

ECRI-RAPPORT OM DANMARK

(Sjette overvågningsperiode)



Vedtaget den 29. marts 2022

Offentliggjort den 9. juni 2022

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance

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

INDHOLD

FORORD	4
SAMMENFATNING	5
RESULTATER OG HENSTILLINGER	8
I. EFFEKTIV LIGESTILLING OG ADGANG TIL RETTIGHEDER	8
A. LIGESTILLINGSORGANER	8
B. INKLUDERENDE UDDANNELSE	10
C. MIGRANTER MED IRREGULÆRT OPHOLD	12
D. LGBTI-LIGESTILLING	14
II. HADEFULDE YTRINGER OG HADMOTIVERET VOLD	16
A. HADEFULDE YTRINGER	16
B. HADMOTIVERET VOLD	20
III. INTEGRATION OG INKLUSION	21
A. INDVANDRERE	21
B. ROMAER	30
IV. SPECIFIKKE EMNER FOR DANMARK	31
HENSTILLINGER MED HENBLIK PÅ FORELØBIG OPFØLGNING	33
LISTE OVER HENSTILLINGER	34
LITTERATURFORTEGNELSE	36
TILLÆG: DEN DANSKE REGERINGS SYNSPUNKTER	39

FORORD

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) er stiftet af Europarådet som et uafhængigt organ til overvågning af menneskerettigheder med særligt fokus på kampen mod racisme, diskrimination (på grund af 'race', etnisk/national oprindelse, hudfarve, nationalitet, religion, sprog, seksuel orientering og kønsidentitet), fremmedhad, antisemitisme og intolerance. ECRIs medlemmer er uafhængige og upartiske og udpeges på grundlag af deres moralske status og anerkendte ekspertise inden for områderne racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance.

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

I forbindelse med udarbejdelsen af landerapporter behandles alle Europarådets medlemsstater på lige fod. Arbejdet er tilrettelagt gennem overvågningsperioder på 5 år. Rapporterne fra første periode blev afsluttet med udgangen af 1998, anden periode med udgangen af 2002, tredje periode med udgangen af 2007, fjerde periode i starten af 2014, og fra femte periode med udgangen af 2019. Arbejdet med rapporterne i sjette periode blev påbegyndt i slutningen af 2018.

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

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

Landerapporterne fra sjette overvågningsperiode har fokus rettet imod tre emneområder, som er fælles for alle medlemsstaterne: (1) Effektiv ligestilling og adgang til rettigheder, (2) Hædefuld tale og hadmotiveret vold, og (3) Integration og inklusion, såvel som et antal emner med specifik relevans for hver enkelt stat.

Rapporter fra sjette periode indeholder igen en anmodning om, at gennemførelsen af to specifikke henstillinger prioriteres højere end resten. Senest to år efter offentliggørelsen af nærværende rapport gennemfører ECRI en foreløbig opfølgning vedrørende disse to henstillinger.

Nærværende rapport er udarbejdet af ECRI på eget ansvar. Medmindre andet er anført, omhandler den forholdene indtil 9. december 2021. Eventuelle ændringer efter denne dato er som regel ikke medtaget i nedenstående analyse, ligesom de heller ikke indgår i ECRIs konklusioner og forslag.

SAMMENFATNING

Siden offentliggørelsen af ECRIs femte rapport om Danmark den 23. marts 2017 er der sket fremskridt, på en række områder er der blevet udviklet god praksis.

ECRI hilser den positive udvikling med hensyn til LGBTI-ligestilling velkommen. Med udgangspunkt i 2019-data klarer Danmark sig bedre end OECD-gennemsnittet med hensyn til love, der vedrører udfordringer for par af samme køn. På Rainbow Europe Map 2020 har Danmark et af de højeste resultater og er placeret på en 5. plads blandt 49 undersøgte lande, med et samlet resultat på 68 %. ECRI glæder sig over at bemærke, at den danske regering i 2020 foreslog lovændringer for at forbedre respekten for LGBTI-personers menneskerettigheder på forskellige politikområder, opdelt i tre fokusområder: arbejde mod diskrimination, hadefulde ytringer og hadforbrydelser; familieret; og juridisk anerkendelse af køn. Ændringerne blev fremlagt for Folketinget i efteråret 2021.

Der er også sket positive tiltag, og der er blevet udarbejdet velkomne planer for at forhindre hadefulde ytringer. Der blev indgået en politisk aftale i den regering, der tiltrådte i 2019, om at etablere en såkaldt digital enhed til at afsløre og forebygge forbrydelser begået med brug af internettet. Initiativet, der indgår i en flerårig aftale for politi og anklagemyndighed for årene 2021-2023, skal også bekæmpe hadefulde ytringer på nettet.

Det danske civilsamfund giver også eksempler på god praksis mod hadefulde ytringer. Et sådant eksempel er den adfærdskodeks, som Dansk Boldspil-Union (DBU) har vedtaget. Denne kodeks vedrører blandt andet racistiske eller diskriminerende udtalelser fra spillere eller fans.

Desuden blev der i 2017-2018 implementeret et program til forebyggelse af hadforbrydelser i skolerne i en statsskole, hvor der blev brugt forskellige værktøjer til at styrke demokratiske færdigheder som tolerance, kritisk tænkning, dialog og refleksion for at forhindre polarisering, fordomme, voldelig adfærd og hadforbrydelser. Adskillige projekter for at mobilisere unge stemmer i forebyggelsen af online-radikalisering og hadefulde ytringer har modtaget støtte i 2017-2019 som en del af den nationale handlingsplan til forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings.

Som en tillidsskabende foranstaltning med det formål at tilskynde til anmeldelse af hadefulde ytringer og hadforbrydelser mod muslimer har politiet foranstaltet informationsmøder med muslimske samfund og oplysningsbesøg på en række modtagelsescentre for asylansøgere. Til dette formål har de også ført en dialog med Dansk Muslimske Union og besøgt moskeer. ECRI hilser endvidere offentliggørelsen i januar 2022 af en national handlingsplan mod antisemitisme velkommen.

ECRI glæder sig over at kunne konstatere, at der tilbydes gratis danskundervisning til alle indvandrere og udlændinge. Ud over sprogundervisning tilbydes der også undervisning om kultur, arbejdsmarkedet og danske samfundsforhold.

For også at øge vaccineringsraten mod Covid-19 i indvandrersamfundet er nogle danske kommuner i 2021 begyndt at tilbyde vaccinationer på en række let tilgængelige offentlige steder uden krav om forhåndsregistrering, hvilket ellers kunne udgøre en administrativ forhindring for nogle mindre computerkyndige eller sprogligt mindre sikre indvandrere.

Siden 2019 ydes der særlig støtte til grønlandske studerende i Syddanmark i form af intensiv træning i dansk sprog og kultur.

ECRI hilser disse positive udviklinger i Danmark velkommen. På trods af de opnåede fremskridt giver nogle problemer imidlertid anledning til bekymring.

Der er stadig nogle mangler i Ligebehandlingsnævnets mandat, målt i forhold til standarderne i ECRIs General Policy Recommendation nr. 2 om ligestillingsorganer til bekæmpelse af racisme og intolerance på nationalt plan. Nævnet kan således ikke forpligte parter til at udlevere materiale, fremlægge dokumenter, afgive udtalelse eller afsløre de faktiske sagsforhold for at belyse en sag.

Hvad angår inkluderende undervisning, er der ingen overordnede strukturelle ordninger for at sikre undervisning i menneskerettigheder for lærere, hvilket i praksis har resulteret i en ret svag dækning af menneskerettighederne i skolerne.

Angående hadefulde ytringer bemærker ECRI med beklagelse, at muslimer i Danmark, herunder gæstearbejdere og personer, der har fået asyl, i stigende grad, herunder af politikere fra forskellige politiske partier, fremstilles som en trus-

sel mod danske værdier og kultur. Som det værste udtryk for denne tendens har et politisk parti gjort det til sin vigtigste politiske platform at tale for "udrensning" af muslimer og at true, håne og fornærme muslimer og sorte mennesker i deres egne kvarterer, næsten uden nogen modsigelse fra andre politikere, og ofte under politibeskyttelse ydet i ytringsfrihedens navn.

Angående integrationen af indvandrere er en af ECRIs store bekymringer, hvad der tidligere blev beskrevet som de danske myndigheders "ghetto-politik"^{*} og som klassificerer indvandrere i "vestlige" og "ikke-vestlige". Ifølge denne klassifikation er ikke-vestlige personer, der ikke har oprindelse i EU, USA, Canada, Australien eller New Zealand. Det erklærede mål med denne politik er at skabe en mere jævn blanding af "indfødte danskere", andre EU-borgere og ikke-vestlige i alle kvarterer for at undgå, at der opstår såkaldte parallelsamfund af ikke-vestlige, som ifølge myndighederne ikke har megen kontakt med den almindelige befolkning, og som opnår relativt lave resultater på bestemte definerede skalaer, der måler niveauet for uddannelse, beskæftigelse, indkomst og kriminalitet i de pågældende kvarterer. Det mest afgørende kriterium er dog andelen af "ikke-vestlige", der bor i et kvarter. De pågældende kvarterer er yderligere opdelt i "udsatte boligområder", "parallelsamfundsområder" og "omdannelsesområder". Denne politik, som blev forlænget i november 2021, selvom den officielle relaterede terminologi blev ændret på samme tid, medfører diskrimination af personer med indvandrerbaggrund på en række områder, især gennem målrettede udsættelser fra boliger i "parallelsamfundsområder".

ECRI vurderer, at den såkaldte "parallelsamfundspolitik" er problematisk i en række henseender, herunder at arbejdsformidlingerne i et erklæret forsøg på at øge beskæftigelsen blandt grupper med risiko for langtidsledighed i praksis har adgang til information om, hvorvidt en ansøger er ikke-vestlig, hvilket i realiteten kan føre til yderligere stigmatisering mod "ikke-vestlige" på arbejdsmarkedet.

For så vidt angår børnepasning og uddannelse, indeholder loven om almene boliger et krav om, at børn i de udsatte områder (herunder "parallelsamfund"), der er mindst 1 år gamle, skal være i

obligatorisk dagpleje i 25 timer om ugen, medmindre deres forældre kan sikre, at de får tilstrækkelig undervisning i det danske sprog. Manglende overholdelse kan medføre ophør af børnetilskud, hvilket forældre i områder, der ikke anses for at være udsatte, ikke risikerer.

I denne rapport anmoder ECRI om, at myndighederne skridt til handling på en række områder. I denne sammenhæng fremsætter ECRI en række henstillinger, herunder følgende.

ECRI anbefaler, at den relevante lovgivning ændres for (i) at give Ligebehandlingsnævnet mandat til at indhente beviser og oplysninger, herunder ved hjælp af en retskendelse, der kan håndhæves, samt til at bekæmpe diskrimination baseret på nationalitet og religion, herunder uden for arbejdsmarkedet, og (ii) eksplicit at forbyde segregering, diskrimination "by association", erklæret hensigt om at diskriminere og tilskyndelse eller hjælp til diskrimination.

Myndighederne bør også udvikle en retlig ramme for at skære ned i finansieringen af racistiske organisationer, herunder politiske partier, og for at opløse dem.

ECRI anbefaler, at myndighederne indfører en national handlingsplan mod racisme, med særlig vægt på at forebygge antimuslimsk racisme og diskrimination. Handlingsplanen bør have en holistisk tilgang og omfatte handlinger inden for f.eks. områderne uddannelse, offentlig bevidsthed, fremme af modbytringer og uddannelse af relevante fagfolk, såsom retshåndhævere og lærere. Bestræbelser på at sikre en andel af personalet med muslimsk og anden minoritetsbaggrund i sådanne erhverv bør være blandt elementerne i denne handlingsplan.**

For at undgå tvangsudsættelser af familier med indvandrerbaggrund med henblik på at nå målene i den såkaldte "parallelsamfundslovgivning" om en mere balanceret sammensætning mellem ikke-vestlige, "indfødte danskere" og andre EU-borgere i de såkaldte "parallelsamfundskvarterer" bør myndighederne indføre positive incitamenter for alle berørte befolkningsgrupper for at nå det erklærede mål.**

På beskæftigelsesområdet bør myndighederne revidere deres brug af STAR-profileringsværktøjet for at sikre, at kategoriseringen af nogle jobs-

* Terminologien blev ændret, da ændringerne af loven om almene boliger blev vedtaget i november 2021. Som følge heraf kaldes "ghettoområder" fra dette tidspunkt formelt for "parallelsamfund", og "hårde ghettoer" kaldes for "omdannelsesområder". For flere detaljer, se afsnit 74.

** Denne henstilling vil være genstand for en midtvejsopfølgning af ECRI senest to år efter offentliggørelsen af denne rapport.

øgende som "ikke-vestlige" ikke utilsigtet resulterer i stigmatisering af sådanne ansøgere som værende vanskeligere at beskæftige end indfødte danskere eller andre EU-borgere med samme kvalifikationer. De bør træffe foranstaltninger for at forebygge, at arbejdsgivere gør sig skyldige i nogen direkte eller indirekte racediskrimination i deres rekruttering.

Myndighederne, og især de retshåndhævende myndigheder, bør være særligt opmærksomme på ikke at bruge raceprofilering i deres arbejde. I denne sammenhæng bør myndighederne gennemgå den relevante gældende lovgivning for at sikre, at den ikke, eksplicit eller i dens praktiske anvendelse, diskriminerer udenlandske medlemmer af en bestemt etnisk gruppe.

RESULTATER OG HENSTILLINGER

I. *EFFEKTIV LIGESTILLING OG ADGANG TIL RETTIGHEDER*

A. Ligestillingsorganer¹

1. Lovgivningen, der regulerer Ligebehandlingsnævnets virkemåde, er stadig som beskrevet i ECRIs femte rapport om Danmark.² Således er henstillingen i ECRIs femte rapport om at ændre loven om etnisk ligebehandling til at inkludere (i) hudfarve, sprog, religion og statsborgerskab som opregnede grunde, og (ii) et forbud mod segregerende handlinger, diskrimination "by association", erklæret hensigt om at diskriminere og tilskyndelse eller hjælp til en anden til at diskriminere, ikke blevet implementeret og er stadig gældende. Som bemærket i den femte rapport fortolker nævnet ikke desto mindre sit mandat bredt og behandler i praksis også sager om påstået forskelsbehandling på grund af sprog og hudfarve både inden for og uden for arbejdsmarkedet,³ en praksis, som ECRI hilser velkommen. Nævnet agerer dog stadigvæk ikke i sager om forskelsbehandling på grund af religion uden for arbejdsmarkedet. Mens Danmark ikke formelt registrerer etnisk oprindelse, kan nævnet tage stilling til påstået forskelsbehandling på dette grundlag ud fra oplysninger fra ansøgeren.⁴
2. Ligebehandlingsnævnet kan ikke forpligte parterne til at udlevere materiale, fremlægge dokumenter, afgive udtalelse eller afsløre de faktiske sagsforhold for at belyse en sag.⁵ Dette er ikke i fuld overensstemmelse med § 21 i ECRIs GPR nr. 2 om ligestillingsorganer til bekæmpelse af racisme og intolerance på nationalt plan, ifølge hvilken ligestillingsorganerne skal forlange en eksigibel retskendelse eller pålægge administrative bøder, hvis en person eller en institution ikke efterkommer anmodningen om fremlæggelse af beviser og oplysninger. Nævnet er ikke bemyndiget til at høre mundtlige vidnesbyrd.⁶ Ikke desto mindre kan beviser fremsendes i form af lydoptagelser, videoklip eller tekstbeskeder, hvilket ECRI hilser velkomment som en pragmatisk og moderne tilgang.
3. ECRI anbefaler, at de danske myndigheder ændrer den relevante lovgivning for (i) at give Ligebehandlingsnævnet mandat til at indhente beviser og oplysninger, herunder ved hjælp af en eksigibel retskendelse, samt til at behandle diskrimination baseret på statsborgerskab eller, uden for arbejdsmarkedet, religion, og for (ii) eksplicit at forbyde segregering, diskrimination "by association", erklæret hensigt om at diskriminere og tilskyndelse eller hjælp til diskrimination.
4. I overensstemmelse med § 36 i GPR nr. 2 hører Nævnet, når der udarbejdes ny lovgivning af relevans for Nævnets mandat, hvilket sker cirka fem gange årligt i gennemsnit. De, der udarbejder lovgivningen, følger som udgangspunkt Nævnets udtalelser.
5. I 2020 modtog Nævnet 630 klager, hvorimod tallet var 363 i 2019, 341 i 2018 og 297 i 2017. Det meget højere antal i 2020 kan til dels forklares med, at 222 af klagerne vedrørte samme problemstilling, nemlig den planlagte udsættelse fra og

¹ Begrebet "specialiserede nationale organer" blev opdateret til "ligestillingsorganer" i den reviderede version af GPR nr. 2, som blev offentliggjort den 27. februar 2018.

² Afsnit 14 og 15.

³ Til illustration klagede en mor over, at en børnesagkyndig udtalelse indeholdt oplysninger om moderens fødested, sprog og opvækst, men Nævnet fandt ikke beviser for en deraf følgende forskelsbehandling (<https://www.retsinformation.dk/eli/accn/W20191016225>).

⁴ For yderligere detaljer se <https://www.retsinformation.dk/eli/accn/W20190962025>.

⁵ Hvis parterne ikke medvirker til at udlevere materiale, fremlægge dokumenter, afgive udtalelse eller afsløre de faktiske forhold i en sag for at belyse den, træffer Nævnet sin afgørelse på grundlag af det foreliggende materiale og de foreliggende dokumenter.

