

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

JAARVERSLAG

Samenvatting



2008

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

JAARVERSLAG

Samenvatting

2008

***Europe Direct helpt u antwoord te vinden
op uw vragen over de Europese Unie***

**Gratis nummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Als u mobiel of in een telefooncel of hotel belt, hebt u misschien geen toegang tot gratis nummers of kunnen kosten worden aangerekend.

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet
via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2009

ISBN 978-92-9192-256-7

© Europees Bureau voor de Grondrechten, 2009

Reproductie is toegestaan, behalve voor commerciële doeleinden, mits de bron wordt vermeld.

Printed in Belgium

GEDRUKT OP CHLOORVRIJ GEBLEEKT PAPIER

Voorwoord

Het jaarverslag 2008 is het eerste jaarverslag dat is samengesteld op basis van de rechtsgrondslag en het mandaat van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), en het eerste verslag dat is gepubliceerd tijdens het directeurschap van Morten Kjærum, die op 1 juni 2008 directeur van het FRA werd.

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten is gebouwd op de pijlers van het voormalig Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EUMC). Het Bureau zet de werkzaamheden van het EUMC op het gebied van racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid voort, maar in het kader van het veel bredere mandaat van het FRA. De nieuwe thematische werkkerreinen van het FRA worden vermeld in het meerjarenkader van het Bureau, dat op 28 februari 2008 door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie is goedgekeurd. Het besluit van de Raad houdt in dat het Bureau voortaan actief zal zijn op de volgende gebieden:

- a) racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid;
- b) discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid en van personen die tot minderheden behoren, en discriminatie op basis van een combinatie van deze gronden (meervoudige discriminatie);
- c) compensatie van slachtoffers;
- d) de rechten van het kind, inclusief de bescherming van kinderen;
- e) asiel, immigratie en integratie van migranten;
- f) visum- en grenscontrole;
- g) participatie van de Europese burgers in het democratisch functioneren van de Unie;
- h) de informatiemaatschappij en in het bijzonder eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens; en
- i) toegang tot doeltreffende en onafhankelijke rechtspraak.

Daarom is het verslag van dit jaar het laatste waarin uitsluitend aandacht wordt besteed aan het thematische gebied racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid, waarbij wordt geput uit informatie die wordt verstrekt met behulp van de verslagleggingsstructuren die door het EUMC zijn opgezet. Volgend jaar gaat het jaarverslag een veel breder terrein bestrijken. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van nieuwe verslagleggingsstructuren en alle

grondrechten die onder de diverse werkgebieden van het FRA vallen, zullen aan de orde komen.

Tegelijk zal het FRA de werkzaamheden van het EUMC voortzetten en de Europese Unie en haar lidstaten bijstaan in hun strijd tegen racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie.

Allereerst worden in het jaarverslag 2008 de ontwikkelingen in de wetgeving en de institutionele initiatieven tegen racisme en discriminatie in Europa onderzocht, waarbij wordt gekeken naar de praktische toepassing van de richtlijn betreffende rassengelijkheid. Vervolgens worden ontwikkelingen beschreven in gewelddaden en misdrijven uit racistische motieven in de lidstaten van de Europese Unie, waarna racisme en discriminatie op vier terreinen van het maatschappelijke leven de revue passeren, namelijk werk, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Het laatste thematische hoofdstuk gaat over ontwikkelingen binnen de Europese Unie die van belang zijn voor de strijd tegen racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie in de lidstaten van de Europese Unie.

Wij willen de raad van bestuur van het FRA bedanken voor zijn hulp bij de opstelling van het jaarverslag en tevens het personeel van het FRA en de waarnemend directeur van het afgelopen jaar, Constantinos Manolopoulos, voor hun inzet en hun vele werk in een moeilijk overgangsjaar.

Anastasia Crickley,
voorzitter van de raad van bestuur

Morten Kjærum,
directeur van het FRA

Inhoud

Voorwoord	3
1. Inleiding	6
1.1. Gezondheidszorg als nieuw thematisch gebied	7
1.2. Verduidelijking van termen	8
2. Wetgevende en institutionele initiatieven tegen racisme en discriminatie	9
3. Geweld en misdrijven met een racistisch motief	11
4. Racisme en discriminatie in het maatschappelijk leven en initiatieven om deze te voorkomen	13
4.1. Werk	13
4.2. Huisvesting	14
4.3. Onderwijs	14
4.4. Gezondheid	15
5. Conclusies	17
5.1. De richtlijn betreffende rassengelijkheid	17
5.2. Bewijzen van discriminatie	19
5.3. Verschillen tussen de lidstaten	22
5.4. Gezondheid en discriminatie	23
5.5. Voorbeelden van trends en ontwikkelingen	24
5.6. Gegevensverzameling en onderzoek door het FRA	25
6. Adviezen	27
6.1. De richtlijn betreffende rassengelijkheid	27
6.2. Geweld en misdrijven met een racistisch motief	28
6.3. Onderzoek en bewustmaking	28
6.4. Sancties en klachten	28
6.5. Antidiscriminatie training	29
6.6. Huisvesting	29
6.7. Onderwijs	29
6.8. Gegevensverzameling in het onderwijs	30
6.9. Gegevensverzameling in de gezondheidszorg	30
6.10. Gezondheidszorg afgestemd op migranten en minderheden	31

