige sig med denne befolkningsgruppe. Til trods for, at international lovgivning i vid udstrækning afviser socialt ekskluderende politikker, vidner flere eksempler på deres stadige eksistens, hvilket kommer til udtryk gennem segregation både i forhold til boligadgang og på uddannelsesområdet. I flere lande eksisterer der romabosættelser eller romaghettoer, som følge af ekskluderende boligpolitikker. I Tjekkiet byggede man for nogle år siden ligefrem en mur rundt om en sådan bosættelse for at afskære romaerne fra majoritetsbefolkningen, som dog blev revet ned igen efter kraftige protester fra flere sider. Der ses også stadig flere eksempler på segregation på uddannelsesområdet i form af, at romabørn sendes i specialskoler for mentalt handicappede eller bliver placeret i romaklasser – en eksklusion som ofte resulterer i en ringere uddannelse og dermed forringer deres fremtidsmuligheder og holder liv i den sociale arv (Ibid.: 14 ff.).

³⁴ Karakteriseres undertiden også som den specielle tilgang.

³⁵ Karakteriseres undertiden også som mainstream-tilgangen.

³⁶ Jf. den specielle tilgang vs. mainstream-tilgangen.

Tvangsbaserede assimilationspolitikker har, i modsætning til ekskluderende politikker, til formål at udrydde forskellene mellem romaer og ikke-romaer ved at få romaerne til at tilpasse sig majoritetens normer og værdier, hvilket giver politiktilgangen det tvangsbaserede træk, om end intentionen med denne politik er at hjælpe romaerne frem for at skade dem. Assimilation opfattes ofte som en mission, der skal civilisere marginaliserede eller udefrakommende grupper med henblik på at gøre dem til bedre samfundsborgere. Modstandere peger på, at tilgangen ofte er forbundet med undertrykkelse og tab til minoritetsgrupper bl.a. i form af kulturtab. Assimilationspolitikker har været praktiseret i Europa gennem århundreder bl.a. i Østrig og Ungarn under Maria Theresias regeringstid, hvor hun som led i en større moderniseringsproces udstedte fire ”sigøjner-dekreter” og i den forbindelse ikke veg tilbage for tvangsmæssige tiltag. Assimilationspolitikker var også vidt udbredte i den tidligere østblok, hvor nationalitetsbegrebet var trådt i baggrunden til fordel for proletariats fællesinteresse, som betød et styrket samarbejde de forskellige etniske grupper og nationaliteter imellem i bestræbelserne på at opnå et klasseløst socialistisk samfund. Som følge heraf skulle romaerne være en del af proletariatet, dvs. produktive og samarbejdsvillige socialistiske borgere, hvilket skulle opnås gennem forbedrede boligforhold, højere uddannelse og garanteret beskæftigelse. Selvom det jo lyder meget lovende, blev sådanne politikker ofte gennemført med hård hånd, som betød, at tiltagene ofte var forbundet med tvang og trusler (Ibid.: 16 ff.).

Politikker baseret på minoritetsrettigheder, som lægger vægt på grupperettigheder har især vundet frem siden starten af 1990’erne på både europæisk og internationalt plan, hvilket vil blive belyst nærmere i de efterfølgende kapitler. Disse politikker fremhæver vigtigheden af kulturbevarelse som led i at forbedre situationen for minoritetsgrupper. Fx mener fortalere for denne tilgang, at en forbedring af romaernes velfærdssituation ikke kun kan sikres gennem integrationstiltag, men at den derimod bedst kan sikres ved at fremme mulighederne for gruppestyrkelse og kulturel selvbestemmelse (Ibid.: 19). Konkret betyder det, at hvis romaerne anerkendes som minoritet tilkendes de nogle særlige rettigheder til bevarelse og udvikling af deres identitet samtidig med, at de er underlagt særlig beskyttelse. At behandle romaerne som en separat gruppe kan dog være forbundet med ulemper til trods for det rettighedsbaserede sigte. Ved at sætte fokus på en særlig befolkningsgruppe øger man opmærksomheden omkring denne, hvilket i værste fald kan gøre den pågældende befolkningsgruppe endnu mere udsat. Fx findes der flere eksempler på, at romaer i stigende grad gøres til syndebukke specielt i højreradikale miljøer. Derudover er der en masse interesser på spil i forhold til minoritetsanerkendelse, ligesom der er en del uklarheder

forbundet med minoritetsbegrebet, hvorfor mange lande er tilbageholdende med at anerkende minoriteter.

Integrationsbaserede politikker lægger i modsætning til politikker baseret på minoritetsrettigheder vægt på individuelle rettigheder og fokuserer på at bringe individer ind i samfundet som fulde medlemmer af dette. I romaernes tilfælde betyder dette, at de kan vælge at opretholde deres kulturelle identitet samtidig med, at de i høj grad tilpasser sig majoritetssamfundets livsstil og praksisser. Kritikere påpeger dog på, at tilgangen er behæftet med de samme fejl, som er forbundet med assimilation, idet formålet er at inkorporere dem i et større samfund uden hensyntagen til deres etnicitet. Dog er der en væsentlig forskel mellem de to, som ligger i, at assimilationstilgangen ofte er forbundet med tvang eller undertrykkelse samt nedbrydning af gruppens kulturelle træk, mens integration i højere grad beror på at mindske de praktiske problemer, der kan være forbundet med tilpasning til majoritetssamfundet, ved at gruppen forsøger at opretholde nogle eller alle dens kulturelle træk. Filosofisk beror integrationspolitikker på en tiltro til fremskridt, individuelle rettigheder og ligestilling (Ibid.: 18).

4.1.3 Romaerne og det internationale samfund

Romaerne og deres udsathed har særligt gennem de sidste årtier været genstand for international opmærksomhed, hvilket bl.a. skyldes fremkomsten af en international romabevægelse i 1970'erne, som bl.a. arbejdede for anerkendelse og bekæmpelse af social udstødelse. I 1971 afholdtes den første verdenskongres for romaer (World Romani Congress)³⁷, som dermed markerede gennembruddet for en ny politisk bevægelse, hvilket efterfølgende førte til grundlæggelsen af Den Internationale Romaunion (IRU). Organisationen er en paraplyorganisation og en NGO, som dermed repræsenterer romaorganisationer i de forskellige medlemslande og varetager disses interesser internationalt. Til trods for fremkomsten af Den Internationale Romaunion og andre romaorganisationer³⁸, har deres politiske gennemslagskraft været forholdsvis begrænset, hvilket bl.a. skyldes interne uenigheder om deres minoritetsstatus (Europarådet, N/Ab). Derudover skal romaernes mindre succesfulde organisering i forhold til at opnå politisk indflydelse og

³⁷ På kongressen blev det vedtaget at indføre et par symboler som en fælles romahymne og et fælles romaflag, ligesom ”roma” og ”romani” blev valgt som officielle betegnelser med henblik på at slippe af med tidligere fordomme og at skabe ny selvtilid blandt romaerne (Europarådet, N/Ab). Indførsel af fælles symboler er udtryk for, at man ovenfra forsøger at skabe en fælles identitet for en i mange henseender heterogen befolkningsgruppe, som romaerne udgør.

³⁸ Jeg er bekendt med, at der eksisterer et relativt stort antal roma-NGO'er både på internationalt og nationalt plan, som jeg til dels pga. af deres diversitet og begrænsede indflydelse dog ikke finder relevant at behandle nærmere i nærværende kandidatafhandling.

imødekommelse af deres krav ses i lyset af, at romabefolkningen som tidligere nævnt ikke udgør en homogen befolkningsgruppe som følge af bl.a. kulturelle forskelle. Dertil har øst- og vestopdelingen i det 20. århundredes Europa også været med til at præge dem i forskellige retninger, ligesom det også må antages at være tilfældet med de forskellige landes politiktilgang til dem. Desuden formodes det, at evt. manglende uddannelse også kan have indflydelse på ovenstående forhold³⁹. Til trods for dette, har Den Internationale Romaunion i et vist omfang dog formået at sætte internationalt fokus på romaerne. Derudover har Sovjetunionens opløsning, og som følge deraf udsigten til EU-medlemskab for flere central- og østeuropæiske lande i høj grad også været medvirkende til at øge det internationale samfunds bevågenhed over for romaerne⁴⁰. Rettighedsbaserede romapolitikker har i de seneste årtier været både fremtrædende og dominerende i internationalt regi. De internationale organisationer kommer i høj grad med anbefalinger samt støtter og lancerer forskellige hjælpeprogrammer, ligesom nogle også yder juridisk beskyttelse gennem konventioner og lignende.

Europarådet har i mange år været forkæmper for at forbedre romaernes situation, og i 2011 satte Europarådet fornyet fokus på romaerne i kølvandet på de mange romaudvisninger, som så dagens lys i løbet af 2010 ved afholdelsen af et såkaldt *High Level Meeting*, som samlede regerings-, EU- og romarepræsentanter. Resultatet blev et tilsagn om øget samarbejde organisationerne imellem, og efterfølgende har Europarådet også selv gjort en indsats på området ved at oprette et tværgående team ledet af en *Special Representative of the Secretary General for Roma issues*, hvis formål bl.a. er at samle Europarådets forskellige romaprojekter under en central enhed (Europarådet, 2012b). Ved samme lejlighed nedsattes en særlig ekspertkomite, *Ad hoc Committee of Experts on Roma Issues* (CAHROM), der fungerer som et forum for erfaringsudveksling medlemsstaterne imellem, og som kan fremsætte råd og anbefalinger om romaernes situation (Europarådet, 2012a). Ovenstående har også affødt et fælles projekt mellem Europarådet og EU, som går ud på at uddanne personer (hovedsageligt fra romasamfund) til at blive mæglere og derved lette kommunikationen mellem romaer og offentlige instanser i forhold til praktiske ting såsom skole, adgang til sundhedsvæsen og bolig samt beskæftigelse. Europarådet tilbyder i tilknytning hertil også

³⁹ IRU's hjemmeside er forholdsvis ustruktureret, hvilket i et eller andet omfang efterlader samme indtryk af organisationen.

⁴⁰ Jeg er opmærksom på, at der i FN-regi eksisterer flere programmer og tiltag til fremme af romaernes situation, som jeg dog ikke vil uddybe nærmere her, da det vil blive for omfattende, idet romaproblematikken strækker sig over flere områder og derfor hører under forskellige FN-organer og programmer. Derudover har jeg valgt at skue problematikken i europæisk øjemed, hvilket gør FN og andre internationale organisationer som fx Verdensbanken mindre relevante i denne sammenhæng.

undervisningsforløb for advokater med henblik på at styrke deres kompetencer i forhold til romaproblematikkerne, som udgør et særligt område (Europarådet, 2011: 19 ff.).

Europarådets arbejde for at forbedre romaernes situation spænder vidt over flere områder, og rådet har således sat ind over for statsløshed, uddannelse, beskæftigelse, mobilitet, boligforhold og sundhedspleje. Desuden forsøger Europarådet bl.a. at forhindre racisme samt at fremme og beskytte menneske-, minoritets⁴¹- og sociale rettigheder. I tilknytning hertil skal nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som jeg berørte under del III, der inden for international ret yder juridisk beskyttelse. I juni 2010 var status, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol siden 1996 havde afsagt domme i 20 sager vedrørende romaer, hvoraf man i 7 af tilfældene ikke vurderede, at der var sket nogen krænkelse af konventionen (Europarådet, 2011: 17; Europarådet N/Aa). I forhold til befolkningsgruppens størrelse og ud fra den diskrimination, som de tilsyneladende i stort omfang udsættes for, synes det ikke af meget. Som jeg tidligere har været inde på, skal det relative lave antal domme muligvis ses i lyset af den ressourcetsvaghed, som en stor del af romabefolkningen er omfattet af og i tilknytning hertil manglende oplysning om deres rettigheder. Derudover skal alle nationale klage- og ankemuligheder være udtømt, før man kan indbringe sin sag for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvilket udgør et problematisk aspekt, idet diskrimination af romaerne tilsyneladende finder sted i alle samfundslag, hvilket også indbefatter offentlige myndigheder. Det skal dog i forlængelse heraf også tilføjes, at mange romaer ikke har tiltro til majoritetssamfundet, hvilket også må formodes at have en indvirkning på antallet af sager. I forhold til særlig beskyttelse af minoriteter skal nævnes *rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal*⁴², der lader det være op til medlemsstaterne at gennemføre konventionens indhold gennem national lovgivning og politik som følge af, at der som nævnt er tale om en rammekonvention. Hvad angår romaernes situation vurderes rammekonventionen at have begrænset indflydelse, da forfatterne til konventionen har afholdt sig fra at definere, hvad der udgør et nationalt mindretal, da man anså det for umuligt at nå frem til en definition, som alle medlemmer kunne tilslutte sig⁴³. I praksis betyder det, at det er op til medlemslandene selv at afgøre, hvilke minoritetsgrupper, der er beskyttet af konventionen (Institut for Menneskerettigheder, N/Ab). Som det fremgår af bilag 3, er det ikke alle EU-lande, der

⁴¹ I 1993 erklærede Europarådet romaerne for en europæisk minoritet (Ringold, Orenstein, & Wilkens, 2005: 20).

⁴² Ratificeret af 39 medlemslande

⁴³ Minoriteter, minoritetsrettigheder og minoritetsbeskyttelse er i det hele taget et omdiskuteret og følsomt felt, hvor der er mange interesser på spil, ligesom den historiske fortid også spiller en rolle. Bare det, at flere internationale organisationer anerkender romaerne som en minoritet (hvad det så end er), hvilket de enkelte lande langtfra gør, viser feltets kompleksitet.

anerkender romaerne som en minoritet, hvilket understøtter argumentet om konventionens begrænsede effekt. På baggrund af ovenstående kan det fastslås, at Europarådet arbejder ud fra et rettighedsorienteret perspektiv, og at det både benytter sig af den specielle tilgang såvel som af mainstream-tilgangen, idet romaerne i nogle henseender behandles som en separat befolkningsgruppe med specielle problemer, der kræver særlige løsningstiltag, mens de i andre henseender behandles som individuelle medlemmer af et større samfund. Førstnævnte kommer fx til udtryk ved, at man har nedsat et særligt team til at beskæftige sig med romaer, mens menneskerettighedskonventionen er et eksempel på sidstnævnte.

OSCE er en anden international organisation, der som følge af tilstedeværelsen af romaer i OSCE-regionen, ligeledes arbejder for at forbedre romaernes situation, og som har valgt at fokusere på romaerne som en særskilt befolkningsgruppe og dermed også benytter sig af den specielle tilgang. I 1994 besluttede man at oprette enheden *Contact Point for Roma and Sinti Issues Organisation* under OSCE-institutionen *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR).

Initiativet dækker emner som racisme og diskrimination, boligforhold, sundhedspleje, beskæftigelse, adgang til uddannelse og deltagelse i det offentlige liv (Europarådet, 2011: 21).

I 2003 vedtog man en handlingsplan til forbedring af romaernes forhold (Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area). Handlingsplanen opstiller en række mål og anbefalinger, som medlemsstaterne bør arbejde hen imod og er inddelt i en række hovedområder, der dækker bekæmpelse af racisme og diskrimination, socioøkonomiske problemer, forbedret adgang til uddannelse, øget samarbejde og koordinering på området med andre internationale organisationer og NGO'er m.m. (OSCE, 2003).

At handlingsplanen netop så dagens lys i 2003, kan være relateret til den på daværende tidspunkt forestående østudvidelse, som EU stod over for. Aktionsplanen udgør i hvert fald et understøttende tiltag til EU's indsats på området og kan muligvis også have været inspirationskilde til udviklingen og fremkomsten af EU's romastrategi, som behandles nærmere nedenfor.

OSCE's arbejde for at forbedre forholdene for romaerne består konkret i at understøtte medlemslandenes tiltag og indsatser i forbindelse med integrationen af deres romabefolkning gennem forskellige initiativer som fx at evaluere på implementeringen af ovennævnte handlingsplan, at bistå regeringer og civilsamfund med ekspertråd og assistance, at adressere fremkommende udfordringer og krisesituationer, som påvirker romaer fx ved feltbesøg, samt forskellige støttende tiltag rettet mod romasamfund m.m. Derudover har organisationen bl.a.

vedtaget flere resolutioner, der vedrører romaer (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, N/A).

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at romaerne og deres situation har været under tiltagende international bevågenhed siden 1970'erne, og at der særligt i forbindelse med EU's østudvidelse er kommet øget fokus på befolkningsgruppen. På europæisk plan er det særligt, foruden EU, Europarådet og OSCE, der beskæftiger med romaproblematikken, og begge organisationer behandler i høj grad romaerne som en særskilt befolkningsgruppe. I forlængelse heraf bygger de to organisationers politiktilgang overvejende på en sikring af menneske- og minoritetsrettigheder, der skal være medvirkende til at bane vejen for social integration, som man i tilknytning hertil også søger at fremme gennem forskellige tiltag og projekter, da det har vist sig ikke at være tilstrækkeligt kun at sikre deres formelle rettigheder. En del af disse projekter og tiltag⁴⁴, med et ofte integrationsmæssigt sigte, er resultater af forskellige samarbejder og fælles projekter de forskellige organisationer imellem. Dette er med til at forklare, at de forskellige internationale organisationer overordnet har den samme politiske tilgang til romaerne, og at de fokuserer på samme områder – fx går indsatsen på områder som uddannelse, beskæftigelse, sundhed og boligforhold igen hos de forskellige organisationer, hvilket også gør sig gældende for EU's romastrategi, som i det efterfølgende belyses nærmere. Herudover eksisterer der en række internationale konventioner og international lovgivning, hvis effekt over for romaerne dog vurderes som begrænset som følge af en omfattende procedure kombineret med en i mange tilfælde ressourcesvag, udstødt og diskrimineret befolkningsgruppe med en generelt manglende tiltro til myndigheder. I tilknytning hertil er der en del problemstillinger relateret til selve minoritetsbegrebet, hvilket tilfører et i forvejen kompliceret område, som hele romasituationen er forbundet med, yderligere kompleksitet.

⁴⁴ Som eksempel kan nævnes det såkaldte *Decade of Roma Inclusion 2005–2015*, som er et internationalt initiativ, der både samler europæiske regeringer, intergovernmentale organisationer, NGO'er og roma-civilsamfund med det formål at fremskynde forbedringsprocessen af romaernes velfærdssituation. Initiativet fokuserer på uddannelse, beskæftigelse, sundhed samt boligforhold og forpligtiger regeringer til at tage hensyn til andre centrale emner som fattigdom og diskrimination. Følgende 12 lande deltager i samarbejdet: Albanien, Bosnien-Herzegovina, Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Ungarn, Makedonien, Montenegro, Rumænien, Serbien, Slovakiet og Spanien. Slovenien har observatørstatus (*Decade of Roma Inclusion 2005-2015*, N/A).

4.1.4 EU's indsats i forhold til romaerne forud for EU's romastrategi

Rettighedsaspektet udgør også en central faktor i forbindelse med EU's romapolitik. En konsekvens af østudvidelsen var, at romaerne dermed ikke kun ville udgøre Europas største etniske minoritet, men også EU's største etniske minoritet. Og da EU's værdier bl.a. bygger på respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal⁴⁵, stod det klart, at der måtte ske handling i forhold til forbedringstiltag på området i de nye medlemslande. EU's interesse i at forbedre romaernes situation kan ses som led i unionens øgede engagement i generelt at fremme og sikre menneskerettigheder på globalt plan, hvilket spiller en central og stadigt mere fremtrædende rolle i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Men for at kunne være en vigtig og central aktør på området udadtil, er det naturligvis vigtigt, at der er styr på forholdene indadtil. Derudover bevirker den fri bevægelighed, som er en af grundstenene i det europæiske samarbejde, at romaproblematikken nu er grænseoverskridende og dermed et fælles anliggende, hvilket er et konkret eksempel på funktionelt spillover. For at det indre marked skulle kunne fungere optimalt, herunder den fri bevægelighed for personer, har det været nødvendigt at ophæve personkontrollen ved de indre grænser, hvilket har medført yderligere integration på andre områder som fx retlige og indre anliggender (RIA) samt socialpolitik – begge områder, under hvilke romaproblematikken spiller en væsentlig rolle. Dermed har integration i en sektor medført integration i andre sektorer. I forbindelse med selve optagelsesprocessen har de nye medlemslande skullet leve op til en række krav, heri indbefattet respekten for mindretal indeholdt i Københavnskriterierne, hvilket har været med til at øge fokus på menneskerettighedsområdet, herunder på romaerne og i et vist omfang fået de pågældende lande til at stramme op og opfylde kravene – om ikke andet på papiret. Virkeligheden vidner nemlig om, at der stadig eksisterer problemer i forhold til romaerne, og som tidligere nævnt findes der talrige eksempler på, at romaerne stadig er et forfulgt folkefærd, og at der er brug for integrationstiltag, for at få inkluderet denne befolkningsgruppe i samfundet, hvilket underbygges af det internationale samfunds og EU's engagement på området. EU's indsats har især været koncentreret om diskriminationsbekæmpelse samt social inklusion og bærer overvejende præg af en mainstream-tilgang, hvilket betyder, at romaerne som enkeltindivider er omfattet af de regler, politikker og programmer, der er rettet mod den generelle befolkning i EU's

⁴⁵ Jf. artikel 2 i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Der er dog det problematiske aspekt forbundet hermed, at ikke alle EU-lande anerkender romaerne som en minoritet, hvilket skaber et modstridende forhold mellem supranational og national politik.

medlemslande, som fx ligebehandlingsdirektivet⁴⁶, politikrammen for social inklusion samt EU's beskæftigelsesstrategi. I forlængelse heraf lanceres forskellige handlingsprogrammer som understøttende tiltag i forbindelse med bl.a. implementering af direktiver og som led i at nå overordnede fastsatte politiske mål. I *Fællesskabets handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling* var en af prioriteterne specielt rettet mod romabefolkningen. Derudover spiller EU's strukturfonde en central rolle, og særligt Den Europæiske Socialfond, i forbindelse med finansieringen af forskellige programmer med det sigte at forbedre romaernes situation. Forud for østudvidelsen fra 2001-2003 støttede EU med 77 millioner euro gennem PHARE-programmet⁴⁷ forskellige roma-projekter i tiltrædelses- og kandidatlandene, hvorved det kom til at stå klart, at der skulle meget mere til at for at opnå en afgørende forbedring af romaernes situation (Europa-Kommissionen, Directorate-General for Employment and Social Affairs, 2004: 11 ff.). Denne opfattelse er blevet forstærket efter de nye medlemslandes tiltrædelse til EU i 2004 og siden har bekymringen for romaernes udsathed især vundet genklang i Europa-Parlamentet, der løbende har gjort en særlig indsats for at få rykket romaerne op på EU's dagsorden. Allerede i 2005 vedtog Europa-Parlamentet således en beslutning om romaernes situation i Den Europæiske Union, hvori man bl.a. anerkender romaerne som en særligt udsat befolkningsgruppe og opfordrer Kommissionen og specielt medlemsstaterne og kandidatlandene til på forskellig vis at forbedre romaernes situation. Allerede heri opfordres

”Kommissionen til at udarbejde en meddelelse om, hvorledes EU i samarbejde med medlemsstaterne bedst kan koordinere og fremme bestræbelser på at forbedre romaernes situation, og at vedtage en handlingsplan med klare henstillinger til medlemsstaterne og kandidatlandene om at sørge for bedre økonomisk, social og politisk integrering af romaerne” samt ”til at gøre roma-spørgsmålet til et paneuropæisk anliggende, navnlig i forbindelse med kandidatlandene, eftersom romaerne lever i alle dele af Europa” (Europa-Parlamentet, 2005).

I forhold til realiseringen af sidstnævnte har Kommissionen bidraget med støtte til forskellige projekter af paneuropæisk karakter (European Union Agency for Fundamental Rights & UNDP,

⁴⁶ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

⁴⁷ Et EU-finansieret program med det formål at yde finansiel og teknisk bistand til de central- og østeuropæiske lande i forbindelse med EU-optagelse. Oprindeligt etableret i 1989 med henblik på at hjælpe Polen og Ungarn (*Poland and Hungary Assistance to Reconstruction of their Economies*) og siden udvidet til også at omfatte de øvrige central- og østeuropæiske lande.

2012: 8 ff.). Dog skulle der gå seks år og vedtages endnu en række beslutninger fra Europa-Parlamentets side, før at en sådan handlingsplan så dagens lys i form af den romastrategi, som bekendt blev lanceret sidste år.

I 2007 anerkendte Det Europæiske Råd romaernes særlige situation og opfordrede både medlemsstaternes og EU til at sætte alle midler ind for at fremme deres inklusion, og i 2008 blev romaernes situation atter taget op af Det Europæiske Råd. Set i lyset heraf fulgte Rådet med konklusioner om romaernes integration i henholdsvis 2008 og 2009 (Europa-Parlamentet, 2010b). Dermed kan det fastslås, at roma-spørgsmålet, efter at have været på den politiske dagsorden i Europaparlamentet, også fandt vej til den politiske dagsorden i de øvrige EU-organer. I begyndelsen af 2008 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om en europæisk strategi for romaer, hvori Europa-Parlamentet bl.a.

”fremhæver på ny EU's vigtige rolle i bekæmpelsen af diskriminationen mod romaer, som ofte er strukturel og derfor kræver en samlet tilgang på EU-plan, navnlig med hensyn til udarbejdelsen af fælles politikker, samtidig med at det erkender, at det først og fremmest er medlemsstaterne, der har det centrale ansvar for og skal udvise den politiske vilje til at afsætte den nødvendige tid og de nødvendige ressourcer til beskyttelse, gennemførelse af politikker, fremme af romaer og styrkelse af deres indflydelse” (Europa-Parlamentet, 2008).

Derudover opfordres Kommissionen indtrængende

”til at udforme en europæisk rammestrategi for integration af romaer med sigte på at skabe politisk sammenhæng på EU-plan i den sociale integration af romaer og til at udarbejde en omfattende EU-handlingsplan for integration af romaer med sigte på at yde finansiell støtte til gennemførelsen af målsætningen om en europæisk rammestrategi for integration af romaer” (Ibid.).

Ovenstående er en erkendelse af, at EU hidtil har skudt med spredehagl i forsøget på at forbedre romaernes situation, og at medlemsstaternes hidtidige indsats ikke har været tilfredsstillende, hvorfor der derfor er brug for en samlet tilgang på EU-niveau.

Som følge af ovenstående udvikling fulgte i september 2008 det første EU roma-topmøde i Bruxelles på Kommissionens foranledning med det formål at bringe højtstående repræsentanter fra EU sammen med nationale og regionale myndigheder samt civilsamfundet for at diskutere roma-spørgsmålet på højeste beslutningsniveau. Roma-topmøderne, der organiseres af Kommissionen,

afholdes ca. hvert andet år, og indtil videre er der blevet afholdt to af slagsen (Europa-Kommissionen, 2012b).

På det første roma-topmøde opstod idéen om at etablere en europæisk platform for integration af romaer og i Rådets konklusioner fra december 2008 opfordres Kommissionen til

”(...) som et første skridt at sørge for udveksling mellem medlemsstaterne af eksempler på god praksis og erfaringer i relation til romaernes integration, at yde støtte til analyse og at stimulere samarbejdet mellem alle de parter, der har en interesse i romaernes forhold, herunder de organisationer, der repræsenterer romaerne, som led i en integreret europæisk platform” (Rådet for Den Europæiske Union, 2008: 52).

Som følge heraf løb det første EU-romaplatform-møde af stablen i Prag i 2009 og siden har der været afholdt 6 møder samt et ekstraordinært møde i dette forum, der bringer repræsentanter fra EU, internationale organisationer, nationale regeringer og romacivilsamfundet sammen for at tilskynde til samarbejde og udveksling af erfaringer på romaområdet. Resultatet af det første møde i 2009 var udviklingen af 10 fælles grundlæggende principper⁴⁸ for romaernes integration (Europa-Kommissionen, 2012a). Principperne er ikke juridisk bindende, men udgør en politisk erklæring og skal anvendes af EU's institutioner og medlemsstater ved udarbejdelse og gennemførelse af nye politikker og projekter, som vedrører romaerne (Europa-Kommissionen, N/A).