⁶ EU-kommissionen, Europæisk netværk af juridiske eksperter i ligestilling og ikke-diskrimination, Danmarks landerapport om ikke-diskrimination, (2020), s. 89.

nedrivning af lejligheder beboet af "ikke-vestlige" i "parallelsamfund"⁷ eller "omdannelsesområder" (se afsnit 71-81). Inden det tager stilling til disse klager, skal Nævnet afvente afgørelser fra igangværende sager om samme forhold fra de civile domstole. For så vidt angår andre sager i 2020, har mange vedrørt handicap som følge af en lovændring. Som eksempel vedrørende diskriminationsgrunde under ECRIs mandat afgjorde Nævnet i 2020 68 sager om "race" og etnisk oprindelse. I 18 af disse sager gav Nævnet klageren medhold og tilkendte godtgørelse. Typiske sager vedrører påstået forskelsbehandling i forbindelse med adgang til natklubber, og godtgørelsen i sådanne sager beløber sig normalt til mellem 5.000 og 10.000 kr. (670 til 1.340 €). Nævnets afgørelser kan ikke appelleres for anden administrativ myndighed, men kan indbringes for civile domstole. I det store og hele respekteres Nævnets afgørelser, men fra juni 2021 var der omkring 30 afgørelser, der ventede på at blive håndhævet ved civile domstole, en proces, i hvilken Nævnet støtter ansøgerne gratis. Omkring 5-10 % af alle Nævnets beslutninger efterlades uden implementering.

6. Ofre for forskelsbehandling kan tilkendes godtgørelse for ikke-økonomiske skader direkte af Nævnet. Kompensationsniveauet for forskelsbehandling på arbejdsmarkedet virker effektivt, forholdsmæssigt og afskrækkende. Derimod synes sanktionerne uden for arbejdsmarkedssammenhæng at være for milde til at blive betragtet som passende.⁸ Dette blev fremhævet af De Forenede Nationers Komité for Afskaffelse af Racediskrimination (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) i en udtalelse afgivet i december 2018 om en sag om forskelsbehandling på grund af "race" og etnisk oprindelse, som tidligere var blevet behandlet af Ligebehandlingsnævnet.⁹
7. I modsætning til, hvad der er fastsat i § 27 i GPR nr. 2, træffer Nævnet ikke selvstændigt beslutning om sin interne struktur, styring af sit budget eller rekruttering og anvendelse af personale. Nævnets formand udpeges efter indstilling fra domstolene. De øvrige medlemmer indstilles af tre forskellige ministerier,¹⁰ og indstillingerne skal godkendes af beskæftigelsesministeren, som også fastsætter Nævnets forretningsorden. Den nationale ankestyrelse ansætter sagsbehandlerne i Nævnets sekretariat. De økonomiske rammer er fastsat i finansloven. I 2020 var udgifterne til Ligebehandlingsnævnet omkring 6.750.000 kr. (ca. 900.000 €). Udgifterne dækkede behandlingen af cirka 300 klager.
8. ECRI anbefaler, at de danske myndigheder ændrer den relevante lovgivning for at styrke Ligebehandlingsnævnets uafhængighed, især ved at give det bemyndigelse til at forvalte sit eget budget, hvis beløb bør revideres for at sikre tilstrækkelige midler til Nævnets effektive funktion, samt ved at sikre, at Nævnets medlemmer vælges fuldt ud i overensstemmelse med ECRIs standarder for ligestillingsorganer, hvortil kommer, at Nævnet bør have lov til frit at træffe beslutning om rekruttering og anvendelse af sit personale.
9. Institut for Menneskerettigheder (IMR) er en multimandatinstitution, som gennem sit ligestillingsmandat fremmer ligebehandling af alle mennesker uden forskelsbehandling på grund af køn, "race" eller etnisk oprindelse. Selvom loven om Institut

⁷ Terminologien blev ændret, da ændringerne af loven om almene boliger blev vedtaget i november 2021. Som følge heraf kaldes "ghettoområderne" fra dette tidspunkt formelt for "parallelsamfund", og "hårde ghettoer" kaldes for "omdannelsesområder". For flere detaljer, se afsnit 74.

⁸ EU-kommissionen, Europæisk netværk af juridiske eksperter i ligestilling og ikke-diskrimination, Danmarks landerapport om ikke-diskrimination, (2020), s. 89.

⁹ Nævnet har i denne sag fra 2010 vurderet, at ansøgeren var blevet udsat for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i forbindelse med en kommunes afslag på kontanthjælp. Nævnet tilkendte 2.000 kr. (ca. 270 Euro) som godtgørelse, idet det understregede, at kommunen rettede fejlen, ydede kontanthjælp og undskyldte fejlen over for ansøgeren. Sagsøgeren indbragte spørgsmålet om utilstrækkelig godtgørelse for retten. Domstolene stadfæstede Ligebehandlingsnævnets afgørelse. Ligebehandlingsnævnet, Årsrapport 2019, tilgængelig på dansk, s. 31.

¹⁰ Tre indstillet af beskæftigelsesministeren, tre indstillet af ligestillingsministeren og tre indstillet af udlændinge- og integrationsministeren.

for Menneskerettigheder kun omfatter tre diskriminationsgrunde, erklærer IMR på sin hjemmeside, at princippet om ligebehandling og ikke-diskrimination er en hjørnesten i kampen for menneskerettighederne, og at IMR hyppigt i sit arbejde anvender et horisontalt perspektiv, hvilket betyder, at det behandler alle grunde til diskrimination på ethvert område under hensyntagen til køn, alder, handicap, seksuel orientering, religion og tro, etnicitet og "race".¹¹ IMR kan på eget initiativ tage sager om diskrimination op eller siden 2016 indbringe en diskriminationsklage på en enkeltpersons vegne til Ligebehandlingsnævnet, hvis sagen er af principiel karakter eller almindelig offentlig interesse. Siden 2016 har IMR indgivet fem principielle klager om forskelsbehandling,¹² hvoraf tre var knyttet til diskrimination på grund af etnicitet.

10. IMR har også mulighed for at intervenere som tredjepart i retssager, hvilket kommer til udtryk ved dets proaktive rolle som tredjepart til støtte for sagsøgerne i en retssag om udsættelse af "ikke-vestlige" fra Mjølnerparken, et beboelseskvarter i København.
11. Med hensyn til sit budget modtog IMR i 2020 128.000.000 kr. (ca. 17.000.000 €) i samlet finansiering, hvoraf ca. 11.000.000 kr. (ca. 1.500.000 €) blev afsat til instituttets arbejde med ligebehandling. IMR er med hensyn til budgettet teknisk ansvarlig over for Finansministeriet. ECRI glæder sig over at kunne konstatere, at IMRs mandat fra den 14. maj 2021 også dækker Grønland, selvom udvidelsen af IMR-mandatet ikke kom med et øget budget, bortset fra at IMR i 2021 blev tildelt et engangsbeløb på 14.000.000 DKK (ca. 1,9 mio. €) i ekstra finansiering, udtrykkeligt øremærket til Grønland. IMR har åbnet et kontor i Nuuk og samarbejder med Grønlands Menneskerettighedsråd.¹³ IMRs mandat strækker sig ikke til Færøerne, den anden selvstyrende del af Kongeriget Danmark.

B. Inkluderende uddannelse

12. ECRI's GPR nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og gennem skoleundervisning opfordrer til, at undervisning i menneskerettigheder skal være en integreret del af skolens læseplaner på alle niveauer og på tværs af alle discipliner, lige fra børnehaven og opefter. I den forbindelse informerede de danske myndigheder ECRI om, at undervisning i menneskerettigheder er en obligatorisk del af grunduddannelsen for alle børn i Danmark. Præamblen til loven om danske folkeskoler angiver Danmarks forpligtelse til at inddrage menneskerettighedsundervisning i folkeskolen. I præamblen hedder det, at disse skoler "skal forberede eleverne til deltagelse; rettigheder og pligter i et samfund baseret på frihed og demokrati. Skolens undervisning og dens dagligdag skal derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati".¹⁴ Men i praksis har de enkelte skoler meget stor frihed til at bestemme over deres læseplan, og lærerne behøver kun at have grundlæggende viden om menneskerettighedskonventionerne.
13. I modsætning til bestemmelserne i GPR nr. 10 (særligt kapitel III, § 5) er der ingen overordnede strukturelle ordninger til sikring af menneskerettighedsuddannelse for lærere, hvilket i praksis har medført en ret svag dækning af menneskerettighederne i skolerne. Dette er blevet bekræftet af flere undersøgelser og rapporter. Ifølge en undersøgelse fra 2020 udført af IMR og UNICEF er for eksempel børn og unge ikke kun uvidende om menneskerettighedsspørgsmål, men nogle er også

¹¹ <https://www.humanrights.dk/about-us/mandate>. Endvidere har Folketinget anmodet IMR om at fremme og overvåge implementeringen af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD).

¹² EU-Kommissionen, det europæiske netværk af juridiske eksperter i ligestilling og ikke-diskrimination, Danmarks landerapport om ikke-forskelsbehandling, (2020), s. 79.

¹³ [Forside - Rådet For Menneskerettigheder \(humanrights.gl\)](#).

¹⁴ Institut for Menneskerettigheder (2013), Kortlægning af menneskerettighedsundervisning i danske skoler, sammenfatning og s. 5.

tilbageholdende med at støtte bestemte menneskerettigheder.¹⁵ Undersøgelserne tydede på, at der var en stærk sammenhæng mellem huller og uoverensstemmelser i at levere menneskerettighedsundervisning i skolerne og mangler i læreruddannelsesprogrammerne.

14. ECRI anbefaler i overensstemmelse med sin GPR nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og gennem skoleundervisning, at lærerne i danske skoler får en grundlæggende og løbende uddannelse i spørgsmål vedrørende menneskerettigheder, herunder forbud mod diskrimination, som bl.a. bør omfatte internationale og europæiske standarder, hvortil kommer, at lærerne bør tilskyndes til at bruge undervisningsmaterialer, der specifikt er beregnet til undervisning i menneskerettighederne, herunder retten til ligestilling.
15. En national handlingsplan for 2018-2021 til fremme af sikkerhed, trivsel og lige muligheder for LGBTI-personer med fokus på bekæmpelse af mobning, vold og fordomme i uddannelsessystemet.¹⁶ LGBTI-vejledningsmaterialer, herunder til lærere, er for nylig blevet udviklet og udgivet af LGBTI-enheden i Ligestillingsafdelingen i Beskæftigelsesministeriet. ECRI opfordrer myndighederne til at tage yderligere skridt på nationalt plan for perioden 2022-2025.
16. I sin femte rapport opfordrede ECRI som en prioriteret henstilling myndighederne til at træffe hasteforanstaltninger for at standse etnisk adskillelse på Langkær Gymnasium¹⁷ i Aarhus og forhindre enhver sådan praksis i danske skoler i fremtiden. Efter en klage fra IMR til Ligebehandlingsnævnet i denne principalsag blev der indgået et forlig, som omfattede en offentlig udtalelse, hvori skolen forpligtede sig til at undlade at bruge navne som kriterium ved dannelse af skoleklasser i fremtiden. ECRI betragtede sin prioriterede henstilling som værende fuldt implementeret.
17. Lovgivningspakken om såkaldte "parallelsamfund"¹⁸ (se afsnit 79-81) har adskillige bestemmelser, der påvirker inkluderende uddannelse. Den har indført nye bestemmelser vedrørende folkeskoler med en høj procentdel af elever fra "udsatte områder". Disse skoler har en obligatorisk sprogttest, der afgør, om hver enkelt elev kan gå videre til næste klassetrin.¹⁹ Der er endvidere et krav om, at børn i de "udsatte områder", herunder "parallelsamfundsområderne", som er mindst et år gamle, skal deltage i obligatorisk dagpleje 25 timer om ugen. Forældre kan ansøge om tilladelse til i stedet at passe deres børn i hjemmet, hvis de kan sørge for deres børns sproglige udvikling på dansk.
18. Hvis et barn, der går i skole i et "parallelsamfundsområde", når en fraværprocent på 15 % eller mere, kan dette føre til en reduktion eller fuldstændigt ophør af familiens børneydelser (se også afsnit 99).²⁰ Et sådant fravær skyldes ofte, som forklaret til ECRI af en skoleledelse, længere besøg af familier med indvandrerbaggrund i deres oprindelseslande. Dette er i modstrid med ECRIs tilgang til at understrege incitamenter til at fremme integration, samtidig med at man undgår truslen om tilbageholdelse af sociale ydelser som en sanktion.²¹

¹⁵ Institut for Menneskerettigheder (2020), Menneskerettigheder i Danmark 2020, Årsberetning til Folketinget, s. 31. Endvidere henviser de afsluttende bemærkninger om Danmark fra 2017 fra Komitéen om Barnets Rettigheder til en mulig svækkelse af status for menneskerettighedsundervisning i skolerne i Danmark.

¹⁶ Udenrigsministeriet (2019), Samlet national revisionsrapport, Beijing 25+, s. 12, og Udenrigsministeriet (2018), Handlingsplan til fremme af sikkerhed, trivsel og lige muligheder for LGBTI-personer, 2018-2021.

¹⁷ Fodnote med sproglig e.l. forklaring, som kun er relevant i de engelske og franske versioner af rapporten.

¹⁸ Se afsnit 74 for så vidt angår spørgsmål om juridisk terminologi.

¹⁹ Udvalgt liste over temaer angående Den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskriminering (ICERD) fra Institut for Menneskerettigheder (2020), s. 6.

²⁰ Denne politik udspringer af en regeringsbeslutning, baseret på en politisk aftale i 2018 om at styrke indsatsen mod "parallelsamfund". Jf. CERD/C/DNK/22-24, afsnit 211.

²¹ Jf. ECRI (2012): § 134.

19. GPR nr. 10 (kapitel I, § 1) opfordrer til, at der foretages undersøgelser af situationen for børn fra minoritetsgrupper i skolesystemet ved at udarbejde statistikker om: deltagelses- og gennemførelsesprocenter; frafaldsprocenter; opnåede resultater og realiserede fremskridt. Resultatet af nogle af sådanne undersøgelser tyder på, at fordomme og lave forventninger er blandt de største vanskeligheder, elever og studerende fra minoritetsgrupper står over for.²²
20. ECRI anbefaler, at de danske myndigheder regelmæssigt gennemfører undersøgelser af situationen for børn fra minoritetsgrupper i skolesystemet, især i såkaldte "parallelsamfundsområder" med en stor andel af "ikke-vestlige" børn som grundlag for at udarbejde, overvåge og evaluere skolepolitikker, der har til formål løbende at forbedre situationen i skolen for børn fra minoritetsgrupper.
21. ECRI glæder sig over at kunne konstatere, at alle skoler i Danmark er forpligtet til at udarbejde en antimobningsstrategi, der er offentligt tilgængelig. Hvis forældre eller skolen anmelder mobning eller lignende, bør skolen desuden udarbejde en målrettet handlingsplan. Manglende udarbejdelse af en strategi eller, når det er nødvendigt, en handlingsplan kan resultere i sanktioner, uanset om skolen er offentlig, uafhængig eller privat.²³ ECRI betragter implementeringen af den slags strategier og handlingsplaner som en **god praksis**.
22. Samtidig er der efter opfattelsen af nogle pædagogiske eksperter, som ECRI har mødt, et stærkt fokus i Danmark på ytringsfrihed,²⁴ hvilket kan resultere i utilstrækkelig indsats mod hadefulde ytringer blandt elever og studerende på skolerne. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at styrke uddannelsen af lærerne og andre pædagogiske fagfolk for at behandle dette problem.

C. Migranter med irregulært ophold

23. I sin GPR nr. 16 om beskyttelse af irregulært tilstedeværende migranter mod diskrimination opfordrer ECRI til oprettelse af effektive foranstaltninger ("firewalls") for at sikre, at de grundlæggende menneskerettigheder for irregulært tilstedeværende migranter respekteres på områder som uddannelse, sundhedspleje, bolig, social sikring og bistand, arbejderbeskyttelse og retssystemet. Den slags "firewalls" bør afkoble aktiviteterne fra de statslige myndigheder, der yder sociale tjenester, fra immigrationskontrol og håndhævelsesforpligtelser for at sikre, at irregulært tilstedeværende migranter ikke afskrækkes fra at søge adgang til deres rettigheder på grund af frygt for udvisning.
24. ECRI bemærker med bekymring, at i henhold til udlændingelovens § 59 (8) er forsættelig hjælp til en ulovligt tilstedeværende udlænding strafbar og kan føre til op til to års fængsel (i modsætning til § 14 i GPR nr. 16).
25. Der er ingen officielle data om irregulært tilstedeværende migranter i Danmark. Men i en undersøgelse fra 2019,²⁵ baseret på politiets data om pågribelser for ulovligt arbejde og ophold, viser forskningsresultater,²⁶ at der var omkring 26.000 ulovligt tilstedeværende migranter i Danmark i 2018, og at antallet var stigende. Hjem-

²² I 2017 blev der gennemført en undersøgelse vedrørende to skoler i Københavnsområdet, nemlig henholdsvis Tingbjerg og Brønshøj Skole. Førstnævnte lå på det tidspunkt i et såkaldt sårbart område og blev senere klassificeret som et "omdannelsesområde" (se definition i afsnit 80), hvorimod Brønshøj ikke betragtes som et sårbart kvarter.

²³ Hvis strategien eller handlingsplanen ikke vurderes at være passende af forældremyndighedsindehavere eller studerende over 18 år, er det muligt for dem at klage. Hvis skolen ikke ønsker at reagere, er det i sidste ende Den Nationale Klageinstans Mod Mobning (NKMM), som er en del af Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM), der skal behandle klagen. Hvis strategien eller handlingsplanen vurderes utilstrækkelig, er det muligt for DCUM at udstede påbud. Hvis NKMM udsteder påbud, skal skolen dokumentere sin overholdelse af påbuddene og sende det til NKMM. For folkeskoler er der mulighed for at udstede tvangsbøder til kommunalbestyrelsen, hvis skolen ikke overholder påbuddet. Tilsvarende er det for privatskoler muligt at tilbageholde tilskud. Begge disse økonomiske sanktioner betragtes som en sidste udvej.

²⁴ For eksempel bruges Muhammed-karikaturene i mange skolers undervisning om ytringsfrihed.

²⁵ Flere illegale indvandrere i Danmark af Rockwool Fonden (2019).

²⁶ Rockwool Fonden.

rejsestyrelsen havde i slutningen af 2020 omkring 1.200 verserende sager om afviste asylansøgere og omkring 900 sager om andre migranter med irregulær status. Repræsentanter for civilsamfundet vurderer, at der var omkring 500 irregulært tilstedeværende migranter i København før udbruddet af Covid-19, og at de ressourcestærke blandt dem vendte tilbage til deres hjemlande efter udbruddet, hvorimod svagere, herunder dem med psykiske helbredsproblemer, forblev.