1. Inleiding

In het jaarverslag 2008 van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) wordt ingegaan op informatie, gebeurtenissen en ontwikkelingen met betrekking tot racisme en vreemdelingenhaat in de Europese Unie voor het jaar 2007. De verordening van de Raad tot oprichting van het Bureau voor de grondrechten als opvolger van het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EUMC) trad op 1 maart 2007 in werking. Daarom is dit het eerste jaarverslag dat is samengesteld op basis van de rechtsgrondslag en het mandaat van het FRA¹. Het verslag bestrijkt soortgelijke gebieden als vroegere jaarverslagen van het EUMC, maar heeft een enigszins andere structuur en beschrijft een nieuw thematisch gebied, gezondheidszorg.

Het verslag begint met een overzicht van wetgevende en institutionele initiatieven tegen racisme en discriminatie. Het hoofdstuk daarop gaat over geweld daden en misdrijven uit racistische motieven, waarna een deel volgt met vier hoofdstukken die verschillende terreinen van het maatschappelijk leven beslaan — werk, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. In het laatste thematische hoofdstuk wordt gekeken naar ontwikkelingen in beleid en wetgeving die van belang zijn voor de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat binnen de Europese Unie als geheel en niet zozeer in de lidstaten afzonderlijk.

Tijdens de verslagperiode heeft de Raad van de Europese Unie geen meerjarenkader² voor het Bureau goedgekeurd. Daarom voerde het Bureau volgens artikel 29, lid 5, van Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 zijn taken uit binnen de thematische werkterreinen racismebestrijding, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid, totdat het eerste meerjarenkader van het FRA in februari 2008 is vastgesteld.

De belangrijkste wetgeving in de Europese Unie die discriminatie op grond van racisme en vreemdelingenhaat aanpakt, is de richtlijn betreffende rassengelijkheid. De praktische toepassing van deze richtlijn vormt een van de hoofdthema's in het hele jaarverslag. In diverse hoofdstukken wordt uitvoerig gekeken naar het effect van deze richtlijn en uiteengezet hoe en waarom de richtlijn al dan niet is gebruikt. Verder worden nieuwe voorbeelden en gevallen beschreven van discriminatie op verschillende gebieden van het maatschappelijk leven, waaruit blijkt dat de richtlijn nog steeds nodig is.

Behalve de gebieden die in het meerjarenkader worden genoemd, moet het Bureau volgens artikel 5, lid 3, van de verordening ook verzoeken behandelen „van het Europees Parlement, de Raad of de Commissie overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder c en d, die geen betrekking hebben op deze thematische gebieden, mits er daarvoor voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn”. Onder

1 Het verslag van het FRA over 2007 werd weliswaar tegen het eind van 2007 met het logo van het FRA gepubliceerd, maar was in feite geen jaarverslag van het FRA; het was samengesteld op basis van de rechtsgrondslag en het mandaat van het EUMC.

2 In het meerjarenkader worden de werkgebieden van het FRA voor de komende vijf jaar beschreven.

verwijzing naar dit artikel heeft het Europees Parlement het Bureau in juni 2007 verzocht een uitgebreid verslag over homofobie en discriminatie op grond van seksuele geaardheid in de lidstaten van de Europese Unie op te stellen. Verder heeft de Europese Commissie het Bureau in juli 2007 gevraagd om indicatoren te ontwikkelen waarmee kan worden gemeten hoe de rechten van het kind in de EU-lidstaten worden toegepast, beschermd, geëerbiedigd en bevorderd, en om de beschikbare gegevensbronnen op nationaal en EU-niveau in kaart te brengen. Beide projecten zijn eind 2007 gestart en zullen in de toekomstige verslagen van het FRA aan de orde komen.

1.1. Gezondheidszorg als nieuw thematisch gebied

Dit is de eerste maal dat in een jaarverslag aandacht wordt besteed aan de gezondheidszorg. Op basis van informatie van de nationale knooppunten van het Raxen-netwerk, rapporten van internationale organisaties en wetenschappelijk onderzoek naar discriminatie op grond van ras, etnische afkomst en godsdienst bij de toegang tot en het gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen in de lidstaten heeft het Bureau in 2007 besloten dit belangrijke terrein van het maatschappelijk leven in zijn gegevensverzameling en verslaglegging op te nemen. Aangezien dit werkgebied nu voor het eerst is onderzocht, zijn er gegevens en informatie uit voorgaande jaren opgenomen om de verstrekte informatie begrijpelijker te maken.

In artikel 152, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap staat dat bij de vaststelling en uitvoering van al het beleid en alle werkzaamheden van de Gemeenschap de volksgezondheid in hoge mate dient te worden beschermd. De Europese Unie kent een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de gezondheidszorg. Dit houdt in dat de Europese Unie gemeenschappelijke doelstellingen kan formuleren, waarbij de lidstaten echter zelf kunnen bepalen wat voor beleid zij gaan voeren om die doelen te halen. Een belangrijke waarde en een fundamenteel streven van de Europese Unie is daarbij het verminderen van ongelijkheid op het vlak van de gezondheidszorg en daarom wordt van de lidstaten verwacht dat zij de noodzakelijke beleidsvormen en maatregelen invoeren om dit te bereiken, op basis van het subsidiariteitsbeginsel. In juni 2006 hebben de ministers van Volksgezondheid van de EU-lidstaten gemeenschappelijke waarden en beginselen voor de gezondheidsstelsels van de Europese Unie geformuleerd, waarbij werd benadrukt dat het verminderen van de ongelijkheid op gezondheidsgebied een van de doelen van de gezondheidsstelsels vormt³.