At EU intensiverede sin indsats omkring 2008, skal også ses i lyset af Rumæniens og Bulgariens EU-optagelse i 2007 som følge af, at specielt disse to lande havde og har en særlig høj koncentration af romaer og som mangel på synlige forbedringer af romaernes situation. At der i 2010 fulgte endnu en intensivering af EU's indsats, har relation til de kollektive romaadvisninger, som fandt sted i flere EU-lande samme år, hvilket frembragte fornyet opmærksomhed omkring romaernes situation. I kølvandet herpå nedsatte Kommissionen en arbejdsgruppe, *Roma Task Force*, med den opgave at undersøge medlemsstaternes anvendelse af de midler, der stilles til rådighed af EU's fonde til integration af romaerne samt at bidrage med løsningsforslag til, hvordan man kan forbedre fondenes effektivitet. Arbejdsgruppen fandt bl.a. frem til, at medlemsstaterne langt fra udnyttede fondenes potentiale i forbindelse med effektivt at fremme social og økonomisk integration blandt romaerne og efterlyste samtidig relevante strategier og specifikke tiltag til at

⁴⁸ 1. Konstruktive, pragmatiske og ikke-diskriminerende politikker, 2. EksPLICIT, men ikke eksklusiv målretning, 3. Interkulturel tilgang, 4. Fuld integration af romaer i det almindelige samfund, 5. Bevidsthed om kønsaspektet, 6. Udveksling af evidensbaserede politikker, 7. Anvendelse af fællesskabsinstrumenter, 8. Inddragelse af regionale og lokale myndigheder, 9. Inddragelse af civilsamfundet, 10. Romaernes aktive deltagelse (Europa-Kommissionen, N/A).

adressere de problemer, som romaerne står over for (Europa-Kommissionen, 2010b; European Union Agency for Fundamental Rights & UNDP, 2012: 9).

Dette er med til at underbygge min antagelse om medlemslandenes manglende interesse i at forbedre romaernes forhold. Det kan også være et udtryk for manglende viden om, at strukturfondene yder støtte til forskellige projekter, der sigter på at integrere romaerne.

Derudover var 2010 også året, hvor Europa-Kommissionen fremlagde sin statusrapport om implementeringen af EU-instrumenter og -politikker til romainklusion, hvori det fastslås, at til trods for eksistensen af relevante politikker, som værende egnet til at forbedre romaernes situation, eksisterer der tydeligvis en brist i implementeringen niveauerne imellem. Dog erkendes det, at der på EU-niveau er sket betydelige fremskridt på området, men samtidig medgives det, at romaernes situation og levestandard ikke har ændret sig i betydeligt omfang (Europa-Kommissionen, 2010a:3 ff.).

Ud fra ovenstående kan det konkluderes, at man i en længere årrække har arbejdet på at forstærke og effektivisere den politiske indsats over for romaerne, som i 2011 kulminerede med en egentlig romastrategi. Det er i stort omfang Europaparlamentets fokus på romaerne, som har været drivkraften bag udviklingen af en EU romapolitik. Omend tilgangen stadig er mainstream-baseret, så har EU alligevel ændret deres tilgang ved at give romaerne og deres situation særlig opmærksomhed. Man kan derfor påstå, at der overordnet er tale om en speciel tilgang, mens der konkret er tale om en mainstream-tilgang, idet der ikke er udviklet separate romapolitikker. I stedet har man valgt at tillægge romaernes særlige situation speciel opmærksomhed inden for alle EU's politikker, der sigter på at forbedre socialpolitiske forhold for alle europæere.

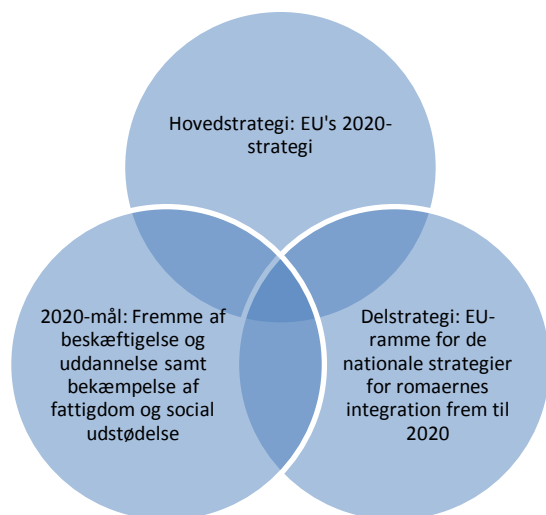
4.2 EU's romastrategi

5. april 2011 vedtog og fremlagde Kommissionen sin romastrategi⁴⁹ og satte dermed eksplicit fokus på romaerne og deres situation, hvilket er historisk, da det er uden fortilfælde, at EU fokuserer på en særlig befolkningsgruppe. Strategien udgør en rammestrategi, hvilket betyder, at den opstiller en række overordnede mål for romaernes integration frem til 2020, som det er op til medlemsstaterne konkret at virkeliggøre gennem nationale tiltag. Medlemsstaterne blev i forbindelse hermed tilskyndet til at udvikle nationale handlingsplaner (National action plan, NAP) for integrationen af romaerne, og at fremlægge disse for Kommissionen ved udgangen af 2011 (Europa-Kommissionen,

⁴⁹ Vedtaget af Rådet (EPSCO) 19 maj 2011 og formelt godkendt af Det Europæiske Råd 23/24. juni 2011.

2011: 8, 9). Som tidligere nævnt falder strategien inden for rammerne af Den Åbne Koordinationsmetode, hvilket bl.a. betyder, at strategien ikke er forbundet med sanktionsmuligheder. Romastrategien fremlægges som et væsentligt led i opfyldelsen af Europa 2020-målene, og sammenhængen har jeg illustreret i nedenstående figur.

Figur 2: Sammenhængen mellem EU's romastrategi og EU's 2020-strategi



Strategien er bygget op omkring **9 punkter**, hvoraf **punkt 1** beskæftiger sig med baggrunden for samt formålet med en EU-romastrategi. Heri fastslås det bl.a., at det primære ansvar for en målrettet indsats, som der er behov for, ligger hos de offentlige myndigheder, men at den socioøkonomiske integration af romaerne samtidig er en tovejsproces, der kræver en holdningsændring i både majoritetsbefolkningen såvel som i romabefolkningen. Samtidig skal der gøres op med forskelsbehandling, og romaerne skal behandles som alle andre EU-borgere, hvilket indebærer lige adgang til alle grundlæggende rettigheder. Dog erkendes det, at det ikke er nok kun at bekæmpe forskelsbehandling, hvorfor Kommissionen lancerer en romastrategi, der fokuserer på lige adgang til uddannelse, beskæftigelse, bolig og sundhedspleje (Europa-Kommissionen, 2011: 2-3). Derudover lægges der især vægt på den økonomiske gevinst, der er forbundet med integrationen af romaerne:

”Integrationen af romaerne vil ikke blot give sociale fordele, men også økonomiske fordele både for romaerne selv og for de samfund, de er en del af” (Ibid.: 2).

I forlængelse heraf henviser Kommissionen til en undersøgelse foretaget af Verdensbanken, der fremhæver en økonomisk gevinst i visse lande på omkring 0,5 mia. euro årligt ved en fuldstændig integration af romaerne på arbejdsmarkedet. I denne forbindelse peges der på, at arbejdsmarkedsintegration af romaerne vil have en positiv indflydelse på den økonomiske produktivitet og medføre økonomiske fordele for staten i form af forøgede indtægter fra indkomstskatter samt formindskede udgifter til social bistand. I forbindelse hermed anslås det i Verdensbankens undersøgelse, at de skattemæssige fordele, der er forbundet med integration af romaer på arbejdsmarkedet vil beløbe sig til ca. 175 mio. euro pr. land (Ibid.: 3).

Ud fra et teoretisk synspunkt leder dette os tilbage til Haas' udsagn om, at velfærdspolitiske integrationstiltag skal være specifikke og af økonomisk vigtighed for at have spillover-potentiale (E. B. Haas, 1961: 99). Set i forhold til romaspørgsmålet, synes Haas' udsagn at gøre sig gældende, idet de økonomiske perspektiver udgør et vigtigt incitament til at få medlemsstaterne til at handle på netop dette område. Hvorfor skulle man bruge ressourcer på at integrere en befolkningsgruppe i samfundet, hvis ikke der var en økonomisk gevinst forbundet hermed? Især i en tid præget af økonomisk krise, synes det at være vigtigt at fremhæve de økonomiske fordele forbundet med romaintegration. Spillover-potentialet ses heri, at en indsats på uddannelsesområdet i højere grad vil ruste romabefolkningen til at træde ind på arbejdsmarkedet, hvilket formentlig også vil kræve nogle tiltag på beskæftigelsesområdet. Således vil der i dette tilfælde være tale om et eksempel på funktionelt spillover.

Under **Punkt 2** opfordres der til at have konkret fokus på romaerne på nationalt, regionalt og lokalt plan, til at udforme nationale strategier for romaernes integration i overensstemmelse med EU's mål eller at tilpasse allerede eksisterende strategier til disse, samt til at anvende nationale og EU-midler til gennemførelsen heraf (Europa-Kommissionen, 2011: 4). Her har man bevæget sig fra EU-niveau, som var centralt under punkt 1, ned til det nationale niveau, hvor man opfordrer til en målrettet indsats og konkrete foranstaltninger. Herunder erkendes det ligeledes, at de klassiske foranstaltninger til social inklusion i romaernes tilfælde ikke altid er fyldestgørende, hvorfor medlemsstaterne har mulighed for at anvende positiv særbehandling. I forbindelse hermed slås det fast, at:

”Princippet om ligebehandling ikke er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager specifikke foranstaltninger, der har til formål at forbygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse” (Ibid.).

Kommissionen foreslår desuden

*”(...) løsninger, der fjerner nuværende hindringer for en mere effektiv udnyttelse af EU-midlerne, og skaber grundlag for en **effektiv kontrolmekanisme**, der skal sikre konkrete resultater til fordel for romaerne” (Ibid.).*

Dette forslag skal ses som resultat af de anbefalinger Kommissionens Roma Task Force fremlagde i forbindelse med deres undersøgelser, der bl.a. slog fast, at medlemsstaterne ikke udnyttede strukturfondenes potentiale, når det kom til at forbedre romaernes forhold. Overordnet kan det på baggrund af ovenstående udledes, at punkt 2 er temmelig løst formuleret, idet der fx ikke nævnes specifikke eksempler på en målrettet indsats eller på konkrete foranstaltninger. Dermed er det overladt til medlemsstaterne selv at udvikle og definere disse, hvilket udgør et klart intergovernmentalistisk træk.

Punkt 3 er et forholdsvist indholdsrigt punkt, som beskæftiger sig med fastlæggelsen af mål for integration af romaerne. Som kort nævnt under punkt 1 fokuseres der på fire forskellige områder (uddannelse, beskæftigelse, bolig og sundhedspleje), inden for hvilke man vil styrke integrationsindsatsen over for romaerne. Disse fire områder er hver især udstyret med et overordnet mål, der tjener som minimumsstandard og omfatter følgende:

1. *”Adgang til uddannelse: alle romabørn skal som minimum afslutte folkeskolen”*
2. *”Adgang til beskæftigelse: Beskæftigelsesforskellene mellem romaer og resten af befolkningen skal nedbringes”*
3. *”Adgang til sundhedspleje: Forskellen mellem helbredstilstanden hos romaerne og resten af befolkningen skal mindskes”*
4. *” Adgang til bolig og væsentlige ydelser: Den forskel, der er mellem andelen af romaer med adgang til bolig og offentlige ydelser (såsom vand, el og gas), og andelen af den øvrige befolkning med adgang til samme, skal mindskes”*

(Ibid.: 5 ff.).

Hvis vi ser nærmere på uddannelsesområdet, som ligeledes er det område, der fylder mest, redegøres der indledningsvis for romaernes adgang til uddannelse, hvorefter der fremsættes et konkret løsningsforslag. Således fastslås det, at uddannelsesniveaue blandt romabefolkningen generelt ligger lavere end hos den øvrige befolkning, og at kun en begrænset del af romabørnene afslutter folkeskolen. Derudover ses der ofte eksempler på, at romabørn henvises til specialklasser eller sendes i segregerede skoler. Problemet foreslås afhjulpet ved at uddanne særlige skole- og kulturetiske rådgivere, der skal være med til at sikre, at romabørn gennemfører folkeskolen bl.a. ved at

inddrage romabørnenes forældre. Derudover opfordrer man til at give unge, der har forladt skolen en ny chance gennem programmer, der specifikt fokuserer romabørn. Desuden fremhæves der nogle generelle observationer på uddannelsesområdet. Det hele leder op til Kommissionen afsluttende kommentarer på uddannelsesområdet og tjener som argument til et par overordnede anbefalinger og opfordringer indeholdt i disse (Ibid.: 5).

På beskæftigelsesområdet konstateres en lavere beskæftigelsesgrad blandt romaerne og især blandt romakvinder. For at nå Europa 2020-strategiens overordnede mål om 75 % beskæftigelse blandt de 20-64 årige (i gennemsnit ligger beskæftigelsesgraden i EU på 68,8 %), kan en aktiv inddragelse af romaerne på arbejdsmarkedet være med medvirkende til at nå dette mål. Afslutningsvis fremsætter Kommissionen en række anbefalinger, der kan bidrage til at tiltrække romaer til arbejdsmarkedet (Ibid.: 6).

I forhold til sundhedsområdet gives der indledningsvis et billede af situationen, hvor det fastslås, at den gennemsnitlige levealder for romaerne ligger 10 år under EU-gennemsnittet. I tilknytning hertil peger flere indikatorer på en højere dødelighed blandt romabørn. Disse to forhold er udtryk for den overordnede forskel på helbredsstilstanden i henholdsvis roma- og majoritetsbefolkningen, hvilket bl.a. kan tillægges romaernes ringe levevilkår samt manglende målrettede oplysningskampagner. Afslutningsvis fremsætter Kommissionen et par overordnede anbefalinger, der skal afhjælpe problemet (Ibid.: 7). Den første anbefaling må siges at være af meget generel karakter, da den i bund og grund siger, at romaerne bør have samme vilkår som den øvrige befolkning. Den anden er lidt mere konkret, idet der opfordres til at inddrage dem i sundhedsprogrammer⁵⁰.

Under sidste område, boligområdet, slås det fast, at romaerne ofte har ringe boligforhold, der i mange tilfælde er forbundet med begrænset adgang eller slet ingen adgang til offentlige ydelser som fx vand og elektricitet. Ifølge Kommissionens anbefalinger skal medlemsstaterne afhjælpe dette problem ved at fremme lige adgang til bolig. Samtidig opfordres der til at udvikle helhedsløsninger, der sammenfatter boligforanstaltninger med andre områder såsom uddannelse, sundhed, sociale anliggender, beskæftigelse m.m. samt til at bekæmpe segregering (Ibid.: 7). Igen fremsætter Kommissionen nogle forholdsvis løse og overordnede anbefalinger.

Ud fra ovenstående ses en ensartet struktur med en indledningsvis kort redegørelse for romaernes situation inden for hvert af de fire fokusområder efterfulgt af en række relativt løse og overordnede anbefalinger. De overordnede mål bærer ligeledes præg af løse formuleringer og virker umiddelbart ikke specielt ambitiøse, hvilket afspejler, at der er tale om minimumsstandarder, hvilket indikerer,

⁵⁰ Jf. Bilag 5: EU's romastrategi.

at man ikke har en forventning om, at højere og mere specifikke mål vil kunne blive indfriet. Dog bemærkes det, at Kommissionen lægger særlig vægt på uddannelsesområdet, hvilket også er et centralt sted at sætte ind i bestræbelserne på at forbedre romaernes forhold, ligesom der på dette område fremsættes det mest konkrete mål og de mest konkrete anbefalinger. Generelt anser jeg de fastsatte minimumsstandards som relativt nemme at indfri og mener samtidig, at de mål, som Kommissionen har fastsat, vidner om en taktik, der går efter at opfylde nogle lave minimumsstandards, som dermed giver større chance for til slut at kunne fremlægge en succeshistorie frem for, at det historiske projekt kommer til at ende som en fiasko. Derudover kan den økonomiske krise, som Europa befinder sig i, også være bevirkende til de forholdsvis lavt fastsatte mål, da det anses for usandsynligt, at medlemsstaterne er villige til at bruge betragtelige ressourcer på at forbedre romaernes forhold, hvilket også skal ses i lyset af romaernes dårlige ry. De ovenfor nævnte fokusområder er i sig selv ikke banebrydende, idet de stemmer overens med de anbefalinger og politikker, som bl.a. OSCE og Europarådet har udviklet om romaerne med henblik på at integrere dem og forbedre deres socioøkonomiske vilkår. Dette kan naturligvis relateres til de forskellige organisationers samarbejde, som beskrevet tidligere, og i tilknytning hertil antages det samtidig, at EU har ladet sig inspirere af netop disse organisationer pga. af deres mangeårige arbejde og erfaring med romaspørgsmålet inden for det europæiske rum.

Kommissionen lægger desuden vægt på, at opfyldelsen af målene i romastrategien er af særlig betydning og udgør en vigtig bestanddel i medlemsstaternes opfyldelse af de overordnede mål i Europa 2020-strategien (Ibid.: 5). Kommissionens taktik er således at fremhæve romastrategien og at tillægge denne vigtighed i bestræbelserne på at indfri målene i EU's overordnede vækststrategi, hvilket kan ses som endnu et incitament til at få medlemsstaterne til at yde en indsats over for romaerne.

Under **Punkt 4** opfordres medlemsstaterne til at tilpasse deres nationale romastrategier⁵¹ samt til at forlænge disse frem til 2020, så de er i overensstemmelse med EU's fremsatte mål og medlemsstater, der endnu ikke har nogen national strategi på området, opfordres til at udvikle en romastrategi med en målrettet tilgang,

"(...), som bidrager aktivt til den sociale integration af romaer i det almindelige samfund og til at afskaffe segregering, hvor den forekommer (Ibid.: 8).

I denne forbindelse skal det dog påpeges, at det kan være forbundet med visse vanskeligheder at udvikle målrettede strategier på et område, hvor der mangler væsentlige data.

⁵¹ Gælder de lande, der deltager i *Decade of Roma Inclusion 2005-2015*

Kommissionen tilskynder til, at medlemsstaterne tager højde for seks ting, når de udformer deres nationale strategi:

- De nationale mål for romaernes integration skal være realistiske og bør i hvert fald omfatte EU's fire mål, som blev behandlet ovenfor
- Der skal udpeges eventuelle særligt belastede/dårligt stillede områder, herunder segregerede kvarterer
- Der skal allokeres tilstrækkelig kapital fra det nationale budget
- Der skal være effektive overvågningsmetoder til at evaluere integrationstiltagene samt mulighed for at tilpasse strategien via en revisionsmekanisme
- Romasamfundene og de regionale og lokale myndigheder skal inddrages i processen
- Der skal udpeges et nationalt kontaktpunkt, som har det overordnede ansvar for den nationale romastrategi

(Ibid.: 9).

Ovenstående anser jeg som værende nogle overordnede retningslinjer, der skal sikre en vis form for ensartethed og dermed bidrage til at fremme den europæiske integrationsproces.

Afslutningsvis anmodes medlemsstaterne under punkt 4 om at fremlægge deres nationale strategi for Kommissionen ved udgangen af 2011, som vil blive vurderet af denne i foråret 2012 (Ibid.: 9).

Under **Punkt 5** fordres konkrete resultater, som skal opnås ved, at de nødvendige nationale midler tildeles. I forlængelse heraf, gøres der opmærksom på, at der er afsat en række EU-midler til fremme af romaernes integration, som dog ikke alene er nok til at afhjælpe romaproblemerne. Men til trods for eksistensen af disponible EU-midler på området, fastslås det, at medlemsstaterne i for et for begrænset omfang benytter sig af disse (Ibid.: 9). Dette kan muligvis skyldes, at EU ikke har været god nok til at oplyse medlemsstaterne om disse midler, eller at der i medlemsstaterne ikke hersker nogen reel interesse i at forbedre romaerne forhold. Resten af punkt 5 indeholder en række anbefalinger om og opfordringer til, hvordan medlemsstaterne bedre kan udnytte EU's midler inden for løbende programperiode (2007-2013) og frem mod 2020 for at opnå konkrete resultater på området, samt hvordan Kommissionen vil sikre dette (Ibid.: 9-11). Disse anbefalinger og opfordringer ligger dog uden for rammen af denne undersøgelse.

Under **Punkt 6** forholder man sig til romaernes situation samt fremme af deres integration i udvidelseslandene (Vestbalkan og Tyrkiet) og understreger, at Kommissionen i forbindelse hermed er parat til at hjælpe disse lande både på nationalt såvel som på regionalt niveau og fremlægger i forlængelse heraf tre centrale områder, hvorpå man vil yde hjælp. Denne hjælp omfatter finansiel

støtte til romaprojekter, inddragelse af civilsamfundet, overvågning af udviklingen samt fremlæggelse af fremskridt i statusrapporterne om udvidelsen (Ibid.: 12). At EU's strategi også beskæftiger sig med romaernes forhold i udvidelseslandene kan ses som led i at styrke EU's rolle udadtil, samt at få udvidelseslandene til at leve op til *acquis communautaire*. Derudover anser jeg det, på baggrund af EU's tidligere erfaringer, som et taktisk forebyggelsestiltag med det formål at forhindre, at romaproblematikken inden for EU's grænser bliver intensiveret ved optagelsen af nye medlemslande, da koncentrationen af romaer også er relativ høj i nogle af disse lande.

Punkt 7 tager fat på civilsamfundet, idet strategien lægger vægt på, at civilsamfundet, herunder repræsentanter fra romasamfundene, bør spille en aktiv og central rolle i integrationsprocessen, og at civilsamfundets rolle derfor bør styrkes. Dette skal ske gennem den europæiske platform for romaernes integration, hvorfor Kommissionen under dette punkt erklærer sig parat til at spille en større rolle med henblik på at styrke dette forum, der udgør et instrument til erfaringsudveksling på området for romaintegration ved, som tidligere nævnt, at samle repræsentanter fra forskellige niveauer og organisationer (Ibid.: 13).

Under **punkt 8** beskæftiger man sig med, hvordan fremskridtene kan måles, og der lægges i den forbindelse stor vægt på indhentning af pålidelige data, da dataindsamling om romaerne indtil nu har været forbundet med mangler og unøjagtighed. Det skal der ifølge strategien nu laves om på ved at oprette et effektivt overvågningssystem med klare sammenligningsgrundlag, der bl.a. skal sikre måling af målbare resultater. Kommissionen pålægger sig selv årligt at informere Europa-Parlamentet og Rådet om fremskridt i medlemsstaterne samt opfyldelse af mål i forhold til romaintegration, og EU's Agentur for Grundlæggende rettigheder tillægges en central rolle i overvågningsprocessen ved bl.a. at få tildelt ansvaret for at indsamle data om romaernes situation inden for de fire fokusområder, som er indeholdt i strategien. Desuden vil Kommissionen etablere et samarbejde mellem Eurostat og de nationale statistikkontorer. Formålet hermed er på længere sigt at få brugbare data gennem metoder med en territorial tilgang til dataindsamling med henblik på at kortlægge de mindst udviklede mikroområder med de mest marginaliserede grupper (Ibid.: 13-14). Kommissionen går samtidig ind og retfærdiggør overvågningstiltagene, som umiddelbart virker omfattende:

”Den tilbundsgående overvågning, som medlemsstaterne og interesserede parter foretager af gennemførelsen af de nationale strategier for romaernes integration, er en god metode til at øge gennemsigtigheden og pålideligheden og dermed sikre størst mulig virkning af romaernes integration” (Ibid.: 14).

Etableringen af et umiddelbart omfattende overvågningssystem kan ses som et værktøj til at få medlemsstaterne til at overholde deres forpligtelser. Resultaterne (gode som dårlige) vil jo blive fremlagt for både Europa-Parlamentet og Rådet, og derudover kommer Kommissionen på baggrund heraf med anbefalinger og forbedringstiltag til det videre forløb. Man kan forestille sig, at risikoen for at blive stillet i dårligt lys ved ikke at opfylde målene, kan være et incitament til medlemsstaterne til at gøre en reel indsats for at integrere romaerne.

Punkt 9, som er strategiens sidste punkt, konkluderer, at EU's romastrategi udgør en ramme for de nationale romastrategier med sigte på at samle og styrke indsatsen på alle niveauer (EU, nationalt og regionalt) for romaernes integration,

”(…), for at løse et af de mest alvorlige sociale problemer i Europa: den sociale udelukkelse af romaer” (Ibid.: 14).

Med dette understreger Kommissionen problemets omfang og seriøsitet, og at der er behov for samarbejde og handling niveauerne imellem for at komme problemerne til livs. I den forbindelse pointeres det dog, at det kræver en reel vilje fra medlemsstaternes og de nationale, regionale og lokale myndigheders side samt inddragelse af romaernes civilsamfund for at opfylde de ambitiøse mål (Ibid.). Hvor ambitiøse disse mål reelt er, kan diskuteres, men der er til gengæld ingen tvivl om, at lanceringen af en romastrategi på EU-plan er en banebrydende begivenhed. Om der eksisterer en reel vilje fra de ovennævnte aktørers side, vil tiden vise.

Ud fra ovenstående kan konkluderes, at der under de forskellige punkter i EU's romastrategi præsenteres fremgangsmåder og midler til fremme af integration af romaerne inden for rammerne af Den Åbne Koordinationsmetode. Et gennemgående karakteristisk træk ved strategien er, at den, udover at fremsætte forholdsvis løse og overordnede anbefalinger, bærer præg af forsigtige og tilbageholdende formuleringer, hvor nøgleordet synes at være *bør*. Dette understreger, at der med romastrategien er tale om et ikke-juridisk bindende instrument, og hvilken betydning det kan have for europæisk integration behandles i følgende afsnit.

4.2.1 Den Åbne Koordinationsmetode og Europæisk integration

Den Åbne Koordinationsmetode, har, som tidligere nævnt, efterhånden vundet udbredelse på en række forskellige områder, inden for hvilke EU ikke besidder enekompetence. Men i hvilken retning præger metoden den europæiske integration? Bevirker metoden øget europæisk integration, bremser den, eller forhindrer den ligefrem europæisk integration? For at kunne besvare disse spørgsmål er det nødvendigt til dels at anskue metodens elementer ud fra et teoretisk perspektiv,

hvilket der i dette tilfælde gøres med udgangspunkt i EU's romastrategi, der, som det løbende er blevet fremhævet, falder inden for Den Åbne Koordinationsmetodes rammer.

"Formålet med denne EU-ramme er at gøre en mærkbar forskel i romaernes liv. Den er EU's reaktion på den aktuelle aktion og erstatter ikke medlemsstaternes primære ansvar på området" (Europa-Kommissionen, 2011: 3).

Denne særlige vægt på medlemsstaterne tillægger Den Åbne Koordinationsmetode et klart intergovernmentalistisk træk, der, som bekendt, ser staterne som de vigtigste aktører i integrationsprocessen. Det faktum, at samarbejdsmetoden er et blødt styringsinstrument, og at der dermed ikke er nogen sanktioner forbundet med den, kan naturligvis have indvirkning på medlemsstaternes engagement i udviklingen af nationale handlingsplaner. I forhold til romaerne afhænger den nationale indsats således ikke kun af EU's engagement på området, men i overvejende grad af medlemsstaternes engagement og indsats. Det fremhæves også flere gange i EU's romastrategi, at en indfrielse af strategiens mål kræver en reel vilje fra medlemsstaternes side, og som følge heraf er det ikke EU's interesse, der er i højsædet, men derimod medlemsstaternes. Dvs. at medlemsstaterne i realiteten selv bestemmer, hvor meget, hvordan, og om de overhovedet vil sætte ind på at forbedre romaernes situation. Dermed er staternes egne interesser og indenrigspolitiske situation afgørende for, om romaernes situation reelt forbedres, hvilket udgør centrale aspekter inden for intergovernmentalismen. Fremkomsten af højreradikale partier, der i stigende grad vinder fodfæste rundt om i Europa, kan nævnes som et aktuelt og reelt eksempel herpå. Den europæiske finanskriser er et andet foreliggende eksempel, der illustrerer, at staternes egne interesser og indenrigspolitiske situation spiller ind på gennemførelsen af EU's socialpolitiske tiltag. Den europæiske gældskrise, kan spænde ben for opfyldelsen af romastrategiens mål, i og med, at medlemslande måske ikke er villige eller i stand til at afsætte de nødvendige økonomiske ressourcer, der skal til for at sikre en succesfuld integration af romaerne, ligesom finanskrisen også kan have indvirket på fastsættelsen af strategiens forholdsvis uambitiøst fastsatte mål. Der er dog nogle mekanismer forbundet med Den Åbne Koordinationsmetode, der kan tilskynde landene til at yde en indsats og til at efterleve de krav, som de selv har sat sig i deres nationale strategi, der som minimum bør opfylde de i EU's romastrategi fastsatte mål. Fx kan Kommissionen gå ind og fremhæve dukselandene og udøve "name shaming" over for de lande, hvis indsats ikke måtte være tilfredsstillende. Hvor effektiv denne fremgangsmåde i realiteten er, synes svært at vurdere, ligesom man kan forestille sig, at det afhænger af det givne politikområde og emne.

