



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.6.2013
COM(2013) 460 final

2013/0229 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

Baggrund

Mange romaer i Europa er udsat for fordomme, intolerance, forskelsbehandling og social udstødelse i deres dagligdag. De er marginaliserede og lever for det meste under meget dårlige socioøkonomiske forhold. I gennemsnit går kun ét ud af to romabørn i børnehaveklasse eller børnehave. Efter den obligatoriske grundskole falder deltagelsen kraftigt, idet kun 15 % af unge romaer gennemfører en ungdomsuddannelse. I gennemsnit angiver mindre end én ud af tre romaer, at de er i beskæftigelse. 20 % er ikke dækket af en sygeforsikring, og 90 % lever under fattigdomsgrænsen¹. Dette undergraver den sociale samhørighed og bæredygtige menneskelige udvikling, hæmmer konkurrenceevnen og medfører omkostninger for samfundet som helhed. Forskelsbehandling af romaerne er ligeledes uforenelig med de værdier, som EU bygger på. Problemets kerne ligger i den tætte sammenhæng mellem forskelsbehandling og social udstødelse, som romaer oplever.

Politisk kontekst

Den 5. april 2011 vedtog Kommissionen en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020². Det Europæiske Råd godkendte denne ramme i juni 2011. Det udtrykte EU's politiske vilje til at gøre noget ved romaernes situation.

Med denne ramme ønsker Europa-Kommissionen at sikre, at medlemsstaterne vedtager en effektiv strategi for romaernes integration og bakker op om målene for de fire hovedområder uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje og bolig.

Kommissionen skal i henhold til denne ramme årligt rapportere om de fremskridt, som medlemsstaterne har gjort. I 2012 vurderede den for første gang de nationale strategier, som medlemsstaterne havde fremlagt, og vedtog tværgående konklusioner – COM(2012) 226 final – og vurderede specifikke styrker og svagheder i hver medlemsstats strategi – SWD(2012) 133 final.

Efter et år skal Kommissionens rapport fokusere på de fremskridt, som medlemsstaterne har gjort for at sikre, at der er flere forudsætninger på plads for en vellykket gennemførelse af de nationale strategier. Disse forudsætninger omfatter inddragelse af de regionale og lokale myndigheder, tæt samarbejde med civilsamfundet, overvågning og evaluering af gennemførelsen af strategierne, blandt andet ved at styrke den rolle, som de nationale kontaktpunkter for romaer spiller, tildeling af de nødvendige finansielle midler, optrapning af kampen mod forskelsbehandling og integrering af dette aspekt i andre politikker. I sin vurdering tog Kommissionen hensyn til input fra civilsamfundet og andre interessenter.

Med udgangspunkt i konklusionerne i denne rapport og i Kommissionens statusrapport fra 2012³ er formålet med forslaget til Rådets henstilling at skabe hurtigere fremskridt ved at

¹ *The Situation of Roma in 11 Member States; Survey Results at a Glance*, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og De Forenede Nationers udviklingsprogram, 2012.

² KOM(2011) 173 endelig.

³ COM(2012) 226 final.

fokuserer medlemsstaternes opmærksomhed på en række konkrete foranstaltninger, som er afgørende for en mere effektiv gennemførelse af deres strategier.

Formålet med forslaget

Forslaget til Rådets henstilling er baseret på Kommissionens meddelelser fra 2011 og 2012⁴ og på Rådets konklusioner fra 2011 om inklusion af romaer⁵. Det har til formål at opstille retningslinjer til medlemsstaterne for fremme af effektiviteten af deres indsats for at sikre integration af romaerne og styrke gennemførelsen af deres nationale strategier for romaernes integration eller pakker af politiske foranstaltninger til forbedring af romaernes situation under hensyn til de vanskeligheder, den enkelte medlemsstat har afhængig af dens romabefolknings størrelse og af, hvordan dens romabefolknings situation er. Det styrker EU-rammen med et ikkebindende retsinstrument, der skal gøre det lettere for medlemsstaterne at gøre deres løfter til virkelighed. Henstillingen omfatter specifikt:

- **en særlig målrettet indsats, der bygger på bedste praksis, for at styrke romaernes integration** i fuld respekt for nærhedsprincippet og uden at overlappe eksisterende EU-lovgivning. Det gælder for områderne uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje og bolig
- **horisontale emner, der er afgørende for at omsætte politikker for romaernes integration til praksis og sikre deres bæredygtighed.** Disse omfatter især bekæmpelse af forskelsbehandling og stereotype opfattelser; beskyttelse af børn og kvinder; vedtagelse af en model for sociale investeringer; indsamling af oplysninger om romaernes situation med henblik på at overvåge virkningen af politikkerne; omsætning af nationale tilsagn til handling på lokalt plan; støtte til arbejdet i organer, der arbejder for ligebehandling af romaer; styrkelse af ressourcerne og kapaciteten hos de nationale kontaktpunkter for romaer, samt udvikling af transnationalt samarbejde
- **generelle principper for sikring af en gennemsigtig og hensigtsmæssig tildeling af midler til integration af romaer** (ikke kun EU-midler, men også nationale og lokale midler) til romaernes inklusion. Generelle henstillinger om EU-finansiering er baseret på erfaringen fra den nuværende programmeringsperiode og på forslaget til forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

Selv om det primære ansvar for integration af romaerne påhviler de nationale offentlige myndigheder, udgør det fortsat en udfordring, fordi den sociale og økonomiske integration af romaerne er en tovejsproces, der kræver en holdningsændring hos de fleste, også hos medlemmerne af romasamfundene.