In overeenstemming met het bovenstaande kijkt het FRA niet naar alle vraagstukken die verband houden met gezondheid, etniciteit en migratie, maar beperkt het zich primair tot het probleem van discriminatie en uitsluiting, als onderdeel van zijn algemene mandaat om zich te richten op etnische en rassendiscriminatie in de EU-lidstaten. In lijn hiermee gaat de nieuwe gezondheidszorgparagraaf in het jaarverslag 2008 voornamelijk over kwesties als obstakels in de toegang

³ Raad van de Europese Unie (2006) „Conclusies betreffende de gemeenschappelijke waarden en beginselen van de gezondheidsstelsels van de Europese Unie” (PB C 146 van 22.6.2006), beschikbaar op http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2006/c_146/c_14620060622nl00010003.pdf (6.1.2008).

tot gezondheidszorg voor migranten en minderheden of discriminatie bij medische behandeling. Daarbij worden tevens voorbeelden gegeven van positieve initiatieven tegen discriminatie bij de toegang tot en de verlening van gezondheidszorg, inclusief beleid dat gericht is op zorgverleners en tot doel heeft culturele fijngevoeligheid in de gezondheidszorg actief te bevorderen.

1.2. Verduidelijking van termen

Er bestaat geen officiële gemeenschappelijke definitie van migranten of etnische/nationale minderheden in de Europese Unie. Daarom wordt in het hele jaarverslag „migranten en minderheden” als verkorte term gebruikt om te verwijzen naar sociale groepen in de Europese Unie die te maken kunnen krijgen met uitingen van racisme, vreemdelingenhaat en etnische of rassendiscriminatie. In deze context heeft de bedoelde term meestal betrekking op immigranten van de eerste generatie en op vluchtelingen, op personen uit latere generaties die uit immigranten zijn geboren, zelfs als zij het burgerschap van hun land van verblijf hebben verkregen (in sommige landen worden zij ook wel „etnische minderheden” genoemd), en op groepen als Roma, Sinti en Travellers.

2. Wetgevende en institutionele initiatieven tegen racisme en discriminatie

De richtlijn betreffende rassengelijkheid is in de lidstaten nog steeds niet volledig in nationaal recht omgezet. In juni 2007 kondigde de Europese Commissie aan dat zij veertien lidstaten formeel had verzocht de richtlijn volledig om te zetten⁴. De betrokken landen kregen twee maanden de tijd om te reageren en als zij niets van zich zouden laten horen, kon de Commissie hen aanklagen bij het Europees Hof van Justitie.

Op basis van de richtlijn betreffende rassengelijkheid moeten er verplicht doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties worden ingesteld in geval van etnische of rassendiscriminatie. In 2006 en 2007 konden vijftien lidstaten worden aangewezen waar sancties en/of schadevergoedingen werden toegepast in verband met etnische of rassendiscriminatie. In de hele Europese Unie kent het Verenigd Koninkrijk de meest doelmatige wetgeving tegen etnische discriminatie. Uit de beschikbare statistieken blijkt dat het Verenigd Koninkrijk op de eerste plaats staat, zowel wat betreft het jaarlijkse aantal sancties als de diversiteit van de sancties tegen etnische of rassendiscriminatie. Het Verenigd Koninkrijk heeft in de bedoelde periode meer sancties opgelegd dan alle andere lidstaten samen. Andere EU-lidstaten die hun wetgeving ter bestrijding van etnische discriminatie in de Europese Unie betrekkelijk effectief hebben uitgevoerd, zijn Bulgarije, Frankrijk, Ierland, Italië, Hongarije, Roemenië, Finland en Zweden. In deze landen zijn de sancties frequenter en/of hebben een meer afschrikkende werking dan in de rest van de Europese Unie, ook al blijven zij relatief schaars vergeleken met het Verenigd Koninkrijk.

In 2006 en 2007 konden in twaalf lidstaten geen sancties en/of schadevergoedingen in verband met etnische of rassendiscriminatie worden getraceerd (Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Polen, Portugal en Slovenië). De afwezigheid van sancties valt meestal samen met de afwezigheid van een instantie die zich daadwerkelijk sterk maakt voor gelijke behandeling. Een andere reden voor de afwezigheid van sancties heeft te maken met de specifieke rol die de instanties voor gelijke behandeling spelen. Sancties worden zelden of nooit toegepast in landen waar de instanties voor gelijke behandeling slachtoffers van discriminatie niet steunen in rechtszaken die tot sancties leiden, of de bevoegdheid ontberen om zelf sancties op te leggen of om de een of andere reden van deze bevoegdheid geen gebruik maken.