Hvis man ser på Den Åbne Koordinationsmetode med neofunktionalistiske briller, så vil man fremhæve Kommissionens rolle som drivmotor, organisator og mægler i denne proces, hvilket udgør et eksempel på kultiveret spillover. I forlængelse heraf, peger Carsten Strøby Jensen i sin uddybning af neofunktionalismen på, at supranationale institutioner sandsynligvis har deres egne politiske dagsordener, som med tiden vil tendere til at vinde over de af medlemsstaterne fremsatte interesser (Jensen, 2010: 75). Dette må sige at være tilfældet med EU's romastrategi, som netop er et resultat af Kommissionens og Europaparlamentets arbejde på et område, hvor indsatsen fra medlemsstaternes side alene ikke har vist sig at være tilstrækkelig, hvilket er en af årsagerne til, at EU har valgt at spille en mere aktiv rolle i bestræbelserne på at forbedre romaernes forhold. Især Europa-Parlamentet har, som tidligere belyst, spillet en særlig og central rolle frem mod udviklingen af en romastrategi. Ud fra dette neofunktionalistiske synspunkt anses Europa-Parlamentet som en neofunktionalistisk og integrationsfremmende aktør. Derudover er det ligeledes et neofunktionalistisk træk og et eksempel på kultiveret spillover, at Kommissionen har stået for udformningen af EU's romastrategi i et forsøg på at skabe politisk sammenhæng på EU-plan, samt at Kommissionen er den politiske drivkraft bag realiseringen af EU's romapolitik, som kan medføre yderligere europæisk integration. Til gengæld afspejler erkendelsen af, at det er medlemsstaterne, der har det centrale ansvar, og at den politiske vilje ligger hos medlemsstaterne, at EU's kompetencer på området er begrænset, og samtidig udgør dette et intergovernmentalistisk træk. Strategiens succes og resultatet af den europæiske integrationsproces afhænger dog i høj grad af, hvor stærkt Kommissionen sætter ind, herunder Kommissionens evne til at udøve sin mæglerfunktion, og af om Kommissionen har tænkt sig at bruge de mekanismer, som Den Åbne Koordinationsmetode stiller til rådighed.

Hvis vi ser på roma-strategien som et velfærdspolitisk integrationstiltag, så ses der, som jeg tidligere kort var inde på, også en mulighed for spillover mellem strategiens fire fokusområder, der kan karakteriseres som funktionelt spillover. Således skal adgang til uddannelse føre til bedre beskæftigelsesmuligheder. En fast indkomst kan være med til at give adgang til bolig, da den sikrer, at man kan betale husleje, og det at være i uddannelse og i job kan være med til at forbedre romaernes generelle sundhedstilstand, idet det forventes, at de herigennem vil opnå bedre oplysnings- og behandlingsmuligheder. Men der kræves selvfølgelig politisk vilje, hvilket afspejler erkendelsen af, at spillover-processen ikke forløber pr. automatik, men netop er forbundet med et viljeaspekt.

Ud fra et neofunktionalistisk synspunkt, afspejler den overordnede udvikling på det socialpolitiske område i EU-regi, at økonomisk integration i et vist omfang har medført politisk integration, hvilket ligeledes kan ses som et resultat af funktionelt spillover.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at Den Åbne Koordinationsmetode både indeholder neofunktionalistiske såvel som intergovernmentalistiske elementer. Metodens effekt og graden af integration afhænger dog reelt af medlemsstaterne som følge af, at samarbejdsmetoden ikke er juridisk bindende og dermed ikke forbundet med sanktionsmuligheder, hvilket giver den et overvejende intergovernmentalistisk træk. Om selve EU's romastrategi kan det fastslås, at den indeholder nogle overordnede mål og nogle forholdsvis løse anbefalinger, men til trods for dette, sætter den dog nogle rammer og mål for politikudviklingen både EU-niveau såvel som på nationalt niveau, ligesom den forsøger at fremme og forbedre samarbejdet de forskellige niveauer imellem. Hvorvidt Den Åbne Koordinationsmetode er den mest effektive måde at løse romaproblematikken på, er på nuværende tidspunkt svært at vurdere, men i forhold til at forbedre romaernes forhold, er det fra EU's side et konkret skridt på vejen. Som bekendt er EU's kompetence på det socialpolitiske område temmelig begrænset, og set i det lys er EU's romastrategi udtryk for, at EU forsøger at yde indflydelse gennem det instrument, som nu engang er til rådighed på et område, hvor medlemsstaterne har været tilbageholdende med selv at handle. Hvis ikke EU havde Den Åbne Koordinationsmetode til rådighed, som samarbejdsinstrument, vurderes EU's muligheder for indsats som endnu mere begrænsede, og man havde formentlig slet ikke set en målrettet udvikling på området, hvilket romastrategien må siges at være udtryk for. Hvis romastrategien ikke ender med en succes, skyldes dette ikke nødvendigvis en defekt ved metoden, men i stedet kan det være udtryk for, at medlemsstaterne hverken har interesse i emnet eller en reel vilje til at gøre en indsats, hvorfor det integrationsmæssige potentiale ved strategien vil være forsvundet – i så fald må konklusionen være, at romaernes socioøkonomiske situation ikke lader sig forbedre gennem Den Åbne Koordinationsmetode. Man skal selvfølgelig også have in mente, at integration af romabefolkningen er en tosidet proces, og at denne integration også afhænger af romabefolkningen. Hvilken indsats metoden indtil nu har fået Danmark til at yde, belyses i det følgende.

4.3 Nationale handlingsplaner – Danmark som casestudie

Inden der ses nærmere på Danmarks nationale handlingsplan for integration af romaer, synes det nødvendigt indledningsvis at bidrage med en fremstilling af romaproblematikken i dansk optik, hvilket der gøres i det følgende.

Generelt vidner historien om, at man i Danmark gennem tiden har mestret at fordrive romaerne og samtidig været god til at holde dem ude af landet, hvilket bl.a. skyldes en særdeles restriktiv fremmedlov, der gjaldt helt frem til 1953. Derfor var det først i 1960'erne og i 1970'erne som følge af arbejdskraftindvandringen, at Danmark oplevede en stigning i antallet af mennesker med romabaggrund, og at tallet oversteg nogle få hundrede (Fenger-Grøndahl & Fenger-Grøndahl, 2008: 330 ff.).

Da man i Danmark ikke registrerer folk på baggrund af etnicitet (og heller ikke påtænker at gøre det, jf. Danmarks nationale romastrategi), foreligger der ingen opgørelser over antallet af romaer i Danmark, men Europarådet anslår, at tallet ligger på mellem 1000 og 10.000 og fremligger et estimeret gennemsnit, der ligger på 5.500⁵².

4.3.1 Helsingør

I Danmark findes der en større koncentration af romaer i Helsingør-området som følge af den arbejdskraftindvandring, der fandt sted i 1960'erne og 1970'erne, og Helsingør Kommune har i den forbindelse været genstand for kritik pga. nogle opsigtsvækkende og alternative integrationstiltag, som man har gennemført i en længere årrække over for denne befolkningsgruppe. Først og fremmest gjorde man sig fra begyndelsen ikke de store anstrengelser for at integrere romaerne, da man ikke forventede, at de ville blive her i en længere årrække – en indstilling, der ikke ændredes til trods for kendskabet til romaernes sociale problemer. I starten af 1980'erne etablerede Helsingør Kommune en såkaldt *Zigøjnerklasse* for romabørn, som man mente havde indlæringsvanskeligheder, problemer med at møde op samt udviste problematisk adfærd og derfor var uegnet til at gå i en almindelig klasse. Den oprindelige tanke var, at børnene skulle gå der i tre måneder for at tilegne sig skolerutiner og lære at begå sig socialt, hvorefter de skulle tilbage i de almindelige klasser. Sådan kom det dog ikke til at gå. I stedet blev ordningen permanent og i midten af 1990'erne sågar udvidet med to yderligere klasser, hvori man oven i købet samlede romabørn fra helt forskellige alderstrin (Fenger-Grøndahl & Fenger-Grøndahl, 2008: 332).

Ifølge Helsingør Kommune var formålet og intentionen med romaklasserne at give børnene særlig hjælp og opmærksomhed, mens kritikerne var af den opfattelse, at tiltagets formål var at gemme de anderledes romabørn væk for de etniske danske børn og deres forældre for at ”forskåne” dem (Fastrup, 2010).

⁵²Jf. bilag 1: Europarådets oversigt over antallet af romaer i det europæiske rum.

Helsingør Kommune besluttede at udbrede denne politiktilgang til romaerne, som kritikerne vil betegne som tvangsbaseret og ekskluderende, ved i 2001 at åbne et særligt socialkontor for romaer, der skulle tage sig af alle såkaldte *romasager*. Konkret betød det, at alle kontanthjælpsmodtagere, som man skønnede var romaer, blev henvist til det særlige romakontor. Hvordan dette skøn blev foretaget står uklart, men det indikeres, at denne form for etnisk registrering foregik ud fra personernes efternavn (Fenger-Grøndahl & Fenger-Grøndahl, 2008: 333).

Uanset det reelle formål med ovenstående tiltag, har de begge været genstand for kritik, og det skolemæssige ”segregationstiltag” i Helsingør nævnes både i en rapport i forbindelse med et længerevarende OSCE-møde om den menneskelige dimension i 2003 såvel som i en senere resolution fra Europarådet, hvori der udvises bekymring over den danske udvikling på området (Europarådet, 2005; Tscherne-Lempiäinen, 2003: 31). I forbindelse hermed sættes Danmark i bås med flere central- og østeuropæiske lande, hvor segregation af romabørn i uddannelsessystemet er et udbredt fænomen.

De utraditionelle integrationsformer, som Helsingør kommune praktiserede, er sidenhen blevet skrinlagt, bl.a. efter Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling (siden 2009 Ligebehandlingsnævnet) vurderede tiltagene i strid med forbuddet mod direkte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse⁵³, jf. *Lov om etnisk ligebehandling* § 3, stk. 1 samt § 2, stk. 1⁵⁴ (Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling, 2005; Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling, 2007).

Sagerne i Helsingør giver anledning til at sætte spørgsmålstejn ved, hvornår et givent tiltag er udtryk for positiv særbehandling, som det ifølge loven er tilladt at praktisere, og hvornår der er tale om diskrimination/eksklusion, da det umiddelbart kan virke som en gråzone. Ifølge klagekomitéens afgørelse er der tale om positiv særbehandling, når et givent tiltag opstiller et frivilligt tilbud til den pågældende person eller gruppe og dermed ikke udgør en tvangsmæssig foranstaltning, hvilket man således ikke har vurderet var tilfældet i Helsingør-sagerne (Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling, 2007)

⁵³ Loven omfatter bestemmelser i henhold til Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

⁵⁴ Jf. bilag 4: *Lov om etnisk ligebehandling*.

4.3.2 Romaudvisninger

Udover problematikken med de fastboende romaer i Helsingør har Danmark været genstand for opmærksomhed i forbindelse med den bølge af masseudvisninger af romaer, der fandt sted i flere europæiske lande i løbet af 2010 herunder også i Danmark. Forud for Danmarks romaudvisninger, havde især Frankrig været udsat for skarp kritik og fordømmelse fra flere sider som følge af deres mange og tilsyneladende systematiske romaudvisninger, hvilket igen var med til at sætte romaernes situation på den politiske dagsorden i EU samt at sende temaet til debat i flere af EU's medlemslande.

I Danmarks tilfælde udviste man i juli 2010 23 romaer, som var anholdt for husfredskrænkelser og ulovlig camping og begrundede udvisningerne med hensynet til opretholdelsen af den offentlige orden og sundhed. Efterfølgende er en række af sagerne dog blevet omstødt som følge af, at man alligevel ikke har fundet tilstrækkeligt grundlag for udvisningerne (Udlændingesservice, 2010; Udlændingesservice, 2011).

Sagerne om de mange romaudvisninger og de tynde udvisningsgrundlag vidner om, at romaerne er et uønsket folk, som krænkes i deres rettigheder og i omfattende grad er ofre for diskrimination. Et af debattemnerne, der opstod, som følge af de mange romaudvisninger i flere EU-lande var, om EU-lovgivningen og EU's principper i forbindelse hermed, var blevet krænket, og et særligt omdiskuteret emne i tilknytning hertil var retten til fri bevægelighed (Brüel, 2010; Nielsen & Crone, 2010; Omar, 2010).

Romaudvisningerne fik Europa-Parlamentet op på barrikaderne og førte til vedtagelsen af en resolution om romaernes situation, hvori medlemslandene bl.a. opfordres til, at overholde EU's lovgivning og grundlæggende EU-principper, som europaparlamentarikerne mener, er blevet brudt. Derudover udvises der bekymring for den

”(...)opflammende og åbent diskriminerende retorik, der har været kendetegnede for den politiske debat under hjemsendelserne af romaer, og som skaber grobund for racistiske udtalelser og aktioner fra ekstreme højreorienterede gruppers side; (Europa-Parlamentet, red.) minder derfor de politiske beslutningstagere om deres ansvar og tager afstand fra enhver form for udsagn, der kæder minoriteter og indvandring sammen med kriminalitet og skaber diskriminerende stereotyper; (...)”
(Europa-Parlamentet, 2010a).

Derudover kritiseres Kommissionen for ikke at have handlet i tilstrækkeligt omfang og for ikke at have reageret på Europa-parlamentets opfordring til at udarbejde en romastrategi (Ibid.).

Sidstnævnte kritik formodes at have tilskyndet Kommissionen til handling på området i form af skarpe udtalelser (Europa-Kommissionen, 2010c; Nielsen & Crone, 2010). Desuden må kritikken formodes at have foranlediget Kommissionen til at igangsætte arbejdet med udviklingen af en romastrategi og andre tiltag, som tidligere belyst i nærværende kandidatafhandling.

At Kommissionen til trods for sine fordømmelser og skarpe kritik af romaudvisningerne efterfølgende ikke har valgt at lægge sag an mod de pågældende medlemslande, efterlader et indtryk af en svag Kommission, der ikke tør sætte handling bag sine ord, hvilket kan ses som en konsekvens af emnets ømtålelige karakter. Ud fra et integrationsmæssigt perspektiv, anses det således ud fra ovenstående som tvivlsomt, at romastrategien vil bidrage til øget europæisk integration.

4.3.3 Danmarks nationale handlingsplan for integration af romaer

Som belyst ovenfor eksisterer der i et vist omfang romaproblemer i Danmark, og Danmark har da også fremlagt en national romastrategi over for Kommissionen, der indeholder en kort indledning efterfulgt af 6 punkter.

I den danske strategi pointeres det indledningsvis, at der fra EU's side er blevet lagt vægt på, at medlemsstaternes nationale handlingsplaner skal stå i rimeligt forhold til størrelsen af deres respektive romabefolkninger og deres situation (Social- og Integrationsministeriet, 2011c: 1).

Da der i mange lande, herunder også i Danmark, ikke eksisterer en reel opgørelse over romaerne, er det vanskeligt at udvikle målrettede politikker og tiltag. Det betyder også, at medlemslandene kan nedtone problematikken, da tal baseret på skøn er nemme at manipulere med⁵⁵.

Under **punkt 1** slås indledningsvis de principper fast, som Danmarks romastrategi bygger på, hvilke omfatter respekten for en række værdier og rettigheder herunder demokrati, lighed, menneske- og minoritetsrettigheder. Derudover fastlås det, at det danske velfærdssystem er bygget på universelle principper, der sikrer lige adgang til de fire fokusområder (uddannelse, beskæftigelse, bolig og sundhed), som er indeholdt i EU's romastrategi, hvilket indikerer, at Danmark ikke har tænkt sig at udvikle særlige tiltag over for romaerne og dermed lægger op til en romapolitisk mainstream-tilgang. Herefter er punktet inddelt i to dele, hvoraf den første redegør for romabefolkningen i Danmark, mens den anden del beskriver deres sociale situation i landet (Ibid.: 1-4).

⁵⁵ Dette gør sig naturligvis også gældende i forhold til andre organisationer, og er ikke kun møntet på medlemslandene. Alt efter, hvor ens sympati ligger, kan skønsmæssige tal manipuleres herefter.

Det interessante i det første afsnit er, at den danske regering anerkender, at det muligvis ville gøre det nemmere at forbedre bestemte etniske gruppers situation gennem målrettede tiltag med tilhørende evalueringer, hvis der eksisterede mere præcis data om disse grupper og i dette tilfælde om romaerne. Til trods for dette fastholder Danmark, at etnisk data ikke bør registreres centralt, hvilket begrundes med romaernes begrænsede tilstedeværelse i Danmark, hvilket dog ikke udelukker sådanne aktiviteter på lokalt plan (Ibid.: 2).

I det andet afsnit fremhæves episoderne i Helsingør, og at Helsingør Kommune er gået væk fra det, der betegnes som eksklusiv målretning (Ibid.: 4).

Under **punkt 2** fremhæves det eksplicit, at den danske integrationspolitik er baseret på ideen om lige rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder til alle, som opholder sig lovligt i landet uden nogen form for diskrimination på de fire fokusområder. I tilknytning hertil påpeges det, at ansvaret for den nærmere udformning m.v. ligger hos kommunerne. I den forbindelse henviser man til erfaringerne i Helsingør, hvor det har vist at være vanskeligt at målrette eksplicit frem for eksklusivt, hvorfor den danske regering vil sætte som mål at informere kommunerne om de 10 fælles grundlæggende principper for romaernes integration samt at bidrage til erfaringsudveksling på området EU-landene imellem (Ibid.: 4-5).

Punkt 3 beskæftiger sig med selve handlingsplanen og er bygget op omkring følgende tre punkter:

- *"Fully realising the integration tools available for the benefit of Roma inclusion"*
- *"Continuing and strengthening the efforts towards combating poverty and social exclusion in general"*
- *"Disseminating knowledge on best practices and agreed principles for Roma inclusion to the municipal level"*

(Ibid.: 5).

Under handlingsplanens første ovennævnte punkt påpeges det, at Danmark har en ekstensiv integrationspolitik, hvilket underbygger den fra Danmarks side anlagte mainstream-tilgang, der tager sigte på det enkelte individ. Derefter redegøres der for en række generelle integrationstiltag, og i forlængelse heraf fastslås det, at denne generelle integrationstilgang også omfatter romaerne (Ibid.: 5-6).

Handlingsplanens andet punkt fastslår, at Danmarks skattefinansierede velfærdssystem er det primære instrument til at bekæmpe social eksklusion, og at alle, uanset social og etnisk baggrund, der er lovligt bosiddende i Danmark, har ret til at benytte sig af eksisterende sociale ydelser og

tilbud. Hvilke generelle socialpolitikker, der bidrager til romaernes inklusion, belyses nærmere under strategiens 4. punkt (Ibid.: 5-7).

Det sidste af de tre ovenstående punkter i handlingsplanen belyses ikke nærmere, hvilket giver anledning til undren, da det synes relevant at have en plan eller en strategi for, hvordan man har tænkt sig at udbrede den omtalte viden til det kommunale niveau.

Under **punkt 4** pointeres det, at der ikke hersker differentiering i forhold til etnisk baggrund i de danske socialpolitiske tiltag⁵⁶, hvorefter der følger en nærmere gennemgang af generelle tiltag, der også omfatter romaerne, inden for de fire fokusområder.

På uddannelsesområdet nævnes, at der i det danske skolesystem generelt tages hensyn til de tosprogede elever i og med, at der ofte kræves en særlig indsats over for disse, hvilket man er opmærksom på. Derfor har regeringen lanceret en række nye, men i strategien ikke nærmere uddybet, initiativer, der skal styrke indsatsen over for denne gruppe. Dernæst henvises til folkeskolens formålsparagraf, hvorefter skolesagen i Helsingør nævnes. Her oplyses det, at de særlige romaklasser er nedlagt, at man nu arbejder med individuelle indsatsplaner, og at romaelever tilbydes ekstra timer, hvis det vurderes relevant, som det dog reelt kun er et fåtal der benytter sig af. Til sidst nævnes "*introduction classes*", hvilket skaber lidt forvirring, da det er svært at gennemskue, om der henvises til tilbuddet om ekstra timer eller til introduktionsklasser? I forbindelse hermed fastslås det imidlertid, at disse har bidraget til mindre fravær samt forbedret deres uddannelsesniveau og samarbejdet mellem skole og forældre (Ibid.: 7-8).

På beskæftigelsesområdet nævnes formålet med den danske beskæftigelsesstrategi samt overordnede tiltag fra jobcentre. Endvidere gør man opmærksom på, at den danske regering har iværksat en række initiativer med henblik på at hjælpe udsatte grupper, herunder etniske minoriteter, ind på arbejdsmarkedet. (Ibid.: 8-9).

På sundhedsområdet redegøres der for adgangen til det danske sundhedssystem, som til dels afhænger af, på hvilket basis individet opholder sig i Danmark⁵⁷, men grundlæggende pointeres det, at adgangen til det danske sundhedsvæsen ikke bestemmes ud fra etnicitet, men ud fra en lægelig vurdering af patientens behov for behandling. På sundhedsområdet vurderes det derfor, at det eksisterende sundhedssystem lever op til kravene i EU's strategi i forbindelse med romaernes adgang hertil (Ibid.: 10).

⁵⁶ Bemærkelsesværdigt er det dog i denne forbindelse, at der er udviklet og eksisterer en række særlige tiltag over for udsatte grønlandere: <http://www.sm.dk/Temaer/socialt-omraade/Udsatte-voksne/Udsatte-groenlaendere/Sider/Om-udsatte-groenlaendere.aspx>

⁵⁷ Der skelnes mellem personer, der har bopæl i Danmark og EU-borgere og tredjelandsborgere uden bopæl i landet.

Her forholder man sig udelukkende til lovgivningen og afholder sig dermed fra at tage stilling til situationen i praksis i forhold til, hvorvidt romaerne diskrimineres i det danske sundhedssystem. På boligområdet er tilgangen den samme som ovenstående, dvs. at det fastslås, at alle uanset indkomst og særlige behov har adgang til en ordentlig bolig i den almene boligsektor, hvorefter der generelt redegøres for denne. Det bemærkes, at loven desuden indeholder en bestemmelse vedrørende hjemløse og specialboliger til særlig socialt udsatte borgere. Disse samt tilbuddene i den almene boligsektor, kan benyttes af alle personer, der er lovligt bosat i landet (Ibid.: 11).

Efterfølgende gøres der rede for en række generelle socialpolitiske tiltag, som igen er tilgængelige for alle, der er lovligt bosiddende i Danmark. Som følge af disse tiltags generelle karakter, anser jeg det ikke for relevant at belyse dem nærmere her. Dog fortjener punktet om etableringen af nødherberg for hjemløse i vinterhalvåret at blive fremhævet, da det gælder for alle uafhængigt af, på hvilken baggrund man opholder sig i landet. Derudover eksisterer der nogle generelle tiltag for bekæmpelse af menneskehandel, som romaerne også er omfattet af. Der findes dog ingen danske opgørelser af, hvor mange romaer, der evt. måtte være ofre for menneskehandel i Danmark, da man, som tidligere nævnt, ikke opgør folk på baggrund af deres etnicitet. Afslutningsvis fastslås det, at indrejseforbud og udvisning ikke er forbundet med etnisk baggrund, men afhænger af det enkelte individs personlige optræden, og at Danmark endvidere overholder sine internationale forpligtelser i forbindelse med udvisningssager (Ibid.: 11-13).

Under **punkt 5** nævnes, at de relevante aktører og partnere konsulteres, og at deres bemærkninger og kommentarer til Danmarks handlingsplan overvejes på behørig vis i Anneks 1 (Ibid.: 14).

Punkt 6 beskæftiger sig med implementeringen af strategi-/politiktiltag samt overvågningen heraf. Herunder fastlægges, at man ikke har tænkt sig at indføre særlige overvågningstiltag, da man har valgt at fremme romaernes integration gennem eksisterende politiktiltag, der henvender sig til den brede befolkning. Desuden tilpasses integrationspolitikken løbende med henblik på at imødekomme de aktuelle samfundsmæssige behov (Ibid.: 14).

4.3.4 Vurdering af den danske handlingsplan for integration af romaer

For at starte med sidstnævnte punkt i ovenstående, så kan det konstateres, at Punkt 6 afviger fra Kommissionens anbefalinger om effektive overvågningsmetoder med henblik på at vurdere medlemsstaternes integrationstiltag⁵⁸. Ud fra den danske mainstream-tilgang og manglende data, virker det oplagt, da jeg umiddelbart heller ikke kan se, hvordan det skulle kunne lade sig gøre. Men i forhold til en evt. udvikling af målrettede tiltag over for romaerne på kommunalt niveau, finder jeg det problematisk, at man ikke har til hensigt at indføre overvågningstiltag, da det vanskeliggør evaluering og justeringsmuligheder af indsatsen over for romaerne.

I EU's anbefalinger til udviklingen af de nationale strategier for romaernes integration⁵⁹ opfordres medlemslandene ligeledes til at have en målrettet tilgang, hvilket ikke må siges at være tilfældet for den danske strategi, idet den betegnes som dynamisk, ligesom den, som ovenfor nævnt, er baseret på en mainstream-tilgang og dermed kortlægger den generelle integrations- og socialpolitik i Danmark (Social- og Integrationsministeriet, 2011b; Social- og Integrationsministeriet, 2011c). Et gennemgående træk ved den danske handlingsplan er desuden, at den ikke tager stilling til de romaer, der måtte opholde sig ulovligt i landet, hvilket kan tolkes som udtryk for, at man lukker øjnene for den del af problematikken, eller at den slet ikke eksisterer i Danmark. Sidstnævnte synes dog tvivlsomt, dels på grund af, at mange romaer er statsløse eller uden besiddelse af legitimationspapirer, hvilket dog ikke udelukker, at disse romaer alligevel skulle have fundet vej til Danmark. Desuden kan være vanskeligt at kontrollere udenlandske borgeres opholdsgrundlag, når de først er kommet ind i landet på grund af ressourceknaphed og mangel på effektive overvågningsmekanismer.

Som det fremgår under handlingsplanens punkt 5 og af Anneks 1 og 2⁶⁰, har den danske romastrategi været sendt til høring i diverse udvalg, hvoraf 4 danske organisationer og et specialudvalg har afgivet bemærkninger (Social- og Integrationsministeriet, 2011b; Social- og Integrationsministeriet, 2011c: 14; Social- og Integrationsministeriet, 2011a). Taget i betragtning, hvor mange aktører, der har haft mulighed for at ytre sig om den danske strategi, er det et bemærkelsesværdigt lavt antal, der har afgivet bemærkninger, hvilket igen kan tolkes som en generel lav interesse for romaspørgsmålet i Danmark. Det kan dog også skyldes, at høringsfristen har været kort, hvilket påpeges i høringsnotatet fra Social- og Integrationsministeriet (Social- og Integrationsministeriet, 2011b: 1).

⁵⁸ Jf. punkt 4 i EU's romastrategi.

⁵⁹ Jf. punkt 4 i EU's romastrategi.

⁶⁰ Jf. bilag 6a og 6 b, som omfatter de to annekser til den danske handlingsplan.