Overensstemmelse med andre af EU's politikker og mål

Ligestilling er en af Unionens grundlæggende værdier og et af dens vigtigste mål, jf. artikel 2 i TEU.

⁴ Meddelelse om en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration, KOM(2011) 173; meddelelse om første trin i gennemførelsen af EU-rammen, COM(2012) 226.

⁵ Rådets konklusioner af 19. maj 2011 om en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration.

Endvidere er bekæmpelsen af social udstødelse og forskelsbehandling ifølge artikel 3 i TEU et af Unionens mål.

I overensstemmelse med artikel 8 i TEUF tilstræber EU at fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder i alle sine aktiviteter. Det hedder i artikel 10 i TEUF, at Unionen "ved udformningen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tilstræber at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering".

Endelig forbyder artikel 21 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder bl.a. især forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

Dette forslag ligger i forlængelse af eksisterende afledt ret om bekæmpelse af forskelsbehandling i det omfang, det supplerer det eksisterende retsgrundlag. Rådets direktiv 2000/43/EF gennemfører princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og fastlægger en bindende ramme ved at forbyde forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i hele EU inden for beskæftigelse, uddannelse, social beskyttelse (herunder social sikring og sundhedspleje), sociale goder og adgang til levering af varer og tjenesteydelser (herunder bolig). Det forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling, chikane og instruktion om at forskelsbehandle. Alle EU-medlemsstater har gennemført dette direktiv i national lovgivning. Europa-Kommissionen kontrollerer, at direktivet gennemføres korrekt, og offentliggør en rapport om gennemførelsen heraf i 2013.

2. RESULTATER AF HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER

Forslaget er baseret på det arbejde, der fandt sted på to møder i en gruppe af medlemsstater, der blev nedsat i 2012 inden for rammerne af de nationale kontaktpunkter for romaer⁶. Møderne, der blev holdt den 7.-8. november og den 6.-7. december 2012, og i hvilke deltagelse var frivillig, gav anledning til frugtbare drøftelser mellem medlemsstaterne om en række spørgsmål, der blev anset for afgørende for fremme af romaernes inklusion.

Medlemsstaterne blev i overensstemmelse med EU-rammen anmodet om senest ved udgangen af 2011 at fremsende nationale strategier for romaernes integration. Alle medlemsstaterne levede op til deres forpligtelse i denne henseende, og de nationale strategier for romaernes integration blev offentliggjort på Kommissionens websted og er tilgængelige for alle borgere. Kommissionen modtog en bred vifte af indlæg fra forskellige interessenter, herunder civilsamfundet, vedrørende selve strategierne og for nyligt vedrørende deres gennemførelse⁷, bl.a. i forbindelse med en dialog mellem kommissærer og repræsentanter for civilsamfundet, der fandt sted den 15. maj 2013.

⁶ Disse lande omfatter Belgien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Finland, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Italien, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

⁷ Hertil hører rapporter fra civilsamfundskoalitioner foranstaltet af Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation i fem medlemsstater (Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Rumænien, Slovakiet, Spanien) og to kandidatlande (Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien), rapporter fra netværket af uafhængige eksperter inden for social integration (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en>), rapporten fra European Roma Information Office, *Discrimination against Roma in the EU in 2012*, skriftlig feedback fra Eurocities og fra Eurodiaconia og forskningsdokumenter fra det akademiske netværk om romastudier (http://romanistudies.eu/news/contributions_from_members/).

Endvidere fandt der regelmæssige møder sted med repræsentanter for europæiske roma-paraplyorganisationer⁸ om de udfordringer og vigtigste spørgsmål, der skal løses for aktivt at fremme romaernes inklusion.

I betragtning af det store antal indkomne indlæg til denne ramme fandt Kommissionen det ikke nødvendigt at gennemføre yderligere offentlige høringer specifikt om henstillingen.

3. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

Retsgrundlag

Indholdet af et forslag til Rådets henstilling skal være knyttet til et af traktaternes politikområder. En sådan forbindelse er nødvendig for at fastlægge reglerne for retsaktens vedtagelse (enstemmighed eller kvalificeret flertal).

Ifølge Domstolens faste retspraksis skal valget af retsgrundlag bygge på objektive kriterier, der gør det muligt at foretage domstolskontrol, herunder navnlig den pågældende foranstaltnings formål og indhold⁹.