Dat een land weinig sancties oplegt, hoeft overigens nog niet te betekenen dat problemen niet worden aangepakt. Wanneer er bijvoorbeeld in arbeidsverhoudingen een traditie van consensus bestaat, is de kans wellicht groter dat een zaak wordt opgelost voordat deze voor de rechter wordt gebracht. Een nadeel

⁴ Persbericht IP/07/928 van 27 juni 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

van deze benadering is evenwel dat de dreiging van sancties kleiner wordt, terwijl deze gewoonlijk worden beschouwd als een essentieel instrument om de onderhandelingspositie van slachtoffers van discriminatie te verbeteren. Ook gaat dan de educatieve functie van bewustmaking bij het grote publiek en onder werkgevers verloren, die het gevolg is van de dreiging met en toepassing van geloofwaardige en afschrikkende sancties.

In sommige landen zijn sancties relatief schaars vanwege de geldende structuren. Dit heeft vaak te maken met de beperkte rol die de instantie voor gelijke behandeling speelt in de ondersteuning van slachtoffers in rechtszaken die tot sancties leiden. Een andere structurele reden voor de relatieve schaarste van sancties is de rol van het strafrecht in de strijd tegen etnische discriminatie. Symbolisch gezien is het strafrecht het belangrijkste instrument dat een staat kan toepassen om etnische discriminatie te bestrijden. In de praktijk worden er echter juist minder sancties opgelegd als er een beroep op het strafrecht wordt gedaan: de verschuiving van de bewijslast als voorzien in de richtlijn betreffende rassengelijkheid geldt in dit geval niet, de strafrechtelijke aansprakelijkheid is grotendeels afhankelijk van de intentie tot discrimineren en het slachtoffer van discriminatie heeft weinig controle op de strafrechtelijke procedure, die gewoonlijk door de vervolgingsautoriteiten wordt geleid. Zo komt het dat staten die hoofdzakelijk of uitsluitend op het strafrecht vertrouwen, doorgaans weinig of geen sancties opleggen, al kunnen deze sancties een afschrikkende werking hebben.

In de volgende landen kan uit de beschikbare gegevens worden afgeleid dat sommige instanties voor gelijke behandeling op het gebied van etnische of rasdiscriminatie niet de gewenste effectiviteit bereiken: Estland, Polen, Portugal en Slovenië. In Tsjechië, Spanje en Luxemburg was geen functionerende instantie op dit gebied te vinden.

3. Geweld en misdrijven met een racistisch motief

In het jaarverslag 2008 wordt een soortgelijk beeld als in voorgaande jaren geschetst van een algemene toename van het aantal strafrechtelijk geregistreerde misdrijven met een racistisch motief.

- Elf lidstaten verzamelen voldoende gegevens over misdrijven met een racistisch motief om een trendanalyse te kunnen verrichten⁵. In de meeste van die landen was in de periode 2000-2006 een algemene opwaartse trend merkbaar in geregistreerde racistische misdrijven (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk — heel licht — Slowakije, Finland, Verenigd Koninkrijk) en eveneens tussen 2005 en 2006 (Duitsland, Ierland, Oostenrijk, Slowakije, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk).
- Vier lidstaten verzamelen voldoende gegevens over misdrijven met een antisemitisch motief om een trendanalyse te kunnen verrichten (Frankrijk, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk). In drie van deze landen was tussen 2001 en 2006 een algemene opwaartse trend merkbaar (Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk).
- Vier lidstaten (Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Zweden) verzamelen voldoende gegevens over misdaden met een rechts-extremistisch motief om een trendanalyse te kunnen verrichten. In twee van deze landen was tussen 2000 en 2006 een algemene opwaartse tendens merkbaar (Frankrijk en Duitsland).

Door het probleem van misdrijven met een racistisch motief te onderkennen en doeltreffend aan te pakken, kunnen de lidstaten van de Europese Unie laten zien dat zij zulke daden veroordelen en hun solidariteit met de slachtoffers betuigen. Feit blijft echter dat er maar zeer weinig verbeteringen zijn aangebracht in de nationale systemen voor de registratie van misdrijven uit racistische motieven.

- In 16 van de 27 lidstaten van de Europese Unie is sprake van een tamelijk beperkte verslaglegging over een paar rechtszaken, of er bestaan algemene cijfers over discriminatie die onder meer betrekking kunnen hebben op gevallen van racistische misdrijven, of openbaar toegankelijke officiële strafrechtelijke gegevens over misdrijven met een racistisch motief ontbreken totaal. Deze lidstaten zijn: België, Bulgarije, Estland, Griekenland, Spanje, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië en Slovenië.
- Het Verenigd Koninkrijk heeft het meest complete systeem voor de registratie van misdrijven met een racistisch motief in de Europese Unie. Het land registreert meer officieel aangegeven incidenten en strafbare feiten dan de andere 26 lidstaten samen in elke willekeurige periode van twaalf maanden.

⁵ Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Polen, Slowakije, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

Omdat in de meeste lidstaten gegevens over misdrijven met een racistisch motief nog steeds niet naar behoren worden verzameld, wordt in het verslag van dit jaar de volgende conclusie getrokken.

- Lidstaten met weinig of geen officiële rapportage over misdrijven met een racistisch motief hebben niet de beste uitgangspositie om als antwoord op dit probleem een goed onderbouwd beleid te ontwikkelen.