Både Institut for Menneskerettigheder og Dokumentations- og rådgivningscentret (DRC) bemærker, at det danske strategiudkast indeholder en beskrivelse af den generelle integrationsindsats i Danmark og dermed ikke forholder sig til specifikke romaproblemstillinger. Strategiudkastet anses snarere som en form for statusopgørelse end en målrettet handlingsplan, og begge aktører påpeger ligeledes, at der er behov for en nærmere undersøgelse af romaernes situation i forhold til forskelsbehandling og racediskrimination. Endvidere påpeges en mangelfuld inddragelse af tidligere rapporter og retningslinjer, som Kommissionen ellers har opfordret medlemslandene til at tage i brug (Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination, 2011; Institut for Menneskerettigheder, 2011; Social- og Integrationsministeriet, 2011b: 2).

Ud fra ovenstående vurderes den danske strategi som mangelfuld i forhold til at opfylde EU's anbefaling om fastsættelsen af realistiske nationale mål for romaernes integration⁶¹ på de fire fokusområder.

Institut for Menneskerettigheder henviser desuden til, at der findes to grupper af romaer i Danmark (fastboende og ikke fastboende), hvilket der i udviklingen af en målrettet strategi, bør tages højde for, da disse to grupper ikke nødvendigvis oplever de samme problemer som følge af deres forskellige situationer (Institut for Menneskerettigheder, 2011). I forlængelse heraf vurderes EU's opfordring til at udpege dårligt stillede mikroregioner eller segregerede kvarterer⁶² som delvist opfyldt i den danske strategi, idet problematikkerne i Helsingør er fremhævet heri.

Flere aktører er desuden af den opfattelse, at antallet af romaer i Danmark er større end oplyst i strategien, og i den forbindelse påpeges det som misvisende at anvende tal fra Dansk Flygtningehjælp, da dette tal alene må formodes at være baseret på antallet af asylansøgere/flygtninge (Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination, 2011; Social- og Integrationsministeriet, 2011b: 1-2).

Som tidligere nævnt, og som påpeget i ovennævnte høringssvar, er det problematisk, at der ikke findes mere præcise opgørelser over romaerne, da det gør det vanskeligt at udvikle specifikke tiltag på området samt at afsætte de nødvendige ressourcer hertil. I forhold til ressourcefordeling, synes tildelingen af tilstrækkelige midler fra det nationale budget⁶³ heller ikke at indgå i det danske strategiudkast.

⁶¹ Jf. punkt 4 i EU's romastrategi.

⁶² Jf. punkt 4 i EU's romastrategi.

⁶³ Jf. punkt 4 i EU's romastrategi.

Et gentagende element i bemærkningerne til den danske strategi er anbefalingerne om, at den danske strategi bør oversættes til andre sprog såsom dansk, romani, rumænsk og bulgarsk (Social- og Integrationsministeriet, 2011b: 1-3).

I Social- og Integrationsministeriets kommentarer til de fremsatte bemærkninger fremgår det, at den danske strategi i dens endelige version vil blive oversat til dansk. Desuden henvises der til, at personer ikke registreres efter etnicitet i det danske CPR-register, men at der er mulighed for en registrering af etnisk data på kommunalt niveau. I forhold til efterlysningen af en mere målrettet strategi, henvises der til, at den konkrete indsats udføres på kommunalt niveau, hvorfor det må være kommunernes ansvar at udvikle målrettede tiltag inden for rammerne af EU's og Danmarks romastrategi. Desuden bemærkes det, at den danske strategi skal opfattes som en dynamisk tilgang, og at et løbende samarbejde mellem kommuner, organisationer, foreninger og andre EU-lande skal være medvirkende til at sikre inklusion af romaerne, hvilket er i overensstemmelse med Kommissionens anbefalinger⁶⁴ (Social- og Integrationsministeriet, 2011b: 2-3).

På Social- og Integrationsministeriets hjemmeside, er der dog stort set intet at finde om romaerne – end ikke Danmarks nationale handlingsplan for integration af romaerne, hvilket jeg finder tankevækkende, da ministeriet officielt er Danmarks nationale kontaktpunkt⁶⁵. Det eneste jeg er stødt på er følgende, som stammer fra Danmarks nationale sociale rapport 2012:

”In Denmark’s National Strategy for Roma Inclusion, the Government has encouraged the local authorities to ensure inclusion of people with Roma background. This should be done by fully implementing the integration tools available and by continuing and strengthening the efforts towards combating poverty and social exclusion in general and disseminating knowledge on best practices and agreed principles for Roma inclusion to the municipal level” (Social- og Integrationsministeriet, N/A: 6).

Derudover er det med til at understrege Danmarks engagement eller mangel på samme på romaområdet. I annek 1 til den danske handlingsplan fremgår det, som belyst ovenfor, at strategien vil blive oversat til dansk og gjort tilgængelig på socialstyrelsens hjemmeside (Social- og Integrationsministeriet, 2011b: 3). Så vidt jeg har researchet mig frem til, er dette endnu ikke gennemført. Som det fremgår af bilag 7 har jeg rettet henvendelse til Socialstyrelsen, som dog ikke har besvaret min henvendelse, hvorfor der kun kan fremsættes formodninger om årsagerne til,

⁶⁴ Jf. punkt 4 i EU's romastrategi

⁶⁵ At handlingsplanen endnu ikke er at finde på Social- og Integrationsministeriets hjemmeside, kan skyldes, at den endelige version stadig er under udarbejdelse.

hvorfor en dansk udgave af strategien endnu ikke er at finde på styrelsens hjemmeside. Det kunne fx tænkes, at strategien er under revidering, ligesom manglende ressourcer kunne tænkes at være en årsag hertil. Det kan også være udtryk for, at romaproblematikken er særdeles nedprioriteret i Danmark, hvilket ligeledes indikeres ud fra andre forhold, som jeg tidligere har belyst i nærværende kandidatafhandling. På baggrund heraf og af min analyse af den danske strategi, vurderes den overordnede danske indsats over for romaerne som uambitiøs, hvilket afspejler, at Danmark ingen særlig interesse har i at forbedre romaernes situation. Den danske strategi kan derfor karakteriseres som symbolpolitik, og herudfra kan det konstateres, at der hersker en betydelig kløft mellem det politiske niveau og den operationelle virkelighed på alle niveauer. Ud fra denne observation, vurderes mærkbare forbedringer på romaområdet foreløbigt at udeblive.

Del V: Afslutning

5.1 Konklusion

På baggrund af de undersøgelser, der er foretaget i nærværende kandidatafhandling, kan det konkluderes, at EU i en længere årrække har arbejdet på at forstærke og effektivisere den politiske indsats over for romaerne. Frem mod lanceringen af en EU-romastrategi i foråret 2011 har EU's indsats over for romaerne været koncentreret omkring forskellige handlingsprogrammer og gennem strukturfondene – en indsats, som på Europa-Parlamentets foranledning er blevet intensiveret efter de central- og østeuropæiske landes optagelse i henholdsvis 2004 og i 2007 og som følge af generelt udeblevne forbedringer på området. Europa-Parlamentet har derfor været en central drivkraft bag udviklingen af EU's romapolitik. Tilgangen er dog stadig mainstream-baseret, om end man har valgt at tillægge romaerne og deres situation særlig opmærksomhed. Man kan derfor udlede, at der overordnet er tale om en speciel tilgang, mens der konkret er tale om en mainstream-tilgang, idet der ikke er udviklet separate romapolitikker. I praksis betyder det, at romaernes særlige situation er genstand for speciel opmærksomhed inden for alle EU's politikker, der generelt sigter på at forbedre socialpolitiske forhold for alle europæere.

Selve EU's romastrategi indeholder en række punkter, hvorunder fremgangsmåde og midler til fremme af romaernes integration præsenteres. Et gennemgående og karakteristisk træk ved strategien er, at den, udover at fremsætte forholdsvis løse og overordnede anbefalinger, bærer præg af forsigtige og tilbageholdende formuleringer, hvor nøgleordet synes at være *bør*. Dette understreger, at der med romastrategien er tale om et ikke-juridisk bindende instrument, hvilket også er et resultat af, at strategien som følge af, at EU ikke besidder enekompetence på det socialpolitiske område, falder inden for rammerne af Den Åbne Koordinationsmetode.

Den Åbne Koordinationsmetode er forbundet med både intergovernmentalistiske såvel som neofunktionalistiske elementer, men vurderes som overvejende intergovernmentalistisk i sin natur, idet en forbedring af romaernes forhold overvejende afhænger af medlemsstaternes indsats på området – en indsats, som er stærkt influeret af nationale interesser, der i mange EU-lande, herunder Danmark, ikke er omfattet af at forbedre romaernes levevilkår. Derudover formodes den indenrigspolitiske situation, som i de fleste EU-lande gennemgående er præget af den økonomiske

krise, at spille ind på medlemsstaternes indsats, hvilket ligeledes er et intergovernmentalistisk træk. Dette har man dog prøvet at afhjælpe ved at lancere EU's romastrategi som en økonomisk plan, der fremhæver de økonomiske fordele ved at integrere romaerne. Dog finder jeg, at dette aspekt langt hen ad vejen overskygges af de negative holdninger og stereotype opfattelser, der er knyttet til romaerne, hvilket forklarer den tydeligvis manglende vilje blandt flere medlemslande til at integrere romaerne i majoritetssamfundet til trods for de i strategien fremsatte økonomiske perspektiver.

Selvom Den Åbne Koordinationsmetode er intergovernmentalistisk i sin natur, indeholder den også nogle neofunktionalistiske elementer. Disse kommer til udtryk gennem Parlamentets og Kommissionens centrale rolle, der begge har været drivmotorer bag EU's romastrategi, og som begge anses som neofunktionalistiske organer. Derfor kan tiltaget ses som et eksempel på kultiveret spillover, idet strategien er fremsat og udviklet af Kommissionen. Dertil har Kommissionen en evaluerende og overvågende rolle, der skal sikre, at medlemslandene lever op til fastsatte mål – både i EU's romastrategi samt i de nationale handlingsplaner. Strategiens slutresultat afhænger dog også af Kommissionens evne og indsats i forhold til at få medlemslandene til at opfylde målene gennem de mekanismer, som Den Åbne Koordinationsmetode stiller til rådighed. Da disse ikke er juridisk bindende og dermed ikke forbundet med sanktioner kan dette vanskeliggøre opgaven. Desuden finder jeg det tvivlsomt, at Kommissionen virkelig vil bestræbe sig på at forbedre romaernes forhold, da romastrategien først blev lanceret efter utallige anbefalinger fra Parlamentet, som følge af en generel udebleven effekt af hidtidige tiltag samt en række negative episoder, der omfattede romabefolkningen.

Til trods for, at EU's romapolitik formentlig ikke vil komme til at betyde det store for romaernes integration i nationalstaterne, er det alligevel banebrydende, at EU lancerer en strategi, der omfatter en særlig befolkningsgruppe. I forbindelse hermed kan EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder vise sig at få en betydning for romaerne i og med, at charteret med vedtagelsen af Lissabontraktaten har fået juridisk bindende status. Men der hersker stadig uklarheder om, hvilken betydning charteret kommer til at have i praksis. Hvis vi bliver på det retspolitiske område, kan det konstateres, at der både internationalt og nationalt eksisterer beskyttende lovgivning i form af rettighedssikring og antidiskriminationslovgivning. Dog vurderes effekten af disses eksistens at være relativt begrænset, hvilket til dels skyldes forhold, der tyder på, at en forholdsvis stor del af romaerne ikke er klar over eksistensen af denne lovgivning, ligesom de heller ikke ved, hvilke

organisationer, der evt. ville kunne hjælpe dem i forbindelse hermed. Derudover er eksistensen af internationale konventioner og lovgivning generelt ikke ensbetydende med, at disse overholdes.

Selvom der i et vist omfang eksisterer romaproblemer i Danmark, vurderes den danske indsats på området som uambitiøs, hvilket til dels skyldes den danske regerings manglende interesse i at forbedre romaernes forhold – et klart intergovernmentalistisk træk. Danmark ville dog, med sin begrænsede erfaring på området, kunne drage nytte af den erfaringsudveksling EU-landene imellem, som Den Åbne Koordinationsmetode bl.a. giver mulighed for og lægger op til. Men det kræver selvfølgelig, at Danmark reelt engagerer sig i at forbedre romaernes forhold, hvilket der på nuværende tidspunkt umiddelbart ikke er noget, der tyder på.

Herudfra kan konstateres, at der hersker en betydelig kløft mellem det politiske niveau og den operationelle virkelighed på alle niveauer. Dette udelukker dog ikke, at Den Åbne Koordinationsmetode kan være et nyttigt og brugbart værktøj i andre tilfælde, hvor der hersker delt kompetence, og hvor man ønsker at opnå en vis form for tilpasning medlemslandene imellem og dermed fremme europæisk integration.

Sidst, men ikke mindst, skal man selvfølgelig også have in mente, at integration af romabefolkningen er en tosidet proces, og at denne integration også afhænger af romabefolkningen. Måske er det, der i virkeligheden skal til for at forbedre romaernes levevilkår en mental holdningsændring – både fra majoritetsbefolkningen såvel som fra minoritetsbefolkningen.

Litteraturliste

- Abrahamson, P. (2011). Den sociale dimension i EU. In I. Hornemann Møller, & J. Elm Larsen (Eds.), *Socialpolitik* (3. udgave ed., pp. 393-409). Kbh.: Hans Reitzel.
- Antoine-Grégoire, J. (2008). *Overholdelse af de grundlæggende rettigheder i EU*. Retrieved 02/29, 2012, from http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/citizen/respect/article_7173_da.htm
- Armstrong, K. A. (2010). *Governing social inclusion: The law and politics of EU co-ordination*. Oxford: Oxford University Press.
- Bache, I., George, S., & Bulmer, S. (2011). *Politics in the european union* (3. edition ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Brüel, S. B. (2010, 08/18). Roma-udvisninger truer EU's fri bevægelighed. *Information*, Retrieved 08/30, 2012, from <http://www.information.dk/242063>
- Büchs, M. (2007). *New governance in european social policy: The open method of coordination*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cini, M. (2010). Intergovernmentalism. In M. Cini, & N. Pérez-Solórzano Borragán (Eds.), *European union politics* (3. edition ed., pp. 87-102). Oxford: Oxford University Press.
- Coppola, S. (2011). Social rights in the european union: The possible added value of a binding charter of fundamental rights. In G. Di Federico (Ed.), *The EU charter of fundamental rights: From declaration to binding instrument* (pp. 199-215). Dordrecht: Springer.

Decade of Roma Inclusion 2005-2015. (N/A). *About*. Retrieved 06/30, 2012, from

<http://www.romadecade.org/about>

Di Federico, G. (2011). Fundamental rights in the EU: Legal pluralism and multi-level protection after the lisbon treaty. In G. Di Federico (Ed.), *The EU charter of fundamental rights: From declaration to binding instrument* (pp. 15-54). Dordrecht: Springer.

Di Nardo, Livia et al. (2010). *The european social fund and roma* (Background report, Europa-Kommissionen. Retrieved 08/30, 2012, from

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/esf_roma_en.pdf

Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination. (2011). *DRC's høringssvar vedr. den danske roma strategi 2011*. Retrieved 08/14, 2012, from

<http://www.drcenter.dk/PDFs/DRChoeringssvarRomaStrategiDecember2011.pdf>

Douglas Scott, S. (2011). The european union and human rights after the treaty of lisbon. *Human Rights Law Review*, 11(4), 645-682.

Eilstrup-Sangiovanni, M. (Ed.). (2006). *Debates on european integration, A reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

EU-Oplysningen. (2002). *EU fakta: Den åbne koordinationsmetode; EU's fremtid: Målstyring fremfor flere regler*. Retrieved 06/06, 2012, from <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/a31e14af/fakta7.pdf>

EU-Oplysningen. (2011). *Åbne koordinationsmetode*. Retrieved 06/06, 2012, from <http://www.eu-oplysningen.dk/leksikon/alle/koordinationsmetoden/>

EU-Oplysningen. (2012). *Udviklingen af EU's socialpolitik*. Retrieved 06/05, 2012, from

<http://www.eu-oplysningen.dk/emner/social/udvikling/>

Europa-Kommissionen. (1992). *Social europe: The convergence of social protection objectives and policies, supplement 5/92*. Belgium: Office for Official Publications of the European

Communities. Retrieved 08/30, 2012, from <http://bookshop.europa.eu/en/the-convergence-of-social-protection-objectives-and-policies-pbCENC92005/>

Europa-Kommissionen. (2010a). *Commission staff working document; roma in europe: The implementation of european union instruments and policies for roma inclusion – progress report 2008-2010* (Status rapport No. SEC(2010) 400 final). Bruxelles: Europa-Kommissionen.

Europa-Kommissionen. (2010b). *European commission to assess member states' use of EU funds for roma integration*. Retrieved 07/08, 2012, from

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=da&catId=89&newsId=861&furtherNews=yes>

Europa-Kommissionen. (2010c). *Franske romaadvvisninger en skændsel*. Retrieved 08/06, 2012,

from http://ec.europa.eu/danmark/eu-politik/alle_emner/juridiske/2010/100914_reding_romasag_da.htm

Europa-Kommissionen. (2011). *Meddelelse fra kommissionen til europa-parlamentet, rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget; en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020*. Retrieved 11/02, 2011, from [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0173:DA:NOT)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0173:DA:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0173:DA:NOT)

Europa-Kommissionen. (2012a). *Roma platform*. Retrieved 07/08, 2012, from

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index_en.htm

Europa-Kommissionen. (2012b). *Roma summits*. Retrieved 07/08, 2012, from

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-summits/index_en.htm

Europa-Kommissionen. (N/A). *EU's indsats for roma-folket*. Retrieved 07/08, 2012, from

http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/downloads/ROMA_INFO_FLYER_2/ROMA_INFO_FLYER-DA-100223.pdf

Europa-Kommissionen, Directorate-General for Employment and Social Affairs. (2004). *The situation of roma in an enlarged european union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Retrieved 08/30, 2012, from

<http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/situation.pdf>

Romaernes Situation i EU; Europa-Parlamentets Beslutning Om Romaernes Situation i Den

Europæiske Union, P6_TA(2005)0151, (2005). Retrieved 08/30, 2012, from

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0151+0+DOC+XML+V0//DA>

En Europæisk Strategi for Romaer; Europa-Parlamentets beslutning af 31. januar 2008 om en europæisk strategi for romaer, P6_TA(2008)0035, (2008). Retrieved 08/30, 2012, from

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0035&language=DA>

Europa-Parlamentets Beslutning Om Situationen for Romaerne Og Retten Til Fri Bevægelighed i EU, RC\830091DA.doc, (2010a). Retrieved 08/30, 2012, from

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P7-RC-2010-0493+0+DOC+PDF+V0//DA>

Europa-Parlamentet. (2010b). *Parlamentariske forespørgsler og spørgsmål: Svar*. Retrieved 07/08, 2012, from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-2751&language=DA#def1>

Resolution ResCMN(2005)9 on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Denmark, ResCMN(2005)9, (2005). Retrieved 08/30, 2012, from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=949127>

Europarådet. (2010). *Reform of european court of human rights: Protocol no.14 enters into force*. Retrieved 03/05, 2012, from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1628875&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>

Europarådet. (2011). *The council of europe: Protecting the rights of roma*. Strasbourg Cedex: Europarådet. Retrieved 08/30, 2012, from http://www.coe.int/AboutCoe/media/interface/publications/roms_en.pdf

Europarådet. (2012a). *Ad hoc committee of experts on roma issues (CAHROM)*. Retrieved 06/28, 2012, from <http://www.coe.int/web/coe-portal/cahrom1>

Europarådet. (2012b). *Making human rights for roma a reality*. Retrieved 06/26, 2012, from <http://www.coe.int/web/coe-portal/roma>

Europarådet. (N/Aa). *Council of europe jurisprudence on roma | european court of human rights*. Retrieved 06/28, 2012, from http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/jurisechr_en.asp

Europarådet. (N/Ab). *Institutionalisation and emancipation*. Retrieved 06/18, 2012, from

<http://romafacts.uni-graz.at/index.php/history/prolonged-discrimination-struggle-for-human-rights/institutionalisation-and-emancipation>

European Union Agency for Fundamental Rights. (2009). *EU-MIDIS: European union minorities and discrimination survey; data in focus report 1: The roma*

European Union Agency for Fundamental Rights. Retrieved 08/30, 2012, from

http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights, & UNDP. (2012). *The situation of roma in 11 EU member states; survey results at a glance*. Luxembourg: Publications Office of The European

Union. Retrieved 08/30, 2012, from http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

Fastrup, N. (2010, 09/22). Helsingørs romaer arbejder og kører i dyre biler. *Information*, Retrieved

08/30, 2012, from <http://www.information.dk/245556>

Fenger-Grøndahl, C., & Fenger-Grøndahl, M. (2008). *Sigøjnere: 1000 år på kanten af europa* (2. udgave ed.). Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Folketinget. (2008). *Lissabontraktaten: Sammenskrevet med det gældende traktatgrundlag*. Kbh.:

Folketingets EU-Oplysning.

Folketinget. EU-Oplysningen. (2009). *Lissabontraktaten: Baggrund, fakta og forklaring* (2. udgave ed.). Kbh.: Folketingets EU-Oplysning.

- Haas, E. B. (1961). International integration: The european and the universal process. In M. Hodges (Ed.) (1972), *European integration: Selected readings* (pp. 91-107). (Harmondsworth): Penguin Books.
- Haas, E. B. (1968). The uniting of europe: Political, social and economic forces 1950 - 1957. In M. Eilstrup-Sangiovanni (Ed.) (2006), *Debates on european integration, A reader* (pp. 105-116). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Haas, E. B. (1970). The study of regional integration: Reflections on the joy and anguish of pretheorizing. *International Organization*, Vol. 24(4), 607-646.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or obsolete? the fate of the nation-state. In M. Eilstrup-Sangiovanni (Ed.) (2006), *Debates on european integration, A reader* (pp. 134-159). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Institut for Menneskerettigheder. (2011). *Høring over udkast til en national strategi til inklusion af romaer*. Retrieved 08/14, 2012, from http://menneskeret.dk/files/pdf/Hoeringssvar/2011/71_B_Strategi_til_inklusion_af_romaer.pdf
- Institut for Menneskerettigheder. (N/Aa). *Den europæiske unions charter*. Retrieved 02/28, 2012, from <http://menneskeret.dk/menneskerettigheder/historie/kilder+til+historen/den+europ%C3%A6isk+unions+charter>

Institut for Menneskerettigheder. (N/Ab). *Minoritetsrettigheder og minoritetsbeskyttelse*. Retrieved 06/28, 2012, from

<http://menneskeret.dk/menneskerettigheder/europa,+oplysning+og+rettigheder/euopar%C3%A5det/emrk/18+artikler/14+forbud+mod+diskrimination/minoritetsrettigheder+og+minoritetsbeskyttelse>

Jensen, C. S. (2010). Neo-functionalism. In M. Cini, & N. Pérez-Solórzano Borragán (Eds.), *European union politics* (3. edition ed., pp. 71-85). Oxford: Oxford University Press.

Kenner, J. (2003). Economic and social rights in the EU legal order: The mirage of indivisibility. In T. K. Hervey, & J. Kenner (Eds.), *Economic and social rights under the EU charter of fundamental rights, A legal perspective* (pp. 1-26). Oxford: Hart Publishing.

Afgørelser; Klagekomitéens Udtalelse Nr. 44 / 2005; Truffet Den 05. December 2005; J.Nr. 730.7, 2005). Retrieved 08/30, 2012, from
<http://www.ligebehandlingsnaevnet.dk/naevnsdatabase/afgoerelse.aspx?aid=445&type=Resume>

Afgørelser; Klagekomitéens Udtalelse Nr. 44 / 2007; Truffet Den 11. Juli 2007; J.Nr. 780.19, 2007). Retrieved 08/30, 2012, from
<http://www.ligebehandlingsnaevnet.dk/naevnsdatabase/afgoerelse.aspx?aid=502&type=Resume>

Lindberg, L. N. (1963). The political dynamics of european economic integration. In M. Eilstrup-Sangiovanni (Ed.) (2006), *Debates on european integration, A reader* (pp. 117-133). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Moga, T. (2009). The contribution of the neofunctionalist and intergovernmentalist theories to the evolution of the european integration process. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 1(3), 796.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the european community: A liberal intergovernmentalist approach. In M. Eilstrup-Sangiovanni (Ed.) (2006), *Debates on european integration, A reader* (pp. 264-303). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, A., & Schimmelfennig, F. (2009). Liberal intergovernmentalism. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European integration theory* (2.th ed., pp. 67-87) Oxford University Press.
- Nepper Larsen, S., Kryger Pedersen, I., & Abrahamson, P. (2011). *Sociologisk leksikon* (1. udgave ed.). Kbh.: Hans Reitzel.
- Nielsen, O. B., & Crone, M. (2010, 09/16). EU-opgør om udvisninger af romaer. *Berlingske*, Retrieved 08/30, 2012, from <http://www.b.dk/verden/eu-opgoer-om-udvisninger-af-romaer>
- Niemann, A., & Schmitter, P. C. (2009). Neofunctionalism. In A. Wiener, & T. Diez (Eds.), *European integration theory* (2.th ed., pp. 45-66) Oxford University Press.
- Omar, T. (2010, 08/31). EU forhører frankrig om hundredevis af roma-udvisninger. *Politiken*, Retrieved 08/30, 2012, from <http://politiken.dk/udland/ECE1048340/eu-forhoerer-frankrig-om-hundredevis-af-roma-udvisninger/>
- Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Decision No. 3/03 2003). Retrieved 08/30, 2012, from <http://www.osce.org/odihr/17554>

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. (N/A). *Roma and sinti issues*.