Artikel 292 i TEUF fastsætter Rådets mandat til at vedtage henstillinger. Den har følgende ordlyd:

"Rådet vedtager henstillinger. Det træffer afgørelse på forslag af Kommissionen i alle de tilfælde, hvor det i henhold til traktaterne skal vedtage retsakter på forslag af Kommissionen. Det træffer afgørelse med enstemmighed på de områder, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt. Kommissionen samt Den Europæiske Centralbank i de specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne, vedtager henstillinger."

EU's ret til at træffe foranstaltninger i sager om bekæmpelse af forskelsbehandling, navnlig forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, følger af artikel 19, stk. 1, i TEUF. Denne bestemmelse er retsgrundlaget for alle bindende og ikkebindende foranstaltninger til bekæmpelse af handlinger og praksis, som indebærer forskelsbehandling. Den har følgende ordlyd:

"1. Med forbehold af traktaternes øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaterne tillægger Unionen, kan Rådet, der træffer afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure og efter Europa-Parlamentets godkendelse, træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering."

Artikel 292 i TEUF skal derfor læses sammen med det relevante retsgrundlag for forslagens indhold, nemlig artikel 19, stk. 1, i TEUF.

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

⁸ Disse organisationer var repræsenteret ved European Roma Policy Coalition (ERPC). De medlemmer af ERPC, der deltog i møderne, omfattede European Roma Information Office (ERIO), Open Society Foundations (OSF), European Network Against Racism (ENAR), European Roma Grassroots Organisation (ERGO) og Amnesty International (AI).

⁹ Se f.eks. Domstolens dom af 26. marts 1996 i sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, præmis 14.

Ifølge **nærhedsprincippet** handler EU kun, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne (nødvendighedstest), men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan (EU-merværditest).

De foranstaltninger, som nogle medlemsstater har truffet, afviger stærkt fra hinanden, hvad angår omfang og effektivitet, og mange medlemsstater har ikke truffet særlige foranstaltninger med hensyn til romaernes inklusion. Ifølge konklusionerne i statusrapporten fra 2013 om gennemførelsen af de nationale strategier for romaernes integration¹⁰ noterede Kommissionen sig, at selv om medlemsstaterne har haft retlig mulighed for at gribe ind med henblik på at tackle problemet med romaernes integration, har de planlagte foranstaltninger hidtil ikke været tilstrækkelige. Da der ikke har været en koordineret tilgang til spørgsmålet om romaernes integration, er der et voksende misforhold mellem medlemsstaterne.

Endvidere vil sporadisk, afvigende regulering på nationalt plan nødvendigvis forværre situationen ved at skabe yderligere praktiske problemer mellem medlemsstaterne. Håndtering af problemet med romaernes integration på en ukoordineret måde har nemlig vist sig ikke at være effektiv i Den Europæiske Union som sådan, hvor borgernes frie bevægelighed er garanteret. Denne situation kunne føre til en betydelig stigning i antallet af romamigranter i medlemsstater, hvor levevilkårene er mere favorable, og hvor også de sociale integrationsforanstaltninger over for dårligt stillede er gunstigere.

I den henseende har nærværende forslag til formål at supplere eksisterende EU-tiltag på de pågældende områder (dvs. direktiv 2004/38/EF om borgernes frie bevægelighed, direktiv 2000/43/EF om racediskrimination) med henblik på at opnå mere effektive resultater gennem en bedre koordinering af de foranstaltninger, der skal vedtages af medlemsstaterne.

Målene for den påtænkte handling kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan derfor bedre nås på EU-plan end gennem forskellige og mere eller mindre ambitiøse og effektive nationale initiativer.

Ifølge **proportionalitetsprincippet** går indholdet og formen af EU's handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne. Som erfaringen har vist, er der ikke sket mange ændringer i de fleste romaers dagligdag til trods for visse fremskridt i medlemsstaterne og på EU-plan i de sidste fem år. Ifølge Kommissionen undersøgelser er der endnu ikke truffet stærke og fyldestgørende foranstaltninger til at håndtere de sociale og økonomiske problemer blandt en stor del af EU's romabefolkning.

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet er det ikkebindende forslag begrænset til fastlæggelse af fælles målsætninger og forslag til specifikke foranstaltninger, herunder foranstaltninger til positiv særbehandling, der specifikt er omhandlet i artikel 5 i direktiv 2000/43/EF, for at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse i henhold til de vilkår, der udspringer af EU-Domstolens retspraksis med hensyn til forskelsbehandling på grund af køn¹¹. Dette giver medlemsstaterne tilstrækkeligt spillerum til at afgøre, hvordan disse fælles mål bedst kan nås på nationalt plan under hensyntagen til de nationale, regionale eller lokale forhold.

¹⁰ Denne rapport er baseret på oplysninger og resultater tilvejebragt af medlemsstaterne og en række relevante interessenter

¹¹ Se sag C-409/95, *Marschall*, Sml. 1997 I, s. 6363, præmis 35. Se også sag C-450/93, *Kalanke*, Sml. 1995 I, s. 3051, præmis 22-24, sag C-158/97, *Badeck*, Sml. 2000 I, s. 1875, samt sag C-407/98, *Abrahamsson*, Sml. 2000 I, s. 5539.