26. Ifølge embedsmænd i Social- og Ældreministeriet er det kun dem, der lovligt opholder sig i Danmark, der har ret til hjælp efter § 2 i loven om social service. Det gælder både for krisecentre og "natcaféer". Det er lederen af et krisecenter, der har ansvaret for at vurdere, om en person opholder sig lovligt i Danmark og opfylder kravene til midlertidig indkvartering. Nogle krisecentre tolker lovligt ophold som det at have et dansk CPR-nummer.²⁷
27. Civilsamfundsaktører, der yder tjenester til hjemløse, hvoraf nogle er migranter i en irregulær situation, har rapporteret, at socialarbejdere ikke har ret til at spørge om deres opholdsstatus. Dog oplyser tjenesteyderen dem om, at kun lovligt tilstedeværende migranter er juridisk berettiget til ydelser, såsom juridisk rådgivning, hjælp til jobansøgninger såvel som midlertidig indkvartering og underhold.
28. ECRI's opmærksomhed er blevet henledt på det faktum, at de gældende regler for sådanne tjenesteydere stadigvæk er uklare, og at tilsidesættelse indebærer en risiko for tab af statslig finansiering af sådanne tjenester. I denne sammenhæng bemærker ECRI med bekymring, at modstridende instruktioner til tider er blevet givet til herberger af forskellige myndigheder, herunder under Covid-19-pandemien. Nogle herbergsrepræsentanter har klaget over, at politiet til tider kommer til herberget med det tilsyneladende eneste formål at pågribe irregulært tilstedeværende migranter, hvilket er i modstrid med § 13 i GPR nr. 16. En sådan praksis udgør en væsentlig barriere for, at irregulært tilstedeværende migranter søger adgang til den slags herberger, fordi de frygter anholdelse og eventuel udvisning, med negative konsekvenser for de berørte personer såvel som for den bredere folkesundheds- og sikkerhedssituation.
29. NGO'en 'Gadens jurister', som overtog de opgaver, som den daværende NGO 'Gadejuristen' udførte i tidligere år, yder juridisk rådgivning, herunder til papirløse hjemløse migranter. ECRI er blevet informeret om, at NGO'en har modtaget et mindre statstilskud for 2022.
30. Ifølge forskellige samtalepartnere, der blev mødt under besøget, er adgang til sundhedstjenester en af de største udfordringer, som irregulært tilstedeværende migranter står over for. Nogle gange bliver herberger kontaktet af irregulært tilstedeværende gravide migrantkvinder. Herbergerne har pligt til at henvise sådanne kvinder samt eventuelle børn til kommunale tilbud, hvor de ikke kan modtage støtteydelser anonymt. Irregulært tilstedeværende migranter har også ret til akut sundhedspleje. For dem omfatter dette dog ikke psykiske helbredsproblemer. Ikke-bosiddende udlændinge i Danmark opkræves i teorien betaling for akut hospitalsbehandling og eventuel efterfølgende ikke-akut hospitalsbehandling modtaget under deres midlertidige ophold i Danmark. I praksis nægtes ingen akut hospitalsbehandling i det offentlige sundhedsvæsen med henvisning til betalingskrav.
31. Dansk Røde Kors driver fuldt privat finansierede sundhedsklinikker for irregulært tilstedeværende migranter i henholdsvis København, Aarhus og Odense.²⁸ Disse tre klinikker, som tilbyder basale medicinske ydelser til patienter uden CPR-numre,²⁹ er hovedsageligt bemandede af frivillige sundhedsfagfolk. ECRI bemærker,

²⁷ CPR-nummeret, som alle danske statsborgere er i besiddelse af, udstedes også efter ansøgning til eksempelvis andre EU-borgere, der opholder sig mere end tre måneder i Danmark.

²⁸ Årsrapporten for 2020 for disse klinikker er tilgængelig på <https://www.rodekors.dk/sites/rodekors.dk/files/2021-06/rsrapport%20%202020%20Sundhedsklinikken.pdf> (på dansk).

²⁹ Fodnote med sproglig e.l. forklaring, som kun er relevant i de engelske og franske versioner af rapporten.

at Røde Kors ikke er forpligtet til at indberette navne og andre detaljer om de irregulært tilstedeværende migranter, som det behandler på sine klinikker, til myndighederne.

32. På beskæftigelsesområdet er det i praksis ikke muligt for irregulært tilstedeværende migranter at udføre arbejde uden arbejdstilladelse eller kontrol af opholdsstatus. I mangel af andre måder at sikre sig underhold på forblev irregulært tilstedeværende migranter efter sigende involveret i uformelle jobs såsom madleverancer.
33. I lyset af ovenstående anbefaler ECRI, at myndighederne opretter "firewalls", der formelt forbyder bolig-, social sikrings- og bistandsudbydere at dele data om migranternes juridiske status med immigrationsmyndighederne og eliminerer, herunder på lovgivningsniveau hvor det er relevant, de hindringer, der begrænser migranternes adgang til basale tjenester, især inden for uddannelse, beskæftigelse og sundhedspleje, herunder psykiatrisk støtte.

D. LGBTI-ligestilling

34. Siden 2018 har Danmark været et af 15 lande i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), der i en nationalt repræsentativ undersøgelse har inkluderet et spørgsmål om selvidentifikation som heteroseksuel, homoseksuel eller biseksuel, og et af kun tre OECD-lande, der indsamler oplysninger om kønsidentitet i en sådan undersøgelse. Med udgangspunkt i data fra 2019 klarer Danmark sig bedre end OECD-gennemsnittet med hensyn til love, der vedrører udfordringer, som par af samme køn står over for.³⁰ På Rainbow Europe Map 2020 har Danmark et af de højeste resultater og er placeret på en femteplads blandt 49 undersøgte lande med et samlet resultat på 68 %.³¹
35. Den seneste FRA-undersøgelse viser, at den højeste andel af svarpersoner, der er meget åbne omkring at være LGBTI, findes i Danmark (45 %). Danmark er et af de lande med den højeste andel af LGBTI-svarpersoner, der opdrager børn med en partner. Ifølge undersøgelsen er andelen af svarpersoner, der følte sig diskrimineret på arbejdet, en af de laveste (14 %).³² På trods af disse tal viser undersøgelser foretaget i Danmark dog, at et betydeligt antal LGBTI-personer stadig er tilbageholdende med at være åbne på arbejdet med hensyn til deres seksuelle orientering eller kønsidentitet. De oplever ofte diskriminerende situationer lige fra vittigheder og fornærmelser til chikane, ikke-forfremmelse eller fyring. Desuden har de ofre en tendens til ikke at rapportere disse sager. Transkønnede personer angiver også, at de oplever diskrimination i højere grad og er endnu mindre tilbøjelige til at rapportere sådanne hændelser.³³
36. Ifølge en nylig undersøgelse offentliggjort i 2019³⁴ havde LGBTI-personer markant dårligere resultater end resten af befolkningen på sundhed og velvære, herunder selvvurderet helbred, angst, ensomhed, selvmordstanker og -forsøg, end den generelle befolkning. De oplevede også mere diskrimination og vold.³⁵ Desuden sagde 60 % af de transkønnede kvinder og 63 % af de transkønnede mænd, at de var blevet mobbet eller chikaneret, og 42 % af de transkønnede kvinder og 46 %

³⁰ OECD, "Over the Rainbow? The road to LGBTI Inclusion" (juni 2020): <https://oe.cd/lgbti-2020>.

³¹ <https://www.ilga-europe.org/rainboweurope/2020>.

³² EU Fundamental Rights Agency (FRA), LGBTI-undersøgelse II: "A long way to go for LGBTI equality", langedata for Danmark.

³³ FRA Fundamental Rights-rapport 2019, s. 74.

³⁴ Den danske SEXUS-undersøgelse indsamlede svar fra 200.000 danskere mellem 2017 og 2018.

³⁵ International Lesbian and Gay Association (ILGA) Europa, Årlig gennemgang af LGBTI-personers menneskerettighedssituation i 2019, langedata for Danmark.

af de transkønnede mænd angav, at de havde oplevet diskrimination.³⁶ "Udfordringer og stigma i forhold til at have en LGBTI-identitet i Danmark", udgivet af Ligestillingsministeriet i juli 2020, viste, at 58 % af de transkønnede og 36 % af de interseksuelle svarpersoner havde oplevet diskrimination inden for de seneste 12 måneder. Halvdelen af hændelserne havde fundet sted i sundhedsvæsenet.³⁷

37. En national handlingsplan for årene 2018-2021 er blevet vedtaget af regeringen for at fremme sikkerhed, trivsel og lige muligheder for LGBTI-personer. Ifølge de danske myndigheder er regeringen ved at udvikle en national handlingsplan til fremme af sikkerhed, trivsel og lige muligheder for LGBTI-personer for årene 2022-2025
38. Danmark afpatologiserede transkønnede identiteter, før Verdenssundhedsorganisationen (World Health Organisation, WHO) gjorde det. Specifik transkønnet sundhedspleje varetages af tre offentlige klinikker for voksne og af en offentlig klinik for børn under 18 år. Denne specifikke transkønnede sundhedspleje ydes i henhold til "Retningslinjer for sundhedspleje relateret til kønsidentitet", der fastlægger ansvarsfordelingen mellem de sundhedsfagfolk, der er involveret i behandlingen (uanset om det er med hormoner eller kirurgi). Disse retningslinjer fastslår, at før nogen form for transkønnet behandling kan tilbydes en patient, skal et tværfagligt team vurdere behovet for en sådan behandling.
39. På grund af Covid-19-pandemien angav flere samtalepartnere over for ECRI, at mange transkønnede mistede deres job, og at de blev nægtet adgang til områder og tjenester på grund af deres kønsidentitet. Nogle blev angiveligt også chikaneret i offentligheden. Mens skoler er forpligtet til at have generelle handlingsplaner til bekæmpelse af mobning, omhandler disse ikke LGBTI-grunde eksplicit.
40. ECRI glæder sig over at kunne bemærke, at den danske regering i 2020 foreslog ti lovændringer for at forbedre respekten for LGBTI-personers menneskerettigheder på forskellige politiske områder, opdelt i tre fokusområder, nemlig arbejde mod diskrimination, hadkriminalitet og hadefulde ytringer; familieret; og juridisk kønsanerkendelse.
41. På det første indsatsområde blev der vedtaget lovændringer den 21. december 2021, og de trådte i kraft den 1. januar 2022, hvorved beskyttelsen mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering uden for arbejdsmarkedet³⁸ blev styrket, og der blev indført et eksplicit forbud mod diskrimination af transkønnede og interkønnede personer både inden for³⁹ og uden for⁴⁰ arbejdsmarkedet og eksplicit beskyttelse af transkønnede og interkønnede mod hadefulde ytringer og hadforbrydelser (se i denne forbindelse afsnit 55).
42. På det andet fokusområde er målet at gøre det nemmere at skifte fornavn, så det passer til kønsidentiteten,⁴¹ og at gøre det muligt for transkønnede at blive forældre efter deres juridiske køn.⁴²

³⁶ TransAktions observationer om effekten af COVID-19-pandemien på transsamfundene i Danmark, tilgængelig på: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SexualOrientation/IESOGI-COVID-19/CSOs/TransAktion-Denmark.docx>.

³⁷ ILGA Europa, Årlig gennemgang af LGBTI-personers menneskeretlighedssituation i 2021, lændedata for Danmark.

³⁸ Beskyttelsen styrkes i et nyt selvstændigt kapitel i ligestillingsloven.

³⁹ Det udtrykkelige forbud er vedtaget ved at indsætte kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika som ulovlige diskriminationsgrunde i forskelsbehandlingsloven.

⁴⁰ Det udtrykkelige forbud er vedtaget ved at indsætte kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika som diskriminationsgrunde i et nyt kapitel i ligestillingsloven.

⁴¹ Ændringen skal ske ved ændring af navneloven.

⁴² Ændringen skal ske ved ændring af loven om børn.

43. På det tredje fokusområde sigter de foreslåede ændringer på at give børn under 18 år mulighed for at ændre deres juridiske køn,⁴³ at gøre det muligt for interkønnede personer såvel som personer, herunder børn, der identificerer sig som hverken mandlige eller kvindelige (flydende kønsidentitet), at have X som kønsmarkør i deres pas⁴⁴ og endelig at afskaffe den seks måneder lange betænkningstid i forbindelse med juridisk kønsskifte for voksne.⁴⁵
44. Hvad angår asylprocessen for LGBTI-asylansøgere, er nogle civilsamfundsaktører som ECRI mødte, af den opfattelse, at asylinterviewene i stigende grad gennemføres på en mere hensynsfuld måde med mindre strenge krav til bevis for seksuel orientering. Ikke desto mindre er de samme samtalepartnere bekymrede over regeringens planer om at eksternalisere asylprocessen i den forstand, at asylansøgere skal vente i ikke-europæiske tredjelande, mens deres asylansøgninger bliver behandlet, hvorved de bringes i fare for (yderligere) misbrug på grund af deres seksuelle orientering og/eller kønsidentitet.⁴⁶ En anden bekymring, som de af ECRI mødte NGOer gav udtryk for, er, at asylansøgere i Danmark på nuværende tidspunkt har en tendens til at blive placeret geografiske steder, ofte i mindre byer, hvor der ofte allerede er et større samfund fra samme land, selvom de danske myndigheder understreger, at statsborgerskab ikke er et kriterium ved beslutning om, hvor asylansøgere skal indkvarteres. ECRIs samtalepartnere forklarede, at LGBTI-asylansøgere skulle placeres i eller tæt på store byer som København og Aarhus, hvor der er LGBTI-støttenetværk. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at være mere opmærksomme på sikkerheden for personer, der søger asyl i Danmark på grund af deres seksuelle orientering, kønsidentitet eller kønskaraktistika, og deres adgang til basale tjenester, mens deres asylansøgninger behandles.

II. HADEFULDE YTRINGER OG HADMOTIVERET VOLD

A. Hadefulde ytringer^{47 48}

45. For 2019 anmeldte Rigspolitiet 100 hadefulde ytringer, mens tallet var 68 i 2018, 48 i 2017 og 56 i 2016.⁴⁹
46. Ifølge den alternative rapport fra 2020 til CERD bliver muslimer i Danmark, herunder gæstearbejdere og personer, der får asyl, i stigende grad afbildet som en trussel mod danske værdier og kultur. Mens racisme baseret på folks hudfarve eller fysiske udseende angiveligt ikke anses for at være acceptabel af de fleste mennesker i Danmark, er det blevet relativt almindeligt, at folk taler negativt om muslimsk religion og kultur.⁵⁰ Samtidig viser EU Fundamental Rights rapport 2019, at med

⁴³ For børn under 15 år kun med samtykke fra deres forældre eller værge. Ændringen skulle ske ved ændring af loven om det centrale personregister.

⁴⁴ Ændringen skal ske ved ændring af pasbekendtgørelsen.

⁴⁵ Ændringen skal ske ved ændring af loven om det centrale personregister.

⁴⁶ Som forberedelse til en sådan eksternalisering af asylprocessen blev der allerede i juni 2021 indsat en rammebestemmelse i udlændingeloven, der tillader både behandling af asylansøgninger og, hvis det er relevant, beskyttelse af ansøgere i et tredjeland. Flere detaljer om den nye lovbestemmelse er tilgængelig her: [Denmark's Legislation on Extraterritorial Asylum in Light of International and EU Law – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](https://eumigrationlawblog.eu/denmark-s-legislation-on-extraterritorial-asylum-in-light-of-international-and-eu-law-eu-immigration-and-asylum-law-and-policy/).

⁴⁷ Ifølge ECRIs GPR nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer skal "hadefulde ytringer" betyde fortalervirksomhed, fremme eller tilskyndelse i enhver form til nedværdigelse, had eller bagvaskelse af en person eller en gruppe af personer, såvel som enhver chikane, fornærmelse, negativ stereotypisering, stigmatisering eller trussel i forhold til en sådan person eller gruppe af personer og retfærdiggørelse af alle de foregående udtryksformer på grund af "race", hudfarve, herkomst, national eller etnisk oprindelse, alder, handicap, sprog, religion eller tro, køn, kønsidentitet, seksuel orientering og andre personlige egenskaber eller status.

⁴⁸ I denne rapport skal hadforbrydelser forstås som enhver kriminel handling, der er motiveret af had eller fordomme på grund af "race", hudfarve, sprog, religion, statsborgerskab, national eller etnisk oprindelse, seksuel orientering eller kønsidentitet, hvad enten den er reel eller formodet. For yderligere information om begrebet hadforbrydelse, se <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

⁴⁹ Danmarks regerings svar på ECRIs 2021 6. spørgeskema, s. 11.