Retrieved 06/30, 2012, from <http://www.osce.org/odihr/roma>

Rådet for Den Europæiske Union. (2008). *Pressemeddelelse; 2914. samling i rådet; almindelige anliggender og eksterne forbindelser; almindelige anliggender; bruxelles, den 8. december 2008*. Retrieved 07/08, 2012, from

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/da/gena/105455.pdf

Ringold, D., Orenstein, M. A., & Wilkens, E. (2005). *Roma in an expanding europe: Breaking the poverty cycle*. Washington: World Bank. Retrieved 08/30, 2012, from

http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf

Social- og Integrationsministeriet. (2011a). *Høringsliste; ekstern høring over udkast til danmark's national roma inclusion strategy*. Retrieved 08/13, 2012, from

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_denmark_strategy_annex2_da.pdf

Social- og Integrationsministeriet. (2011b). *Høringsnotat om udkast til danmarks nationale strategi til inklusion af romaer*. Retrieved 08/13, 2012, from

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_denmark_strategy_annex1_da.pdf

Social- og Integrationsministeriet. (2011c). *Presentation to the european commission of danmark's national roma inclusion strategy*. Retrieved 08/07, 2012, from

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_denmark_strategy_en.pdf

Social- og Integrationsministeriet. (N/A). *National social report 2012 - danmark* Retrieved from

<http://www.sm.dk/Temaer/International/EU/Social-beskyttelse-og-inlusion/Nationale-sociale-rapporter/Documents/National%20Social%20Report%20-%20Denmark.pdf>

Tranholm-Mikkelsen, J. (1991). Neo-functionalism: Obstinate or obsolete? a reappraisal in the light of the new dynamism of the EC. *MILLENNIUM : Journal of International Studies*, 20(1)

Tscherne-Lempiäinen, P. e. a. (2003). *IHF intervention and recommendations to the 2003 OSCE human DimensionImplementation meeting*. Vienna: International Helsinki Federation for Human Rights and IHF Research Foundation. Retrieved 08/30, 2012, from <http://www.osce.org/odihr/42587>

Udlændingesservice. (2010). *Udlændingesservice udviser 23 romaer*. Retrieved 08/06, 2012, from <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Nyheder/Nyheder/Udlaendingesservice/2010/Juli/us-afviser-23-romaer.htm>

Udlændingesservice. (2011). *Integrationsministeren: EU-borgere risikerer fortsat udvisning, hvis de begår kriminalitet*. Retrieved 08/06, 2012, from http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Nyheder/Pressemeddelelser/Integrationsministeriet/2011/April/integrationsministeren_euborgere_risikerer_fortsat_udvisning.htm

Kildehenvisninger til forside:

Foto: Bidrag Sandor Naske til Chachipe fotokonkurrence for unge. Retrieved 08/29, 2012, from

http://photo.romadecade.org/index.php?content=6&picture_id=440&category=2&age=16-19&sort=upload_time&view=16&page=26

Flag: Retrived 08/29, 2012, from http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/flag/index_da.htm

Document prepared by the Council of Europe Roma and Travellers Division

(updated: 14/09/2010)	Total country population	Official number	Minimum estimate	Maximum estimate	Average estimate	% of total population
European countries	(July 2009)	(last census)	(source in footnotes)	(source in footnotes)		(from average figure)
<i>Turkey</i>	71.892.807	4 656 (1945)	500.000	5.000.000	2.750.000	3,83%
<i>Romania</i>	22.246.862	535 140 (2002)	1.200.000	2.500.000	1.850.000	8,32%
<i>Russian Federation</i>	140.702.094	182 617 (2002)	450.000	1.200.000	825.000	0,59%
<i>Bulgaria</i>	7.262.675	370 908 (2001)	700.000	800.000	750.000	10,33%
<i>Spain</i>	46.157.822	No data available	650.000	800.000	725.000	1,57%
<i>Hungary</i>	9.930.915	190 046 (2001)	400.000	1.000.000	700.000	7,05%
<i>Serbia (excl. Kosovo)</i>	7.334.935	108 193 (2002)	400.000	800.000	600.000	8,18%
<i>Slovak Republic</i>	5.455.407	89 920 (2001)	400.000	600.000	500.000	9,17%
<i>France</i>	64.057.790	No data available	300.000	500.000	400.000	0,62%
<i>Greece</i>	10.722.816	No data available	180.000	350.000	265.000	2,47%
<i>Ukraine</i>	45.994.287	47 917 (2001)	120.000	400.000	260.000	0,57%
<i>United Kingdom</i>	60.943.912	No data available	150.000	300.000	225.000	0,37%
<i>Czech Republic</i>	10.220.911	11 718 (2001)	150.000	250.000	200.000	1,96%
<i>"The former Yugoslav Republic of Macedonia"</i>	2.061.315	53 879 (2002)	135.500	260.000	197.750	9,59%
<i>Italy</i>	59.619.290	No data available	110.000	170.000	140.000	0,23%
<i>Albania</i>	3.619.778	1261 (2001)	80.000	150.000	115.000	3,18%
<i>Moldova</i>	4.324.450	12 280 (2004)	15.000	200.000	107.500	2,49%
<i>Germany</i>	82.400.996	No data available	70.000	140.000	105.000	0,13%
<i>Portugal</i>	10.676.910	No data available	40.000	70.000	55.000	0,52%
<i>Bosnia and Herzegovina</i>	4.590.310	8 864 (1991)	40.000	60.000	50.000	1,09%
<i>Sweden</i>	9.276.509	No data available	35.000	50.000	42.500	0,46%
<i>Belarus</i>	9.685.768	No data available	10.000	70.000	40.000	0,41%
<i>the Netherlands</i>	16.645.313	No data available	32.000	48.000	40.000	0,24%
<i>"Kosovo"</i>	2.542.711	45 745 (1991)	25.000	50.000	37.500	1,47%
<i>Poland</i>	38.500.696	12 731(2002)	15.000	60.000	37.500	0,10%
<i>Ireland</i>	4.156.119	22 435 (2006)	32.000	43.000	37.500	0,90%
<i>Croatia</i>	4.491.543	9 463 (2001)	30.000	40.000	35.000	0,78%
<i>Switzerland</i>	7.581.520	No data available	25.000	35.000	30.000	0,40%
<i>Belgium</i>	10.414.336	No data available	20.000	40.000	30.000	0,29%
<i>Austria</i>	8.205.533	No data available	20.000	30.000	25.000	0,30%
<i>Montenegro</i>	678.177	2 826 (2003)	15.000	25.000	20.000	2,95%

European countries (updated: 03/08/2009)	Total country population (July 2009)	Official number (last census)	Minimum estimate (source in footnotes)	Maximum estimate (source in footnotes)	Average estimate	% of total population (from average figure)
<i>Latvia</i>	2.245.423	8 205 (2000)	13.000	16.000	14.500	0,65%
<i>Finland</i>	5.244.749	No data available	10.000	12.000	11.000	0,21%
<i>Norway</i>	4.644.457	No data available	4.500	15.700	10.100	0,22%
<i>Slovenia</i>	2.007.711	3 246 (2002)	7.000	10.000	8.500	0,42%
<i>Denmark</i>	5.484.723	No data available	1.000	10.000	5.500	0,10%
<i>Lithuania</i>	3.565.205	2 571 (2001)	2.000	4.000	3.000	0,08%
<i>Georgia</i>	4.630.841	1 744 (1989)	2.000	2.500	2.250	0,05%
<i>Azerbaijan</i>	8.177.717	No data available	2.000	2.000	2.000	0,02%
<i>Armenia</i>	2.968.586	No data available	2.000	2.000	2.000	0,07%
<i>Cyprus</i>	792.604	560 (1960)	1.000	1.500	1.250	0,16%
<i>Estonia</i>	1.307.605	584 (2009)	1.000	1.500	1.250	0,10%
<i>Luxembourg</i>	486.006	No data available	100	500	300	0,06%
<i>Andorra</i>	72.413	No data available	0	0	0	0,00%
<i>Iceland</i>	304.367	No data available	0	0	0	0,00%
<i>Liechtenstein</i>	34.498	No data available	0	0	0	0,00%
<i>Malta</i>	403.532	No data available	0	0	0	0,00%
<i>Monaco</i>	32.796	No data available	0	0	0	0,00%
<i>San Marino</i>	29.973	No data available	0	0	0	0,00%
Total in Europe	824.827.713		6.395.100	16.118.700	11.256.900	1,36%
European Union area			4.359.100	7.456.500	5.907.800	1,18%
Council of Europe area			6.360.100	15.998.700	11.179.400	1,37%

Bringing the Charter to life

- opportunities and challenges of putting the
EU Charter of Fundamental Rights into practice

Copenhagen Seminar

15-16 March 2012

Eigtveds Pakhus, Asiatisk Plads 2, 1448 Copenhagen

(DRAFT AGENDA)

BACKGROUND

The Charter of Fundamental Rights of the European Union has become increasingly integrated into the law and policy-making processes of the EU's institutions, especially following recent reforms in internal procedures. Reference to the Charter in the case law of the Court of Justice of the EU has also increased since this instrument acquired legally binding status.

The Charter is not merely a catalogue of abstract principles, as the European Commission repeatedly underlines. The institutions and bodies of the EU are legally bound to ensure respect for fundamental rights as recognised by the Charter whenever they implement or interpret EU law and policy or otherwise take action. The Charter must be respected at every stage of the law-making process: from the point at which the preparation of legislative proposals begins, throughout the process of negotiation, amendment and adoption by the European Parliament and the Council. This requirement also applies to the process of interpretation and implementation of EU law.

Interpretation and implementation at the Member State level is a continuous process that involves the legislative, executive and judicial branches of the State. National courts have an essential function to fulfill in this respect. If a person considers that a national authority has violated the Charter when implementing EU law, he/she/it must be able to turn to the national courts which, following the guidance of the Court of Justice of the EU must ensure that the Charter is fully respected. Information and training for judicial authorities and legal professionals is of key importance in this regard.

National human rights institutions and civil society organizations also have an important role to play in the implementation of the Charter. This can include providing information on substantive and procedural rights to victims of violations; referring individuals to dispute settlement mechanisms, or providing dispute settlement services; assisting and supporting people in taking cases to court; training legal professionals and the media, etc.

At a more general level, if the rights enshrined in the Charter are to be effective in practice, it is essential that citizens and others living or residing in the EU are informed about and understand the scope of these rights and how they can be implemented and enforced. Raising awareness about the Charter, its potential and its limitations, is key to achieving this. Citizens who believe to be victims of fundamental rights violations must have access to practical information regarding their rights and the legal remedies existing in the Member States, as well as information about remedies at the EU level. Citizens should also be informed about where they can turn in cases falling outside the scope of application of the Charter.

The Copenhagen Seminar will therefore explore the opportunities and challenges that exist at both the EU and national levels, in the work of law and policy-makers, complaints mechanisms, specialised human rights bodies and civil society organisations, in order to enhance the profile of the Charter both during the law-making process and in gaining access to justice: putting the charter into practice (day 1) and improving citizens' access to charter rights (day 2).

DAY 1
15 March 2012

Welcome & Introduction

13:00 **Arrival and registration of participants**

13:30 **Welcome & introduction**

- Morten Bødskov, Danish Minister of Justice
- Ilze Brands Kehris, Chairperson of the FRA Management Board

Video message

- Vice-President Viviane Reding, European Commission

Keynote speech

- Morten Kjærum, Director of the EU Agency for Fundamental Rights

14:15 **Coffee/Tea Break**

Putting the Charter into Practice at EU Level

14:30 ***Panel Debate (moderated by Jeremy McBride, Chairperson of the Scientific Committee of the EU Agency for Fundamental Rights)***

Questions: **Opportunities and challenges for EU institutions and bodies**

1. The status quo: how is the Charter implemented by EU bodies and institutions during the process of elaborating, scrutinising the validity of, or handling complaints about or hearing cases concerning EU law, policy or practice?
2. The potential for improvement: how could the Charter be applied more rigorously during these processes? Should this include for instance increased training on fundamental rights of staff, or making greater use of expertise within other EU bodies or institutions?
3. What improvements could be delivered in the short-term within current institutional constraints, and what improvements could be made over the long-term through future reform?
4. How could inter-institutional co-operation be improved in order to facilitate the implementation of the Charter?
 - Prof. Dr. Vassilios Skouris, President of the European Court of Justice
 - Dr. Paul Nemitz, Director for Fundamental Rights and Union Citizenship, European Commission
 - Prof. Gráinne de Búrca, New York University School of Law
 - Prof. Jean-Paul Jaqué, College of Europe, Bruges, Honorary Director-General and Special Counselor of the Council of the European Union

Plenary discussion

16:00

Coffee/Tea Break

Putting the Charter into Practice at National Level

16:30

Panel Debate (moderated by Jonas Christoffersen, Executive Director of the Danish Institute for Human Rights)

Opportunities and challenges for national bodies

Questions:

1. The status quo: how, if at all, is the Charter implemented by national parliaments, governments and judicial authorities in the transposition, implementation and interpretation of EU law? Is the Charter seen to add value to existing human rights provisions in national, European or international law?
2. The potential for improvement: how could the Charter be applied more rigorously during these processes? For example, by making greater use of expertise at the EU, national, and local levels, or by ensuring the provision of legal advice or other support.
3. What improvements could be delivered in the short-term within current institutional or resource constraints, and what improvements could be made over the long-term through future reform?
4. How could the EU institutions and bodies assist Member States in implementing the Charter?
 - Mielle Bultermann, Head of litigation team, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands
 - Sophia Koukoulis-Spiiotopoulos, Member of the Greek National Commission for Human Rights, Attorney and Counselor at Law
 - Ms. Marcella Prubauer-Glaser, President of the Council of Bars and Law Societies of Europe
 - Professor Giuseppe Tesauo, former Advocate General of the European Court of Justice, Member of the Italian Constitutional Court
 - Jörg Polakiewicz, Head of Human Rights Policy and Development Department, Directorate General Human Rights and Rule of Law, Council of Europe

Plenary discussion

19:00

DINNER at the Odd Fellow Palace
Bredgade 28, 1260 Copenhagen

DAY 2
16 March 2012

Improving Citizens' Access to Charter Rights

09:15 Opening

**09:30 Serving the people in Europe: the contribution of European
and national human rights institutions and mechanisms**

- Professor Alan Miller, Chair of the Scottish Human Rights Commission, Chair of the European Group of National Human Rights Institutions
- David Lowe, Head of the Secretariat of the Committee on Petitions of the European Parliament
- Jonas Grimheden, EU Agency for Fundamental Rights

Questions:

1. The status quo: how does the Charter feature in the work of national and EU bodies specialising in handling complaints, informing or otherwise supporting individuals with fundamental rights complaints, and promoting fundamental rights protection more generally? Is the Charter seen to add value to existing human rights provisions in national, European or international law?
2. The potential for improvement: how could the Charter be applied more rigorously during these processes? For example, by increasing awareness of the Charter among the public, including greater understanding of where it does and does not apply.
3. What improvements could be delivered in the short-term within current institutional constraints, and what improvements could be made over the long-term through future reform?
4. How could EU Citizens and other persons living in the EU improve their use of the work of European and National Human Rights Institutions and non-governmental organizations and increase the benefits derived from this work in implementing the Charter? Is there a way these institutions can assist them in this improvement?

10.15 Coffee/Tea Break

10.30

Panel debate (moderated by Alan Miller, Scottish Human Rights Commission)

Serving the people in Europe: the contribution of non-governmental organisations – perspectives from civil society and national human rights institutions

- Nicolas Beger, Director, Amnesty International's EU Office
- David McKenna, President of Victim Support Europe
- Nuala Mole, Director of the AIRE Centre (Advice on individual rights in Europe)
- Peter Reading, Director of Legal Policy, Equality and Human Rights Commission, UK
- Victoria Vasey, Legal Director of the European Roma Rights Centre

Questions:

1. The status quo: how, if at all, do NGOs rely on the Charter when providing support or advice to individuals with fundamental rights complaints, or in promoting fundamental rights protection more generally through advocacy work? Is the Charter seen to add value to existing human rights provisions in national, European or international law?
2. The potential for a stronger role: do NGOs have the potential to play a broader role in increasing awareness about the potential value and limitations of the Charter, both amongst the general population and amongst policy-makers and complaints bodies at the national and EU levels?
3. What improvements could be effected in existing law and policy-making processes and in the handling of complaints, in order to make the Charter more effective in practice? Do NGOs have a potential role to play in putting these improvements into effect?
4. How could EU citizens and other persons living in the EU better benefit from the work of non-governmental organisations in implementing the Charter? Is there a way these organisations can improve their support, better ensuring these persons benefit more from this assistance?

Plenary discussion

12.00

Conclusions

Panel moderators and FRA Director

12:55

Closing remarks

Danish high-level official

13:00

LUNCH and end of seminar

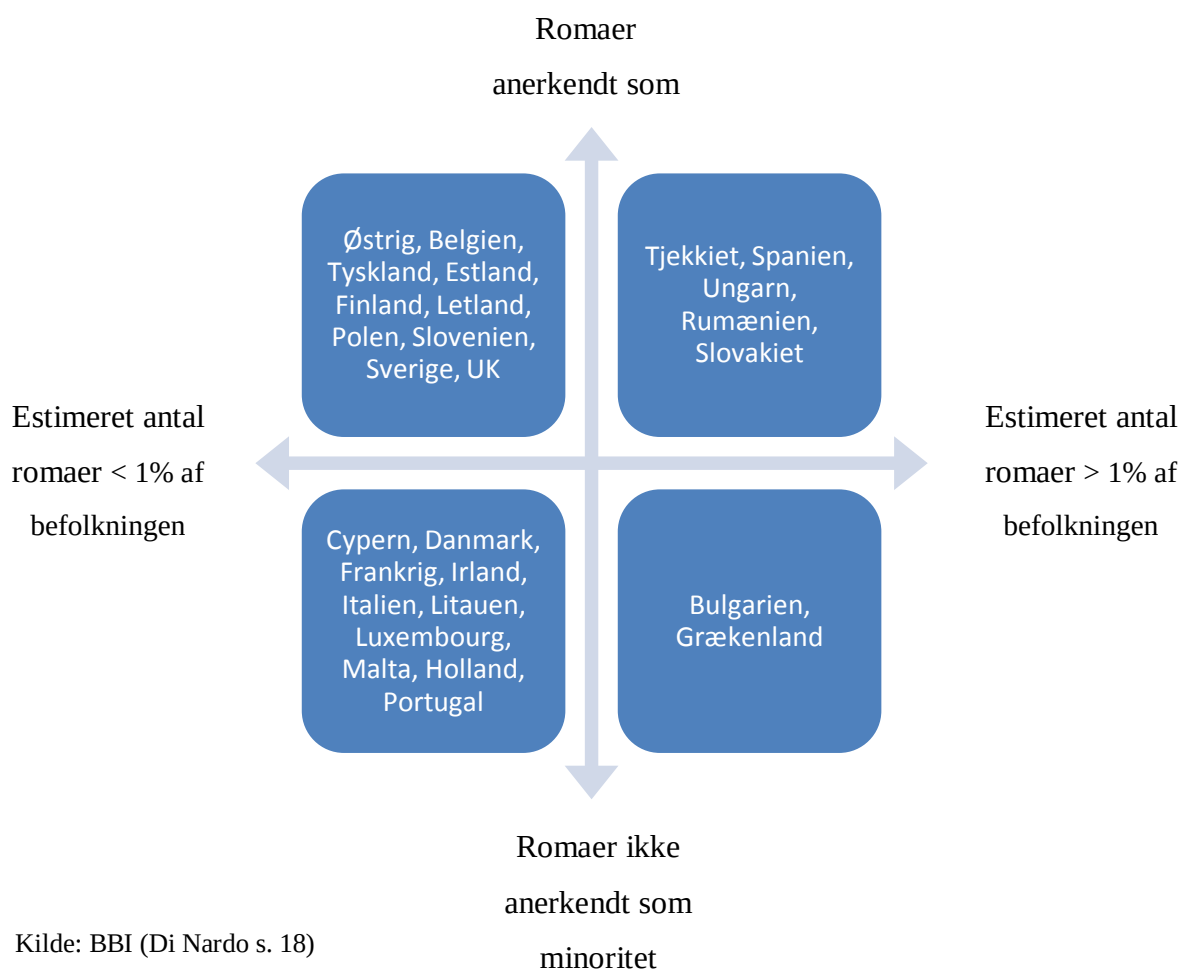
14:15 – 15:00

OPTIONAL: Coffee and Danish on the harbour

Cruise of Copenhagen harbour

Bilag 3

Inddeling af lande på baggrund af minoritetsanerkendelse samt estimeret del af totalbefolkningen, der udgøres af romaer





Til forsiden af retsinformation.dk

Oversigt (indholdsfortegnelse)

Kapitel 1	Formål m.v.
Kapitel 2	Ugyldighed m.v.
Kapitel 3	Bevisbyrde
Kapitel 4	Institut for Menneskerettigheder
Kapitel 5	Ikrafttrædelsesbestemmelser m.v.

Den fulde tekst

Lov om etnisk ligebehandling ¹⁾

VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:
Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:

Kapitel 1

Formål m.v.

Formål og anvendelsesområde

§ 1. Loven har til formål at forhindre forskelsbehandling og at fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

§ 2. Forbuddet mod forskelsbehandling gælder for al offentlig og privat virksomhed, for så vidt angår social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelige for offentligheden. Forbuddet mod forskelsbehandling gælder endvidere for medlemskab af og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne.

Stk. 2. Denne lov finder ikke anvendelse på områder, der er omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

Stk. 3. Loven gælder ikke for udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse

§ 3. Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse.

Stk. 2. Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation.

Stk. 3. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse ringere end andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Stk. 4. Chikane skal betragtes som forskelsbehandling, når en optræden i relation til race eller etnisk oprindelse finder sted med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima for den pågældende.

Stk. 5. En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af race eller etnisk oprindelse betragtes som forskelsbehandling.

§ 4. Loven er ikke til hinder for, at specificke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse, opretholdes eller vedtages.

Stk. 2. Specificke foranstaltninger, der iværksættes i henhold til stk. 1, kan alene opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt.

Kapitel 2

Ugyldighed m.v.

§ 5. Bestemmelser, der strider mod § 3, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter, virksomheders interne regler og vedtægter for foreninger og fonde m.v., er ugyldige.

LOV nr 374 af 28/05/2003

Historisk

Offentliggørelsesdato: 30-05-2003
Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Accession

A20030037430

Entydig dokumentidentifikation
BC000140

Dato for førstegangsindlæggelse
30-05-2003

Dato for indlæggelse
06-02-2007

Dokumenttype

LOV H

Dokumentets rangering

A

Status (Gældende/Historisk)

Historisk

Forskriftens nummer

374

År for udstedelse

2003

Dato for underskrift

26-05-2003

Offentliggørelsesdato

30-05-2003

Offentliggjort i (publiceringsmedie)

Lovtidende A

Forskriftens titel

Lov om etnisk ligebehandling

Ressortministerium

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Ressortministeriets journalnummer

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, j.nr. 2002/5007-6



Skjul oplysninger...

Senere ændringer til forskriften

LOV nr 554 af 24/06/2005 § 11

LOV nr 387 af 27/05/2008

LBK nr 438 af 16/05/2012

Links til EU direktiver, jf. note 1

32000L0043

html

note

Yderligere dokumenter:

Forskrifter, som implementerer EU
direktiv 32000L0043

Lovforslag til denne lov

Alle bekendtgørelser m.v. og

cirkulærer m.v. til denne lov

Afgørelser truffet i henhold til

denne lov

Beretninger fra ombudsmanden,
der anvender denne retsforskrift

§ 6. Lovens bestemmelser kan ikke ved aftale fraviges til ugunst for den, der udsættes for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Kapitel 3

Bevisbyrde

§ 7. Hvis en person, der anser sig for krænkede, jf. § 3, påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat.

Repressalier

§ 8. Ingen må udsættes for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage eller nogen form for retsforfølgning, der iværksættes med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.

Godtgørelse

§ 9. Personer, der er krænkede ved overtrædelse af §§ 3 og 8, kan tilkendes en godtgørelse for ikkeøkonomisk skade.

Kapitel 4

Institut for Menneskerettigheder

§ 10. Institut for Menneskerettigheder har til opgave at fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder ved at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling under hensyntagen til ofrenes, foreningernes, organisationernes og andre juridiske personers rettigheder, indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Stk. 2. Institut for Menneskerettigheder kan behandle klager over overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, jf. § 3, og over overtrædelse af forbuddet mod repressalier, jf. § 8, og give udtryk for sin opfattelse af, om der er sket en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse eller forbuddet mod repressalier. Institut for Menneskerettighedens udtalelser efter denne lov kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 3. Institut for Menneskerettigheder kan henstille, at der i sager efter stk. 2, hvor instituttet finder, at der er sket en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse eller af forbuddet mod repressalier, meddeles fri proces til klagerne, der opfylder betingelserne i retsplejelovens § 330, stk. 1, nr. 2.

Stk. 4. Institut for Menneskerettigheder afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Kapitel 5

Ikrafttrædelsesbestemmelser m.v.

§ 11. Loven træder i kraft den 1. juli 2003.

§ 12. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

Givet på Christiansborg Slot, den 28. maj 2003

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

MARGRETHE R.

/Bertel Haarder

Officielle noter

⁴¹ Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, (EF-Tidende 2000 nr. L 180, s. 22).

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.4.2011
KOM(2011) 173 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020

1. FORBEDRING AF ROMAERNES SITUATION: EN SOCIAL OG ØKONOMISK NØDVENDIGHED FOR UNIONEN OG DENS MEDLEMSSTATER

Mange af de anslåede 10-12 millioner¹ romaer i Europa er udsat for fordomme, intolerance, forskelsbehandling og social udstødelse i deres hverdag. De er marginaliserede og lever under meget ringe samfundsøkonomiske vilkår. Det er uacceptabelt i Den Europæiske Union (EU) i begyndelsen af det 21. århundrede.

EU's Europa 2020-strategi for ny vækst - intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst - giver ikke mulighed for vedvarende økonomisk og social marginalisering af en befolkningsgruppe, der udgør Europas største mindretal. Der er behov for en målrettet indsats i dialog med romaerne på både nationalt plan og EU-plan. Selv om det primære ansvar for denne indsats ligger hos de offentlige myndigheder, er det en stor udfordring, fordi den sociale og økonomiske integration af romaerne er en proces, der går begge veje, hvilket kræver en holdningsændring såvel hos borgerne som hos medlemmerne af romasamfundene².

Medlemsstaterne skal for det første sørge for, at romaerne ikke forskelsbehandles, men behandles ligesom alle andre EU-borgere med lige adgang til alle grundlæggende rettigheder, som er forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Der skal desuden gøres en indsats for at bryde den onde fattigdomscirkel, som går fra generation til generation. Romaerne udgør i mange medlemsstater et stor og voksende andel af den skolesøgende del af befolkningen og dermed den fremtidige arbejdsstyrke. Romabefolkningen er ung: 35,7 % er under 15 år sammenlignet med 15,7 % af EU-befolkningen generelt. Gennemsnitsalderen blandt romaer er 25 år sammenlignet med 40 år i EU³. Det overvejende flertal af romaer i den erhvervsaktive alder mangler den uddannelse, der er nødvendig for at finde et godt arbejde. Det er derfor meget vigtigt at investere i uddannelse af romabørn, så de senere får mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet. I medlemsstater med store romabefolkninger har dette allerede en økonomisk indvirkning. Overslag viser, at i Bulgarien er ca. 23 % af dem, der indtræder på arbejdsmarkedet, romaer, og i Rumænien er det ca. 21 %⁴.

Et betydeligt antal af romaerne i EU er tredjelandstatsborgere med lovligt ophold. De lever under samme skrappe vilkår som mange romaer, der er EU-borgere, men har derudover de udfordringer, som indvandrere, der kommer til EU fra tredjelande, har. Disse problemer behandles i EU's politikker til fremme af integrationen af tredjelandstatsborgere, samtidig med at der tages hensyn til særligt sårbare grupperes behov⁵.

Integrationen af romaerne vil ikke blot give sociale fordele, men også økonomiske fordele både for romaerne selv og for de samfund, de er en del af. Ifølge en nyere undersøgelse fra

¹ Betegnelsen "roma" anvendes - ligesom i andre politiske dokumenter fra Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd - som en fællesbetegnelse, der omfatter befolkningsgrupper, som har mere eller mindre samme kulturelle træk, f.eks. sinti, rejsende, kalé, omvandrende grupper, uanset om de er fastboende eller ej. Det anslås, at ca. 80 % af romaerne er fastboende (SEK(2010) 400).

² KOM(2010) 133, s. 5.

³ Fundación Secretariado Gitano, *Health and the Roma community, analysis of the situation in Europe*, 2009. I undersøgelsen ses der på Bulgarien, Grækenland, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Tjekkiet.

⁴ Verdensbanken, *Roma Inclusion: "An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia"*, september 2010.

⁵ En meddelelse om en europæisk dagsorden for integrationen af tredjelandstatsborgere forventes udarbejdet i 2011.

Verdensbanken⁶ kunne f.eks. en fuldstændig integration af romaer på arbejdsmarkedet give økonomiske fordele i størrelsesordenen 0,5 mia. EUR årligt i visse lande. En større inddragelse af romaer på arbejdsmarkedet vil forbedre den økonomiske produktivitet, mindske statens udgifter til social bistand og øge indtægterne fra indkomstskatter. Ifølge samme undersøgelse fra Verdensbanken anslås de skattemæssige fordele af romaernes integration på arbejdsmarkedet til ca. 175 mio. EUR årligt pr. land. Alle disse betydelige økonomiske og finansielle konsekvenser af romaernes integration kunne bidrage til et klima med større åbenhed over for romaerne blandt befolkningen og dermed være med til, at deres integration i de samfund, de er en del af, bliver mere gnidningsløs.

Den økonomiske integration af romaer vil også bidrage til den sociale samhørighed og forbedre respekten for de grundlæggende rettigheder, bl.a. mindretals rettigheder, og være med til at fjerne forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, etnisk eller social oprindelse eller tilhørsforhold til et nationalt mindretal⁷.

EU har fremsat adskillige forslag, for at få medlemsstaterne til at fremme den sociale og økonomiske integration af romaer, senest i Kommissionens meddelelse fra april 2010⁸. Medlemsstaterne har allerede i dag pligt til at give romaer (ligesom andre EU-borgere) lige adgang til uddannelse, beskæftigelse, erhvervsuddannelse, sundhedspleje, social beskyttelse og bolig, jf. direktiv 2000/43/EF. Det strenge tilsyn med gennemførelsen af dette direktiv kan blive et nyttigt instrument til at måle integrationen af romaer⁹.

På trods af at der er sket visse fremskridt både i medlemsstaterne og på EU-plan¹⁰ i de seneste år, har kun få ting ændret sig i de fleste romaers dagligdag. Ifølge undersøgelser foretaget af Kommissionens roma-taskforce¹¹ er der endnu ikke iværksat foranstaltninger, der kan løse de sociale og økonomiske problemer, som en stor del af EU's romabefolkning har.