Forslaget vil ikke gribe ind i medlemsstaternes kompetence til at håndtere problemet med social inklusion af dårligt stillede befolkningsgrupper såsom romaerne, da det ikke medfører stive forpligtelser. Det anbefaler kun medlemsstaterne forskellige muligheder og overlader det til dem at bestemme, hvordan de skitserede mål bedst kan nås.

Reguleringsmiddel/reguleringsform

Valget af et ikkebindende instrument skyldes ønsket om at udstikke praktiske retningslinjer til medlemsstaterne for løsning af problemet med romaernes sociale inklusion, men uden fastsættelse af strenge bindende regler.

Ved at vælge en henstilling fra Rådet har man ønsket at lægge yderligere vægt bag medlemsstaternes eksisterende politiske tilsagn, samtidig med at der sikres konsekvente minimumstandarder i EU for gennemførelsen af effektive nationale romastrategier. Det styrker også transnationalt samarbejde, samtidig med at det giver medlemsstaterne tilstrækkelig valgfrihed med hensyn til former og metoder.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen konsekvenser for EU's budget.

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 19, stk. 1, og artikel 292,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Retten til lighed, bekæmpelse af social udstødelse og forskelsbehandling er forankret i artikel 2 og artikel 3 i TEU som væsentlige værdier og mål for Den Europæiske Union.
- (2) I artikel 10 i TEUF hedder det: "Ved udformningen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tilstræber Unionen at bekæmpe forskelsbehandling på grund af [...] race eller etnisk oprindelse".
- (3) Artikel 19, stk. 1, i TEUF gør det muligt at vedtage foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.
- (4) Artikel 21, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder forpligter EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer og medlemsstaterne til ved gennemførelsen af EU-lovgivningen at overholde forbuddet mod enhver forskelsbehandling f.eks. på grund af race, farve, etnisk eller racemæssig oprindelse og tilhørsforhold til et nationalt mindretal og fremme dets anvendelse i overensstemmelse med deres beføjelser.
- (5) Rådets direktiv 2000/43/EF¹² fastlægger en bindende ramme, der forbyder forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse i hele Unionen inden for beskæftigelse og uddannelse, social beskyttelse (herunder social sikring og sundhedspleje), sociale fordele og adgang til varer og tjenesteydelser (herunder bolig).
- (6) Begrebet "roma" anvendes – på samme måde som i andre dokumenter fra Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd – som et overbegreb, der omfatter grupper af

¹² EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22.

mennesker med mere eller mindre ens kulturelle karakteristika, såsom sinti, rejsende, kalé, Gens du voyage osv., uanset om de er fastboende¹³.

- (7) Mange romaer i EU befinder sig i en værre socioøkonomisk situation end den almindelige befolkning og har mindre gavn af de generelle sociale integrationsforanstaltninger end resten af den dårligt stillede befolkning. De kræver derfor supplerende, mere ambitiøse sociale integrationsforanstaltninger, som er afpasset efter deres situation og behov. Da romaer ofte er udsat for forskelsbehandling, social udstødelse og dyb fattigdom, betragtes de som sårbare og mere udsatte for menneskehandel.
- (8) Romaer, der er tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i medlemsstaterne, er særligt sårbare, da de lever under de samme barske vilkår som mange romaer, der er EU-borgere, men derudover står over for de udfordringer, som migranter, der kommer til EU fra tredjelande, har.
- (9) I forbindelse med personers frie bevægelighed og mobiliteten inden for EU er det nødvendigt at følge den fulde udnyttelse af rettighederne til den frie bevægelighed op med forbedringer af romaernes levevilkår og deres økonomiske og sociale integration i de medlemsstater, de kommer fra, samt de medlemsstater, de bor i.
- (10) I Europa-Parlamentets beslutninger om romaernes situation i Europa (den 9. september 2010) og om EU's strategi for integration af romaerne (den 9. marts 2011) blev Kommissionen og medlemsstaterne opfordret til at mobilisere eksisterende EU-strategier og -instrumenter med henblik på at sikre romaernes socioøkonomiske integration.
- (11) I Kommissionens meddelelse fra 2011, *En EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration*¹⁴, opfordredes medlemsstaterne til at vedtage eller videreudvikle en omfattende strategi for romaernes integration og vedtage fælles målsætninger for uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje og bolig med det sigte at sætte skub i romaernes integration.
- (12) Rådet vedtog konklusioner¹⁵ den 19. maj 2011 om EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration, som udtrykte medlemsstaternes forpligtelse til at fremme romaernes sociale og økonomiske integration.
- (13) I konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 23. og 24. juni 2011 opfordredes der til en hurtig gennemførelse af Rådets konklusioner af 19. maj 2011 om en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020, navnlig for så vidt angår udarbejdelse, ajourføring eller udvikling af medlemsstaternes nationale strategier for romaernes integration eller integrerede politiske foranstaltninger med henblik på at forbedre romaernes situation.
- (14) Kommissionens meddelelse fra 2012, *Første trin i gennemførelsen af EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration*¹⁶, og det ledsagende

¹³ (SEC(2010) 400).

¹⁴ KOM(2011) 173 endelig.