Tegen deze achtergrond zijn er enkele bemoedigende ontwikkelingen gaande: de lidstaten beginnen te onderkennen welke betekenis racistische misdrijven als sociaal euvel hebben. Wat dit betreft is de politieke overeenstemming die onder het Duitse voorzitterschap van de Europese Unie werd bereikt over het kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, een positieve ontwikkeling. Als aanvulling hierop moeten dan weer verbeteringen worden aangebracht in de verzameling van gegevens voor een goed onderbouwd beleid.

Net als in voorgaande jaren bleven er meldingen binnenkomen van agressie en geweld van rechtshandhavingsfunctionarissen jegens kwetsbare minderheden. In het verslag wordt erop gewezen dat de meeste lidstaten geen specifieke onafhankelijke instantie voor klachten over de politie hebben die deze agressie registreert en daarop reageert, behalve bureaus die rechtstreeks aan ministeries verbonden zijn, of de gewone kanalen voor de registratie van klachten bij de politie of de Ombudsman. Er zijn dus aanzienlijke mogelijkheden om mechanismen voor een dergelijke klachteninstantie te ontwikkelen.

Gezien de stijgende lijn in het aantal geregistreerde misdrijven kan in het verslag aandacht worden geschonken aan enkele nieuwe initiatieven om het probleem aan te pakken; deze initiatieven hebben betrekking op brede partnerschappen van organisaties in verscheidene lidstaten, waarvan de politie en gemeenschappen deel uitmaken. Bijzonder zijn de initiatieven die zich richten op racistische misdrijven in de bredere context van haatmisdrijven.

4. Racisme en discriminatie in het maatschappelijk leven en initiatieven om deze te voorkomen

4.1. Werk

Net als in voorgaande jaren blijkt uit de gegevens en informatie die in 2007 is verstrekt, dat directe en indirecte etnische en rassendiscriminatie in diverse arbeidssectoren een feit is. Zij kan verschillende vormen aannemen, zoals discriminatie bij werving en ontslag, beledigingen en fysieke intimidatie op de werkplek of het aanzetten tot discriminatie door derden. Hoewel discriminatie in de meeste gevallen onzichtbaar is en alleen door spoorwerk of onderzoek aan het licht kan worden gebracht, wordt in enkele lidstaten nog steeds verbazingwekkend openlijk gediscrimineerd, zoals in personeelsadvertenties waarin staat dat buitenlanders niet hoeven te solliciteren.

Meer ontwikkelingen konden worden waargenomen met betrekking tot religieuze kleding of symbolen op het werk. Doorgaans werden op dit punt beperkende maatregelen getroffen. Zo werd het ambtenaren in verscheidene steden in België verboden om dergelijke kleding en symbolen te dragen, en stond de nationale politie in Ierland niet toe dat sikhs een tulband dragen als onderdeel van het politie-uniform. Wat dit betreft blijven er echter grote verschillen tussen de lidstaten bestaan.

In eerdere verslagen van het FRA/EUMC werd vastgesteld dat er een groeiend aantal onderzoeken werd gepubliceerd over de persoonlijke ervaringen van leden van minderheidsgroepen met discriminatie. Dit jaar zijn er daarnaast meerdere onderzoeken verricht naar groepen binnen de *meerderheid* van de bevolking — zoals werkgevers — die gericht waren op hun houding en op mogelijke discriminerende praktijken jegens minderheden.

Er werd gerapporteerd over allerlei soorten initiatieven ter preventie van discriminatie. Er waren programma's voor de scholing en advisering van uitgesloten minderheden met als doel hen te helpen een plek op de arbeidsmarkt te vinden, programma's voor meerderheidsgroepen onder de bevolking met als doel discriminatie te bestrijden of het cultureel bewustzijn te vergroten, enkele voorbeelden van begeleiding en positieve actie bij de werving van personeel en enkele verdere proeven met „contract compliance” en anoniem solliciteren. Tot slot waren er opnieuw aanwijzingen dat in steeds meer lidstaten betrekkelijk ambitieuze beleidsmaatregelen op het gebied van diversiteitsmanagement vorm kregen of werden aangemoedigd.

4.2. Huisvesting

De meeste lidstaten verzamelen op het gebied van huisvesting nog steeds geen gegevens die zijn uitgesplitst naar etniciteit. Met discriminatietoetsing, een methode die in diverse EU-landen is toegepast, kunnen echter wel gegevens over discriminatie op het gebied van huisvesting worden verkregen.

De nadelige positie waarin immigranten en etnische minderheden zich bevinden als het gaat om toegang tot kwalitatief goede en betaalbare huisvesting, onderstreept hun sociale uitsluiting. Verhuur van goedkope woningen door de overheid is een manier om daarin verandering te brengen. De criteria die op nationaal, regionaal en lokaal niveau voor de toewijzing van openbare woningen worden gehanteerd, kunnen echter nog steeds discriminerende bepalingen jegens immigranten en etnische minderheden bevatten.

Roma, Sinti en Travellers behoren tot de meest kwetsbare groepen wat betreft huisvesting. Ondanks de maatregelen die zijn genomen om hun situatie te verbeteren, springen openlijke discriminatie, ondermaatse huisvesting en gedwongen uitzettingen in de hele Europese Unie in het oog. Verder komt het in verscheidene staten voor dat de overheid en andere instanties weigeren voorzieningen beschikbaar te stellen aan Romanederzettingen of een stokje steken voor de verstrekking van zulke voorzieningen, wat een minder directe vorm van discriminatie betekent.