For at imødegå denne udfordring, og eftersom ikke-forskelsbehandling alene ikke er tilstrækkeligt til at bekæmpe den sociale udstødelse af romaer, anmoder Kommissionen EU-institutionerne om at godkende denne EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration. Rammen supplerer og styrker EU's lovgivning og politikker på ligestillingsområdet, idet den på nationalt, regionalt og lokalt plan, men også gennem dialog med og inddragelse af romaerne tager højde for romaernes særlige behov med hensyn til lige adgang til beskæftigelse, uddannelse, bolig og sundhedspleje.

Formålet med denne EU-ramme er at gøre en mærkbar forskel i romaernes liv. Den er EU's reaktion på den aktuelle situation og erstatter ikke medlemsstaternes primære ansvar på området. Europa-Kommissionen tilskynder med denne EU-ramme medlemsstaterne til - under hensyntagen til romabefolkningens størrelse på deres

⁶ Verdensbanken, Roma Inclusion: "An Economic Opportunity for Bulgaria, the Czech Republic, Romania and Serbia", september 2010.

⁷ Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁸ KOM(2010) 133 - *Social og økonomisk integration af romaer i Europa*.

⁹ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, EUT L 180 af 19.7.2009.

¹⁰ KOM(2010) 133 endelig, punkt 2.

¹¹ Kommissionens roma-taskforce blev oprettet den 7. september 2010 for at strømline, vurdere og måle medlemsstaternes anvendelse af EU-midler (herunder virkningen heraf) til integrering af romaer og finde frem til underliggende årsager til svagheder i anvendelsen af midler.

område¹² og landenes forskellige udgangspunkter - at vedtage eller yderligere udvikle en bred strategi for romaernes integration og tilslutte sig følgende mål.

2. BEHOV FOR EN MÅLRETTET INDSATS: EN EU-RAMME FOR DE NATIONALE STRATEGIER FOR ROMAERNES INTEGRATION

For at gøre væsentlige fremskridt er det nu afgørende at øge indsatsen og sikre, at nationale, regionale og lokale integrationspolitikker har **fokus på romaer** på en **klar og konkret måde**, og at de tager hensyn til romaernes behov gennem **konkrete foranstaltninger** til forebyggelse og opvejning af ulemper, som de står over for. En målrettet indsats inden for den bredere strategi til bekæmpelse af fattigdom og udstødelse - som ikke udelukker andre udsatte og dårligt stillede grupper fra at modtage støtte - er i tråd med princippet om ikke-forskelsbehandling både på EU-plan og nationalt plan. Princippet om ligebehandling er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse¹³. Nogle medlemsstater har allerede haft held med at anvende positiv særbehandling til fordel for romaer, ud fra den betragtning at de klassiske foranstaltninger til social inddragelse ikke på tilstrækkelig vis opfyldte romaernes behov¹⁴.

For at sikre at medlemsstaterne har effektive politikker, foreslår Kommissionen, at de **nationale strategier for romaernes integration** udformes eller, såfremt de allerede findes, tilpasses med henblik på at opfylde **EU's mål for romaernes integration** ved hjælp af en målrettet indsats og tilstrækkelige midler (nationale, EU-midler m.v.) til at gennemføre dem. Den foreslår løsninger, der fjerner de nuværende hindringer for en mere effektiv udnyttelse af EU-midlerne, og skaber grundlag for en **effektiv kontrolmekanisme**, der skal sikre konkrete resultater til fordel for romaerne.

3. EU'S AMBITION: FASTSÆTTELSE AF MÅL FOR ROMAERNES INTEGRATION

Europa-Kommissionens årlige vækstundersøgelse¹⁵ viste, at medlemsstaterne og EU har et stort arbejde foran sig med hensyn til gennemførelsen af Europa 2020-strategien og opfyldelsen af strategiens overordnede mål, støttet af flagskibsinitiativer¹⁶. For en række medlemsstater vil det at tage fat på romaernes situation med hensyn til beskæftigelse, fattigdom og uddannelse bidrage til at gøre fremskridt med opfyldelsen af Europa 2020-målene om beskæftigelse, social inddragelse og uddannelse.

¹² Se Europarådets skøn på http://www.coe.int/t/dg3/romatrave0llers/default_EN.asp, som er vedlagt som bilag til denne meddelelse.

¹³ Rådets direktiv 2000/43/EF (EFT L 180 af 19.7.2000).

¹⁴ Det Forenede Kongeriges lokale "Traveller Education Support Services (TESS)" er en skræddersyet tjeneste, der skal sikre lige adgang til uddannelse og lige muligheder efter endt uddannelse for sigøjner- og romabørn. Et andet eksempel er et beskæftigelsesprojekt i Bulgarien, som giver bistand til arbejdsløse romaer og støtte til entreprenører. Der findes andre eksempler i Kommissionens rapport "Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU", 2010. Se også undersøgelsen fra Europa-Kommissionen "International perspectives on positive action measures", 2009.

¹⁵ KOM(2011) 11, Årlig vækstundersøgelse: En hurtigere samlet EU-løsning på krisen.

¹⁶ Ud af de syv flagskibsinitiativer er de mest relevante i denne sammenhæng *Den europæiske platform til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse*, *En dagsorden for nye kvalifikationer og nye job* og *"Innovation i EU"*.

EU's mål for romaernes integration bør under hensyntagen til romaernes andel af befolkningen dække **fire vigtige områder: adgang til uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje og boliger**. Disse minimumsstandarde bør baseres på fælles, sammenlignelig og pålidelige indikatorer. Opfyldelsen af disse mål er vigtig for medlemsstaternes opfyldelse af de overordnede mål i Europa 2020-strategien.

- **Adgang til uddannelse: *Alle romabørn skal som minimum afslutte folkeskolen***

Uddannelsesniveauet blandt romabefolkningen er langt lavere end blandt resten af befolkningen, om end situationen er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat¹⁷.

Selv om der er undervisningspligt på folkeskoleniveau i alle medlemsstater, er det medlemsstaterne opgave at sikre, at alle børn har adgang til folkeskolen i den skolepligtige alder. Ifølge det til rådighed værende materiale fra Labour Force Survey 2009¹⁸ afslutter i gennemsnit 97,5 % af alle børn folkeskolen i EU.

Ifølge undersøgelsen er det i nogle medlemsstater kun en begrænset del af romabørnene, der afslutter folkeskolen¹⁹. Romabørn har tendens til at være overrepræsenteret i specialklasser og i segregerede skoler. Det er et behov for at styrke båndene til samfundene gennem kulturelle rådgivere/skolerådgivere, kirker, religiøse foreninger eller samfund og gennem aktiv inddragelse af romabørnenes forældre for at forbedre lærernes interkulturelle færdigheder, mindske segregationen og sikre overholdelsen af undervisningspligten på folkeskoleniveau. Kommissionen planlægger en fælles indsats med Europarådet for at uddanne ca. 1 000 rådgivere i løbet af to år. Rådgivere kan oplyse og vejlede forældre om, hvordan det lokale uddannelsessystem fungerer og hjælpe med at sikre, at børnene klarer overgangen mellem hvert trin i uddannelsesforløbet.

Det er velkendt, at børn, som enten ikke kommer ind i skolesystemet, starter sent eller forlader det tidligt, efterfølgende vil få store vanskeligheder lige fra analfabetisme og sprogproblemer til følelsen af at være udelukket og utilpasset. De vil derfor få vanskeligere ved at få en videre uddannelse, komme på universitetet eller få et godt job. Derfor opmuntrer man til at give unge, der har forladt skolen, en chance mere, herunder ved programmer specifikt med fokus på romabørn. Der bør også gives støtte til at ændre læreres uddannelsescurriculum og til at udvikle innovative undervisningsmetoder. Skolegang for børn, der på mange måder er dårligt stillede, kræver et tværsektorielt samarbejde og de rette støtteprogrammer. Ekspertgruppen på højt niveau for læsefærdighed og den kampagne for læsefærdighed, som Kommissionen lancerer som et bidrag til Europa 2020-flagskibet "nye kvalifikationer til nye job" vil understrege vigtigheden af at bekæmpe analfabetisme blandt både romabørn og voksne romaer.

Kommissionen har vedtaget en meddelelse om førskoleundervisning og børnepasningsordninger²⁰, hvori det blev fremhævet, at andelen af romabørn, der deltager, er betydeligt lavere, selv om deres behov for hjælp er større. Større adgang til fælles førskoleundervisning af høj kvalitet kan spille en afgørende rolle, når man skal afhjælpe de uddannelsesmæssige

¹⁷ Det anslås på baggrund af Open Society Institutes undersøgelse fra 2008, at 10 % af romaerne går på en ungdomsuddannelse (der foreligger oplysninger for syv medlemsstater).

¹⁸ Labour Force Survey 2009: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>.

¹⁹ Open Society Institute, *International Comparative Data Set on Roma Education*, 2008. Der findes oplysninger om uddannelse på folkeskoleniveau for seks medlemsstater. Bulgarien, Letland, Litauen, Rumænien, Slovakiet og Ungarn. 42 % er det vægtede gennemsnit for disse medlemsstater.

²⁰ KOM(2011) 66 endelig.

ulemper, som romabørn har, hvilket fremhæves i nogle pilotforanstaltninger til integration af romaer, som er iværksat i nogle medlemsstater med bidrag fra EU-budgettet²¹.

Det er grunden til, at medlemsstater bør sikre, at alle romabørn har adgang til ordentlig undervisning og ikke oplever diskrimination eller segregering, hvad enten de er fastboende eller ej. Medlemsstaterne bør som minimum sikre, at folkeskolen afsluttes. De bør også give større adgang til ordentlig førskoleundervisning og pleje og nedbringe antallet af børn, der forlader ungdomsuddannelser i overensstemmelse med Europa 2020-strategien. Unge romaer bør på det kraftigste opfordres til at gennemføre en ungdomsuddannelse og en videregående uddannelse²².

- **Adgang til beskæftigelse: *Beskæftigelsesforskellene mellem romaer og resten af befolkningen skal nedbringes***

Europa 2020-strategien fastsætter et overordnet mål om, at 75 % af befolkningen i aldersgruppen 20-64 år skal være beskæftiget (i gennemsnit er beskæftigelsesgraden i EU på 68,8 %²³). Den årlige vækstundersøgelse for 2011 viste, hvordan medlemsstaterne fastsætter nationale beskæftigelsesmål i nationale reformprogrammer, som kan danne grundlag for en vurdering af fremskridt. Empirisk dokumentation og forskning om romaernes samfundsøkonomiske situation viser, at der er betydelig forskel mellem beskæftigelsesgraden for romaer og resten af befolkningen.

Verdensbanken har konstateret, at beskæftigelsesgraden for romaer (især for kvinder) er langt lavere end for flertallet, som ikke er romaer²⁴. Det fremgår af en undersøgelse, der er foretaget af det Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder i syv medlemsstater, at der er betydelige forskelle, og at romaerne føler sig stærkt diskrimineret med hensyn til beskæftigelse²⁵.

Medlemsstaterne bør derfor uden nogen form for diskrimination give romaerne fuld adgang til erhvervsrettede uddannelser, arbejdsmarkedet samt til værktøjer og initiativer til fordel for selvstændige. Adgangen til mikrolån bør også fremmes. Der bør også ses på muligheden for at ansætte kvalificerede romaer som tjenestemænd i den offentlige sektor. Arbejdsformidlinger kan hjælpe romaer ved at yde målrettet bistand og rådgivning. Dette kan være med til at tiltrække romaer til arbejdsmarkedet og dermed øge beskæftigelsesgraden.

- **Adgang til sundhedspleje: *Forskellen mellem helbredstilstanden hos romaerne og resten af befolkningen skal mindskes***

²¹ Pilotprojekt: "A Good Start: scaling-up access to quality services for young Roma children".

²² I den forbindelse bør muligheden for at anvende innovative metoder, såsom IKT-baseret adgang til undervisning, undersøges.

²³ KOM(2011) 11, bilag 3, "Draft Joint Employment Report". Se også "Labour Force Survey", 2009: I 2009 var beskæftigelsesgraden 62,5 % for kvinder og 75,8 % for mænd - http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_10

²⁴ World Bank, op.cit.

²⁵ Agenturet for grundlæggende rettigheder, "European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report", 2009.

Den forventede levetid ved fødslen i EU er 76 år for mænd og 82 år for kvinder²⁶. For romaer er den 10 år mindre²⁷. Dertil kommer, at mens børnedødeligheden er på 4,3 pr. 1 000 levendefødte²⁸, tyder det på, at den er langt højere blandt romaer. Det fremgår af en rapport fra FN's udviklingsprogram, at dødeligheden blandt romabørn er 2-6 gange højere end for børn blandt resten af befolkningen, afhængigt af hvilket land der er tale om. Der meldes høj børnedødelighed blandt romasamfundet i andre lande²⁹.

Denne skævhed afspejler den overordnede forskel i helbredstilstanden blandt romaer og resten af befolkningen. Forskellen skyldes romaernes ringe levevilkår, manglende målrettede oplysningskampagner, begrænset adgang til god sundhedspleje og en højere risiko for helbredsproblemer. Undersøgelsen fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder viste også, at diskrimination fra sundhedspersonalets side også var et særligt problem for romaer³⁰: 17 % anførte, at de havde følt sig diskrimineret på dette område inden for de seneste 12 måneder. Brugen af forebyggende ydelser er lav blandt romaere, og ifølge nogle undersøgelser har over 25 % af romaernes børn ikke fået alle almindelige vacciner³¹.

Medlemsstaterne bør derfor give romaere adgang til ordentlig sundhedspleje, især for kvinder og børn, samt til forebyggende ydelser og sociale ydelser på samme niveau og samme vilkår som resten af befolkningen. Hvor det er muligt, bør kvalificerede romaer inddrages i sundhedsprogrammer, som er rettede mod deres samfund.

- **Adgang til bolig og væsentlige ydelser:** *Den forskel, der er mellem andelen af romaer med adgang til bolig og offentlige ydelser (såsom vand, el og gas), og andelen af den øvrige befolkning med adgang til samme, skal mindskes*

Mellem 72 % og 100 % af husstandene i EU er forbundet til en offentlig vandforsyning³². Situationen for romaer er dog langt værre. Deres ofte ringe boligforhold omfatter dårlig adgang til offentlige ydelser, såsom vand, el eller gas, og ikke-fastboende romaer har ofte vanskeligt ved at finde steder, hvor der er adgang til vand³³. Dette har en negativ indflydelse på deres helbred og generelle integration i samfundet.

Medlemsstaterne bør derfor fremme lige adgang til bolig, herunder sociale boliger. Boligforanstaltninger bør indgå i en integreret løsning, som især omfatter uddannelse, sundhed, sociale anliggender, beskæftigelse og sikkerhed og foranstaltninger til at

²⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSDPH100
²⁷ KOM(2009) 567, *Solidaritet på sundhedsområdet: begrænsning af uligheder på sundhedsområdet i EU*. Se også: Fundación Secretariado Gitano, op cit. and Sepkowitz K, "Health of the World's Roma population", 2006, som bygger på situationen i Tjekkiet, Irland, Slovakiet og Bulgarien.

²⁸ Forholdet mellem antallet børn under et år, der dør i et givent år, og antallet af levendefødte i samme år. Eurostat Data, 2009 -

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_minfind&lang=en.

²⁹ FN's udviklingsprogram om romaer i Central- og Østeuropa "Avoiding the Dependency Trap", 2003. Bulgarien, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn. Equality and Human Rights Commission: "Inequalities Experienced by Gypsy and Traveller Communities: A review", 2009.

³⁰ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, "European Union Minorities and Discrimination Survey, Main Results Report", 2009.

³¹ Fundación Secretariado Gitano, op.cit. Se også undersøgelsen fra University of Sheffield, *The Health Status of Gypsies and Travellers in England*, 2004.

³² Eurostat data, 2002 - http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/8-21032006-AP/EN/8-21032006-AP-EN.PDF.

³³ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, "Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union, Comparative Report", 2009.

bekæmpe segregering. Medlemsstaterne bør også se på ikke-fastboenes særlige behov (f.eks. behovet for adgang til passende bopladser). De bør aktivt gribe ind med målrettede programmer, som inddrager regionale og lokale myndigheder.

4. NATIONALE STRATEGIER FOR ROMAERNES INTEGRATION: ET KLART POLITISK TILSAGN FRA MEDLEMSSTATERNE

Med udgangspunkt i medlemsstaternes erfaringer, herunder i de medlemsstater, der deltager i årtiet for romaernes inddragelse³⁴, opfordrer Kommissionen alle medlemsstater til at tilpasse deres nationale strategi for romaernes integration til den målrettede tilgang beskrevet ovenfor og til at forlænge deres planlægningsperiode frem til 2020. Medlemsstater, som endnu ikke har en national strategi for romaerne, opfordres til at fastsætte lignende mål, som står i forhold til størrelsen af romabefolkningen på deres område³⁵, og som tager hensyn til deres forskellige udgangspunkt og romabefolkningens særlige forhold.

Medlemsstaternes nationale strategier bør have en målrettet tilgang, som **i overensstemmelse med de fælles grundlæggende principper for romaernes integration**³⁶ bidrager aktivt til den sociale integration af romaer i det almindelige samfund og til at afskaffe segregering, hvor den forekommer. De skal passe ind i og bidrage til Europa 2020-strategiens bredere ramme og bør derfor være i overensstemmelse med de **nationale reformprogrammer**.

Når medlemsstaterne lægger deres nationale strategi for romaernes integration, bør de have følgende in mente:

- Der skal sættes **realistiske nationale mål for romaernes integration** for at mindske kløften mellem dem og resten af befolkningen. Målene bør som minimum vedrøre EU's fire mål for romaernes integration vedrørende adgang til uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje og bolig.
- Der skal udpeges eventuelle **dårligt stillede mikroregioner eller segregerede kvarterer**, hvor samfundene har de ringeste kår, ved hjælp af de til rådighed

³⁴ Årtiet for romaernes inddragelse 2005-2015 er et internationalt initiativ, der samler regeringer, internationale partnerorganisationer og civilsamfundet for at sætte skub i inddragelsen af romaerne og gennemgå fremskridtene på en gennemsigtig og kvantificerbar måde. De tolv lande, der i øjeblikket deltager i årtiet er Bulgarien, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet og Ungarn samt Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kroatien, Montenegro og Serbien. Slovenien har observatørstatus. De internationale partnerorganisationer for årtiet er Verdensbanken, Open Society Institute (OSI), Europarådet, Europarådets Udviklingsbank, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), European Roma Information Office (ERIO), European Roma and Travellers Forum (ERTF), European Roma Rights Centre (ERRC), FN's program for bolig- og bebyggelsesmiljø (UN-Habitat), FNS Højkommissariat for flygtninge (UNHCR) og FN's Børnefond (UNICEF).

³⁵ Se Europarådets skøn på http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_EN.asp, som er vedlagt som bilag til denne meddelelse.

³⁶ De 10 fælles grundlæggende principper for romaernes integration blev forelagt på platformens første møde den 24. april 2009. De blev knyttet som bilag til Rådets konklusioner af 8. juni 2009. Principperne er: 1) konstruktive, pragmatiske og ikke-diskriminerende politikker, 2) eksplicit men ikke eksklusiv målretning, 3) interkulturel tilgang, 4) målet er det almindelige, 5) bevidsthed om kønsaspektet, 6) overførsel af evidensbaserede politikker, 7) anvendelse af EU-instrumenter, 8) inddragelse af regionale og lokale myndigheder, 9) inddragelse af civilsamfundet og 10) Romaernes aktive deltagelse.

værende samfundsøkonomiske og territoriale indikatorer (dvs. lavt uddannelsesniveau, langvarig arbejdsløshed osv.).

- Der skal tildeles **tilstrækkelige midler fra det nationale budget**, som om nødvendigt vil blive suppleret med internationale midler og EU-midler.
- Der skal være **effektive overvågningsmetoder** til at vurdere virkningen af integrationstiltagene og en revisionsmekanisme til at justere strategien med.
- Udformningen, gennemførelsen og overvågningen skal ske i **tæt samarbejde og i løbende dialog med romasamfundene og de regionale og lokale myndigheder**.
- Der skal udnævnes et **nationalt kontaktpunkt for den nationale strategi for romaernes integration**, som har beføjelse til koordinere udviklingen og gennemførelsen af strategien, eller der skal eventuelt benyttes egnede eksisterende administrative strukturer.

Medlemsstaterne anmodes om at forberede eller revidere deres nationale strategi for romaernes integration og forelægge den for Kommissionen inden udgangen af december 2011. I foråret 2012 forud for roma-plattformens årlige møde vil Kommissionen vurdere de nationale strategier og underrette Europa-Parlamentet og Rådet om fremskridt.

5. DER SKAL OPNÅS KONKRETE RESULTATER FOR ROMAERNE

Gennemførelsen af de nationale strategier for romaernes integration og resultaterne heraf vil i høj grad afhænge af, at de nødvendige nationale ressourcer tildeles. EU-midler alene kan på ingen måde løse romaernes problemer, men Kommissionen minder om, at der i øjeblikket er programmeret **26,5 mia. EUR i form af EU-støtte** til medlemsstaternes indsats inden for området social inddragelse, herunder indsatsen for at hjælpe romaere³⁷.

I april 2010 opfordrede Kommissionen³⁸ medlemsstaterne til at sikre, at EU's eksisterende finansielle instrumenter, navnlig strukturfondene og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne blev tilgængelige for romaer. Dette blev godkendt af Rådet i juni 2010³⁹. De fleste medlemsstater gør imidlertid ikke tilstrækkelig brug af de til rådighed værende EU-midler til at afhjælpe romaernes behov.

Fremskridt i løbet af den nuværende programmeringsperiode 2007-2013) ...

- For at løse problemer i forbindelse med fastlæggelsen af hensigtsmæssige strategier og af effektive gennemførelsesforanstaltninger i de tilfælde, hvor strategierne allerede findes, opfordres medlemsstaterne til at ændre deres operationelle programmer, som samfinansieres af strukturfondene og af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter, således at de i højere

³⁷ Fra Den Europæiske Socialfond er der tildelt 9,6 mia. EUR i perioden 2007-2013 til foranstaltninger til fordel for samfundsøkonomisk inddragelse af dårligt stillede - heriblandt marginaliserede romaer - og 172 mio. EUR er specifikt blevet tildelt til foranstaltninger til integration af romaer. Fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) er der planlagt over 16,8 mia. EUR til social infrastruktur.

³⁸ KOM(2010) 133 endelig.

³⁹ Rådets konklusioner af 7. juni 2010, 10058/10+COR 1.

grad støtter projekter til fordel for romaer, og til at tilpasse dem til den nationale strategi for romaernes integration.

- Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne se nærmere på ændringer af deres operationelle programmer for at gøre noget ved nye behov, forenkle gennemførelsen og sætte skub i gennemførelsen af prioriteterne, herunder brugen af den integrerede strategi for boligtiltag, der fremgår af den ændrede forordning om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling⁴⁰. Kommissionen vil straks undersøge anmodninger om programændringer, som vedrører de nationale strategier for romaernes integration.
- Der er betydelig teknisk bistand fra EU til rådighed for medlemsstaterne (4 % af alle strukturfonde), hvoraf medlemsstaterne i gennemsnit har udnyttet 31 % af deres planlagte tildelinger frem til udgangen af 2009. Disse beløb går tabt, hvis de ikke udnyttes. Når medlemsstaterne udformer deres nationale strategi for romaernes integration, bør de derfor i højere grad benytte EU's tekniske bistand⁴¹ til at forbedre forvaltnings-, overvågnings- og evalueringskapaciteten, også når det gælder projekter rettet mod romaer. Medlemsstaterne kunne også benytte dette instrument til at trække på de regionale, nationale og internationale organisationers ekspertise i forbindelse med udfærdigelses-, gennemførelses- og overvågningstiltag.
- For at afhjælpe kapacitetsproblemer, såsom manglende knowhow og administrativ kapacitet hos forvaltningsmyndighederne, og vanskelighederne ved at kombinere midler for at støtte integrerede projekter opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at overveje at overdrage forvaltningen og gennemførelsen af visse dele af deres programmer til formidlende organer, såsom internationale organisationer, regionale udviklingsorganer, kirker og religiøse organisationer eller samfund, samt ikke-statslige organisationer med dokumenteret erfaring i romaers integration og kendskab til aktørerne på stedet⁴². I den sammenhæng kunne Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs netværk være et nyttigt værktøj⁴³.
- Medlemsstaterne bør også overveje at anvende den europæiske mikrofinansieringsfacilitet⁴⁴, hvortil der er stillet i alt 100 mio. EUR til rådighed for perioden 2010-2013. Kommissionen vurderer, at dette beløb kan øges til mere end 500 mio. EUR i mikrokreditter i løbet af de kommende otte år. Romasamfundene

⁴⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 437/2010 (EUT L 132 af 29.5.2010). Den 9. februar 2011 offentliggjorde Kommissionen en vejledende note om gennemførelsen af integrerede boligtiltag til fordel for marginaliserede samfund og EFRU, som Koordinationsudvalget for Fondene har godkendt.

⁴¹ KOM(2010) 110, *Samhørighedspolitik: Strategirapport 2010 om gennemførelsen af programmerne for perioden 2007-2013*, og SEK(2010) 360 viste, at medlemsstaterne i gennemsnit kun udnytter 31 % af deres tildelinger til udfærdigelse, gennemførelse og overvågning af samhørighedspolitikken.

⁴² I overensstemmelse med artikel 42 og 43 om globaltilskud i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 210 af 31.7.2006).

⁴³ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har et netværk af nationale kontaktpunkter i det organiserede civilsamfund gennem de nationale økonomiske og sociale udvalg og lignende organisationer.

⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 283/2010/EU af 25. marts 2010.

er én af instrumentets målgrupper⁴⁵. Muligheden for at starte selvstændige produktionsaktiviteter kunne motivere romasamfundene til at deltage aktivt i regulært arbejde, og det kunne mindske afhængigheden af sociale ydelser og inspirere kommende generationer.

- Når medlemsstaterne skal udfærdige og gennemføre deres nationale strategier for romaernes integration, opfordres de til at anvende det europæiske initiativ vedrørende social innovation, som Kommissionen har til hensigt at lancere i 2011 som anført i flagskibsinitiativet "Europæisk platform mod fattigdom". Denne innovationsbaserede tilgang kan bidrage til at gøre politikken for social inddragelse mere effektiv.

... og efter 2013

Da de nationale strategier for romaernes integration skal dække perioden 2011-2020, er det vigtigt at udnytte de midler, der er til rådighed under den nye flerårige finansielle ramme, bedst muligt. Den flerårige finansielle ramme vil udstikke linjerne for, hvordan det kommende EU-budget vil støtte Europa 2020-målene.

Europa 2020-strategien tager fra starten hensyn til romabefolkningen⁴⁶. Tiltag til fremme af romaernes integration vil være en del af de relevante EU-finansieringsinstrumenter, navnlig samhørighedspolitiske midler. På baggrund af de retningslinjer, der blev angivet i gennemgangen af EU's budget⁴⁷ og i konklusionerne af femte samhørighedsrapport vil Kommissionen ved udarbejdelsen af forslag til det fremtidige samhørighedspolitiske regelsæt tilstræbe at tage fat på de politiske hindringer, der i dag står i vejen for at udnytte de samhørighedspolitiske midler effektivt til at fremme romaernes integration.

Det er vigtigt at sikre, at de forskellige fondes investeringsprioriteter, som kan anvendes til social inddragelse og bekæmpelse af fattigdom, understøtter gennemførelsen af de nationale reformprogrammer og de nationale strategier for romaernes integration. De bør også fastsætte de betingelser, der på forhånd skal være opfyldt for at få effektiv og resultatorienteret støtte, herunder ved bedre evaluering. Derudover vil der blive set på muligheden for at anvende positive incitamenter til at reducere uligheder. Samtidig vil en forenkling af procedurerne til gavn for programmets brugere blive ét af de hovedelementer, som Kommissionen vil tage i betragtning, når den udarbejder fremtidige forslag. Dette er især vigtigt for projekter til gavn for romaer.

⁴⁵ Kommissionen støtter allerede f.eks. Kiútprogrammet, som er et mindre pilotprojekt til fordel for romasamfundet i Ungarn, og som øger forholdsvis små mikrolån.