¹⁵ Rådets konklusioner om en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020, dok. 10665/11 af 19. maj 2011.

¹⁶ COM(2012) 226 final.

arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene¹⁷ indeholdt resultaterne af den første evaluering af alle nationale strategier for romaernes integration og opfordrede medlemsstaterne til at overveje en række tilpasninger for at komme videre.

- (15) Kommissionen intensiverede sin dialog med medlemsstaterne om romaernes integration, navnlig ved i oktober 2012 at oprette netværket af nationale kontaktpunkter for romaer, der skulle diskutere løsninger på de indkredsede udfordringer. I november og december 2012 diskuterede en gruppe af nationale kontaktpunkter desuden, hvordan man kan fremme effektiviteten af tiltag, der skal sikre romaernes integration i medlemsstaterne, og rapporterede efterfølgende til hele netværket.
- (16) I sin meddelelse af 2013 "*Progress in implementing national Roma integration strategies*" peger Kommissionen på behovet for en forstærket indsats for at sikre, at de nødvendige forudsætninger er til stede, for at foranstaltninger til intensiveret integration af romaerne hurtigst muligt kan gennemføres med succes.
- (17) Europa 2020-strategien har pustet nyt liv i bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse ved at fastsætte et fælles europæisk mål for nedbringelse af antallet af mennesker, der er i risiko for fattigdom og social udstødelse, for reduktion af skolefrafaldet, forbedring af uddannelsesniveaue og beskæftigelsesgraden. Inklusion af romaer er en væsentlig del af EU's og medlemsstaternes sammenfaldende indsats på dette område. I den forbindelse fremmer den nuværende styring af det europæiske semester gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger, og den sociale investeringspakke¹⁸ udstikker yderligere retningslinjer for indsatsen for at sikre inklusiv vækst.
- (18) I lyset af ovenstående betragtninger og de afdækkede mangler er det nødvendigt at forbedre effektiviteten af foranstaltninger til romaernes integration under fuld respekt for nærhedsprincippet og medlemsstaternes primære ansvar for romaernes inklusion.
- (19) Sigtet med denne henstilling er at bygge videre på anbefalingerne i Kommissionens meddelelser, Europa-Parlamentets beslutninger og Rådets konklusioner om romaernes inklusion, at supplere den gældende EU-lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling og at bidrage til at gøre dens gennemførelse og håndhævelse mere effektiv.
- (20) Denne henstilling omfatter ikke forskelsbehandling på grund af nationalitet og indskrænker ikke de bestemmelser og vilkår, der er forbundet med romaernes juridiske status i henhold til national ret og EU-ret eller retsvirkningerne af denne status.
- (21) I 2011 foreslog Kommissionen i udkast til forordning om fælles bestemmelser¹⁹, at medlemsstaterne opstiller en integreret tilgang med henblik på at håndtere de

¹⁷ SWD(2012) 133 final.

¹⁸ Meddelelse om sociale investeringer i vækst og samhørighed, herunder gennem anvendelse af Den Europæiske Socialfond 2014-2020, COM(2013) 83 final.

¹⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006, ;COM(2011) 615.

specifikke behov i de geografiske områder, som er mest berørt af fattigdom, eller hos de målgrupper, som har størst risiko for forskelsbehandling eller udstødelse, med særlig henblik på marginaliserede samfund. Parallelt med de andre europæiske struktur- og investeringsfonde foreslog den også en investeringsprioritering af integreringen af marginaliserede samfund, såsom romaerne, for programmeringsperioden 2014-2020 i udkastet til forordning om Den Europæiske Socialfond²⁰ —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. FORMÅL

- 1.1. Formålet med denne henstilling er at give medlemsstaterne retningslinjer for at fremme effektiviteten af deres foranstaltninger til sikring af romaernes integration og styrke gennemførelsen af deres nationale strategier for romaernes integration eller sæt af politiske foranstaltninger til forbedring af romaernes situation.

2. CENTRALE POLITISKE ASPEKTER

Målrettede politiske foranstaltninger

- 2.1. Med det formål at sikre fuld ligestilling i praksis bør medlemsstaterne træffe målrettede foranstaltninger for at sikre ligebehandling og respekt for grundlæggende rettigheder, herunder lige adgang for romaer til uddannelse, beskæftigelse, sundhedsydelser, boliger og offentlige forsyningsydelser. Dette bør, under overholdelse af EU-Domstolens retspraksis, omfatte specifikke foranstaltninger, der skal forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse.
- 2.2. De foranstaltninger, der skal vedtages, bør være baseret på socioøkonomiske eller geografiske indikatorer som f.eks. høj langsigtet arbejdsløshed, lavt uddannelsesniveau eller dårligt stillede og/eller opdelt områder.