⁵⁰ 2020 Alternativ rapport til CERD, s. 22.

udgangspunkt i en undersøgelse har næsten en tredjedel af personerne af afrikansk afstamning oplevet chikane i de fem år før undersøgelsen,⁵¹ mens en anden FRA-undersøgelse fra 2018 anslår andelen af sådan chikane i Danmark til hele 41 %.⁵²

47. Med hensyn til konkrete eksempler på hadefulde ytringer begået i den nærværende rapport referenceperiode skal nævnes lederen af det ekstreme højreorienterede parti Stram Kurs, som angiveligt går ind for etnisk udrensning af muslimer og truer, håner og fornærmer muslimer og sorte i deres egne kvarterer, mens han i ytringsfrihedens navn nyder politibeskyttelse.⁵³ ECRI bemærker i denne forbindelse, at partiet Stram Kurs er berettiget til betydelig økonomisk offentlig støtte, og minder om sin GPR nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer, især henstillingsens § 9, som anbefaler at trække al økonomisk og anden form for støtte fra offentlige organer tilbage fra politiske partier og andre organisationer, der bruger hadefulde ytringer eller undlader at sanktionere denne brug af deres medlemmer, og under respekt for retten til foreningsfrihed at give mulighed for at forbyde eller opløse sådanne organisationer, uanset om de modtager en eller anden form for støtte fra offentlige organer, når deres brug af hadefulde ytringer har til formål eller med rimelighed kan forventes at tilskynde til voldshandlinger, intimidering, fjendtlighed eller diskrimination mod dem, den er målrettet mod.
48. I 2019 behandlede Østre Landsret diskriminerende videoudtalelser fra lederen af det ekstreme højrefløjsparti Stram Kurs, optaget foran boligen til en aktivist af afrikansk afstamning. Retten fandt, at disse ikke var beskyttet af ytringsfriheden.⁵⁴ Den konkluderede, at udtalelserne ikke var en del af en objektiv politisk debat på grund af deres karakter og stedet, hvor de blev udtrykt. Som følge heraf blev partilederen dømt til en kort fængselsstraf.⁵⁵
49. IMR gennemførte en undersøgelse gennem sociale medier i 2020 for at vurdere graden af hadefulde ytringer, minoriteter var blevet ofre for som følge af Covid-19-pandemien. Til undersøgelsens formål blev minoriteterne defineret som LGBTI-personer, etniske minoriteter og personer adopteret fra udlandet, samt personer med handicap, der har været udsat for had eller vold som følge af deres etnicitet, hudfarve, handicap, seksuelle orientering, kønsidentitet eller kønsudtryk og køns-karakteristika. Den resulterende rapport konkluderede, at personer, der tilhører minoriteter, inklusive mennesker med asiatisk baggrund, har været særligt udsat for had under Covid-19-pandemien.⁵⁶
50. Ifølge en anden rapport var der en stigning i anti-LGBTI-retorik under Covid-19-pandemien, herunder af ekstremistiske grupper på sociale medier.⁵⁷
51. IMR har opfordret til vedtagelse af en national handlingsplan mod racisme, især for at overvåge hadefulde ytringer i den politiske diskurs og den negative fremstilling af personer, der tilhører minoriteter, og indvandrere i medierne.⁵⁸ Samtalepart-

⁵¹ FRA Fundamental Rights rapport 2019, s. 89, tilgængelig på: [Fundamental Rights Report 2019 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://www.fundamentalrights.europa.eu/fundamental-rights-report-2019).

⁵² FRA, [Being Black in the EU](#), s. 15.

⁵³ 2020 Alternativ rapport til CERD, s. 4.

⁵⁴ FRA Fundamental Rights rapport 2020, s. 65, tilgængelig på: [Fundamental Rights Report 2020 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://www.fundamentalrights.europa.eu/fundamental-rights-report-2020).

⁵⁵ I den forbindelse skal det nævnes, at ledende aktivister fra den danske afdeling af Black Lives Matter (BLM) faktisk har været udsat for målrettede aktioner og er blevet indirekte truet af lederen af partiet Stram Kurs, da han mindst fire gange demonstrerede uden for en aktivists hjem, hvis privatadresse blev filmet og lagt ud i offentligheden. Mens han udførte sin handling uden for den private bolig, blev han beskyttet af et stort antal politibetjente. I modsætning hertil blev BLM-aktivisten, der var målet for denne aktion, tilsyneladende ikke tilbudt nogen politibeskyttelse.

⁵⁶ [Had i det offentlige rum under COVID-19-epidemien – en analyse af minoriteters oplevelser | Institut for Menneskerettigheder.](#)

⁵⁷ ILGA Europe, "Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2021", langedata for Danmark.

⁵⁸ FCAC-rapport 2019, afsnit 6.

ner fra civilsamfundet fortsætter også med at rapportere deres langvarige bekymringer vedrørende stadig mere udbredte hadefulde ytringer i politisk diskurs, især over for muslimer og flygtninge, og beklager fraværet af en omfattende anti-racismestrategi på nationalt plan. De understreger også behovet for at bekæmpe hadefulde ytringer i sociale medier.⁵⁹

52. Der er en politisk enighed i den nuværende regering om at etablere en såkaldt digital enhed til at opspore og forebygge forbrydelser begået ved brug af internettet. Dette initiativ, som ECRI støtter, og som indgår i en flerårig aftale for politiet og anklagemyndigheden dækkende årene 2021-2023, skal også omfatte hadefulde ytringer på nettet.
53. I 2017-2018 blev et program til forebyggelse af hadforbrydelser i skoler implementeret på en statsskole ved at bruge forskellige værktøjer til at styrke demokratiske færdigheder såsom tolerance, kritisk tænkning, dialog, refleksion, for at forhindre polarisering, fordomme, voldelig adfærd og hadforbrydelser. Adskillige projekter til mobilisering af unge stemmer i forebyggelsen af online-radikalisering og hadefulde ytringer har modtaget støtte i 2017-2019 som en del af "Den nationale handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering".⁶⁰ ECRI betragter dette program og disse projekter som eksempler på **god praksis**.
54. For at anvende straffelovens § 266 b, som giver sanktioner for hadefulde ytringer, er det en betingelse, at den krænkende udtalelse eller meddelelse er afgivet offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, hvilket i praksis betyder, at retshåndhævende embedsmænd f.eks. har behov for at fastslå, hvor mange personer der havde adgang til udtalelser fra Facebook-brugere. Rigsadvokaten har udstedt vejledning i denne henseende.⁶¹
55. Efter ændringer af straffeloven vedtaget i november 2021 er begreberne kønsudtryk, kønsidentitet og kønskaraktistika nu medtaget i straffeloven.⁶² Som følge heraf betragtes det som en skærpende omstændighed, hvis en forbrydelse, såsom et overfald eller en trussel, er motiveret af, at offeret er transkønnet eller interkønnet. Endvidere er verbale udtalelser, der truer, fornærmer eller nedværdiger en person på grund af, at denne er transkønnet eller interkønnet, således blevet kriminaliseret. Ovenstående termer blev også tilføjet til racediskriminationsloven, hvorefter klager over forskelsbehandling på grund af kønsudtryk, kønsidentitet eller kønskaraktistika nu behandles som strafbare handlinger.
56. ECRI glæder sig over, at Dansk Boldspil-Union (DBU) i overensstemmelse med § 6 i GPR nr. 15 har udviklet en adfærdskodeks,⁶³ som blandt mange punkter omfatter racistiske eller diskriminerende udtalelser fra spillere eller fans.⁶⁴ Diskriminerende eller racistiske udtalelser kan føre til sanktioner fra DBUs disciplinærinstans, som i 2020 øgede sit medlemstal for at forkorte sagsbehandlingstiderne. Et eksempel på denne **gode praksis** var, da to fodboldklubber i 2019 blev idømt sanktioner for skældsord efter homofobiske sange fra deres fans. Derudover gælder disciplinærreglementet og Dansk Superligas eget reglement også for tilskuere. Endvidere kan straffelovens § 266 b finde anvendelse i sager om hadefuldt tilskuersang under fodboldkampe.
57. ECRIs GPR nr. 15 opfordrer i sin § 4 regeringerne til at iværksætte en energisk tilgang, ikke kun for at øge offentlighedens bevidsthed om vigtigheden af at respektere pluralisme og om de farer, der er forbundet med hadfuld tale, men også

⁵⁹ FCAC-rapport 2019, afsnit 69.

⁶⁰ UN UPR 2021: 15, § 125.

⁶¹ Tilgængelig i: [Anklagemyndighedens Vidensbase](#).

⁶² Se § 266 b om hadefulde ytringer og § 81 (6) om hadforbrydelser. Lovforslaget til gennemførelse af denne ændring blev vedtaget den 21. december 2021 og trådte i kraft den 1. januar 2022.

⁶³ Tilgængelig på: <https://www.dbu.dk/media/14973/dbu-adfaerdskodeks-2020.pdf>.

⁶⁴ Se især artikel 2.10.1. af adfærdskodeksen.

for at tydeliggøre falskheden af de grundlag, som den er baseret på, og dens uacceptable karakter, med det formål at modvirke og forhindre brugen af sådan tale og følgelig blandt andet bekæmpe misinformation, negativ stereotypisering og stigmatisering. ECRI beklager, at de danske myndigheder ikke har kunnet gennemføre sådanne foranstaltninger. Der mangler modsigelse fra politikeres og myndigheders side mod andre politikere, hvis vigtigste politiske aktivitet synes at være spredning af racistiske hadefulde ytringer, ofte under politibeskyttelse i ytringsfrihedens navn.

58. ECRI anbefaler, at der udvikles en lovmæssig ramme for at skære ned i finansieringen af racistiske organisationer, herunder politiske partier, og for at opløse dem, når det er relevant, som anbefalet i §§ 16, 17 og 18 g i ECRIs GPR nr. 7 om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination og § 9 i GPR nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.
59. Vedrørende udtryk for antisemitisme i Danmark var der 51 anmeldte forbrydelser med antisemitisk motivation registreret af Rigspolitiet i 2019. Det tilsvarende antal var 26 i 2018 og 38 i 2017.⁶⁵ Ifølge en FRA-undersøgelse fra 2018 undgår omkring halvdelen af jøderne i Danmark i det mindste sommetider visse kvarterer, fordi de ikke føler sig trygge der som jøder, og antallet af dem, der i det mindste lejlighedsvis undgår at bære genstande, der kunne identificere dem som jøder, er så højt som 80 %.⁶⁶ Samtidig udviser danske svarpersoner den højeste grad af glæde i EU ved at have en jøde som nabo.⁶⁷
60. De af ECRI mødte repræsentanter for Det Jødiske Samfund i Danmark⁶⁸ var fulde af ros for den støtte og beskyttelse, som den danske regering og myndighederne i almindelighed tilbyder samfundet. På spørgsmålet om de vigtigste gerningsmænd til hadefulde ytringer eller hadforbrydelser mod jøder i Danmark henviste repræsentanterne til religiøse eller politiske ekstremister til venstre og højre i det politiske spektrum. ECRI glæder sig over, at en national handlingsplan mod antisemitisme blev offentliggjort af regeringen den 25. januar 2022.
61. Et stort antal af de samtalepartnere, som ECRIs delegation har mødt, var enige om, at hovedgruppen af dem, der har været ofre for hadefulde ytringer i Danmark, er muslimer. Regeringen har dog endnu ikke offentliggjort nogen særlige retsmidler i denne henseende. ECRI bemærker, at en række civilsamfundsaktører og oppositionsparlamentarikere har opfordret til en handlingsplan mod alle former for racisme, hvilket regeringen anså for unødvendigt, idet den argumenterede for, at foranstaltninger mod racisme kan gennemføres og bliver gennemført selv i fraværet af en formel plan.⁶⁹ Statsministeren blev selv rapporteret for at have været afvisende over for handlinger mod antimuslimske og andre racistiske overgreb.⁷⁰
62. ECRI anbefaler, at politiske ledere i alle lejre, især dem fra regeringen og i overensstemmelse med § 4 i ECRIs GPR nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer, indtager en fast og offentlig holdning mod udtryk for racistiske hadefulde ytringer, og reagerer på ethvert sådant udtryk med et stærkt budskab mod had. Alle politiske partier i landet bør vedtage adfærdskodekser, der forbyder brugen af racistiske og andre former for hadefulde ytringer, og opfordre deres medlemmer og tilhængere til at afholde sig fra at bruge dem.

⁶⁵ FRA-rapport "Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019", side 38-39, tilgængelig på: [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#).

⁶⁶ "Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU", side 38-39.

⁶⁷ FRA rapport "Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019", side 38-39, tilgængelig på: [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#), side 5.

⁶⁸ "About The Jewish Community in Denmark", Det Jødiske Samfund i Danmark.

⁶⁹ Dagbladet Politiken, den 29. maj 2021, s. 10.

⁷⁰ <https://ekstrabladet.dk/nyheder/politik/danskpolitik/efter-overfald-paa-muslimsk-kvinde-mette-f.-skal-tage-afstand/8476159>.

63. ECRI anbefaler som en prioritet, at de danske myndigheder indfører en national handlingsplan mod racisme med særlig vægt på at forebygge antimuslimsk racisme og diskrimination. Handlingsplanen bør have en holistisk tilgang og omfatte handlinger inden for f.eks. områderne uddannelse, offentlig bevidsthed, fremme af modytringer og uddannelse af relevante fagfolk, såsom retshåndhævende embedsmænd og lærere. Indsatsen for at sikre en andel af personalet med muslimsk og anden minoritetsbaggrund i sådanne erhverv bør høre til elementerne i denne handlingsplan.

B. Hadmotiveret vold

64. I 2019 registrerede Dansk Politi 469 hadforbrydelser, mens tallet var 449 i 2018 og 446⁷¹ i 2017. Eksempelvis viser 2019-statistikken 312 hændelser klassificeret som motiveret af racisme og fremmedhad, 51 motiveret af antisemitisme, 109 af fordomme mod muslimer, 8 af fordomme mod kristne, 12 af fordomme mod andre religioner eller overbevisninger, og 76 af fordomme mod seksuel orientering eller kønsidentitet.
65. Justitsministeriet offentliggør årligt resultater af undersøgelser af befolkningens opfattelse af at være ofre for vold. Den seneste rapport for sådanne ofre, der indeholder resultater fra 2018, viste, at 7 % af ofrene for vold mener, at volden mod dem med sikkerhed var motiveret af racisme. Det svarer til mellem 3.600 og 5.000 personer mellem 16 og 74 år, der årligt oplever racemæssigt motiveret vold. Dette tal adskiller sig væsentligt fra de 449 sager, politiet har registreret som hadforbrydelser, hvoraf 372 var motiveret af racisme og intolerance (herunder på grund af religion). Siden 2020 har offerundersøgelserne været mere omfattende i forhold til hadforbrydelser. Et spørgsmål om et muligt hadmotiv blev inkluderet i afsnit om hærværk og forbrydelser begået online, mens religion blev tilføjet til listen over mulige fordomsmotiver.⁷²
66. Politiet og anklagemyndigheden er i øjeblikket i gang med at udvikle nyt informationsmateriale rettet mod ofre for hadforbrydelser (herunder hadefulde ytringer af kriminel karakter), samt informationsmateriale rettet mod nøgleinteressenter (såsom Dansk Islamisk Råd, Det Jødiske Samfund i Danmark og landsforeningen LGBT+ Danmark). Formålet med dette informationsmateriale, hvis udvikling ECRI støtter, er at informere potentielle ofre for hadforbrydelser om, hvad der udgør hadforbrydelser eller hadefulde ytringer i juridisk forstand, for at øge indberetningen af disse lovovertrædelser. Rigspolitiet vil inddrage NGOen LGBT+ Danmark i udviklingen af informationsmateriale, der tilskynder LGBTI-personer til at anmelde forbrydelser.
67. Når det er sagt, er politifolk og anklagere ifølge civilsamfunds-samtalepartnere, som ECRI mødte, ikke tilstrækkeligt uddannede i at identificere og registrere hadmotiver for hadforbrydelser, herunder hadefulde ytringer, og de udviser også en vis modvilje mod at bruge ekstra tid på at forsøge at fastslå og bevise hadmotivationen for en forbrydelse.⁷³
68. Ifølge de danske myndigheder forsøger politimyndighederne dog at tilskynde til anmeldelse af hadforbrydelser og med henblik herpå at opbygge tillid hos muslimske indvandrere med risiko for hadefulde ytringer, herunder ved at afholde informationsmøder med de muslimske samfund og opmærksomhedsskabende besøg på en række asylmodtagelsescentre, samt ved at føre dialog med Dansk Muslimsk

⁷¹ De gav anledning til 95 sigtelser mod 102 personer. Halvdelen af disse forbrydelser blev anset for at være blevet begået med en skærpene racistisk motivation (FCAC afsnit 67).

⁷² Udvalgt temaliste på ICERD, Institut for Menneskerettigheder 2020, side 8.

⁷³ Til støtte for disse påstande kan der henvises til en hændelse i oktober 2018, hvor en tilsløret kvinde blev overfaldet for at bære slør i et supermarked i Aarhus. Kvinden filmede sine aggressorer, men det lokale politi nægtede at registrere hændelsen som en hadforbrydelse på trods af hendes insisteren. Offeret appellerede til distriktsanklageren, men blev igen mødt med det samme afslag (2020 Alternativ rapport til CERD, side 25).

Union og ved at besøge moskeer.⁷⁴ Når det kommer til muslimske samfund, har repræsentanter for civilsamfundet på samme tid også rejst spørgsmål om, hvorvidt muslimer er underlagt stigende statslige overvågningsforanstaltninger på deres bedesteder eller i trosbaserede muslimske skoler.⁷⁵

69. Politimyndighederne har i sine tillidsskabende tiltag for at tilskynde andre minoriteter til at anmelde hadforbrydelser, når de forekommer, også udarbejdet oplæg i forbindelse med LGBT Copenhagen Pride Parade-arrangementet i august 2019. Til samme formål har man yderligere iværksat en bredere dialog med landsforeningen LGBT+ Danmark, samt med Det Jødiske Samfund i Danmark.
70. ECRI anbefaler, at myndighederne faciliterer tættere samarbejde og institutionaliserer en kontinuerlig dialog mellem politiet og grupper, der risikerer hadforbrydelser, herunder sorte og muslimske samfund.

III. INTEGRATION OG INKLUSION

A. Indvandrere

Data

71. Den 1. januar 2021 var der 617.770 registrerede indvandrere bosat i Danmark. Ud af disse var 260.304 fra vestlige lande, som ifølge de kategorier, som Danmarks Statistik har brugt siden 2002, omfatter de 35 EU-lande og associerede lande⁷⁶ i Vesteuropa samt USA, Canada, Australien og New Zealand. "Ikke-vestlige" indvandrere, dvs. dem, der kom fra de 157 resterende lande, var 357.466. De lande, der er inkluderet i definitionen af "vestlige", har alle majoritetsbefolkninger, der opfattes som hvide, mens kategorien "ikke-vestlige" regelmæssigt anvendes for etniske og religiøse minoriteter. Denne kategorisering er blevet udvidet til at omfatte efterkommere af "ikke-vestlige" indvandrere og bruges til at beskrive både udenlandske og danske statsborgere (af ikke-vestlig oprindelse).⁷⁷ I marts 2021 blev 34.494 personer registreret som personer af vestlig afstamning og 165.174 personer som personer med ikke-vestlig oprindelse.⁷⁸ I 2020 blev der kun indgivet 756 asylansøgninger i Danmark.⁷⁹
72. Endvidere indførte den danske udlændinge- og integrationsminister i december 2020 en ny klassifikation for etniske minoriteter i Danmark, der udskiller personer fra den danske liste over såkaldte MENAPT-lande, primært fra Nordafrika og Mellemøsten.⁸⁰ Denne klassifikation udgør også en kategori i statistikken med henvisning til højere kriminalitet og lavere beskæftigelsesfrekvens i Danmark. De danske

⁷⁴ CERD/C/DNK/22-24, afsnit 265.