⁴⁶ De integrerede retningslinjer for de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne (retningslinje 10) henviser udtrykkeligt til romaer. Endvidere beskrives i flagskibsinitiativet "Europæisk platform mod fattigdom", hvordan integrationen af romaer kan tackles inden for den overordnede politik til bekæmpelse af fattigdom og social udelukkelse. Andre retningslinjer for beskæftigelsespolitikken fremmer beskæftigelsesegnetheden på en måde, som fremmer den samfundsøkonomiske integration af romaer.

⁴⁷ KOM(2010)700 endelig, *Gennemgang af EU's budget*.

6. FREMME AF ROMAERNES INTEGRATION UDEN FOR EU: UDVIDESESLENDERNES SÆRLIGE SITUATION

Kommissionens udvidelsesstrategi⁴⁸ understregede den vanskelige situation, som mange romaer på Vestbalkan og i Tyrkiet befinder sig i. Europarådet skønner, at der er 3,8 millioner romaer.

Romaer i udvidelseslandene står over for lignende eller endda værre problemer end romaer i mange EU-medlemsstater: social udelukkelse, segregering og marginalisering, som fører til manglende uddannelse, kronisk arbejdsløshed, begrænset adgang til sundhedspleje, boliger og basale ydelser samt til udbredt fattigdom. Derudover har mange romafamilier på grund af krigen i Balkanområdet været nødt til at flytte som fordrevne personer til andre lande i regionen eller til Vesteuropa. I Tyrkiet er roma-grupperne meget forskellige, men en stor andel lider under mange former for social udelukkelse.

Erfaringer fra tidligere udvidelser tyder på, at fremme af romaernes integration kræver stor politisk vilje til at inddrage romaer, tildele de fornødne ressourcer på de nationale budgetter, sikre bedre koordinering med alle relevante donorer samt foretage en systematisk evaluering og en effektiv overvågning. EU's mål for romaernes integration er ligeledes relevant for disse lande. Deres nationale strategier for romaernes integration og handlingsplaner (for de fleste tilfældes vedkommende udarbejdet i forbindelse med årtiet for romaernes inddragelse 2005-2015) bør revideres i overensstemmelse med disse mål. Tyrkiet mangler stadig at vedtage en national ramme for romaernes inddragelse.

Kommissionen er villig til at hjælpe disse lande på regionalt og nationalt plan i deres bestræbelser på at forbedre den sociale og økonomiske inddragelse af romaer ved:

- at forbedre leveringen af bistand under førtiltrædelsesinstrumentet til en strategisk og resultatorienteret programmering, som er såvel national og rettet mod flere modtagerlande, med fokus på en sektorvis tilgang til social udvikling. Kommissionen er i øjeblikket i gang med at gennemføre eller planlægge projekter til en samlet værdi af over 50 mio. EUR, som udelukkende eller delvis kan komme romasamfundene til gode
- i højere grad at inddrage civilsamfundet og opmuntre til strukturerede dialoger med repræsentanter for romaer, således at de bliver engagerede og føler ansvar for politikformuleringen, -gennemførelsen og -overvågningen på regionalt, nationalt og lokalt niveau
- at følge fremskridtene nøje i de forskellige lande med hensyn til romaernes økonomiske og sociale situation og ved årligt at fremlægge konklusionerne i statusrapporterne om udvidelsen.

⁴⁸

KOM(2010) 660, *Udvidelsesstrategi og vigtigste udfordringer 2010-2011*.

7. STYRKELSE AF CIVILSAMFUNDET: DEN EUROPÆISKE PLATFORM FOR ROMAERNES INTEGRATION SKAL SPILLE EN STØRRE ROLLE

Den europæiske platform for integration af romaerne⁴⁹ er et nyttig forum for debat og for at skabe samordnet aktion mellem alle berørte parter: EU-institutioner, nationale regeringer, internationale organisationer, akademiske kredse og repræsentanter for romaernes civilsamfund. Platformen har bidraget betydeligt til udarbejdelsen af både europæiske og nationale politikker, hvor der tages større hensyn til romaernes behov.

Kommissionen er villig til at spille en større rolle i platformen og til at styrke platformens rolle ved at trække på erfaringer og knytte dens arbejde til de fire prioriterede områder i de nationale strategier for romaernes integration.

Gennem platformen bør berørte parter, navnlig repræsentanter for romasamfundene, få mulighed for at spille en rolle i EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration. Den styrkede platform kan hjælpe medlemsstaterne med at finde de relevante politiske løsninger ved hjælp af udveksling af god praksis og drøftelse af de tilgange, som anvendes af internationale organisationer med erfaring i fremme af romaernes integration. Den vil også give Kommissionen feedback om de konkrete resultater af indsatsen på nationalt plan, idet romaernes civilsamfund vil komme til orde.

8. MÅLING AF FREMSKRIDT: ETABLERING AF ET EFFEKTIVT OVERVÅGNINGSSYSTEM

I dag er det vanskeligt at indhente nøjagtige, detaljerede og fuldstændige data om romaernes situation i medlemsstaterne og at identificere de konkrete foranstaltninger, der er iværksat for at håndtere udelukkelse og diskrimination af romaere. Det er ikke muligt at vurdere, om foranstaltningerne giver de forventede resultater. Det er derfor vigtigt at indhente pålidelige data.

Det er grunden til, at det er nødvendigt at etablere et **effektivt overvågningssystem** med klare benchmark, som sikrer, at målbare resultater måles, at penge til romaernes integration når frem til de endelige modtagere, at der sker fremskridt i opfyldelsen af EU's mål for romaernes integration, og at de nationale strategier for romaernes integration er blevet gennemført.

Kommissionen vil **årligt underrette Europa-Parlamentet og Rådet** om fremskridt i integrationen af romaer i medlemsstaterne og om opfyldelsen af målene.

Kommissionen vil til dette formål bygge på det pilotprojekt om en undersøgelse af romaernes husstande, som er gennemført af FN's udviklingsprogram i samarbejde med navnlig Verdensbanken og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder⁵⁰. Kommissionen anmoder Agenturet for Grundlæggende Rettigheder om at udvide denne undersøgelse om romaer til

⁴⁹ Platformens første møde fandt sted i 2009 efter Rådets (almindelige anliggender) konklusioner af 8. december 2008, hvori det opfordrede Kommissionen til at sørge for udveksling mellem medlemsstaterne af god praksis og erfaringer i relation til romaernes integration, at yde støtte til analyse og at stimulere samarbejdet mellem alle de parter, der har en interesse i romaernes forhold, herunder de organisationer, der repræsenterer romaerne, som led i en integreret europæisk platform. Rådets konklusioner (almindelige anliggender) 15976/1/08 REV 1.

⁵⁰ UNDP's undersøgelse, finansieret i samarbejde med GD REGIO og udviklet i samarbejde med GD REGIO, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Verdensbanken og Open Society Institute (forår 2011-Resultater i efteråret): 11 medlemsstater er omfattet (Bulgarien, Frankrig, Grækenland, Italien, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet og Ungarn).

alle medlemsstater og til at gennemføre den regelmæssigt for at måle de konkrete fremskridt. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, som arbejder sammen med andre relevante organer, såsom Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene, vil indsamle data om romaernes situation med hensyn til beskæftigelse, uddannelse, sundhedspleje og bolig. Der vil også blive hentet data fra specifik forskning, som betales som led i programmet om samfundsøkonomi og humaniora under det 7. rammeprogram. I denne proces vil Kommissionen, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og andre EU-organer i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i TEU respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre.

Kommissionen vil også tage hensyn til arbejdet i den åbne koordinationsmetode inden for socialpolitik og andre bidrag fra medlemsstaterne, som bygger på deres egne systemer til overvågning af romaernes integration. Den tilbunds gående overvågning, som medlemsstaterne og interesserede parter foretager af gennemførelsen af de nationale strategier for romaernes integration, er en god metode til at øge gennemsigtigheden og pålideligheden og dermed sikre størst mulig virkning af romaernes integration.

De nationale reformprogrammer sammen med overvågning og peer review af Europa 2020-strategien bør være en ekstra kilde til oplysninger, som kan benyttes til at vurdere fremskridt og vejlede medlemsstaterne.

For at få brugbare data på længere sigt vil Kommissionen i første omgang også skabe et samarbejde mellem de nationale statistikkontorer og Eurostat for at finde metoder, der kan kortlægge EU's mindst udviklede mikroregioner, hvor de mest marginaliserede grupper, og især romaer, lever. Denne territoriale tilgang til indsamling af data har direkte relevans for håndtering af romaernes fattigdom og udelukkelse. Derudover bør Agenturet for Grundlæggende Rettigheder arbejde sammen med medlemsstaterne for at udvikle overvågningsmetoder, som kan give en sammenlignende undersøgelse af romaernes situation på tværs af Europa.

9. KONKLUSIONER: 10 ÅR TIL AT GØRE EN FORSKEL

Denne EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration giver mulighed for at forene kræfterne på alle niveauer (EU, nationalt og regionalt) og med alle berørte parter, herunder romaerne, for at løse et af de mest alvorlige sociale problemer i Europa: den sociale udelukkelse af romaer. Den supplerer gældende EU-lovgivning og EU-politikker vedrørende ikke-diskrimination, grundlæggende rettigheder, fri bevægelighed for personer og børns rettigheder⁵¹. Rammen fastsætter EU-mål for romaernes integration, som skal opfyldes på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Disse ambitiøse mål vil kun blive opfyldt, hvis der er en reel vilje fra medlemsstaternes og de nationale, regionale og lokale myndigheders side, og hvis romaernes civilsamfundsorganisationer inddrages.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Europarådet, Rådet, Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til at godkende EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration. I mere end ti år har EU-institutionerne regelmæssigt opfordret medlemsstaterne og kandidatlandene til at forbedre romaernes sociale og økonomiske integration. Nu er det på tide at omsætte gode intentioner til handling.

⁵¹ KOM(2011) 60, *En EU-dagsorden for børns rettigheder*.

Bilag - Tabel udarbejdet på grundlag af Europarådets oplysninger (http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp)

Tallene stammer fra Europarådets afdeling "Roma and Travellers"							
Europæiske lande (EU-medlemsstater)	Landets samlede indbyggertal (juli 2009)	Officielle tal (seneste folketælling)	Laveste skøn	Højeste skøn	Gennemsnitsskøn	% af samlet indbyggertal (på grundlag af gennemsnit)	Ajourført
<i>Østrig</i>	8 205 533	Ingen oplysninger	20 000	30 000	25 000	0,30%	14.9.2010
<i>Belgien</i>	10 414 336	Ingen oplysninger	20 000	40 000	30 000	0,29%	14.9.2010
<i>Bulgarien</i>	7 262 675	370 908 (2001)	700 000	800 000	750 000	10,33%	14.9.2010
<i>Cypern</i>	792 604	560 (1960)	1 000	1 500	1 250	0,16%	3.8.2009
<i>Tjekkiet</i>	10 220 911	11 718 (2001)	150 000	250 000	200 000	1,96%	14.9.2010
<i>Danmark</i>	5 484 723	Ingen oplysninger	1 000	10 000	5 500	0,10%	3.8.2009
<i>Estland</i>	1 307 605	584 (2009)	1 000	1 500	1 250	0,10%	3.8.2009
<i>Finland</i>	5 244 749	Ingen oplysninger	10 000	12 000	11 000	0,21%	3.8.2009
<i>Frankrig</i>	64 057 790	Ingen oplysninger	300 000	500 000	400 000	0,62%	14.9.2010
<i>Tyskland</i>	82 400 996	Ingen oplysninger	70 000	140 000	105 000	0,13%	14.9.2010
<i>Grækenland</i>	10 722 816	Ingen oplysninger	180 000	350 000	265 000	2,47%	14.9.2010
<i>Ungarn</i>	9 930 915	190 046 (2001)	400 000	1 000 000	700 000	7,05%	14.9.2010
<i>Irland</i>	4 156 119	22 435 (2006)	32 000	43 000	37 500	0,90%	14.9.2010

<i>Italien</i>	59 619 290	Ingen oplysninger	110 000	170 000	140 000	0,23%	14.9.2010
<i>Letland</i>	2 245 423	8 205 (2000)	13 000	16 000	14 500	0,65%	3.8.2009
<i>Litauen</i>	3 565 205	2 571 (2001)	2 000	4 000	3 000	0,08%	3.8.2009
<i>Luxembourg</i>	486 006	Ingen oplysninger	100	500	300	0,06%	3.8.2009
<i>Malta</i>	403 532	Ingen oplysninger	0	0	0	0,00%	3.8.2009
<i>Nederlandene</i>	16 645 313	Ingen oplysninger	32 000	48 000	40 000	0,24%	14.9.2010
<i>Polen</i>	38 500 696	12 731(2002)	15 000	60 000	37 500	0,10%	14.9.2010
<i>Portugal</i>	10 676 910	Ingen oplysninger	40 000	70 000	55 000	0,52%	14.9.2010
<i>Rumænien</i>	22 246 862	535 140 (2002)	1 200 000	2 500 000	1 850 000	8,32%	14.9.2010
<i>Slovakiet</i>	5 455 407	89 920 (2001)	400 000	600 000	500 000	9,17%	14.9.2010
<i>Slovenien</i>	2 007 711	3 246 (2002)	7 000	10 000	8 500	0,42%	3.8.2009
<i>Spanien</i>	46 157 822	Ingen oplysninger	650 000	800 000	725 000	1,57%	14.9.2010
<i>Sverige</i>	9 276 509	Ingen oplysninger	35 000	50 000	42 500	0,46%	14.9.2010
<i>Det Forenede Kongerige</i>	60 943 912	Ingen oplysninger	150 000	300 000	225 000	0,37%	14.9.2010
<i>EU-lande i alt</i>					6 172 800	1,73%	
(Lande uden for EU)							

<i>Albanien</i>	3 619 778	1261 (2001)	80 000	150 000	115 000	3,18%	14.9.2010
<i>Andorra</i>	72 413	Ingen oplysninger	0	0	0	0,00%	3.8.2009
<i>Armenien</i>	2 968 586	Ingen oplysninger	2 000	2 000	2 000	0,07%	3.8.2009
<i>Aserbajdsjan</i>	8 177 717	Ingen oplysninger	2 000	2 000	2 000	0,02%	3.8.2009
<i>Belarus</i>	9 685 768	Ingen oplysninger	10 000	70 000	40 000	0,41%	14.9.2010
<i>Bosnien-Hercegovina</i>	4 590 310	8 864 (1991)	40 000	60 000	50 000	1,09%	14.9.2010
<i>Kroatien</i>	4 491 543	9 463 (2001)	30 000	40 000	35 000	0,78%	14.9.2010
<i>Georgien</i>	4 630 841	1 744 (1989)	2 000	2 500	2 250	0,05%	3.8.2009
<i>Island</i>	304 367	Ingen oplysninger	0	0	0	0,00%	3.8.2009
<i>Kosovo*</i>	2 542 711	45 745 (1991)	25 000	50 000	37 500	1,47%	14.9.2010
<i>Liechtenstein</i>	34 498	Ingen oplysninger	0	0	0	0,00%	3.8.2009
<i>Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien</i>	2 061 315	53 879 (2002)	135 500	260 000	197 750	9,59%	14.9.2010
<i>Moldova</i>	4 324 450	12 280 (2004)	15 000	200 000	107 500	2,49%	14.9.2010
<i>Monaco</i>	32 796	Ingen oplysninger	0	0	0	0,00%	3.8.2009
<i>Montenegro</i>	678 177	2 826 (2003)	15 000	25 000	20 000	2,95%	14.9.2010
<i>Norge</i>	4 644 457	Ingen oplysninger	4 500	15 700	10 100	0,22%	3.8.2009
<i>Den Russiske Føderation</i>	140 702 094	182 617 (2002)	450 000	1 200 000	825 000	0,59%	14.9.2010

<i>San Marino</i>	29 973	Ingen oplysninger	0	0	0	0,00%	3.8.2009
<i>Serbien (ekskl. Kosovo)</i>	7 334 935	108 193 (2002)	400 000	800 000	600 000	8,18%	14.9.2010
<i>Schweiz</i>	7 581 520	Ingen oplysninger	25 000	35 000	30 000	0,40%	14.9.2010
<i>Tyrkiet</i>	71 892 807	4 656 (1945)	500 000	5 000 000	2 750 000	3,83%	14.9.2010
<i>Ukraine</i>	45 994 287	47 917 (2001)	120 000	400 000	260 000	0,57%	14.9.2010
<i>Lande uden for EU i alt</i>					5 084 100	1,63%	
<i>Europa i alt</i>					11 256 900		

* Jf. FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/99.

Presentation to the European Commission of Denmark's National Roma¹ Inclusion Strategy

Purpose

The purpose of this presentation is to inform the European Commission of the Danish approach to Roma inclusion.

On 5 April 2011, the Commission adopted its communication an *EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020* and hereby encouraging the Member States to develop or revise national strategies for Roma inclusion. The Commission called for a priority of the four areas of education, employment, healthcare and housing.

On 19 May 2011, the EPSCO Council adopted a set of Conclusions on the Commission's Communication. The member States expressed their commitment to the EU Framework for Roma inclusion and agreed, by the end of 2011, to work out national strategies for Roma inclusion by developing new strategies or by updating or revising existing integrated sets of policy measures.

It was stressed that the Member States' national approaches should be in proportion to the size and specific situation of their respective Roma populations.

Against this background, the Danish approach to Roma inclusion is presented below.

1) Description of the current situation for Roma in Denmark

The Respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities are core values in Denmark, as they are in the European Union as a whole.

Furthermore, the Danish welfare system is founded on principles of universal and equal access to health, education, housing, employment, and social services for all persons legally residing in Denmark irrespective of their ethnic background.

These principles are the foundation of Denmark's strategy for Roma Inclusion.

Roma population in Denmark

Statistical data on Roma in Denmark is not available, as the ethnic origin of persons is not registered in Denmark.

¹ The term "Roma" is used in line with the definition contained in the Commission's Communication (8727/11, footnote 1)

For instance The National Danish Civil Registration System (CRS) only contains basic, fundamental personal data i.e. name, address, marital status, nationality etc. about every person, who is legally residing in Denmark. The data content of the CRS does not include ethnicity. There are no future plans to include data concerning ethnicity in the CRS, since the registration of ethnicity is not considered in accordance with the purpose of the CRS.

The Council of Europe estimates that persons of Roma background number 1,500 to 10,000 persons in Denmark. One source (The NGO Danish Refugee Council) estimates that 2,000 Roma are living in Denmark. The proportion of Roma in Denmark is less than 0.1 percent of the total population according to the Commission's Communication on Roma Inclusion.

Most of the persons with Roma background in Denmark arrived in the 1960s and 1970s as migrant workers. As a result of the war in the Balkans in the 1990s, Denmark also received approximately 21,000 refugees from Ex-Yugoslavia, of which an unknown number have a Roma background. Denmark occasionally experiences seasonal influx of a small number of Roma with temporarily stay in the country from other EU Member States, but generally the number of persons with a Roma background in Denmark is estimated to have been relatively constant for the last ten years.

In Denmark, the Roma do not have status of a national minority. The main reason is the lack of continuous historical presence in Denmark of persons with a Roma background. Only temporary habitation can be evidenced in the historical records. Until the 1950s the Danish immigration legislation prohibited the Roma from settling in Denmark.

According to the Danish Roma website resource "www.romnet.dk", Roma in Denmark are concentrated in Elsinore (Helsingør) and Copenhagen, but small groups of Roma also reside in other towns across Denmark.

Since the 1960s, the municipality of Elsinore, North of Copenhagen, has accommodated a relatively large group of citizens with Roma background. The group is mostly identified based on municipal employees' professional knowledge of them. The Elsinore Municipality estimates that approximately 1,000 people with Roma background reside in the municipality. These persons have taken up permanent residence in Elsinore and have to a large extent been naturalised.

The Danish Government does recognise that the availability of more precise data on Roma (and other ethnic groups in Denmark) would possibly make it easier to target interventions aimed at improving the situation for particular ethnic groups and to evaluate the success rate of the interventions. But, on a balance, and given the fact that the Roma community in Denmark is considered to be relatively small and concentrated in a few locations, Denmark continues to hold that ethnic data should not be registered centrally. International law does not prohibit that ethnic data can be registered with the explicit consent of the persons involved. This means that ethnic data can be registered as a part of project-based activities at the local level allowing for appropriate explicit but not exclusive targeting of Roma issues².

² Explicit but not exclusive targeting is one of the "The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion" endorsed by the Council of Ministers in charge of Social Affairs on 8 June 2009

Social situation of Roma in Denmark

The Roma in Denmark come from different backgrounds, where many are fully integrated, but others, including some who have experienced the traumas of war in Ex-Yugoslavia and arrived most recently, are experiencing more difficulties with achieving an education and entering the labour market. There is a number of Roma in Denmark who receives income subsidies or has unsteady menial jobs such as cleaning.

Migrant workers from Eastern Europe are frequently working in the green sector (agriculture and gardening) and the construction sector. There might be Roma within these groups.

The Roma live in different ways in Denmark. Some live several generations under one roof, but many also live alone or in nuclear families. Traditionally, people with a Roma background marry early, but in Denmark many have abandoned this tradition, perhaps because of the adverse effects on especially the girls' possibilities for getting an education³.

The municipality of Elsinore has identified a variety of social problems in the Roma group residing in the municipality, although no statistical data is available. For instance, the municipality assesses that Roma adults typically have lower education levels than the municipality's other citizens. Another example is the Roma children's comparatively higher absence from school, worse dental health and absence from school facilitated dental care. Furthermore, the municipality notes that the group has a weak connection to the municipalities' elderly care, and information on the group in the areas of psychiatry and disability is deficient.

Over the years, the municipality has attempted to address these issues from various approaches, some of which through exclusive targeting of interventions towards the Roma group (i.e. specific Roma classes in primary school and a Roma office in the Job Centre). These types of exclusive interventions have since been abandoned, because - despite the intention to help the Roma towards better inclusion - the schemes were deemed to contribute to further stigmatisation and lower levels of inclusion.

A Council of Europe Report from 2010 describes the situation for Roma in Denmark in the following way: "In Denmark, the practice of Roma-only classes in the city of Elsinore (where there is the biggest Roma community in the country - approximately 200 Roma families) was considered in 2004 unlawful under the Act for Public Schools. Although these classes have been closed down since 2005, NGO representatives report that in reality the segregation remains. In Elsinore, local authorities have decided to reduce financial allowances in cases where the children do not attend school. Following a decision of the city council, finding this practice unlawful, the law was amended to legalise the practice provided certain very narrow criteria are fulfilled. The teachers now receive training to be able to teach Danish as a second language. With the help of "morning-ladies" (consultants from the city council whose responsibility it is to pick up at home the children who do not appear at school), the local authorities hope to improve school

³ According to www.romnet.dk.

attendance of Roma children. The local authorities have indicated to the rapporteur that there are so far no initiatives to preserve the Romani language”⁴.

The report goes on to quote ECRI regarding employment opportunities for Roma in Denmark: “ECRI noted widespread discrimination against Roma in Denmark in the employment sector, finding that many of them were relegated to menial jobs. In Elsinore, two social workers had been assigned by the labour market department to work specifically with Roma. Roma were always directed to them, notwithstanding the purpose of their enquiry. This measure – ostensibly aimed at providing better responses to the needs of the Roma – was not optional: it was compulsory for Roma to address themselves only to those two persons. This measure was therefore considered as discriminatory.”

As mentioned above, the concerns regarding discrimination through exclusive targeting have been addressed, as the municipality has moved away from exclusive targeting of Roma in its educational and social services delivery.

Human Trafficking in Roma

The Danish Centre against Human Trafficking does not collect data on victims of human trafficking based on ethnicity, but only on nationality. But based on measuring in the period 2007-2010, the Danish Centre against Human Trafficking *estimates* that half of the prostitutes in the streets of Copenhagen from Romania are Roma. Prostitutes with a Roma background are also present at massage parlors outside Copenhagen. 19 women from Romania, Slovakia and the Czech Republic are identified as victims of trafficking. The Danish Centre against human trafficking is aware, that some of these women are Roma. In 10 cases with minors from Romania, Bulgaria and Slovakia with a Roma background, social workers found varying degrees of indicators of human trafficking.

2) National goals

The Roma population in Denmark is estimated to constitute less than 0.1 per cent of the total population, and therefore the Danish Government considers it relevant to pursue Roma inclusion through the set of integrated policy measures that characterise the Danish welfare society. Goals for active inclusion, education level, employment rate and health in Denmark apply to Roma as well as to other groups with a minority ethnic background in Denmark.

The Danish Government holds that equal opportunities are fundamental for the Danish society. The Danish integration policy is based on the idea that everyone residing legally in Denmark should enjoy equal rights and fundamental freedoms without any discrimination within the areas concerning education, employment, housing and healthcare.

The Danish Integration Act specifically states that the goal of the law is to ensure support to immigrants in being fully able to make use of their talents and resources in order to become participating and economically independent citizens on an equal footing with other citizens in Danish society.

⁴ Report on The situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe, Doc. 12174
26 February 2010, Rapporteur: Mr József BERÉNYI, Slovak Republic, Group of the European People's Party

The responsibility for services design and delivery lies at the municipal level. Past experiences have shown some difficulties in designing appropriate responses that explicitly, but not exclusively target Roma issues. The Danish Government will therefore set as a goal to contribute to sharing lessons learned from other EU member states and inform all municipalities of the 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion and of the Commission's Roma inclusion strategy.

3) Action plan

The Danish Action Plan for Roma Inclusion has the following three components:

- Fully realising the integration tools available for the benefit of Roma inclusion
- Continuing and strengthening the efforts towards combating poverty and social exclusion in general
- Disseminating knowledge on best practices and agreed principles for Roma inclusion to the municipal level

Fully realising the integration tools available for active inclusion

Denmark has an extensive integration policy, which also includes Roma.

Under the Integration Act, an integration programme planned by the responsible local authority must be offered to newly arrived refugees and newly arrived immigrants reunited with a family member who are 18 years of age or more and covered by the Integration Act. The expected length of the integration programme is three years. The scope and contents of the integration programme for the individual immigrant are fixed in an integration contract. The integration contract lasts until the immigrant obtains a permanent residence permit.

The integration contract is to be prepared by the local authority in cooperation with the immigrant or refugee in question within a month from the date when the local authority takes over the integration responsibility for the person in question. The contract must be elaborated on the basis of an assessment of the individual's abilities and background and should aim towards introduction into the labour market or relevant education.

The local authority is obliged to offer Danish language courses within a month from taking over the integration responsibility for the person in question. Adult foreigners have a right of up to three years of Danish language education. The language courses are divided into modules with specific targets.

In May 2010, the Parliament adopted an amendment to the Integration Act inter alia implying the following elements:

- Widening the target group of the Integration Act and the public integration efforts. From 1 August 2010 the Integration Act covers all immigrants with a residence permit as well as nationals of the other Nordic countries and nationals of EU and EEA countries benefiting from the rules on free movement of persons in the EU.
- Establishment of a new basic course in Danish society and Danish culture and history
- Establishment of an introduction course (a lighter version of the introduction programme) aimed at immigrant workers, EU nationals etc.

As part of the integration policy, a number of initiatives have been launched aimed at ensuring inclusion and participation of all people living in Denmark. An example of this is the Awareness-campaign “We need all youngsters” (co-financed by the European Social Fond), which has supported the establishment of groups of both young and parental role-models from ethnic minority backgrounds in order to further the encouragement of young people to start and complete education. Local groups of role-models in several municipalities in Denmark have been established. This includes groups of role-models based in Elsinore and Copenhagen – the two cities where the main part of the Roma population in Denmark reside.

Furthermore, it is stated in the new Government platform “A Denmark which stands united” from October 2011, that the Government will initiate a comprehensive effort to further the inclusion of all immigrants into Danish society. This includes a revised strategy to combat discrimination. The Government will carry out awareness-campaigns and support municipalities and private companies in the effort to combat all forms of discrimination. From 2012 – 2016 a total of 20 million Danish Kroner (approximately 2.7 million Euro) has been allocated to provide financial support for initiatives concerning promotion of active citizenship and combating of discrimination.

The Government considers that this approach to integration in general, is the relevant approach also for integration of people with a Roma background in Denmark.