Adgang til uddannelse

- 2.3. Medlemsstaterne bør træffe specifikke foranstaltninger med det formål at sikre ligebehandling og fuld adgang for romaer til almen uddannelse af god kvalitet for at mindske kløften mellem romaer og andre elever og sikre, at alle romaelever som et minimum afslutter det obligatoriske uddannelsesforløb, og især grundskoleuddannelsen. Dette mål bør opnås ved:
 - a) at fjerne opdeling på skolen, blandt andet ved at afskaffe uhensigtsmæssig anbringelse af romaelever på specialskoler
 - b) at mindske skolefrafaldet²¹ i hele uddannelsesforløbet, herunder i ungdomsuddannelserne, med særlig fokus på erhvervsmæssige uddannelser

²⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Socialfond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr.1081/2006, COM(2011) 607.

²¹ Se Rådets henstilling af 28. juni 2011 om politikker, som skal mindske skolefrafald, EUT C 191 af 1.7.2011. Et af de vigtigste mål i Europa 2020, som Det Europæiske Råd har vedtaget, er at mindske

- c) at øge adgangen til og kvaliteten af førskoleuddannelse og -pasning, herunder målrettet støtte, hvor det er nødvendigt
- d) at benytte inklusive og personrettede undervisnings- og læringsmetoder, herunder støtteundervisning til elever med indlæringsvanskeligheder og til at bekæmpe analfabetisme
- e) at tilskynde til større forældreinddragelse og støtte familier gennem specifikke skolerådgivere for romaer
- f) at forbedre læreruddannelse og skolerådgivning specifikt rettet mod romaer
- g) at udvide adgangen til at få en ny chance i skolen, at støtte overgangen mellem uddannelsesniveauerne og at sikre, at romaerne erhverver forskellige færdigheder, som kan hjælpe dem til at komme ind på arbejdsmarkedet.

2.4. Medlemsstaterne bør træffe specifikke foranstaltninger til at fremme romaernes deltagelse på gymnasiale og videregående uddannelser.

Adgang til beskæftigelse

2.5. Ud over de målrettede foranstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe, bør de tillige sikre ligebehandling og mindske kløften mellem romaer og andre arbejdstagere for at forbedre romaernes situation med hensyn til beskæftigelse inden for rammerne af deres generelle politikker. Dette mål bør opnås ved:

- a) at støtte erfaring i det første job, oplæring på arbejdspladsen, livslang læring og udvikling af færdigheder
- b) at støtte lønnet beskæftigelse og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed
- c) at sikre lige adgang til generelle offentlige arbejdsformidlinger samt specifikke og individuelle tjenester til jobsøgende romaer og fremme ansættelse af kvalificerede romaembedsmænd
- d) at uddanne og beskæftige kvalificerede romarådgivere med henblik på rådgivning om og vejledning i karrieremuligheder
- e) at fjerne forhindringer, herunder forskelsbehandling, for (gen)indtræden på det åbne arbejdsmarked.

Adgang til sundhedsydelser

2.6. Medlemsstaterne bør træffe specifikke foranstaltninger for at sikre ligebehandling og mindske kløften mellem romaer og andre patienter, for at forbedre romaers adgang, på lige fod med disse andre patienter, til forebyggende, primære, akutte og specialiserede sundhedsydelser. Dette mål bør opnås ved:

andelen af elever, der forlader skolen for tidligt, til mindre end 10 % og at sikre, at mindst 40 % af de unge får en videregående uddannelse eller tilsvarende.

- a) at sikre, at romaerne omfattes af basale sociale sikringsydelser og omfattende sundhedsydelser
- b) at tilbyde regelmæssige lægeundersøgelser, før- og efterfødselspleje og familieplanlægning
- c) at indføre gratis vaccinationsordninger, der navnlig er rettet mod personer, som lever i marginaliserede og afsidesliggende områder
- d) at uddanne kvalificerede romasundhedsrådgivere.

Adgang til bolig

- 2.7. Medlemsstaterne bør træffe specifikke foranstaltninger for at sikre ligebehandling og mindske kløften mellem romaerne og den almindelige befolkning, således at boligpolitikkerne og andre tiltag på boligområdet for den almindelige befolkning også kommer romaerne til gode. Dette mål bør opnås ved:
- a) at fjerne segregering i byerne og fremme indslusning på boligområdet
 - b) at fremme ikkediskriminerende adgang til sociale boliger, bl.a. i forbindelse med kvaliteten af sociale boliger til romaer, samt tilgangen til bopladser for rejsende/ikkefastboende romaer
 - c) at uddanne kvalificerede romarådgivere i at fremme brugen af sociale boliger og offentlige forsyningsydelser og infrastrukturer for alle romaer.
- 2.8. Medlemsstaterne bør sikre, at ansøgninger fra lokale myndigheder om byfornyelsesprojekter, hvor det er relevant, indeholder integrerede boligtiltag til fordel for marginaliserede samfund. Medlemsstaterne bør ligeledes fremme lokaludvikling styret af lokalsamfundet og integrerede territoriale investeringer støttet af de europæiske struktur- og investeringsfonde²².