⁷⁵ Se i denne sammenhæng § 17 af ECRIs [GPR nr. 5 \(revideret\) om forebyggelse og bekæmpelse af antimuslimsk racisme og diskrimination](#). I denne sammenhæng henviser ECRI yderligere til "[Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism](#)" (tillægsprotokollen til Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme), som i sin artikel 2 opfordrer statsparter til at kriminalisere deltagelse i en sammenslutning eller gruppe med henblik på terrorisme, når den er begået ulovligt og forsættligt. ECRI ønsker særligt at henvise til protokollens artikel 8, stk. 2, som fastslår, at etablering, gennemførelse og anvendelse af en sådan kriminalisering bør være underlagt proportionalitetsprincippet med hensyn til de forfulgte legitime mål og deres nødvendighed i et demokratisk samfund og bør udelukke enhver form for vilkårlighed eller diskriminerende racistisk behandling.

⁷⁶ Disse er Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, Schweiz, Storbritannien og Den Hellige Stol.

⁷⁷ Indlæg 31. marts 2021 fra Center for Muslimers Rettigheder i Danmark (CEDA) og Muslimsk Ungdom i Danmark (MUNIDA), side 1.

⁷⁸ Data fra Danmarks Statistiks hjemmeside, tilgængelig på: "[Immigrants and their descendants](#)", Danmarks Statistik, dst.dk.

⁷⁹ Data fra Danmarks Statistiks hjemmeside, tilgængelig på: "[Asylum applications and residence permits](#)", Danmarks Statistik, dst.dk.

⁸⁰ Personer med oprindelse i Syrien, Kuwait, Libyen, Saudi-Arabien, Libanon, Somalia, Irak, Qatar, Sudan, Bahrain, Djibouti, Jordan, Algeriet, De Forenede Arabiske Emirater, Tunesien, Egypten, Marokko, Iran, Yemen, Mauretanien, Oman, Afghanistan, Pakistan og Tyrkiet.

myndigheder indsamler og vedligeholder data om indvandrere og deres efterkommere, herunder om deres oprindelsesland, statsborgerskab, køn, alder, bolig, beskæftigelse og uddannelse.⁸¹

73. På tidspunktet for ECRIs kontaktbesøg i Danmark i 2021 syntes det dominerende spørgsmål i diskussionen om integration og inklusion at være lovpakken omkring det, der tidligere blev omtalt som "ghetto-kvarterer" (se afsnit 74-83 nedenfor). Regeringen argumenterede for, at disse love, hvoraf de fleste blev vedtaget i 2018,⁸² har til formål at imødegå såkaldte parallelsamfund ved at blande befolkninger af såkaldt ikke-vestlig afstamning med almindelige danskere.
74. Efter vedtagelsen af ændringer til loven om almene boliger i november 2021 blev terminologien ændret, hvorved "ghettoområderne" blev omdøbt til "parallelsamfundsområder", og "hårde ghettoområder" blev omdøbt til "omdannelsesområder".⁸³ Mens ECRI bifalder afskaffelsen af udtrykket "ghetto" fra lovgivningen, bemærker kommissionen, at udtrykket "ghetto" har været brugt i officiel dansk politik i mere end ti år, med den stigmatisering, det uundgåeligt har bragt indbyggerne i disse områder.
75. Begrebet ikke-vestlig (se afsnit 71-72) bruges i danske indbyggers sundhedskort, af jobcentre og i forbindelse med foranstaltninger relateret til Covid-19. Personer med bopæl i Danmark, herunder danske statsborgere, kan således blive registreret som "ikke-vestlige" mod deres vilje og ofte uden deres vidende, herunder af jobcentre, hvilket efter nogle civilsamfundsaktørers opfattelse vil kunne anses for at være en overtrædelse af loven mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.
76. Derfor anses en person ikke nødvendigvis for "dansk" i alle henseender, blot fordi vedkommende har et dansk pas, men han/hun skal derudover have mindst én forælder, der er dansk statsborger og være født i Danmark.⁸⁴ Enhver anden defineres som en 'indvandrer' eller 'efterkommer' og kategoriseres yderligere som enten vestlig eller ikke-vestlig.
77. Dansk lov forbyder registrering af indbyggere efter etnicitet eller religion. I nogle offentlige dokumenter, herunder den politiske plan, der blev offentliggjort af den danske regering den 1. marts 2018 om "Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030",⁸⁵ bruges udtrykket "ikke-vestlig" dog i flæng med ordet etnicitet.⁸⁶ Tilsvarende henviser regeringen i et lovforslag fra indenrigs- og boligministeriet fra marts 2021, der sigter til at udvide "parallelsamfundslovgivningen" og bærer titlen "Blandede boligområder – næste skridt i kampen mod parallelsamfund",⁸⁷ igen til behovet for at modsætte sig etnisk adskillelse i form af "parallelsamfund".⁸⁸

⁸¹ Danmarks rapport fra 2019 til CERD.

⁸² I sin fjerde og femte rapport bemærkede ECRI allerede den danske regerings politik med at klassificere socialt marginaliserede almene boligkvarterer som "ghettoer".

⁸³ Når der i nærværende rapport henvises til "parallelsamfundslovgivning" eller -politikker, vedrører dette både "parallelsamfunds- og omdannelsesområder", medmindre andet er angivet.

⁸⁴ [European Web Site on Integration - European Commission \(europa.eu\)](https://european-commission.europa.eu).

⁸⁵ Fodnote med sproglig e.l. forklaring, som kun er relevant i de engelske og franske versioner af rapporten.

⁸⁶ Eksempelvis findes der på side 14 i dette dokument følgende afsnit: "Den hidtidige indsats har primært fokuseret på boligsociale indsatser, som ikke har vist sig at være i stand til væsentligt at ændre beboersammensætningens karakteristika. Det er ikke lykkedes at flytte området tilstrækkeligt i forhold til ghettolistens kriterier vedrørende arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse, etnisk oprindelse eller indkomstniveau."

⁸⁷ Fodnote med sproglig e.l. forklaring, som kun er relevant i de engelske og franske versioner af rapporten.

⁸⁸ Afsnit 1.1. i lovforslaget indeholder følgende passage: "Når ikke-vestlige indvandrere koncentrerer sig i bestemte boligområder og de omkringliggende skoler og daginstitutioner hæmmer det integrationen og øger risikoen for at religiøse og kulturelle parallelsamfund vokser frem". Se også afsnit 88 i denne rapport.

"Det er en af de største strukturelle udfordringer for det fællesskab, som er fundamentet for det danske velfærdssamfund. Derfor skal etnisk og social adskillelse bekæmpes."

78. ECRI bemærkede allerede i sin femte rapport den danske regerings politik med at klassificere socialt marginaliserede i almene boligkvarterer, der dengang blev omtalt som "ghettoer". Danske boliglove, som indgår i den såkaldte lovgivningsmæssige "parallelsamfundspakke", kategoriserer lavindkomstområder i tre brede kategorier: "udsatte boligområder", "parallelsamfund" og "omdannelsesområder". I henhold til loven om almene boliger § 61 a, stk. 1, er "udsatte boligområder" de områder, der opfylder to af de fire følgende kriterier: højere arbejdsløshed end gennemsnittet, flere straffedomme, lav uddannelse og lav indkomst.
79. Den relevante lov er loven om almene boliger som ændret ved lov nr. 1322 af 27. november 2018.⁸⁹ Den ændrede boliglov opstiller reviderede definitioner af "udsatte boligområder" (ofte benævnt "udsatte områder"), "parallelsamfund" og "omdannelsesområder". Det er særligt bemærkelsesværdigt, at "parallelsamfund" og "omdannelsesområder" adskilles fra "udsatte boligområder" (områder, der har de samme socioøkonomiske faktorer) på det eksplicite grundlag, at de har 50 % eller flere indbyggere med "ikke-vestlig" baggrund. Mere specifikt definerer lovens § 61 a, stk. 1 et "udsat boligområde" som et område med "almene boliger" beboet af over 1.000 beboere, hvor mindst to af følgende fire kriterier er opfyldt: 1) andelen af beboere mellem 18 og 64 år uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet overstiger 40 %, beregnet som et gennemsnit af de seneste to år; 2) andelen af beboere, der er dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller loven om euforiserende stoffer, overstiger tre gange landsgennemsnittet, opgjort som et gennemsnit af de seneste to år; 3) andelen af beboere mellem 30 og 59 år med alene en grundskoleuddannelse overstiger 60 %; 4) den gennemsnitlige bruttoindkomst for skatteydere mellem 15 og 64 år i området, eksklusive studerende, er mindre end 55 % af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.
80. Et "parallelsamfund" defineres som et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra "ikke-vestlige lande" overstiger 50 %, ⁹⁰ og hvor mindst to af de fire kriterier for "udsatte områder" er opfyldt. Det er således kun etnicitet, der adskiller et udsat område fra et "parallelsamfund". Et såkaldt "omdannelsesområde" defineres i lovbemærkningerne som et boligområde, der har opfyldt kriterierne for "parallelsamfund" i fem ⁹¹ på hinanden følgende år. Boligområder, der er klassificeret som udsatte eller som "parallelsamfund", er på nuværende tidspunkt karakteriseret ved en relativt høj andel af almennyttige boliger, også kendt som fællesfamilieboliger eller almene boliger, som har relativt moderate huslejeniveauer. På tidspunktet for ECRIs besøg var der 25 udsatte områder, 15 "parallelsamfundsområder" og 13 "omdannelsesområder".
81. En reference for succes under den såkaldte "parallelsamfundslovgivningspakke" er en reduktion af almennyttige boliger i disse områder til fordel for ejerboliger, privat udlejning og andelsboliger. ⁹² Som følge heraf kræver love, der trådte i kraft i november 2018, ⁹³ at de almene boligforeninger skal reducere andelen af almene boliger til 40 % i 2030 i områder, der har været kategoriseret som "parallelsamfund" i fire år eller mere. Som en konsekvens heraf kan op til 60 % af boligerne i langsigtede "parallelsamfundsområder" rives ned, afhændes eller omdannes til mere specifikke boligtyper, hvilket udsætter de nuværende beboere i disse områder for en større risiko for at skulle flytte fra deres hidtidige hjem. Dette bidrager også til

⁸⁹ Denne ændringslov har en undertitel, der henviser til "nye kriterier for udsatte boligområder" og "parallelsamfundsområder", initiativer til udvikling eller lukning af "parallelsamfundsområder", stramninger af reglerne om anvisning og lejemaal, ophævelse af lejekontrakter på grund af strafbare forhold mv. Yderligere information findes på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/1322>.

⁹⁰ Afsnit 61 a, stk. 2 bestemmer, at et område, der ellers ville være et "udsat boligområde", defineres som et "parallelsamfundsområde", hvor andelen af beboere med "ikke-vestlig baggrund" overstiger 50 %.

⁹¹ Det var fire på hinanden følgende år, indtil perioden blev forlænget til fem år ved hjælp af en ændring ved lov 2157/2021, som trådte i kraft den 30. november 2021.

⁹² 2020 Alternativ rapport til CERD, side 15.

⁹³ "How Denmark's 'ghetto list' is ripping apart migrant communities", World news, The Guardian.

at mindske antallet af almene boliger, der står til rådighed for socialt udsatte, herunder etniske minoriteter.⁹⁴ Det skal bemærkes, at boliger af god kvalitet kan blive revet ned som følge af denne politik.⁹⁵

82. I overensstemmelse med ovennævnte lovgivning har en række beboere med "ikke-vestlig" baggrund i "omdannelsesområder" været truet af fjernelse, hvilket har ført til igangværende retssager, herunder vedrørende Mjølnerparken, et "omdannelsesområde" besøgt af ECRI. Sagsøgerne i denne sag har boet i mange år i de to blokke af Mjølnerparken, som er øremærket til salg, og de er dermed truet med udsættelse.⁹⁶ ECRI fik et positivt indtryk af Mjølnerparken, der fremstod som et hyggeligt kvarter med en god fællesskabsånd.
83. Et andet aspekt af "parallelsamfundslovgivningen" i bredere forstand er, at politiet har beføjelse til midlertidigt at udpege kvarterer som "zoner med øget straf", hvor begåede forbrydelser kan føre til øgede strafferetlige sanktioner for visse lovovertrædelser, herunder hærværk, overfald, manglende overholdelse af den offentlige orden, brandstiftelse, trusler og afpresning.⁹⁷ Mens ordlyden i artikel 6 a i politiloven er neutral og giver politiet mulighed for at udpege ethvert område som en "zone med øget straf", bemærker ECRI, at lovforslaget om indførelse af sådanne politibeføjelser blev efterfulgt af en eksplicit henvisning til "initiativer mod "parallelsamfund"". I forklaringerne blev udsatte områder, som også "parallelsamfund" hører til, gentagne gange nævnt. ECRI opfordrer kraftigt myndighederne til at sikre, at disse politibeføjelser i praksis ikke rettes specielt mod parallelsamfund
84. De Forenede Nationers Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) har gennemgået lovgivningspakken om "parallelsamfundet" og i sine afsluttende bemærkninger erklæret, at det er bekymret for, at "loven er diskriminerende".⁹⁸
85. Den 18. marts 2021 henviste indenrigsministeren i medierne til et nyt lovforslag, der reviderer den eksisterende lovgivning "om bekæmpelse af parallelsamfund", hvori indenrigs- og boligministeriet har foreslået, at andelen af beboere af "ikke-vestlig" oprindelse i hvert kvarter begrænses til maksimalt 30 % inden for 10 år. På trods af forslaget om ny terminologi udgør den foreslåede lovgivning en opdateret og udvidet version af "parallelsamfundslovgivningen". Tilsvarende ændringer af loven om almene boliger blev vedtaget og trådte i kraft i november 2021.⁹⁹
86. Den lovgivning, der blev vedtaget i november 2021, introducerede yderligere en ny kategori af boligområder, som kaldes "forebyggelsesområder". Disse områder er defineret som fællesboligområder med mindst 1.000 beboere, hvor andelen af indvandrere og efterkommere af ikke-vestlig oprindelse overstiger 30 %. Desuden

⁹⁴ 2020 udvalgt temaliste på ICERD fra Institut for Menneskerettigheder, side 7.

⁹⁵ Ds., side 14-15.

⁹⁶ Den 14. maj 2019 vedtog bestyrelsen for boligforeningen for Mjølnerparken en udviklingsplan om salg af to boligblokke for at opfylde kravet om at reducere fællesfamilieboliger til maksimalt 40 procent. Bebyggelsesplanen blev den 20. juni 2019 godkendt af Københavns Kommune. Den 10. september 2019 blev udviklingsplanen godkendt af Transport- og Boligministeriet.

⁹⁷ Se i den forbindelse Amnesty Internationals rapport 2020/21: "[The state of the world's human rights](#)", Amnesty International, side 142.

⁹⁸ Komitéen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (CESCR), "Concluding observations on sixth periodic report of Denmark", FN Dok. E/C.12/DNK/CO/6, 12. november 2019, afsnit 51. CESCR opfordrede indtrængende den deltagende stat til at vedtage en rettighedsbaseret tilgang til sine bestræbelser på at bekæmpe boligadskillelse og for at øge den sociale samhørighed. Udvalgets anbefalinger omfattede fjernelse af definitionen af en "ghetto" med henvisning til indbyggere fra "ikke-vestlige" lande, som det kaldte "et diskriminerende element på grundlag af etnisk oprindelse og nationalitet", og ophævelse af alle bestemmelser, der har en direkte eller indirekte diskriminerende virkning på flygtninge, indvandrere og indbyggere i "ghettoerne".

⁹⁹ Se afsnit 74 for så vidt angår spørgsmål om juridisk terminologi.

skal området opfylde mindst to ud af fire kriterier vedrørende uddannelse, beskæftigelse, indkomst og kriminalitet.¹⁰⁰ Med andre ord er indikatorerne for "forebyggelsesområderne" de samme som de tidligere for "udsatte områder", men de procent-satser, der er knyttet til indikatorerne (jf. afsnit 79), er blevet strammet, og derfor vil mange flere mennesker blive ramt af udlejningsregler i den nyligt vedtagne boliglovgivning med henblik på at ændre sammensætningen af lejere.