Continuing and strengthening the efforts towards combating poverty and social exclusion in general

In Denmark, the primary instrument to combat social exclusion is the fully tax-financed welfare system. Consequently, the Danish approach already includes a wide range of initiatives and schemes that are regularly adapted and adjusted to minimize the citizens' risk of social exclusion.

All citizens residing legally in Denmark are entitled to receive social security benefits as well as social, health and educational services, regardless of their different social and ethnic backgrounds. It is set out below, in section 4) Horizontal Aspects, how the general social inclusion policies of Denmark contribute to promoting Roma inclusion.

In addition to national funding for social inclusion, European funding is available. The European Union aims to promote an overall harmonious development by strengthening economic and social cohesion by reducing development disparities between the regions (Art. 158-162 EC Treaty). In this context, the European Commission has created two financial instruments: the Structural Funds and the Cohesion Fund. These funds part-finance regional and horizontal operations in the Member States via sector specific funds. The 2007-2013 EU Structural Fund Programmes supports increased growth and jobs for all regions and cities of the European Union with the three priority objectives:

- Convergence
- Regional competitiveness and employment
- European territorial cooperation

The objectives are supported by cohesion instruments worth € 308 billion. As expenditure eligibility rules are now national rather than Community based, the Member States have markedly larger room for manoeuvre in implementing operational programmes supporting regional growth agendas and job stimulation.

Denmark utilizes this increased autonomy in the Danish Structural Fund Programmes 2007-2013. Herein, the Danish effort aims to meet the EU objectives by supporting the four central areas for growth:

- Development of human resources
- Utilization of new technology
- Establishment and development of new enterprises and innovation
- Knowledge sharing and knowledge building

Any project encompassing these areas for growth can apply for financial support⁵. Funds have not been earmarked for Roma inclusion projects, but projects with this scope could be eligible for support.

4) Horizontal aspects

In Denmark, there is no differentiation in the social programmes or in the social services in relation to ethnic background. As the Danish approach is to promote Roma inclusion through the general inclusion policies, this section highlights how the integrated sets of policy measures can benefit the Roma community in Denmark. The areas highlighted are education, employment, healthcare and housing in line with the priority areas mentioned in the Commission's Communication.

Education policy

According to the policy of the Danish Government, the majority of children should be included in ordinary school classes. The teaching should be organized in a way that considers the needs and qualifications of the individual pupils. This can be done by different types of graded teaching. Hence the objective of inclusion at the primary level includes pupils with Roma background.

The challenges related to the integration of Roma in the education system is managed on the basis of existing initiatives targeted at vulnerable groups, i.e. initiatives targeted at bilingual pupils. Studies show that bilingual pupils are performing comparably worse than ethnic Danish pupils (Source: PISA Ethnic 2009 shows that the qualifications of bilingual pupils are still not as good as those of ethnic Danish pupils. The difference between immigrant pupils and ethnic Danish pupils are approximately 70 PISA points in reading.). A special effort is required for the bilingual primary school pupils to motivate them for further education in secondary school. Therefore, the Government has used several new initiatives to boost the measures targeted at bilingual pupils.

⁵ Source: Programme for the European Social Fund in Denmark 2007–2013, Regional Competitiveness and Employment “More and Better Jobs”, 27 March 2007

Objectives of the public primary and lower secondary school

The public primary and lower secondary school (folkeskolen) has a democratic basis. This appears from the objects clause of the public primary school and is emphasized by the wording: *"The activities of the school should therefore be characterized by intellectual liberty, equality and democracy"*. The public primary school teaches pupils to take part in society and take responsibility for society through rights and obligations.

The wording is reflected in the school subjects. This is especially the case in social studies, which are compulsory for pupils at the graduating level. This appears from the curriculum of the subject: It is a central part of the teaching to focus on the citizen in a democratic political system, including the rights and obligations of Danish citizens and the significance of the legal rights of the citizen in a democracy. Thus, the teaching covers the citizens' various economic, social, cultural and educational qualifications for being an active citizen.

The Elsinore case

Elsinore municipality has had special graduating classes for Roma pupils at primary level. However, the classes are now abandoned, and the Roma pupils in Elsinore municipality now attend ordinary classes at primary level. This is in line with the Danish Government's policy.

In Elsinore municipality, the main challenges regarding the Roma pupils relate to the graduating classes at primary level. These pupils are often absent, despite the fact that the municipality has carried out a special programme with the aim of getting the pupils to attend classes. For instance, each pupil has an individual action plan.

However, the schools still find it difficult to integrate the pupils into the ordinary classes. When relevant, the Roma pupils are offered additional classes 10 hours a week, but very few actually attend this form of teaching. The absence of the Roma pupils is reported to the local administrative authorities, if it serves the pupil's needs.

However, the Roma pupils in the introductory classes are doing better. Their absence is limited and their qualification levels are better. Furthermore, the co-operation between the school and the parents has been improved.

Employment policies for all

The Danish employment strategy for Danish citizens and ethnic minorities focus on active employment policies with the goal of helping people to obtain a job.

The Job Centres use the following measures:

- Job counselling
- Different types of wage-subsidies where the unemployed is obtaining new qualifications in enterprises
- Guidance and upgrading of skills and qualifications (for example Danish lessons for Roma and other non-ethnic Danes)

Apart from these general measures, the Danish Government has initiated a number of targeted initiatives to help disadvantaged groups, for instance ethnic minorities (including Roma), into the labour market:

A new chance for everyone

A national campaign – “A new chance for everyone” – was launched in 2006 for a period of two years with national targets for all 98 municipalities. The campaign encouraged municipalities to offer enrolment in employment-generating schemes for unemployed having received social benefits and who have not taken part in employment-generation schemes for more than 12 months. The government provided approximately 78 million Euro for the campaign.

The national unit for Ethnic Employment Measures

The national unit for Ethnic Employment Measures supports Job Centres with knowledge about how to help ethnic minorities, including Roma, to get a job. The Unit distributes good practices regarding labour market inclusion of ethnic minorities, including Roma, and helps the Job Centres develop tools and methods to enhance labour market integration.

200 new job consultants

With the 2006 political agreement on welfare, the municipalities were assigned 200 new job consultants and economic support of 40 million Euro over a period of four years. These job consultants work in the 15 municipalities with the highest number of ethnic minorities on social benefits. The job consultants help ethnic minorities, including Roma, into the labour market using a “hands on” approach.

Community Job Centre

Municipalities with housing estates classified as ghettos receive economic support to establish a Community Job Centre within the estates. The aim is to establish a close connection with the disadvantaged residents, including when relevant Roma, many of whom are unemployed and help them take up formal education, improve their qualifications or get a job.

Diversity recruitment in the national institutions

In order to ensure diversity in the recruitment to the national institutions, it is obligatory for the institutions to encourage all qualified candidates to apply for vacancies without prejudice to their gender, age, religious beliefs or ethnic background.

Adult vocational training

The adult vocational training programme provides short vocational training programmes for low skilled and skilled workers. The programmes primarily provide skills and competences directed towards specific sectors and job functions. The programmes are publicly financed and employed participants are entitled to receive a grant. The programmes are mainly provided for employed persons but unemployed can participate if the employment service agrees to pay.

Immigrants, including Roma, who reside legally in Denmark and refugees may follow courses specifically developed for this group or they may combine and supplement normal adult vocational training programmes with introductory short training courses and work placement or courses in Danish. However, many immigrants and refugees with adequate Danish language skills participate in normal adult training programmes. About 10% of the participants in these programmes are immigrants or descendants.

Healthcare

Individuals with residence in Denmark – defined as those registered with Danish social security – receive full access upon registration to health care services in accordance with the Danish Health Act. This includes - but is not limited to - hospital treatment, services in the primary health care sector, i.e. treatment by GP's and specialist practitioners, and municipal health services such as home nursing and dental care to children and youths under the age of 18.

Individuals staying in Denmark without residence have limited rights to hospital treatment.

EU/EEA citizens and citizens of Switzerland, who have public/legal health insurance in an-other EU/EEA country or Switzerland, are in accordance with EU law entitled to public health care deemed medically necessary during a stay in Denmark on a similar basis as Danish citizens. Their co-ensured family members have similar rights regardless of their citizenship or nationality.

Individuals staying in Denmark without residence and without public/legal health insurance in another EU/EEA country or Switzerland (third party countries) are in accordance with the Health Act entitled to free emergency hospital care if they are involved in accidents, experience sudden illness or deterioration of chronic illnesses, need to give birth outside of term etc., on the same basis as individuals with residence in Denmark. These provisions also apply to individuals from third party countries that are temporarily staying in Denmark, including those having a Roma background.

When the emergency need has subsided – subject to medical assessment in the individual case – the hospital will however continue treatment if it is deemed unreasonable to refer the patient to treatment in his/her home country under the specific circumstances, or if the patient cannot endure relocation to a hospital in the home country. Such medical assessments of emergency/non-emergency needs are made everyday at Danish hospitals in many different contexts. The hospital charges fees for non-emergency treatment, but may choose to waive these fees if it is deemed reasonable to do so under the specific circumstances. The region in which the patient is staying makes the final decision in this case.

The access to healthcare in Denmark is defined not by ethnicity but by a medical assessment of the patient's current need for treatment. Assistance to persons with a Roma background is thus deemed to be fully feasible within the current framework for health care provision to individuals with permanent or temporary residence in Denmark.

Housing

In Denmark, all citizens regardless of income or special needs have access to good quality housing in the non-profit social housing sector. People with a Roma background who reside legally in Denmark are able to put themselves on a

waiting list for social housing on the same terms as all other residents of Denmark or – if the person in need of housing has any special social needs – to be allocated a social dwelling pursuant to the rules on social housing allocation.

There are approx. 575,000 social dwellings in Denmark, which adds up to about 20 per cent of the total housing stock. Of these, approx. 500,000 dwellings are family dwellings. The remainder are dwellings for young people or dwellings for elderly or disabled people. The primary target group for social housing is people who do not have access to the private housing market, typically due to low incomes.

To prevent the social and ethnic segregation of residents in publicly subsidized housing, social housing is available to anyone who has put his or her name on the waiting list. As a general rule, the waiting list is administered by seniority; however, the local councils of the Danish municipalities have the right to nominate tenants for at least 25 per cent of a housing organisation's available dwellings for the purpose of solving social problems, and they are thus able to secure access to available dwellings for people with special needs.

The social sector is regulated and subsidized in such a way that rents are generally kept to a relatively low level. Additionally, people with particularly low incomes are eligible to receive individual housing benefits. In 2008, around 60 per cent of households in the social housing sector received housing benefits in the form of either "boligydelse" (for old age pensioners or persons on early retirement) or "boligsikring" (for others, including nearly 51,000 households with children). On average, housing benefits cover 50 per cent of the recipient's rent, equivalent to approx. 1/3 of the total rent amount in the social sector.

As described, Denmark has a large social housing sector, which gives people in search of housing with any special needs the chance to find a place to live. Furthermore, financial support towards rent is available.

Finally, Danish legislation includes a provision on homelessness, and special-purpose dwellings are established for the most socially vulnerable citizens in the country. The right to make use of these offers likewise applies to all persons who reside legally in Denmark.

General social measures within Danish social policies

All general social measures are available to all persons residing legally in Denmark.

Elderly people

According to The Consolidation act on Social Services, all decisions concerning help to elderly people have to be taken as individual and concrete decisions by the municipality. Likewise, the fundamental principles of Danish home care are that it should be offered on the basis of individual needs and that it is free of charge – except temporary help which has an income dependent user charge. The goal of the help offered is to allow elderly people to stay in their own homes as long as possible and to prevent the individual from further loss of physical and mental health. Citizens who have reached the age of 75 have the right to receive a preventive house call at least once a year, unless they receive both personal and practical help. The aim of the house call service is to create a sense of security and well-being and also to

give advice and guidance about activities and support services (both private and public). Today there are many different types of housing in Denmark: the family home, close-care accommodation and public and private nursing homes. As with home care services, it is the municipalities who determine whether a citizen is eligible to receive help which cannot be provided for in the private home and consequently should be offered to be referred to a type of dwelling more suitable for their needs.

People with disabilities

Many different services are available for people with disabilities. Disabled people may either be offered specific services or be compensated for significant additional expenses incurred as a consequence of their reduced functional capabilities (e.g. homecare, aids and consumer goods, day-care facilities, socio-educational services and permanent or temporary housing). The common aim is to ensure that disabled people achieve full participation in the community and are enabled to avoid isolation and social exclusion. The disability policy is based on the principles of equal treatment, compensation and sector responsibility.

Homeless citizens

All homeless citizens lawfully residing in Denmark has the right to temporary accommodation in shelters. The Ministry for Social Affairs and Integration has issued calls for proposals to establish emergency shelters in 2010, 2010/11 and will do so again in 2011/2012. The overall objective is to secure everyone – regardless of legal residence – a temporary stay in emergency shelters in the period November 2011– March 2012. In 2010/2011 some 340 places were established.

Social benefits

Roma with legal residence in Denmark or with a Danish citizenship has the same access to social benefits as others in the same situation.

According to the EU-legislation, people with a citizenship in an EU country have the right to receive social assistance in Denmark if they have been actively employment to an extent that implies that they are legally residing (as employee, self-employed etc.). Additionally, it is a precondition that they are in situation unable to provide for themselves.

Receiving social assistance requires that a person has resided within the area of EU/EEA throughout the last 7 out of 8 years. A person has no right to receive social assistance throughout periods where he/she stays in the country as a tourist (up to 3 months for EU citizens) or if he/she arrives in the country in search of work. When a person receives social assistance he can apply for financial support from the municipality to elements like single expenses, health care, medication and accommodation subsidies. Additionally, legal residents in Denmark are covered by the legislation on earning the right to Danish social pension etc.

Gender equality

Gender equality between women and men is an overall objective of Danish policy. Consecutive Danish governments have continuously worked to review and improve the quality of legislation and other legally binding rules to achieve gender equality between women and men.

Gender equality is regarded as a prerequisite for economic growth, democracy and welfare, and also as the basis for the full enjoyment of all human rights and fundamental freedoms in political, economic, social, cultural and civil spheres of life.

Today, women and men in Denmark share the same formal rights, obligations and opportunities in society. However, Denmark aims at securing de facto gender equality as well de jure. This is clearly stated in section 1 of the Danish Act on Gender Equality, which states that “*The purpose of this Act is to promote gender equality, including equal integration, equal influence and equal opportunities in all functions in society on the basis of women's and men's equal status.*”

Human Trafficking

Persons of Roma background identified as victims of human trafficking are entitled to the same offers and support under the Action Plan to Combat Human Trafficking as every other victim of trafficking. The Danish Centre against human trafficking does not collect data on victims of human trafficking based on ethnicity, but only on nationality. Based on its findings, the Danish Centre against Human Trafficking recommends a continuous focus and establishment of measures in this area.

Refused entry and expulsion

An alien may be expelled or refused on the grounds of the individual's personal conduct, e.g. criminal behaviour or illegal residence. The ethnic origin of the individuals involved is not a criterion in the assessment of whether there are grounds for expulsion or refusal.

It follows from the travaux préparatoires for the Danish Aliens Act that any decision concerning expulsion of an alien must be in accordance with Denmark's international obligations, including the European Convention of Human Rights.

As a clear starting point it is prohibited under the European Convention of Human Rights to base a decision on a person's ethnic origin.

Thus, in deciding on expulsion or refusal of an alien, the Danish authorities pay no attention to the individual's ethnic origin

5) Governance mechanisms

Civil society, social partners and other relevant stakeholders will be consulted in accordance with normal procedures regarding EU-issues. Any questions or remarks regarding the strategy will be duly considered (Annex 1).

6) Monitoring the implementation of the strategies/policy measures and adjusting them in time

As Denmark has chosen to promote Roma inclusion through the integrated set of policy measures that characterise the Danish welfare society, no special monitoring mechanisms will be initiated.

Generally, the Danish integration policy is monitored and legislation is continuously modified and adjusted to meet the demands of the present society.

The responsibility for integration of the individual citizen rests with the local levels of society, and thus it is a municipal matter to provide the necessary services and benefits in each municipality.

Social- og Integrationsministeriet
Jura og International
J.nr. 2011-6568
lec

30. december 2011

**Høringsnotat
om
Udkast til Danmarks nationale strategi til inklusion af romaer.**

1. Indledning

Udkastet har i perioden 16. december til 29. december været sendt i høring hos de myndigheder og organisationer, der er angivet i bilag 2.

Der er modtaget bemærkninger fra følgende organisationer: Roma Foreningen i Danmark, Foreningen Romano, Romnet.dk, Institut for Menneskerettigheder og Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination .

Følgende hørte parter har meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslaget: Dansk Røde Kors, Københavns Kommune og KL

Følgende organisationer har ikke afgivet høringssvar: Advokatsamfundet, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Rådet for etniske minoriteter, Landsorganisationen i Danmark, Dansk Arbejdsgiverforening, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Akademikernes Centralorganisation, Sammenslutningen af Landsbrugets Arbejdsgiverforeninger, Danske regioner, Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte, Ledernes Hovedorganisation, Offentlig Ansattes Organisationer, ATP, Danske Handicaporganisationer og Finanssektorens Arbejdsgiverforening

2. Bemærkninger fra organisationer, der repræsenterer Roma i Danmark

Roma Foreningen i Danmark noterer, at den engelske version af strategien var en hindring for deres bemærkninger.

Foreningen Romano tilkendegiver den opfattelse, at antallet af mennesker med roma baggrund er større end angivet i strategien. Romano opfordrer til en indsamling af data. Romano fremdrager en række enkeltssager med eksempler på diskriminerende behandling af mennesker med roma baggrund. Det påpeges at brugen af ordet "nomadisk" (på engelsk "nomadic") i strategien har en diskriminerende klang.

Foreningen Romano foreslår, at der i de enkelte kommuner ansættes medarbejdere med roma baggrund. Medarbejderne skal være ansvarlige for indsamling af informationer og modtagelse af klager fra de i kommunen boende mennesker med roma baggrund. Endelig foreslås det, at der oprettes et centralt økonomisk og politisk sekretariat, der har til opgave at koordinere arbejdet med medarbejderne i kommunerne.

Repræsentanter for webressourcen "Romnet.dk" påpeger, at der i forbindelse med udarbejdelsen af strategien ikke har været tilstrækkelig inddragelse af foreninger og organisationer med roma tilknytning. Det påpeges, at høringsfristen har været kort, og bemærkninger til strategien ikke vil kunne blive taget i betragtning inden fremsendelsen til EU-Kommissionen. Endvidere opfordres der til, at strategien oversættes til dansk og romani.

Romnet.dk opfordrer til, at strategien er mere specifik i forhold til antallet af mennesker med roma baggrund i Danmark og de byer, hvor de bor, idet det påpeges, at det ikke kun er i Helsingør og hovedstadsområdet, der bor mennesker med roma baggrund.

Romnet.dk mener ikke, at strategien i tilstrækkelig grad inddrager tidligere rapporter og de retningslinjer, som EU-Kommissionen har opfordret medlemslandene til at tage i brug.

Romnet.dk giver følgende seks anbefalinger til inklusion af mennesker med roma baggrund i Danmark:

1. At Danmark anerkender romaer som et nationalt mindretal
2. At Danmark etablerer en central enhed for roma organisationer
3. At Danmark undersøger de fire fokus områder (uddannelse, sundhed, beskæftigelse og boligforhold) i samarbejde med roma organisationer
4. At Danmark udarbejder skriftligt materiale på dansk og romani
5. At Danmark etablerer et nationalt kontaktpunkt for forhold vedrørende romaer
6. At Danmark støtter etableringen af et kulturelt center for romaer

Kommentar: Strategien er udarbejdet på engelsk efter opfordring fra EU-Kommissionen, men vil i den endelige version blive oversat til dansk. Der vil blive givet mulighed for, at der kan fremsættes kommentarer til strategien efter oversættelsen. Det bemærkes i den forbindelse, at strategien ikke er statisk, da den først og fremmest hviler på kontinuerlig forbedring af de eksisterende tilbud i det danske velfærdssamfund, så disse bidrager til øget inklusion af romaer i Danmark. Fortsat vidensdeling og lokal indsamling af data vil derfor være relevant også efter orientering af EU-Kommissionen om status for Danmarks indsats for inklusion af romaer.

Det kan endvidere oplyses, at der er i forbindelse med høringsrunden er blevet opfordret til, at organisationer, som måtte finde det vanskeligt at kommentere på den engelske version, kunne henvende sig til Social- og Integrationsministeriet med henblik på en foreløbig mundtlig redegørelse.

I forhold til opfordringerne om øget viden om romaer i Danmark bemærkes, som anført i strategien, at personer ikke registreres på baggrund af deres etnicitet i CPR-registret. Der er dog mulighed for, at kommuner kan registrere etniske data med udtrykkeligt og informeret samtykke fra de pågældende, fx deltage i inklusions- eller integrationsprojekter. Dette kunne bidrage til øget viden om forholdene for roma i Danmark.

Det anerkendes, at brugen af ordet ”nomadisk”, som påpeget, kan opfattes negativt, og dette er rettet ved en anden sprogbrug i strategien.

I forhold til ønskerne om en mere målrettet strategi bemærkes, at der med strategien sættes fokus på, at der skal fordeles viden til de enkelte kommuner, da den konkrete indsats tilrettelægges og udføres i kommunalt regi. Strategien skal opfattes som en dynamisk tilgang, hvorefter der løbende samarbejdes om at inddrage erfaringer fra kommuner, organisationer, foreninger og fra de andre EU-lande om bedste praksis i forhold til inklusion af romaer.

Ansvar for tilbud til den enkelte borger er et kommunalt anliggende, mens den generelle danske integrationspolitik løbende fra centralt hold tilpasses de aktuelle forhold. Social- og Integrationsministeriet er det nationale kontaktpunkt for opfølgning på EU-Kommissionens meddelelse om inklusion af romaer.

3. Bemærkninger fra Institut for Menneskerettigheder i Danmark

Institut for Menneskerettigheder (IMR) opfordrer til, at det anerkendes, at der er behov for at indsamle mere viden om romaer i Danmark, herunder viden om de forskellige grupper af romaer her i landet, samt at karakter og omfang af forskelsbehandling og eventuel diskrimination af romaer i Danmark undersøges nærmere, og at det i den forbindelse overvejes, om der er behov for tiltag med henblik på at styrke beskyttelsen mod diskrimination af romaer her i landet, f.eks. gennem styrkelse af vidensformidling, klageadgang m.v.

IMR anbefaler endvidere, at mere konkrete og visionære strategier i forhold til inklusion af romaer specifikt overvejes nærmere i forbindelse med strategien, samt at der i den forbindelse tages højde for de forskellige grupper af romaer i Danmark og, og at strategier på området målrettes i overensstemmelse hermed.

Endelig anbefaler IMR, at det overvejes at oversætte den endelig nationale strategi til inklusion af romaer til romani, rumænsk og bulgarsk.

Kommentar: Det vurderes, at Danmark efter både nationale og EU-regler har et tilstrækkeligt rammeværk for generel beskyttelse mod diskrimination på baggrund af bl.a. etnicitet. Det anerkendes dog, at der muligvis ikke er tilstrækkelig viden om, hvordan diskrimination af romaer i forbindelse med konkrete fx sociale, beskæftigelsesmæssige og uddannelsesmæssige indsatser undgås, og det indgår derfor i strategien, at der skal fordeles viden til det kommunale niveau om bedste praksis i andre EU-lande og om EU's 10 fælles grundlæggende principper for inklusion af romaer. IMR har ved sit høringssvar vedlagt anbefalinger fra FN og Europaråds regi vedrørende indsatser i forhold til romaer, som ligeledes vil blive fordelt til landets kommuner.

Romaer i Danmark har, som det fremgår af udkastet til strategien s. 2 og 3, forskellige baggrunde og problematikker. Strategien tager derfor udgangspunkt i, at der efter en konkret og individuel vurdering af den enkeltes situation skal iværksættes den sociale indsats, som måtte være nødvendig i overensstemmelse med lovgivningen på området.

Det bemærkes, at strategien i den endelig version vil blive oversat til dansk og offentliggjort på Socialstyrelsens hjemmeside.

4. Bemærkninger fra andre

Københavns Kommune havde ingen bemærkninger på grund af den korte tidsfrist.

Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DRC) har efter tidsfristen fremsendt bemærkninger i et fil-format, det ikke har været muligt at åbne.

Kommentar: Bemærkningerne vil blive taget i betragtning i det videre arbejde med Danmarks nationale strategi til inklusion af romaer. Det kan oplyses, at DRC i forbindelse med udarbejdelsen af strategien er blevet opfordret til at bidrage med datamateriale til brug for denne. Materialet er endnu ikke modtaget, men vil indgå i forbindelse med implementering af strategien.

Social- og Integrationsministeriet
Jura og International
J.nr. 2011-6568

29. december 2011

Høringsliste
Ekstern høring over
Udkast til Denmark's national Roma Inclusion Strategy

Har været sendt i høring til følgende parter:

Følgende EU-specialudvalg:

- Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet
 - o Justitsministeriet (formand)
 - o Udenrigsministeriet
 - o Statsministeriet
 - o Rigspolitiet, Udlændingeafdelingen
 - o Finansministeriet
 - o Søfartsstyrelsen
 - o Udlændingesservice
 - o Københavns Kommune
 - o Dansk Institut for Menneskerettigheder
 - o Advokatsamfundet
 - o Amnesty International
 - o Dansk Flygtningehjælp
 - o Dansk Røde Kors
 - o Rådet for etniske minoriteter
 - o Landsorganisationen i Danmark
 - o Dansk Arbejdsgiverforening
 - o Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
 - o Akademikernes Centralorganisation
 - o Sammenslutningen af Landsbrugets Arbejdsgiverforeninger
 - o Danske regioner
 - o Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte
 - o Ledernes Hovedorganisation
 - o Offentlig Ansattes Organisationer
 - o Kommunernes Landsforening

- Specialudvalget for Arbejdsmarked og Sociale Forhold
 - o Beskæftigelsesministeriet (formand)
 - o Social- og Integrationsministeriet (næstformand)
 - o Økonomi- og Indenrigsministeriet
 - o Udenrigsministeriet
 - o Finansministeriet
 - o Justitsministeriet

- o Transportministeriet
- o Erhvervs- og Vækstministeriet
- o Børne- og Undervisningsministeriet
- o Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
- o Ministeriet for Ligestilling og Kirke
- o Arbejdstilsynet
- o Arbejdsmarkedsstyrelsen
- o Danmarks Statistik
- o Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
- o Energistyrelsen
- o Personalestyrelsen
- o Søfartsstyrelsen
- o Universitets- og Byggestyrelsen
- o Akademikernes Centralorganisation
- o ATP
- o Danske Regioner
- o Dansk Arbejdsgiverforening
- o Danske Handicaporganisationer
- o Finanssektorens Arbejdsgiverforening
- o Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
- o Kommunernes Landsforening
- o Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO)
- o Landsorganisationen i Danmark
- o Ledernes Hovedorganisation
- o Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger

Følgende danske foreninger:

- Foreningen Romano
- DRC (Dokumentations – og rådgivningscenteret om racediskrimination)
- Roma Foreningen i Danmark
- Romnet.dk

[Svar](#) [Svar til alle](#) [Videresend](#) [Chat](#)

Danmarks nationale romastrategi - tilgængelig på hjemmeside?

Louise Lehmann Egvang

Til: info@servicestyrelsen.dk

8. august 2012 13:39

Kære Socialstyrelse

Jeg er i øjeblikket i gang med at skrive min kandidatafhandling, som omfatter EU's romastrategi og behandler i den forbindelse også Danmarks nationale strategi til inklusion af romaer. Indtil videre har jeg kun kunnet finde Danmarks strategi på Kommissionens hjemmeside i en engelsksproget udgave. I Annex 1 hertil fremgår det, at strategien i den endelige version vil blive oversat til dansk og offentliggjort på Socialstyrelsens hjemmeside. Min henvendelse beror på, at jeg ikke kan finde strategien på jeres hjemmeside og er interesseret i at få vide, hvad det skyldes?

Jeg ser frem til at høre fra jer og vil sætte stor pris på, hvis det kunne blive i nærmeste fremtid, da jeg skal aflevere min kandidatafhandling ved udgangen af denne måned.

På forhånd mange tak for hjælpen.

Med venlig hilsen

Louise Lehmann Egvang

Stud.cand.ling.merc. i tysk og europæiske studier ved CBS

Tlf.: +45 26 18 45 38