Finansiering

- 2.9. Medlemsstaterne bør stille tilstrækkelig finansiering til rådighed til deres nationale og lokale strategier og handlingsplaner fra tilgængelige finansieringskilder (lokale, nationale, EU og internationale) med det formål at opnå målsætningen om romaernes inklusion. Dette bør fremmes ved at tildele en tilstrækkelig andel af midlerne under EU's samhørighedspolitik til investeringer i mennesker gennem ESF og tildele mindst 20 % af dette beløb i hver medlemsstat til social inklusion.
- 2.10. Medlemsstaterne bør sikre, at der træffes passende foranstaltninger for at inkludere romaernes integration i partnerskabsaftalerne om brug af de europæiske struktur- og investeringsfonde²³ for 2014-2020, under hensyntagen til størrelsen og fattigdomsgraden af romasamfundene og kløften mellem romaer og ikke-romaer samt

²² Den Europæiske Socialfond (ESF), Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

²³ EFRU kan støtte infrastrukturer inden for sundheds-, uddannelses- og boligsektoren.

de udfordringer, det europæiske semester har indkredset for de mest berørte medlemsstater.

- 2.11. Medlemsstaterne bør forbedre deres styrings-, overvågnings- og evalueringskapacitet med teknisk bistand fra de europæiske struktur- og investeringsfonde.
- 2.12. Medlemsstaterne bør ligeledes støtte lokale myndigheders og civilsamfundsorganisationers kapacitet ved at anvende national finansiering og EU-finansiering, så de kan gennemføre projekter effektivt.
- 2.13. Tildeling af offentlige midler til gennemførelse af nationale strategier for romaernes integration eller integrerede sæt af politiske foranstaltninger bør følge en strategi, der er målrettet de specifikke behov i de geografiske områder eller hos de målgrupper, som er mest berørt af fattigdom eller social udstødelse, såsom romaer.

3. HORIZONTAL POLITISKE FORANSTALTNINGER

Bekæmpelse af forskelsbehandling

- 3.1. Medlemsstaterne bør sikre, at direktiv 2000/43/EF håndhæves effektivt og praktisk, navnlig ved at undersøge deres nationale, regionale og lokale forvaltningsregler og -praksisser for at indkredse og ophæve alle diskriminerende eller segregerende foranstaltninger. EU-Domstolens relevante retspraksis bør tjene som en yderligere reference for indkredsning af ulovlige bestemmelser eller praksisser.
- 3.2. Medlemsstaterne bør gennemføre indslusningsforanstaltninger for romaer regionalt og lokalt. Politikker og foranstaltninger til bekæmpelse af segregering bør følges op af passende trænings- og informationsprogrammer, der henvender sig til lokale embedsmænd og repræsentanter for civilsamfundet og romaerne selv.
- 3.3. På samme måde bør medlemsstaterne, ud over gældende EU-ret, især påse, at forpligtelserne i henhold til de internationale menneskerettigheder, navnlig den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder, overholdes fuldt ud i sager om tvangsudsættelser.
- 3.4. Medlemsstaterne bør gennemføre foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling af romaer i samfundet, navnlig ved at:
 - a) gøre romasamfundene og offentligheden opmærksom på fordelene ved romaernes integration
 - b) skabe øget opmærksomhed i offentligheden om samfundenes flerkulturelle karakter og sætte disse aspekter på skolernes læseplaner og materiale, hvor det er relevant.

Beskyttelse af romabørn og -kvinder

- 3.5. Medlemsstaterne bør bekæmpe forskelsbehandling, som romabørn og -kvinder udsættes for, herunder flere former for forskelsbehandling, ved at håndhæve lovgivning om ægteskab med mindreårige, bekæmpelse af tvangsægteskaber og

forbud mod tiggeri, der involverer børn. På samme måde bør medlemsstaterne i denne øvelse involvere alle relevante aktører, såsom sundheds- og arbejdsinspektører, politi, uddannelseseksperter og dommere, samt repræsentanter for civilsamfundet.

Reduktion af fattigdom og social inklusion

- 3.6. Medlemsstaterne bør bekæmpe fattigdom og social udstødelse, der påvirker romaer gennem investeringer i menneskelig kapital og sociale samhørighedspolitikker, navnlig ved:
- a) at gøre det muligt at gennemføre politikker for romaernes inklusion gennem målrettede og betingede støtteordninger, bl.a. goder og tjenester, der understøtter en (gen)indtræden på arbejdsmarkedet, fremmer inklusive arbejdsmarkeder og yder passende indkomststøtte
 - b) at gøre sociale ydelser og tjenester til romaer mere bæredygtige og tilstrækkelige gennem en bedre målretning og forenkling af procedurer, bekæmpelse af svig og fejl, større involvering fra sociale støtteordninger og ved at skabe incitament for at omdanne sort arbejde til formel beskæftigelse.
- 3.7. Medlemsstaterne bør under hensyntagen til størrelsen af deres romabefolkninger gøre integration af romaer til et af de centrale aspekter af deres nationale reformprogrammer inden for rammerne af Europa 2020-strategien.