87. Indenrigs- og boligministeriet anslår, at 58 boligområder med omkring 110.000 indbyggere vil falde ind under den nye kategori "forebyggelsesområder".¹⁰¹ Tilføjes af "forebyggelsesområder" vil således næsten fordoble det samlede antal beboere, der er berørt af udlejningsregler med henblik på at ændre sammensætningen af lejere i de pågældende områder.
88. Det er klart, at eftersom formålet med "parallelsamfundslovgivningen", herunder i dens foreslåede opdaterede form, er at reducere andelen af "ikke-vestlige" i de berørte kvarterer, har "ikke-vestlige" større sandsynlighed end "indfødte danskere" eller andre "vestlige" for at blive opsagt eller ikke at få tildelt en lejlighed i et af disse kvarterer, hvilket kan betragtes som diskrimination mod minoriteter baseret i praksis på national eller etnisk oprindelse. På denne baggrund understreger ECRI, at den ikke bestrider målet om at fremme integrationen ved at skabe mere blandede kvarterer. Den er ikke desto mindre bekymret over de midler, der anvendes for at nå dette mål.
89. ECRI anbefaler som en prioritet, at de danske myndigheder for at undgå tvangsudsættelser for at nå lovgivningens mål med hensyn til en mere balanceret sammensætning mellem ikke-vestlige, EU-borgere og "indfødte danskere" i kvartererne, som bl.a. benævnes som "parallelsamfund", i stedet indfører positive incitamenter for alle berørte befolkningsgrupper for at nå det erklærede mål.
90. Det erkendes, at der i de senere år er sket et gradvist paradigmeskifte i dansk asylret og -politik, hvis essens er et skridt væk fra permanent beskyttelse og integration af flygtninge til midlertidig beskyttelse og tilbagesendelse. Det seneste store udtryk for paradigmeskiftet er den nuværende danske politik med at returnere især syrere med midlertidig beskyttelsesstatus til Damaskus og denne bys omkringliggende områder, som vurderes som tilstrækkeligt sikre af den danske regering og Flygtningenævnet.¹⁰² På grund af det manglende samarbejde mellem danske og syriske myndigheder og baseret på udenrigspolitiske overvejelser fra den danske regering bliver de syrere, der ikke vender tilbage frivilligt, ikke tvunget til at vende tilbage, men ender med en "tolereret status" uden ret til at arbejde eller studere og med kun ubetydelig økonomisk støtte, selvom der stadig vil være tilrettelagt undervisning for børn og akut sundhedspleje for alle.¹⁰³
91. Det er blevet stadig sværere for flygtninge og migranter at opnå permanent opholdstilladelse i Danmark, som normalt først kan gives efter otte år, og som er

¹⁰⁰ 1) mindst 30 % af beboerne mellem 18 og 64 år er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, opgjort som et toårigt gennemsnit; 2) mindst to gange landsgennemsnittet blandt beboerne har været dømt for overtrædelser af straffeloven, våbenloven eller loven om euforiserende stoffer, opgjort som et toårigt gennemsnit; 3) mindst 60 % af beboerne mellem 30 og 59 år har kun en grundskoleuddannelse; 4) den gennemsnitlige bruttoindkomst for skatteydere mellem 15 og 64 år i området, eksklusive studerende, er mindre end 65 % af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

¹⁰¹ Disse kommer i tillæg til de i øjeblikket omkring 127.000 beboere på tværs af "omdannelsesområder" (35.000), "parallelsamfund" (39.000) og "udsatte boligområder" (53.000) ifølge ministeriets forslag.

¹⁰² Alle sager om inddragelse eller afslag på forlængelse af opholdstilladelser baseret på asyl vurderes af Udlændingestyrelsen i 1. instans og henvises automatisk til Flygtningenævnet, som er anden og sidste instans. Nævnet er et uafhængigt domstolslignende organ bestående af tre medlemmer og hvis formand er en udnævnt dommer. Personer fra Syrien med opholdstilladelse bevilget på individuelt grundlag, f.eks. personer, der er i konflikt med de syriske myndigheder på grund af flugt fra værnepligt, som derfor er omfattet af flygtningekonventionen fra 1951, er ikke berørt af denne ændring.

¹⁰³ Ikke desto mindre får irregulært tilstedeværende migranter ifølge Udlændingelovens § 42 a, stk. 2, når det er nødvendigt, udgifter til deres underhold og nødvendige sundhedsydelser dækket af Udlændingestyrelsen (DIS).

betinget af et sæt restriktive kriterier.¹⁰⁴ Med den nye politik får alle kategorier af flygtninge vurderet deres opholdstilladelse hvert år eller hvert andet år, medmindre de allerede har permanent opholdstilladelse eller er blevet danske statsborgere.¹⁰⁵

92. Resultatet af denne politik, der som udgangspunkt består i kun at give midlertidig beskyttelse, er at forhindre, at flygtninge føler sig velkomne og ønsker at bosætte sig i Danmark. Samtidig mødte ECRI under sit besøg et par syriske flygtninge, som talte flydende dansk og studerede med succes, men som havde modtaget et påbud om tilbagesendelse. Ydermere er beskæftigelsesfrekvensen blandt 25-64-årige syrere i Danmark steget markant de seneste år, fra 12,2 % i 2015 til 43,2 % i 2019, hvilket tyder på en stadig mere vellykket integration.¹⁰⁶ Uanset det faktum, at FN's Højkommissær for Flygtninge (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) i marts 2021 opfordrede stater til ikke at gennemføre ufrivillige tilbagesendelser af flygtninge til Syrien,¹⁰⁷ er den største bekymring fra ECRIs synspunkt, at den nuværende politik underminerer en stor indsats for integration og inklusion af flygtninge. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at genvurdere deres tilgang i denne henseende.
93. Den danske regering offentliggjorde en Integrationshandlingsplan 2020, der beskriver de vigtigste initiativer og resultaterne heraf, samt nogle planer for 2021. Hovedelementerne i handlingsplanen er: (i) arbejde eller aktivitet i 37 timer om ugen, herunder indlæring af dansk, afskaffelse af gebyrer for danskurser og udvidelse af den gruppe, der er berettiget til grunduddannelse for flygtninge (kendt som IGU¹⁰⁸), (ii) bestræbelser på at reducere "parallelsamfund" ved hjælp af bedre fordeling af etniske minoritetsstuderende på gymnasier, øget indsats for børn og unge i socialt udsatte områder, styrkelse af politiarbejde og samarbejde med idrætsklubber og foreninger, og (iii) mindskelse og forebyggelse af negativ social kontrol og antidemokratiske værdier og normer, især gennem et nyt lovforslag til bekæmpelse af økonomisk støtte fra visse donorer.
94. På trods af det overordnede paradigmeskift glæder ECRI sig over at kunne konstatere, at der tilbydes gratis danskundervisning til alle indvandrere og udlændinge, som reguleret af loven om danskuddannelse. Ud over sprogundervisningen omfatter loven forhold vedrørende undervisning om kultur, arbejdsmarked og danske samfundsforhold.
95. Et integrationskursus på et år kan tilbydes indvandrere, der er blevet familiesammenført, med det formål at bringe udlændingen i regulær beskæftigelse.¹⁰⁹

Uddannelse

96. Danmarks Statistiks oplysninger om befolkningens uddannelsesniveau er primært baseret på administrative registre, som indberettes af de danske uddannelsesinstitutioner. I praksis er det med få undtagelser kun uddannelse gennemført i Danmark, der tæller, og det gør uddannelsesniveaut i indvandrernes hjemlande ikke,

¹⁰⁴ Selvom det sjældent forekommer i praksis, kan der dog gives permanent opholdstilladelse til en flygtning eller anden udlænding allerede efter fire års ophold, hvis han/hun opfylder alle relevante kriterier i forbindelse med f.eks. danskundskaber, beskæftigelse og uddannelse.

¹⁰⁵ 2020 Alternativ rapport til CERD, afsnit 44.

¹⁰⁶ The Local, 26. november 2020, tilgængelig på: "[Employment increases amongst non-Western nationalities in Denmark](#)", The Local.

¹⁰⁷ <https://www.refworld.org/docid/606427d97.html>.

¹⁰⁸ Forkortelse for "Integrationsgrunduddannelse". IGU-aftaler er målrettet mod flygtninge og deres familiemedlemmer, der er kommet til Danmark som led i en familiesammenføringsordning.

¹⁰⁹ Programmet kan forlænges i op til fem år, eller indtil udlændingen får fast beskæftigelse. Uddannelsens omfang og indhold er fastlagt i en kontrakt indgået af kommunen og den pågældende udlænding. Kontrakten er gældende, indtil personen får permanent opholdstilladelse. Der skal som udgangspunkt udbydes et fuldt integrationskursus, hvis modtagerne modtager sociale ydelser efter integrationsloven ('selvforsørgelses- og hjemrejseydelse' eller 'overgangsydelse'). Ud over sprogtræning involverer kurset bl.a. jobtræning og praktik samt ansættelse med et løntilskud.

hvilket sandsynligvis resulterer i, at flere boligområder bliver klassificeret som "parallelsamfund", end det er berettiget under de eksisterende kriterier, som omfatter uddannelsesniveaueu.¹¹⁰

97. Asylsøgende børn i skolealderen er ligesom andre børn i Danmark omfattet af skolepligt. Efter udlændingelovens § 42 g skal asylansøgere i skolealderen deltage i særskilt tilrettelagt undervisning eller i undervisning svarende til de almindelige krav til særskilt tilrettelagt undervisning.¹¹¹
98. Ifølge ECRIs GPR nr. 10 bør fuld deltagelse af elever fra minoritetsgrupper fremmes ved i særlige tilfælde og i en begrænset periode at sørge for forberedende klasser for elever fra minoritetsgrupper til bl.a. at lære undervisningssproget, hvis dette er begrundet i objektive og rimelige kriterier og er i barnets tarv. Samtidig bør langvarig anbringelse af børn fra minoritetsgrupper i separate klasser undgås. ECRI bemærker, at der på nogle skoler er separate klasser for nyankomne indvandrerbørn, herunder flygtningebørn. Kommunerne beslutter, om de skal anbringe nyankomne indvandrerbørn i disse klasser eller ej. Ifølge officielle samtalepartnere placerer 56 % af skolerne nyankomne direkte i almindelige klasser.
99. I 2018 besluttede den danske regering som led i en lov- og politikpakke og på baggrund af en politisk aftale om at styrke indsatsen mod "parallelsamfund" at øge forældreansvaret for børns skolegang med visse sanktioner mod forældre, hvis børn i grundskoler har mere end 15 % uberettiget fravær på et kvartal (se afsnit 18).¹¹² Derudover blev sanktionerne mod skoler med dårlige resultater skærpet. Undervisningsministeriet kan beordre lukning af skoler, der kontinuerligt leverer dårlige faglige resultater, hvis det kombineres med andre vanskeligheder som grov vold blandt elever. En anden del af lov- og politikpakken er nye regler, der regulerer grundskoler med en høj procentdel af elever fra "udsatte områder". Disse skoler har en obligatorisk sprogtest, der afgør, om hver enkelt elev eller studerende kan gå videre til næste klassetrin.¹¹³ Loven om almene boliger indeholder desuden et krav om, at børn i de udsatte områder,¹¹⁴ der er mindst et år gamle, skal i obligatorisk dagpleje 25 timer om ugen. Manglende overholdelse kan medføre ophør af børneydelser, hvilket forældre i områder, der ikke anses for at være udsatte, ikke risikerer. Loven giver familier, der kan tilbyde et tilstrækkeligt læringsmiljø, mulighed for at ansøge om at undervise deres børn derhjemme. Det tages i den forbindelse i betragtning, om det sprog, der hovedsageligt tales i den pågældende husstand, er dansk, hvilket foretrækkes.¹¹⁵

Beskæftigelse

100. Integrationshandlingsplanen fra 2020 forudser arbejde eller aktivitet i 37 timer om ugen, herunder tilegnelse af det danske sprog, for nyligt ankomne indvandrere. I september 2021 fremlagde den danske regering et sæt lovgivningsmæssige tiltag for at få indvandrere til at arbejde i fuldtidsjob, hvis de fortsat ønsker at modtage den fulde sats for offentlige ydelser. Målet var ifølge regeringen at hjælpe med inklusion af personer med migrationsbaggrund, især kvinder, i samfundet.
101. På trods af de støtteforanstaltninger, som de danske myndigheder har rapporteret, ser arbejdsgivere i Danmark ud til at diskriminere jobansøgere, der ikke opfattes som danske. Omkring 80 % af uddannelsesvejlederne på erhvervsskolerne ople-

¹¹⁰ Kriteriets beregningsmetode blev revideret i 2018, efter at Danmarks Statistik ændrede beregningsmetoden på sine uddannelsesdata i september 2017. De reviderede data blev rensset for alle selvrapporterede og estimerede data, således at der kun accepteres uddannelse taget eller godkendt i Danmark.

¹¹¹ For flere detaljer om skoledeltagelse, se CERD/C/DNK/22-24, afsnit 201.

¹¹² CERD/C/DNK/22-24, afsnit 211.

¹¹³ 2020 Udvalgt temaliste på ICERD fra Institut for Menneskerettigheder, side 6.

¹¹⁴ Herunder "parallelsamfundsområder", da disse per definition også er udsatte områder.

¹¹⁵ 2020 Udvalgt temaliste på ICERD fra Institut for Menneskerettigheder, side 6.

ver, at arbejdsgivere lægger negativ vægt på de studerendes nationale eller etniske oprindelse.¹¹⁶ Adskillige samtalepartnere, der mødt af ECRI, forklarede, at indvandrere, der bor i "parallelsamfundskvarterer", bliver foranlediget til at skamme sig over, hvor de bor, hvilket gør dem uvillige til f.eks. at angive deres adresse i jobansøgninger.

102. Jobcentrene har i praksis adgang til oplysninger om, hvorvidt jobsøgende er af "ikke-vestlig" baggrund eller ej.¹¹⁷ Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (kendt som STAR) har et landsdækkende statistisk profileringsværktøj implementeret på den officielle offentlige hjemmeside for rekruttering og jobsøgning.¹¹⁸ Dagpengemodtagere bliver bedt om at udfylde et spørgeskema, hvis svar bruges til profileringsværktøjet. Disse oplysninger kombineres med baggrundsdata om modtageren, herunder oprindelse, som er indsamlet fra flere registre, herunder CPR-registret.¹¹⁹
103. Det forekommer imidlertid ECRI, at der er flere problematiske aspekter ved brugen af profileringsværktøjet, der indeholder klassificeringen af jobsøgende efter oprindelse, herunder i "vestlige" og "ikke-vestlige". For det første hævder civilsamfundsrepræsentanter, at jobsøgende ikke informeres om, at de ved at udfylde formularen også giver samtykke til, at deres data fra andre statslige databaser stilles til rådighed for jobcentrets sagsbehandler, og det står ikke klart for dem, at det ikke er obligatorisk at udfylde skemaet, da det kommer sammen med andre skemaer, som jobansøgere, der modtager dagpenge, skal udfylde.¹²⁰ ECRI har fået oplysning om sager, hvor sagsbehandleren har haft adgang til disse oplysninger uden den jobsøgendes samtykke. Mens det erklærede mål med at hjælpe jobsøgende med en "risikoprofil", som i realiteten svarer til "ikke-vestlige" ifølge de anvendte algoritmer, er at undgå langtidsledighed, ser det ud til at resultere i, at "ikke-vestlige", herunder danske statsborgere, anses for at have en højere risiko for langtidsledighed end indfødte danskere eller andre EU-borgere, selv når de har samme alder, uddannelsesniveau, sprogkundskaber og andre arbejdskvalifikationer. Det viste sig især under ECRI-besøget, at "ikke-vestlige" blev bedt om at deltage i møder med jobcenterssagsbehandlere og kapacitetsopbygningskurser meget hyppigere end "vestlige".
104. Selvom ECRI ikke tvivler på, at hensigten med STAR-profileringsværktøjet er at støtte jobsøgende med højere risiko for langtidsledighed til at blive ansat, er den bekymret over konsekvenserne af brugen af dette profileringsværktøj, som i sidste ende foretager forskellige vurderinger af de jobsøgendes beskæftigelsesegnethed udelukkende baseret på etnicitet, hvis alle andre parametre er ens mellem jobsøgende. Blandt sådanne konsekvenser kan være stigmatisering af "ikke-vestlige" jobsøgende som værende sværere at ansætte, hvortil kommer, at brugen af STAR-profileringsværktøjet er ugennemsigtig for den jobsøgende. I denne sammenhæng henviser ECRI til sin GPR nr. 14 om bekæmpelse af racisme og race-diskrimination i beskæftigelse.

¹¹⁶ 2020 Alternativ rapport til CERD, side 3.

¹¹⁷ ECRI har set et skærmbillede fra en online-jobportal, hvor den ikke-vestlige status for den jobsøgende stod ved siden af hans navn.

¹¹⁸ www.jobnet.dk.

¹¹⁹ Jobcenterssagsbehandlere kan så bruge profileringsværktøjet til, som forklaret af de danske myndigheder, at vurdere risikoen for langtidsledighed for visse kategorier af jobsøgende, som statistisk set risikerer en sådan langtidsledighed, og dermed bedre hjælpe dem til at komme ind på arbejdsmarkedet igen. STAR opbevarer data om enkeltpersoner, der stammer fra flere registre, herunder data om jobsøgendes fødeland og statsborgerskab, som er hentet fra CPR-registret. Oplysningerne er ikke indeholdt i selve CPR-numrene. Det statistiske profileringsværktøj gør brug af variabelen "oprindelse", som er baseret på personers fødeland og mindst en af forældrenes fødeland og statsborgerskab. Definitionen af "oprindelse" er baseret på Danmarks Statistik. En persons "oprindelse" kan være en af følgende: dansker, vestlige indvandrere, ikke-vestlige indvandrere, efterkommere af vestlige indvandrere og efterkommere af ikke-vestlige indvandrere. Ifølge de danske myndigheder er oplysningerne om dagpengemodtageres oprindelse ikke som standard tilgængelige for jobcenterssagsbehandlere, men kun med samtykke fra den jobsøgende.

¹²⁰ Ifølge de danske myndigheder informeres jobsøgende på skærmen om, at det er frivilligt at udfylde skemaet, om dets omfang og anvendelse, og at det er til et statistisk værktøj, samt om, hvem der kan se indtastningerne.

105. Ifølge en FRA-undersøgelse fra 2018 har Danmark EUs laveste andel af sorte mennesker i beskæftigelse,¹²¹ hvilket bekymrer ECRI.
106. Ifølge de danske myndigheder var 3,6 % af de 16-64-årige, der arbejder i den offentlige sektor, herunder forsvaret og politiet, indvandrere, og 1,7 % var af ikke-dansk afstamning. Af disse var 2,4 % af "ikke-vestlig" oprindelse og 1,5 % af "vestlig" oprindelse.¹²²
107. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE)¹²³ udgav i april 2021 en rapport, der kortlægger kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. Formålet med kortlægningen var at beskrive de barrierer, der forhindrer "ikke-vestlige" indvandrere og flygtninge i at finde arbejde. Blandt de væsentligste forhindringer, der blev identificeret, var manglende dansk kundskaber, manglende faglige kvalifikationer i forhold til de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, samt manglende viden om det danske arbejdsmarked. Denne kortlægningsøvelse viste, at virksomhedspraktik og løntilskud, en praksis som ECRI hilser velkommen, har positive langsigtede beskæftigelseseffekter. ECRI opfordrer de danske myndigheder til at fortsætte deres bestræbelser på nationalt og lokalt plan for at imødekomme behovene hos mennesker med større risiko for diskrimination i beskæftigelse på grund af deres nationale eller etniske oprindelse, hudfarve eller andre karakteristika eller status.