Tot slot worden enkele goede praktijken voor het voetlicht gebracht. Bijzonder positieve initiatieven zijn vooral beleidsmaatregelen om het aantal betaalbare woningen voor immigranten, Roma en andere kwetsbare groepen met behulp van overheidsfinanciering te vergroten. Hoewel in de hele Europese Unie antidiscriminatie wetgeving geldt, is er consistente actie nodig om deze wetgeving onder de aandacht te brengen van bewoners en marktdeelnemers. Dergelijke bewustmakingsacties worden zichtbaar in de voorbeelden van gedragscodes en voorlichtingscampagnes die aan het eind van de huisvestingsparagraaf van het jaarverslag worden vermeld.

4.3. Onderwijs

In eerdere verslagen van het FRA/EUMC is erop gewezen dat de situatie van kwetsbare en achtergestelde groepen in het onderwijs alleen dan kan worden verbeterd wanneer er betrouwbare informatie beschikbaar is. Dit is onlangs opnieuw bevestigd in het PISA-onderzoek van 2006 naar de onderwijsprestaties. Volgens PISA 2006 bestaat er een sterk positief verband tussen scholen die de prestaties van hun leerlingen volgen, evalueren en openbaar maken, en betere testresultaten van de leerlingen. In de meeste lidstaten zijn echter geen of ontoereikende volg- en evaluatiesystemen aanwezig. Voor de toekomst is het een grote uitdaging om dit obstakel voor een doeltreffende bestrijding van ongelijkheid en discriminatie uit de weg te ruimen.

Kwetsbare groepen stuiten op talrijke moeilijkheden als zij toegang tot kwaliteitsonderwijs willen krijgen. De voornaamste redenen hiervoor zijn discriminerende inschrijvingsprocedures en toelatingstests, ontbrekende of ontoegankelijke voorschoolse voorzieningen, lange afstanden tot de school en de angst om de niet-legale verblijfsstatus te onthullen. Vooral kinderen van Roma, Sinti en Travellers en van asielzoekers en illegale migranten krijgen te maken met praktische belemmeringen voor onderwijs.

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat in de hele Europese Unie minderheidsgroepen en onderdanen van derde landen in het speciaal basis- en middelbaar onderwijs zijn oververtegenwoordigd, terwijl zij in het hoger onderwijs juist ondervertegenwoordigd zijn. Verder doubleren leden van minderheidsgroepen en buitenlandse onderdanen doorgaans vaker en gaan zij vaker vroegtijdig van school. De verschillen tussen migranten en minderheden enerzijds en de meerderheid van de bevolking anderzijds zijn vooral opvallend in landen waar een schoolstelsel bestaat met vroege scheiding op basis van leerprestaties. Dit wordt toegelicht in het PISA-prestatieonderzoek van 2006. Volgens PISA 2006 heeft een vroege plaatsing van leerlingen in afzonderlijke instellingen of programma's een bijzonder negatieve uitwerking op de prestaties van leerlingen met een sociaaleconomische of taalkundige achterstand. Door zulke onderwijsstelsels wordt de onderwijskloof tussen de meer en minder bevoorrechte groepen in de samenleving alleen maar groter.

In 2007 werd een aantal programma's ter verbetering van het onderwijs aan Romakinderen voortgezet. Tegelijk kwamen discriminerende beleidsmaatregelen en praktijken tegen Roma in de Europese Unie nog steeds veelvuldig voor. Roma, Sinti en Travellers krijgen nog altijd te maken met ongeschikte onderwijsstelsels die leiden tot segregatie en ongelijke kansen. In 2007 deed het Europees Hof voor de rechten van de mens echter een belangrijke uitspraak waarin het Tsjechië veroordeelde wegens discriminatie bij de segregatie van Romakinderen in het onderwijs.

Ondanks wetgeving die het recht op onderwijs waarborgt, lopen asielzoekers en illegale migranten in de praktijk in veel lidstaten het risico van onderwijs te worden uitgesloten. Toch doen de meeste lidstaten weinig om te controleren en te beoordelen in welke mate kinderen van asielzoekers toegang tot passend onderwijs krijgen.

4.4. Gezondheid

Slechts enkele lidstaten beschikken over relevante officiële of niet-officiële gegevens over klachten in verband met etnische of rassendiscriminatie op het gebied van gezondheid. Zelfs in die landen zijn maar heel weinig klachten geregistreerd. Doorgaans gaat het hierbij eerder om indirecte dan om directe discriminatie, omdat medisch personeel dat beroepscode en -verplichtingen in acht neemt, minder snel discrimineert en minder geneigd is iemand openlijk het recht op gezondheidszorg te ontzeggen. Overheidsdiensten daarentegen houden zich vaker strikt aan complexe formele procedures die de toegang tot gezondheidszorg kunnen belemmeren.