Øget indflydelse

- 3.8. Medlemsstaterne bør øge romaernes indflydelse og støtte dem i alle faser af deres liv samt investere i målrettede ungdomsgarantiordninger, livslang læring og programmer for aktiv aldring.
- 3.9. Medlemsstaterne bør gennemføre informationsaktiviteter, der kan øge romaernes bevidsthed om deres rettigheder (især i relation til forskelsbehandling og mulighederne for at få prøvet deres rettigheder) og pligter.
4. STRUKTURELLE FORANSTALTNINGER

Lokal indsats

- 4.1. Medlemsstaterne bør, med respekt for lokale og regionale myndigheders selvbestemmelse, fremme lokale handlingsplaner og strategier, herunder referencerammer, benchmarks og målbare mål for romaers inklusion samt passende finansiering.
- 4.2. De bør inddrage regioner, lokale myndigheder og det lokale civilsamfund i revisionen, styringen, gennemførelsen og overvågningen af deres nationale strategier. Relevante interessenter bør involveres med hensyn til partnerskabsaftaler og operationelle programmer, der medfinansieres af de europæiske struktur- og investeringsfonde. Central- og lokalmyndighederne bør arbejde permanent sammen

om gennemførelsen af strategierne. Med henblik herpå bør medlemsstaterne tildele de lokale offentlige myndigheder passende finansielle midler med henblik på at lette gennemførelsen af målrettede sæt af politikker på lokalt plan.

Overvågning og evaluering af politikker

- 4.3. Medlemsstaterne bør overvåge effektiviteten af deres nationale strategier eller integrerede sæt af politiske foranstaltninger samt resultaterne af lokale handlingsplaner, programmer eller strategier. De bør i den forbindelse styrke indsamlingen af kvalitative og kvantitative data om romaernes integration og om de fremskridt, der gøres gennem ovennævnte strategier eller foranstaltninger. Gennemførelsen af strategierne bør evalueres og sammenlignes med referencerammen med det formål at vurdere deres relevans, effektivitet, bæredygtighed og koordinering.
- 4.4. Medlemsstaterne bør, med støtte fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og i overensstemmelse med gældende nationalret og EU-ret, definere centrale indikatorer og dataindsamlingsmetoder til løbende resultatmåling, navnlig på lokalt plan, således at der kan foretages en effektiv indberetning og sammenligning mellem romaers og ikke-romaers situation i og mellem medlemsstaterne. De bør ligeledes fastlægge referencerammer og målbare mål for deres strategier og handlingsplaner.

Organer til fremme af ligebehandling

- 4.5. Medlemsstaterne bør støtte arbejdet og den institutionelle kapacitet i organer for fremme af ligebehandling ved at stille passende ressourcer til deres rådighed, således at de reelt kan yde retshjælp og støtte til romaofre for forskelsbehandling.
- 4.6. De bør sikre regelmæssig dialog mellem deres nationale kontaktpunkter for romaer og deres nationale organer for fremme af ligebehandling.

Nationale kontaktpunkter for romaers integration

- 4.7. Medlemsstaterne bør give de nationale kontaktpunkter for romaernes integration passende mandat, økonomiske og menneskelige ressourcer, så de bliver i stand til effektivt at koordinere den tværsektorielle gennemførelse og overvågning af politikker for romaernes integration på nationalt og lokalt plan. De bør sikre, at de nationale kontaktpunkter for romaers integration høres under beslutningsprocesserne om fastlæggelsen, finansieringen og gennemførelsen af de relevante politikker. De nationale kontaktpunkter for romaernes integration bør fremme romacivilsamfundets deltagelse og involvering i gennemførelsen af strategier og lokale handlingsplaner for romaernes integration.

Transnationalt samarbejde

- 4.8. Ud over de foranstaltninger, der træffes, bør medlemsstaterne udvikles inden for EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration, deltage i transnationale

samarbejdsformer på regionalt eller lokalt plan gennem politiske initiativer, navnlig projekter og bilaterale og multilaterale aftaler med henblik på at:

- a) opstille løsninger på problemer i forbindelse med romaers mobilitet på tværs af grænserne inden for Den Europæiske Union
- b) støtte gensidig læring og udbredelsen af god praksis, f.eks. via samarbejde mellem forvaltningsmyndigheder for strukturfonde, med henblik på at udforme effektive tiltag til romaernes inklusion.

5. RAPPORTERING OG OPFØLGNING

- 5.1. Medlemsstaterne bør senest [TILFØJ dato 24 måneder fra offentliggørelse] træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre anvendelsen af denne henstilling og bør underrette Kommissionen om alle foranstaltninger, der er truffet i overensstemmelse med denne henstilling på denne dato.
- 5.2. Medlemsstaterne bør derefter ved udgangen af hvert år underrette Kommissionen årligt om alle nye trufne foranstaltninger.
- 5.3. De af medlemsstaterne indsendte oplysninger vil indgå i forberedelsen af Kommissionens årlige rapporter og blive fremsendt til Europa-Parlamentet og Rådet i forbindelse med gennemførelsen af nationale strategier for romaers integration, og desuden i det europæiske semester for Europa 2020-strategien, for så vidt angår formuleringen af landespecifikke henstillinger.
- 5.4. Kommissionen overvåger situationen nøje på grundlag heraf og vurderer tre år efter dens vedtagelse behovet for en revision og opdatering af denne henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*