Sundhedspleje

108. En række af ECRIs samtalepartnere påpegede, at siden udbruddet af Covid-19-pandemien har mere end halvdelen af dem, der er indlagt på hospitalet på grund af en coronavirus-infektion, en etnisk minoritetsbaggrund. Det er også blevet antydnet, at etniske minoritetsborgere ikke er mere tøvende med at modtage vaccinen, men at nogle har svært ved at læse de relevante breve (sendt på dansk til deres digitale postkasse) eller ved at bestille tid til en vaccination over den hjemmeside, der er oprettet til dette formål. For at afbøde dette begyndte sundhedsmyndighederne i nogle kommuner at tilbyde vaccinationer uden krav om forhåndsregistrering på en række offentlige steder, i hvert fald i ét tilfælde i en lokal moské, en praksis, som ECRI hilser velkommen og betragter som en **lovende praksis**.
109. ECRI anbefaler, at de danske myndigheder øger antallet af sprog og kanaler, i eller gennem hvilke væsentlig information og tjenester relateret til folkesundheden formidles eller tilbydes.

¹²¹ Se Fundamental Rights rapport 2019: "[European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](https://europeanunion.europa.eu/fundamental-rights) (Being Black in the EU)", side 45.

¹²² 2019-data leveret til ECRI af de danske myndigheder.

¹²³ VIVE er et uafhængigt forsknings- og analysecenter under Indenrigs- og Boligministeriet, der udfører forsknings- og analyseprojekter inden for alle de større aspekter af velfærd og velfærdsstat.

Familiesammenføring

110. Udlændinge kan få opholdstilladelse i Danmark, hvis de har en ægtefælle eller samlever, der allerede er bosat i Danmark. For at parten i Danmark kan blive berettiget til familiesammenføring, skal vedkommende være dansk statsborger eller statsborger i et andet nordisk land eller være omfattet af flygtninge- eller subsidiær beskyttelsesstatus. Personer med midlertidig subsidiær beskyttelsesstatus skal have haft en sådan status i mere end de seneste tre år. Andre udlændinge end de førnævnte skal have haft permanent opholdstilladelse i mere end de seneste tre år.¹²⁴
111. På denne baggrund bemærker ECRI, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin dom (Storkammer) af 9. juli 2021 i sagen *M.A. mod Danmark* fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (ret til respekt for privat- og familieliv) på grund af den treårige ventetid, før familiesammenføring kunne godkendes for ansøgeren, der havde fået tildelt midlertidig subsidiær beskyttelsesstatus frem for flygtningestatus i henhold til FN-konventionen af 1951 vedrørende flygtnings status (Flygtningekonventionen). Domstolen fastslog, at de danske myndigheder ikke havde fundet en rimelig balance mellem ansøgerens individuelle behov og landets økonomiske velfærd i deres vurdering af ansøgerens anmodning om at blive genforenet med sin hustru.¹²⁵ Efter denne dom har Udlændingestyrelsen siden oktober 2021 tilladt personer med midlertidig subsidiær beskyttelsesstatus at anmode om familiesammenføring efter to år, når de øvrige krav er opfyldt. Den har endvidere genoptaget en række sager, hvor ansøgningerne var blevet afvist, fordi treårskravet ikke var opfyldt.¹²⁶

B. Romaer

112. Da de danske myndigheder ikke registrerer etnicitet, er der ingen pålidelige data om antallet af romaer, der er permanent bosiddende i Danmark. ECRIs samtalepartnere fra civilsamfundet pegede på skøn, der spænder fra 2.000 til omkring 10.000.
113. Ifølge forskere, som ECRI mødte, hævdede nogle danske romaer, at de havde været udsat for forskelsbehandling, især på arbejdsmarkedet, men også til en vis grad med hensyn til adgang til lægetjenester. Efter ECRIs samtalepartneres opfattelse er det svært at afgøre, om en sådan påstået diskrimination er baseret på den ene eller den anden af deres krydsende identiteter som romaer og personer fra sydøsteuropæiske lande eller regioner. Der er ingen formelle klager over forskelsbehandling, og med næsten fraværende forskning er det svært at vurdere eksistensen eller omfanget af nogen forskelsbehandling. Der undervises ikke meget i de danske skoler om danske romaers eksistens, på trods af visse bestræbelser fra medlemmer af romasamfund på at indføre det i læseplanen. Når medier behandler roma-spørgsmål, har det en tendens til udelukkende at være negativ rapportering om emner som hjemløshed og tiggeri blandt romaer fra andre EU-lande.
114. ECRI anbefaler, at de danske myndigheder i overensstemmelse med § 17 i ECRIs GPR nr. 13 om bekæmpelse af sigøjnerfjendtlighed og diskrimination mod romaer fremmer og beskytter romakulturen og fremmer resten af befolkningens kendskab til romasamfund, samt fremmer interkulturel dialog.

¹²⁴ Herudover, i henhold til regler om familiesammenføring, der trådte i kraft den 24. maj 2017 og den 1. juli 2018, med det formål at erstatte tilknytningsbetingelsen (ifølge hvilken ægtefæller eller partnere skulle påvise stærke og meget langvarige bånd til Danmark) med en integrationsbetingelse, skal fire ud af seks krav være opfyldt: 1) høje dansk kundskaber; 2) beskæftigelse i Danmark i fem år eller mere; 3) seks år eller mere under uddannelse i Danmark; 4) godt niveau i engelsk eller i nogen grad dansk; 5) beskæftigelse i tre ud af de forudgående fem år; 6) et år eller mere i en uddannelse, der kan sammenlignes en med dansk videregående uddannelser eller erhvervsuddannelse. Tilknytningsbetingelsen blev ophævet som en foranstaltning til gennemførelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24. maj 2016 i sagen *Biao mod Danmark* (ansøgning nr. 38590/10). Se også ECRIs femte rapport, afsnit 73-75.

¹²⁵ For alle detaljer se venligst ECtHRs database, tilgængelig på: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-211258>.

¹²⁶ <https://www.nyidanmark.dk/en-GB/News%20Front%20Page/2021/10/Genoptagelse%203%20aars%20kravet>.

115. Nogle få højtrøstede politikere har gjort det til en prioritet at reducere antallet af indvandrede romaer fra andre EU-lande på gaden, hvilket afspejlede sig i, at sådanne udenlandske romaer blev omtalt i nedsættende vendinger i lokalvalgskampagnen i 2017.¹²⁷ Som følge af debatten besluttede den danske regering at ændre bekendtgørelsen om den offentlige orden, således at den i § 3, stk. 4, medtager følgende: "På steder, hvortil der er almindelig adgang, er det forbudt at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet". Politiet kan i henhold til en ændring af politiloven, der trådte i kraft den 1. marts 2018, forbyde personer, der har overtrådt ordensbekendtgørelsen ved at oprette en såkaldt lejr, at komme ind i den kommune, hvor krænkelsen er sket.¹²⁸ Det ser ud til, at den nye lovgivning og bekendtgørelse blev implementeret på en ret repressiv måde af Københavns politi, som valgte at pålægge sin udlændingeenhed at håndhæve bestemmelserne i bekendtgørelsen og politiloven. Ifølge civilsamfundsrepræsentanter er det blevet gjort klart af politikere, at ikke-danskere er den tilsigtede målgruppe for politiet.
116. ECRI anbefaler, at de danske myndigheder, især retshåndhævende myndigheder, er særligt opmærksomme på og overholder ECRIs GPR nr. 11 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i politiarbejdet. Det følger heraf, at enhver sådan primær eller sekundær lovgivning, som især er rettet mod udenlandske medlemmer af en bestemt etnisk gruppe, bør trækkes tilbage eller ændres.

IV. SPECIFIKKE EMNER FOR DANMARK

Grønlændere

117. Der bor omkring 16.500 grønlandere i det egentlige Danmark, ud af omkring 56.500 i alt. Der er et højt antal hjemløse grønlandere i det egentlige Danmark. I Aalborg er 27 % af alle hjemløse grønlandere, mens andelen på landsplan er 8 %. Der er ingen officielle tal for andelen af socialt marginaliserede grønlandere, men grønlandske aktivister vurderer andelen til at være mellem 7 og 12 %, på trods af at den danske regering har stillet betydelig økonomisk støtte til rådighed for sådanne marginaliserede grønlandere. Disse procenter svarer til Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærds skøn om, at der bor op mod 1.500 socialt marginaliserede grønlandere i det egentlige Danmark. Det ser ud til, at mange af de sociale vanskeligheder, som nogle grønlandere lider under, stammer fra Grønland og ikke fuldtud kan tilskrives det nye miljø i det egentlige Danmark.¹²⁹ Sprogvanskeligheder og utilstrækkelige uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer udgør en udfordring, når man søger job, da det er sværere at finde ukvalificerede job i det egentlige Danmark end i Grønland.
118. For at yde støtte til nyankomne såvel som længere bosiddende grønlandere i det egentlige Danmark, især udsatte personer, er der etableret fire "Grønlandshuse". De supplerer kommunernes indsats for at yde en sådan støtte. Siden 2019 er der ydet særlig støtte til grønlandske elever i det egentlige Danmark i form af intensiv træning i dansk sprog og kultur.¹³⁰ Grønlandshusene, som er blevet omtalt som "ambassader tæt på folket", og som modtager økonomisk støtte fra regeringen, betragtes af ECRI som en **god praksis**, som også kunne anvendes for nogle andre samfund.
119. Der tilbydes ingen integrationskurser direkte fra det offentlige til grønlandere i det egentlige Danmark, selvom de kulturelle forskelle og sproglige udfordringer kan være mindst lige så store for grønlandere, der flytter til det egentlige Danmark,

¹²⁷ Eksempler fra den daværende offentlige debat kan findes i artikler og kommentarer bragt dengang i dagbladet Berlingske på: <https://www.berlingske.dk/kommentatorer/roma-besaettelsen-skal-stoppes-de-udnytter-os-de-chikanerer-os-og-de>.

¹²⁸ Fra 1. april 2017 til 31. juli 2018 blev 389 personer sigtet for at etablere eller opholde sig i en lejr, der kunne skabe utryghed i nærområdet.

¹²⁹ <https://www.vive.dk/media/pure/15975/5379160>, side 15 (på dansk).

¹³⁰ Danmarks indsendelse fra 2019 til CERD, afsnit 22-24.

som for mange udlændinge, der gør det samme. Voksne grønlandere har dog lovbestemt ret til danskundervisning på samme vilkår som udlændinge, hvis deres danskundskaber ikke er tilstrækkelige til at fungere i det danske samfund.

120. Nogle af ECRIs civilsamfundssamtalepartnere erkendte, at der var megen goodwill fra de danske myndigheders side over for grønlanderne. De vurderede dog, at grønlanderne risikerer at blive diskrimineret, også i ansættelsessammenhæng baseret på ansøgernes navne. En vis uvilje til at indrømme behov for støtte ser desuden ud til at kunne føles af mange på grønlandsk side.

121. ECRI anbefaler, at den danske regering ud over de eksisterende sociale støtteforanstaltninger tilbyder adgang til skræddersyede integrations- og inklusionskurser til grønlanderne.

HENSTILLINGER MED HENBLIK PÅ FORELØBIG OPFØLGNING

De to specifikke henstillinger, som ECRI anmoder om prioriteret implementering af fra de danske myndigheder, er følgende:

- (§63) ECRI anbefaler som en prioritet, at de danske myndigheder indfører en national handlingsplan mod racisme med særlig vægt på at forebygge antimuslimsk racisme og diskrimination. Handlingsplanen bør have en holistisk tilgang og omfatte handlinger inden for f.eks. områderne uddannelse, offentlig bevidsthed, fremme af mødetringer og uddannelse af relevante fagfolk, såsom retshåndhævende embedsmænd og lærere. Indsatsen for at sikre en andel af personalet med muslimsk og anden minoritetsbaggrund i sådanne erhverv bør høre til elementerne i denne handlingsplan.
- ECRI anbefaler som en prioritet, at de danske myndigheder for at undgå tvangsudsættelser for at nå lovgivningens mål med hensyn til en mere balanceret sammensætning mellem ikke-vestlige, EU-borgere og "indfødte danskere" i kvartererne, som bl.a. benævnes som "parallelsamfund", i stedet indfører positive incitamenter for alle berørte befolkningsgrupper for at nå det erklærede mål.

En proces med midlertidig opfølgning på disse to henstillinger vil blive gennemført af ECRI senest to år efter offentliggørelsen af denne rapport.

LISTE OVER HENSTILLINGER

Placeringen af henstillingerne i rapportens tekst er vist i parenteser.

1. (§3) ECRI anbefaler, at de danske myndigheder ændrer den relevante lovgivning for (i) at give Ligebehandlingsnævnet mandat til at indhente beviser og oplysninger, herunder ved hjælp af en eksigibel retskendelse, samt til at behandle diskrimination baseret på statsborgerskab eller, uden for arbejdsmarkedet, religion, og for (ii) eksplicit at forbyde adskillelse, diskrimination ved forening, erklæret hensigt om at diskriminere og tilskyndelse eller hjælp til diskrimination.
2. (§8) ECRI anbefaler, at de danske myndigheder ændrer den relevante lovgivning for at styrke Ligebehandlingsnævnets uafhængighed, især ved at give det bemyndigelse til at forvalte sit eget budget, hvis beløb bør revideres for at sikre tilstrækkelige midler til Nævnets effektive funktion, samt ved at sikre, at Nævnets medlemmer vælges fuldt ud i overensstemmelse med ECRIs standarder for ligestillingsorganer, hvortil kommer, at Nævnet bør have lov til frit at træffe beslutning om rekruttering og anvendelse af sine personale.
3. (§14) ECRI anbefaler i overensstemmelse med sin GPR nr. 10 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i og gennem skoleundervisningen, at lærerne i danske skoler får en grundlæggende og løbende uddannelse i spørgsmål vedrørende menneskerettigheder, herunder forbud af diskrimination, som bl.a. bør omfatte internationale og europæiske standarder, hvortil kommer, at lærerne bør tilskyndes til at bruge undervisningsmaterialer, der specifikt er beregnet til undervisning i menneskerettighederne, herunder retten til ligestilling.
4. (§20) ECRI anbefaler, at de danske myndigheder regelmæssigt gennemfører undersøgelser af situationen for børn fra minoritetsgrupper i skolesystemet, især i såkaldte "parallelsamfundsområder" med en stor andel af "ikke-vestlige" børn som grundlag for at udarbejde, overvåge og evaluere skolepolitikker, der har til formål løbende at forbedre situationen i skolen for børn fra minoritetsgrupper.
5. (§33) I lyset af ovenstående anbefaler ECRI, at myndighederne opretter "firewalls", der formelt forbyder bolig-, socialsikrings- og bistandsudbydere at dele data om mi-granternes juridiske status med immigrationsmyndighederne og at eliminere, herunder på lovgivningsniveau, hvor det er relevant, de hindringer, der begrænser mi-granternes adgang til basale tjenester, især inden for uddannelse, beskæftigelse og sundhedspleje, herunder psykiatrisk støtte.
6. (§58) ECRI anbefaler, at der udvikles en lovmæssig ramme for at skære ned i finansieringen af racistiske organisationer, herunder politiske partier, og for at opløse dem, når det er relevant, som anbefalet i §§ 16, 17 og 18 g i ECRIs GPR nr. 7 om national lovgivning til bekæmpelse af racisme og racediskrimination og § 9 i GPR nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer.
7. (§62) ECRI anbefaler, at politiske ledere i alle lejre, især dem fra regeringen og i overensstemmelse med § 4 i ECRIs GPR nr. 15 om bekæmpelse af hadefulde ytringer, indtager en fast og offentlig holdning mod udtryk for racistiske hadefulde ytringer og reagerer på ethvert sådant udtryk med et stærkt budskab mod had. Alle politiske partier i landet bør vedtage adfærdskodekser, der forbyder brugen af racistiske og andre former for hadefulde ytringer, og opfordrer deres medlemmer og tilhængere til at afholde sig fra at bruge dem.
8. (§63) ECRI anbefaler som en prioritet, at de danske myndigheder indfører en national handlingsplan mod racisme med særlig vægt på at forebygge antimuslimsk

racisme og diskrimination. Handlingsplanen bør have en holistisk tilgang og omfatte handlinger inden for f.eks. områderne uddannelse, offentlig bevidsthed, fremme af genmæle og uddannelse af relevante fagfolk, såsom retshåndhævende embedsmænd og lærere. Indsatsen for at sikre en personaleandel med muslimsk og anden minoritetsbaggrund i sådanne erhverv bør høre til elementerne i denne handlingsplan.

9. (§70) ECRI anbefaler, at myndighederne faciliterer tættere samarbejde og institutionaliserer en kontinuerlig dialog mellem politiet og grupper, der risikerer hadforbrydelser, herunder sorte og muslimske samfund.
10. (§89) ECRI anbefaler som en prioritet, at de danske myndigheder for at undgå tvangsfjernelser for at nå lovgivningens mål med hensyn til en mere balanceret sammensætning mellem ikke-vestlige, EU-borgere og "indfødte danskere" i kvarterer, som bl.a. nævnes som "parallelsamfund", i stedet indfører positive incitamenter for alle berørte befolkningsgrupper for at nå det erklærede mål.
11. (§109) ECRI anbefaler, at de danske myndigheder øger antallet af sprog og kanaler, i eller gennem hvilke væsentlig information og tjenester relateret til folkesundheden formidles eller tilbydes.
12. (§114) ECRI anbefaler, at de danske myndigheder i overensstemmelse med § 17 i ECRIs GPR nr. 13 om bekæmpelse af sigøjnerfjendtlighed og diskrimination mod romaer fremmer og beskytter romakulturen og fremmer resten af befolkningens kendskab til romasamfund, samt fremmer interkulturel dialog.
13. (§116) ECRI anbefaler, at de danske myndigheder, især retshåndhævende myndigheder, er særligt opmærksomme på og overholder ECRIs GPR nr. 11 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination i politiarbejdet. Det følger heraf, at enhver sådan primær eller sekundær lovgivning, som især er rettet mod udenlandske medlemmer af en bestemt etnisk gruppe, bør trækkes tilbage eller ændres.
14. (§121) ECRI anbefaler, at den danske regering ud over de eksisterende sociale støtteforanstaltninger tilbyder adgang til skræddersyede integrations- og inklusionskurser til grønlænderne.