Vooraf illegale onderdanen van derde landen, afgewezen asielzoekers en leden van Romagemeenschappen kunnen moeilijk toegang krijgen tot gezondheidsdiensten. Roma lopen het gevaar van de openbare ziektekostenverzekering te worden uitgesloten als zij langdurig werkloos zijn, zoals in Bulgarije en Roemenië, of als zij niet over de juiste identiteitspapieren beschikken, zoals in Roemenië en Slovenië. In veel gevallen is de gezondheidszorg voor Roma eveneens slecht toegankelijk wanneer zij in afgelegen plattelandsgebieden wonen, zoals in Griekenland, Spanje en Hongarije, of in kampen aan de rand van steden met beperkte of ontbrekende voorzieningen van openbaar vervoer, zoals in Griekenland, Spanje, Italië en Hongarije.

Illegale immigranten en afgewezen asielzoekers kunnen vaak uitsluitend spoedeisende hulp krijgen, die overal in de Europese Unie weer anders wordt gedefinieerd. Vaak willen ze ook geen medische zorg omdat ze bang zijn dat ze bij de politie worden aangegeven en vervolgens worden uitgezet.

Legale migranten kunnen er echter eveneens door culturele barrières als taal of religie van worden weerhouden gebruik te maken van gezondheidsdiensten. Zo willen sommige moslimvrouwen niet lichamelijk door een mannelijke arts worden onderzocht en is er in het ziekenhuis niet altijd eten te krijgen dat voldoet aan de religieuze voorschriften van moslims.

In enkele belangrijke transnationale verslagen wordt aanvullende informatie verschaft over de positie van immigranten, asielzoekers en minderheden binnen de zorgstelsels in de Europese Unie. Deze informatie omvat onder meer de vermelding van de juridische en praktische belemmeringen die illegale immigranten ervaren wanneer zij toegang tot gezondheidszorg proberen te krijgen; gegevens over hoe migratie een mens vatbaar kan maken voor lichamelijke, geestelijke en sociale gezondheidsproblemen; de beschrijving van gevallen van discriminatie jegens Roma in de gezondheidszorg en de constatering dat zij hun rechten onvoldoende kennen, of gevallen waarin illegale migranten behandeling wordt geweigerd. In andere rapporten wordt gewezen op de ontoereikende kennis van de antidiscriminatiewetgeving onder artsen/paramedici en verplegend personeel, administratief personeel en patiënten, en wordt het tekort aan systematisch verzamelde gegevens op dit gebied onder de aandacht gebracht.

Tevens wordt er melding gemaakt van positieve initiatieven van de overheid en het maatschappelijk middenveld om iets te ondernemen tegen de ongelijke behandeling waarmee migranten en minderheden te maken hebben. Daarbij worden door lidstaten in de hele Europese Unie enkele belangrijke beleidsmaatregelen getroffen.

5. Conclusies

5.1. De richtlijn betreffende rassengelijkheid

Een van de taken van het FRA is informatie te verzamelen over hoe de richtlijn betreffende rassengelijkheid in de diverse lidstaten wordt toegepast en hoe de gespecialiseerde organen in de praktijk werken. Allereerst moet worden opgemerkt dat aan het eind van de verslagperiode er in drie lidstaten nog steeds geen gespecialiseerd orgaan aanwezig was en dat bijna de helft van alle lidstaten geen sancties oplegde in gevallen van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Bij de overige lidstaten die wel sancties toepasten, was het verschil in de hoogte van de opgelegde boetes enorm groot.

Dat er in de meeste lidstaten zo weinig sancties worden opgelegd, is een probleem omdat de richtlijn betreffende rassengelijkheid doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties verplicht stelt. Doeltreffende sancties zijn belangrijk om het vertrouwen van slachtoffers te winnen en de kennis over de wetgeving en de beginselen daarvan onder de brede bevolking te vergroten. Zonder doeltreffende sancties is het onwaarschijnlijk dat grote delen van de bevolking, bedrijven en zelfs juristen de antidiscriminatiewetgeving serieus nemen en zich de moeite getroosten om zich over deze wetgeving te laten informeren.

Dat maar weinig zaken bij een rechtbank aanhangig worden gemaakt en dat nauwelijks sancties worden opgelegd, hoeft overigens nog niet te betekenen dat problemen niet worden aangepakt. Zo bestaat er in sommige lidstaten een traditie van consensus in arbeidsverhoudingen, waarbij sociale partners en andere instanties samenwerken om te proberen geschillen via bemiddeling en onderhandeling te beslechten. De kans is dan groter dat een zaak wordt opgelost voordat deze voor de rechter wordt gebracht. In Nederland bijvoorbeeld is de Wet gelijke behandeling bedoeld om een dergelijke vorm van geschillenbeslechting te stimuleren. Een nadeel van deze benadering is evenwel dat de dreiging van sancties kleiner wordt, terwijl deze gewoonlijk worden beschouwd als een essentieel instrument om de onderhandelingspositie van slachtoffers van discriminatie te verbeteren. Ook gaat dan de educatieve functie van bewustmaking bij het grote publiek en onder werkgevers verloren, die het gevolg is van de dreiging met en toepassing van geloofwaardige en afschrikkende sancties.

In sommige gevallen liggen aan de lage cijfers duidelijk wel problemen ten grondslag. In Slovenië verklaarde de *ombudsman voor de mensenrechten* dat het probleem veroorzaakt werd door de ondoorzichtige en nietszeggende formulering van de wetgeving; in Portugal was het probleem het gevolg van de trage en ingewikkelde procedure voor de klachtenbehandeling.