LITTERATURFORTEGNELSE

Denne bibliografi viser de vigtigste publicerede kilder, der blev brugt under undersøgelsen af situationen i Danmark. Den bør ikke betragtes som en udtømmende liste over alle informationskilder, der er tilgængelige for ECRI under udarbejdelsen af rapporten.

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2020), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Denmark subject to interim follow-up, CRI(2020)25.
2. ECRI (2017), Fifth report on Denmark, CRI(2017)20.
3. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect Denmark subject to interim follow-up, CRI(2015)23.
4. ECRI(2012a), Fourth report on Denmark, CRI(2012)25.
5. ECRI (2006), Third report on Denmark, CRI(2006)18.
6. ECRI (2001a), Second report on Denmark, CRI(2001)4.
7. ECRI (1999), Report on Denmark, CRI(99)1.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998a), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#) on preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination, CRI(2022)6.
13. ECRI (2001b), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7 \(revised\)](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
15. ECRI (2004a), [General Policy Recommendation No. 8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2004b), [General Policy Recommendation No.9 \(revised\)](#): Preventing and Combating Antisemitism, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
21. ECRI (2012b), [General Policy Recommendation No.14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2019), [ECRI Glossary](#), CRI(2019)14 rev1.

Andre kilder (opregnet i alfabetisk rækkefølge)

25. Amnesty International (2019), Denmark: Submission to the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 63rd Session, 30 September – 18 October 2019.
26. Amnesty International (2021), Amnesty International Report 2020/21: The state of the world's human rights, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/3202/2021/en/>

27. Anklagemyndighedens Vidensbase (2017), English version of RM 2-2011 on hate crime, <https://vidensbasen.an-klagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/851d869d-b910-47ab-ba5d-ffa968dde0f5?showExact=true#94e8075a68>.
28. Berlingske, (2017, May 22), »Roma-besættelsen« skal stoppes: »De udnytter os, de chikanerer os, og de ødelægger gadebilledet med skrald og ekskrementer«, (<https://www.berlingske.dk/kommentatorer/roma-besaettelsen-skal-stoppes-de-udnytter-os-de-chikanerer-os-og-de>).
29. Board of Equal Treatment (2021), Annual report 2019, available in Danish.
30. Center for Muslims' Rights in Denmark (CEDA) and Muslim Youth in Denmark (MUNIDA) (2021, March 31), Compilation of problems, solutions and suggested round table meetings in Denmark.
31. Danish Centre for Social Science Research (VIVE) (2021), Report.
32. Danish Institute for Human Rights (2013), Mapping of Human Rights Education in Danish Schools.
33. Danish Institute for Human Rights (2020), Human Rights in Denmark 2020, Annual Report to the Danish Parliament.
34. Danish Institute for Human Rights (2020), Hate in public space during the COVID-19 epidemic – an analysis of minority experiences, <https://www.humanrights.dk/publications/hate-public-space-during-covid-19-epidemic-analysis-minority-experiences>.
35. Danish Institute for Human Rights (2020, February 6), Selected List of Themes on ICERD by the Danish Institute for Human Rights, <https://www.humanrights.dk/publications/selected-list-themes-icerd-denmark-2020>
36. DW (2021, June 3), Denmark approves plan to locate asylum centre abroad, <https://www.dw.com/en/denmark-approves-plan-to-locate-asylum-center-abroad/a-57768603>.
37. Det Jødiske Samfund I Danmark , [About The Jewish Community in Denmark - Mosaiske](#), accessed on 18 November 2021.
38. European Court of Human Rights (2016, May 24), Case of Biao v. Denmark (Application no. 38590/10), Judgment (GC).
39. European Court of Human Rights, (2021, July 9), Case of M.A. v. Denmark (Application no. 6697/18), Judgment (GC).
40. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Denmark country report on non-discrimination, (2020).
41. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights, (FRA) (2020), LGBTI Survey II: A long way to go for LGBTI equality, Country data – Denmark, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>.
42. EU, FRA (2020), "Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019, website: [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#).
43. EU, FRA (2020), Fundamental Rights Report 2019, website: [Fundamental Rights Report 2019 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#).
44. EU, FRA (2021), Fundamental Rights Report 2020, website: [Fundamental Rights Report 2020 | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#)
45. EU, FRA (2019), Being Black in the EU/Second European Union Minorities and Discrimination Survey 2018, website: [Being Black in the EU](#).
46. European Web Site on Integration (EWSI), (2020, December 11), Denmark: New statistics category for migrants from Muslim countries, https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/denmark-new-statistics-category-migrants-muslim-countries_en.
47. Forside - Rådet For Menneskerettigheder, website: <https://humanrights.gl/>.
48. ILGA Europe (2019), Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2019, Country data Denmark.
49. ILGA Europe (2020), Rainbow Europe Map 2020, website: [Rainbow Europe 2020 | ILGA-Europe](#).
50. ILGA Europe (2021), Annual review of the human rights situation of LGBTI people in 2021, Country data Denmark.
51. Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2018), Action plan to promote security, well-being and equal opportunities for LGBTI people, 2018-2021.
52. Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2019), Comprehensive national review report, Beijing 25+].
53. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020), Over the Rainbow? The road to LGBTI Inclusion, <https://oe.cd/lgbti-2020>.

54. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), website: <https://hatecrime.osce.org>.
55. Regeringen, Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018), Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030.
56. Rockwool Foundation (2019) Flere illegale indvandrere i Danmark.
57. SOS Racism Denmark et al (2020), Alternative Report on Denmark (2020) to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).
58. Statistics Denmark, Immigrants and their descendants <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/borgere/befolkning/indvandrere-og-efterkommere>, last accessed 18.11.2021.
59. Sundhedsklinik for udokumenterede migranter (2021), Årsrapport 2020, <https://www.rodekors.dk/sites/rodekors.dk/files/2021-06/rsrapport%20%202020%20Sundhedsklinikken.pdf>.
60. The Guardian (2020, March 11), How Denmark's 'ghetto list' is ripping apart migrant communities, [How Denmark's 'ghetto list' is ripping apart migrant communities | Migration | The Guardian](https://www.theguardian.com/migration/2020/mar/11/denmark-ghetto-list-migrant-communities)
61. TransAktion, TransAktion's observations on the effect of the COVID-19 pandemic on the trans communities in Denmark, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SexualOrientation/IESOGI-COVID-19/CSOs/TransAktion-Denmark.docx>.
62. United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2019), Concluding observations on sixth periodic report of Denmark, E/C.12/DNK/CO/6.
63. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2019), Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of Denmark.
64. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) UNHCR (°), International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic – Update VI, <https://www.refworld.org/docid/606427d97.html>

TILLÆG: DEN DANSKE REGERINGS SYNSPUNKTER

Følgende tillæg udgør ikke en del af ECRIs analyse og forslag vedrørende forholdene i Danmark.

I overensstemmelse med den vedtagne procedure for overvågning af forholdene i medlemsstaterne har det første udkast til landerapporten for Danmark været genstand for en fortrolig dialog imellem ECRI og de danske myndigheder. Flere af de bemærkninger, som blev fremsat af myndighederne i den anledning, er blevet taget i betragtning af ECRI og indarbejdet i den endelige udgave af rapporten (som kun dækker udviklingen indtil d. 9. december 2021, der er datoen for gennemgangen af det første udkast).

De danske myndigheder har bedt om at også følgende synspunkter gengives i form af et tillæg til ECRIs landerapport.

VIEWPOINTS OF THE DANISH GOVERNMENT ON SIXTH REPORT ON DENMARK

Section on the Board of Equal Treatment (§§ 1-11)

Regarding the recommendation of amending the legislation of the Board of Equal Treatment (§ 3), it should be noted that the prohibition against discrimination on the grounds of race or origin also includes discrimination by association, cf. § 3 of Act on Ethnic Equal Treatment

Section on inclusive education (§§ 12-22)

Regarding ECRI's GPR No. 10 on human rights education (§ 12) the Danish Government would like to stress that the Universal Declaration of Human Rights is mentioned in the History Canon, which makes the declaration a mandatory part of history education in the Danish public school despite the individual freedom that schools and teachers have to decide about their curriculum.

Regarding the rules about absence rates of children in primary schools (§ 18), the Danish Government would like to clarify that the so-called "parallel society" legislation entails that if a child reaches an illegal absence rate of 15 % or more during a quarter, this may lead to a reduction of, or complete end to, the family's child benefits. However, this applies to all children in the Danish school system regardless of the location of their school. The school administration is obliged to report cases of illegal absence of at least 15 % during a quarter to the municipal board (kommunalbestyrelse) which subsequently handles the case with involvement of the family, in order to examine whether there are legitimate reasons for the absence of the child.

Section on irregularly present migrants (§§ 23-33)

Regarding the recommendation of setting up "firewalls" formally prohibiting housing, social security and assistance providers from sharing data on the legal status of migrants with immigration authorities and eliminate the obstacles limiting illegal migrants' access to basic services (§ 33), the Danish Government would like to clarify that migrants who live in Denmark legally have full access to basic services, including health care. However, illegal migrants do not have full access to basic services, as they live in Denmark illegally and must leave the country.

Section on hate speech (§§ 45-63)

Regarding ECRI's recommendation of introducing a national action plan against racism, the Danish Government wish to inform that on 24 January 2022, the Danish Government announced that it would draw up an action plan against racism. It is expected that the action plan will combat racism broadly by uncovering the extent and nature of racism in society. The action plan will presumably include initiatives concerning e.g. the labor market, education, culture and hate crimes and is expected to be launched before the end of 2022.

Section on migrants (§§ 71-95)

In the recommendation regarding the legislation preventing parallel societies (§ 89) ECRI stresses that Denmark should avoid forced evictions in order to secure an average balance between "non-western" and native Danish tenants and instead introduce positive incentives for all population groups. The Danish Government would like to clarify that it does not use forced evictions in order to change the mix of tenants. Certain neighborhoods are obliged to transform because of the socioeconomic characteristics and the share of tenants with a "non-western" origin differ thoroughly from the national average. Thus, it is not a goal to reduce the number of "non-western" tenants. The main issue is the socioeconomic characteristics of the neighborhood. The local authorities and housing associations are not obliged to use demolition and evictions in order to transform the neighborhoods. They can choose to build new private homes or transform existing dwellings into homes for elderly people or students. However, if it is considered necessary, demolition or selling the properties can be a solution. When demolishing social housing homes the tenants have an unrestricted right to rehousing within the municipality, and

when the properties are sold the tenants must further be relocated within the same neighborhood.

Furthermore, the use of demolition has been reviewed. It shows that demolition is only used when the local authorities find it strategically necessary for the development of a new urban identity through transformation or when the buildings are in a very bad condition. For more than ten years, positive incentives have been used in order to empower the tenants and attract new tenants in employment. The legislation is still accessible and some of the rules are now mandatory. In the years 2019-2026 10 billion kroner in total are prioritized in the National Housing Association to transformation, renovation, new infrastructure, social and empowering initiatives and economical support to keep the rents relatively low.

Regarding the paradigm shift (§ 90) the Danish Government notes that persons without legal residence in Denmark are obliged to leave. The approach of the Danish Government is to provide protection to those in need of it. However, refugees' stay in Denmark is temporary and they should return when conditions allow them to – this applies to everyone, including persons from Syria. Based on the available background information, the Danish Refugee Appeals Board has assessed that the general security situation in Damascus and Rif Damascus has improved to an extent where a person is no longer at risk simply by being present in the areas. Based on this assessment the Danish Immigration Service reviews cases on a continuous basis to assess whether the residence permits of persons from the concerned areas are to be retained, extended, changed, revoked, or denied an extension. It may be possible for the person concerned to retain legal residence in Denmark due to other ongoing applications for residence in Denmark. With regard to forced returns to Syria, there are currently exceptional circumstances. The Danish Government has decided that in the interest of Danish foreign policy, Denmark currently does not carry out forced returns to Syria. This is a Danish decision based on an analysis and a policy, which Denmark shares with our allies in Europe and the US. Denmark, together with our closest allies, maintain that we should refrain from actions, which could be regarded as normalizing relations with the Syrian regime. A unilateral Danish policy concerning forced returns to Syria could, at this point in time, be construed as legitimizing the Syrian regime. The Danish Authorities will enact measures to incentivize foreigners who do not leave Denmark on a voluntary basis at first. Among others, these measures can include restrictions on movement and place of stay in order to motivate voluntary return. The Danish Authorities will continue to assist foreigners without legal residence in Denmark with the planning of voluntary return to Syria.

Furthermore, the Danish Government would like to underline that decisions in asylum cases are made independently of the political process. The Danish government does not influence the assessment nor the outcome of the cases. Furthermore, the Refugee Appeals Board is an independent, quasi-judicial body and the members of the Board may not accept or seek directions from anyone including the Danish Government.

In footnote 105 (§ 91) ECRI remarks that “though it rarely occurs in practice, a permanent residence permit can be granted to a refugee or other migrant already after four years of residence if s/he fulfils all applicable criteria related to e.g. Danish language skills, employment and education”. The Danish Government would like to note that in 2020, 771 migrants and refugees were granted permanent residence permit after four years of legal residence in Denmark. Out of this total number, 668 permits were granted to persons with a temporary residence permit on the basis of work/studies. 22 permits were granted to persons with temporary residence on the basis of asylum, and 81 permits were granted to persons with a residence permit on the basis of family reunification.

In the period from 1 January 2021 until 30 June 2021, 402 migrants and refugees were granted permanent residence permit after four years of legal residence in Denmark. Out of this total number, 343 permits were granted to persons with a temporary residence permit on the basis of work/studies. 29 permits were granted to persons with temporary residence on the basis of asylum, and 30 permits were granted to persons with a residence permit on the basis of family reunification.

Section on education (§§ 96-99)

Regarding asylum-seeking children of school age (§ 97), the Danish Government would like to highlight that all migrant children of mandatory school age who are under the provision of the Danish Immigration Service (DIS) have access to primary and lower secondary education equivalent to that which is available to bilingual children residing legally in Denmark.

Section on employment (§§ 100-107)

Regarding the section on employment and the statistical profiling tool (§§ 102-104), the Danish Government wishes to inform ECRI that the statistical profiling tool was closed on 12 March 2022. The questionnaire still exists. The basis for the decision was, i.a., a qualitative study conducted by The Danish Agency for Labour Market and Recruitment (STAR). The study showed that employment agency caseworkers in their workflow primarily used answers from the questionnaire and to a lesser extent the statistical risk assessment. Furthermore, the study showed that some jobseekers were unaware that filling in the form is voluntary and that it is used for a statistical risk assessment, although jobseekers are informed about this on screen.

Before accepting to be statistically profiled, jobseekers were (on the screen) informed about: (i) that it was voluntary, (ii) scope and use, (iii) that it was a statistical comparison and what that entails, (iv) who can see the outcomes, and (v) the jobseekers rights according to GDPR.

The statistical profiling tool made use of the variable “origin”, which is based on the country of birth of individuals, and the country of birth and citizenship of at least one of the parents. The definition of “origin” is derived from Statistics Denmark, the central authority on Danish statistics.

The “origin” of an individual can be one of the following:

1. Danish,
2. Western immigrants,
3. “non-Western” immigrants,
4. descendants of Western immigrants, and
5. descendants of “non-Western” immigrants.

Western countries refer to the member states of the European Union, Andorra, Australia, Canada, Iceland, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norway, San Marino, Switzerland, United States and Vatican City State.

“Origin” was never the only reason for being in statistical risk of long-term unemployment. The statistical assessment was always done in combination with at least one other variable, e.g. the jobseeker’s own expectations about future job prospects.

The statistical profiling tool did not use ethnicity as a variable, but “origin” (see above).

The results of the statistical profiling tool was only visible to the jobseeker and employment agency caseworkers (who are subject to confidentiality obligations) and not employers. The results were aimed to supplement the individual guidance from the job counsellor.

Section on Family reunification (§§ 110-111)

ECRI notes that following the judgment of 9 July 2021 by the European Court of Human Rights in the case of M.A. v. Denmark, the Danish Immigration Service allows persons with temporary subsidiary protection status to request family reunification after two years when the other requirements have been fulfilled, and that it has reopened a number of cases where the applications were refused because the three-year requirement had not been fulfilled (§ 111).

However, it is not mentioned in the report that due to the judgment of 9 July 2021, the case administration in the affected cases was temporary suspended shortly after receiving the judgment and until the adjusted practice was initiated on 1 October 2021. Further, it should be noted that the Danish Government on 1 October 2021 announced that it planned to propose an amendment to the Aliens Act to consolidate the adjusted practice mentioned above. On 28 April 2022, the Danish Government put forward a bill containing this proposal.

In addition, the Danish Government would like to emphasize that the immigration authorities must always assess case by case whether a person with temporary subsidiary protection status should be granted family reunification before the expiry of the waiting period. Accordingly, family reunification is always granted when so required by Denmark's international obligations.

The Danish Government would also like to emphasize that the Government seeks to ensure that the Danish rules on family reunification fully comply with European Court of Human Rights' and other Council of Europe standards, as well as other relevant international standards. In this connection, the Danish Government would like to underline that almost all of the requirements for family reunification can be derogated from if exceptional reasons make it appropriate, including the regard for family unity secured under Denmark's international obligations. This also applies to the integration conditions mentioned in the report's footnote 125. This does not seem to be reflected in the report.

The derogation from the requirements for family reunification could be relevant in situations including but not limited to when:

- The spouses or partners are otherwise referred to exercise their right to family life in a country, in which the spouse residing in Denmark – because he or she is a refugee or has protected status and still risks persecution in his or her country of origin – is not able to enter and reside,
- It would be irresponsible due to humanitarian reasons to refer the spouse or partner residing in Denmark to take up residence in another country, where he and she cannot be offered treatment,
- The spouse or partner residing in Denmark has custody over or visitation rights in regard to a minor separate child residing in Denmark.

ECRI Secretariat
Directorate General of Democracy
Council of Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.