Een andere factor is de toepassing van het strafrecht. In sommige lidstaten lijken de strafsancities die in theorie in geval van discriminatie kunnen worden opgelegd, een sterk afschrikkende werking te hebben. Als zulke strenge sancties

echter in de sfeer van het strafrecht en niet van het burgerlijk recht liggen, is de kans groot dat zij in de praktijk nooit worden opgelegd. In lidstaten waar de strijd tegen etnische discriminatie in het kader van het burgerlijk recht wordt gevoerd, is de bewijslast veel kleiner en worden er sneller sancties toegepast.

In verscheidene lidstaten hebben de gespecialiseerde organen te weinig bevoegdheden om bij te dragen aan de daadwerkelijke toepassing van doeltreffende sancties. Sommige organen hebben zelf niet de bevoegdheid om sancties op te leggen en staan slachtoffers evenmin bij in rechtszaken die tot sancties leiden. Zelfs wanneer een gespecialiseerd orgaan sancties mag opleggen, kan het ervoor kiezen van die bevoegdheid geen gebruik te maken en zich in plaats daarvan te richten op bemiddeling, zoals in het geval van Cyprus.

Het kleine aantal klachten

In de nationale verslagen wordt gemeld dat bij gespecialiseerde organen en NGO's op het terrein van racismebestrijding slechts een klein aantal klachten binnenkomt. Uiteraard hoeft een klein aantal klachten niet te betekenen dat er iets niet in orde is — wellicht komt discriminatie inderdaad maar weinig voor. Uit de paragrafen in het jaarverslag 2008 over werk, huisvesting en gezondheid en uit soortgelijke aanwijzingen van voorgaande jaren blijkt echter duidelijk dat etnische discriminatie in al haar uitingen een realiteit is en veel gevallen zouden zonder specifiek onderzoek niet aan het licht zijn gekomen. Jarenlang is uit diverse soorten bewijs en onderzoek naar voren gekomen dat de meeste slachtoffers van discriminatie die de mogelijkheid hebben een klacht in te dienen, dat niet doen. Het jongste voorbeeld hiervan is de enquête die in de paragraaf over werk wordt vermeld; de uitkomsten van die enquête laten zien dat de meeste slachtoffers van onder meer seksuele of rassenintimidatie op het werk in Slovenië geen aangifte doen.

Diverse voorbeelden in de werk- en gezondheidsparagrafen van het jaarverslag geven een indicatie van de mogelijke redenen waarom slachtoffers van discriminatie geen formele klacht (willen) indienen. Sommige mensen hebben geen vertrouwen in een wet die zij als zwak beschouwen; sommige slachtoffers maken zich zorgen over de kosten van rechtszaken of zijn bang voor andere kosten of repercussies; werknemers met beperkte contracten en tijdelijke werkvergunningen durven soms geen klacht in te dienen omdat zij hun positie juridisch te kwetsbaar vinden. Dat er maar weinig zaken aanhangig worden gemaakt, kan echter ook iets anders betekenen. Zo is het mogelijk dat het grote publiek onvoldoende op de hoogte is van de mogelijkheden die slachtoffers van discriminatie hebben om schadeloosstelling te verkrijgen (zie het hoofdstuk over de gezondheid in het jaarverslag, waar uit vraaggesprekken met patiënten in Griekenland blijkt dat zij niet wisten hoe zij een klacht over discriminatie bij een medische behandeling moesten indienen). In sommige lidstaten is er op dit gebied slechts weinig maatschappelijke discussie geweest en zijn er geen sporen te vinden van publieke voorlichtingscampagnes over de nationale maatregelen die werden getroffen na de omzetting van de richtlijn betreffende rassengelijkheid. In de paragraaf over werk wordt vermeld dat in één lidstaat een vakbondsorganisatie voor klachtenbehandeling er bewust

voor kiest zaken niet naar de nationale instantie voor gelijke behandeling door te verwijzen. Hier is duidelijk meer gericht onderzoek nodig om licht te werpen op de diverse structurele en sociale krachten die bepalen of en hoe gevallen van etnische discriminatie in de 27 lidstaten worden aangegeven en afgehandeld.

De recente ontwikkelingen in Frankrijk vormen een uitzondering op dit algemene beeld; in dat land heeft de officiële antidiscriminatie-instantie, HALDE, sinds 2006 een aanzienlijk en groeiend aantal klachten ontvangen. De HALDE heeft zich een krachtig publiek imago verworven via voorlichtingscampagnes waarmee het publiek op het bestaan van de instantie en op het discriminatievraagstuk wordt gewezen en uit recente enquêtes is gebleken dat de Franse burger zich steeds meer bewust wordt van het probleem.

5.2. Bewijzen van discriminatie

Het hoofdstuk over juridische kwesties in het jaarverslag verschaft informatie over de werking van de richtlijn betreffende rassengelijkheid en het latere hoofdstuk over de vier terreinen van het maatschappelijk leven laten nog eens zien waar het in deze richtlijn in de eerste plaats om draait: er worden voorbeelden en gevallen genoemd van directe en indirecte discriminatie op het gebied van werk, huisvesting, onderwijs en gezondheid. Voor al deze terreinen geldt dat louter officiële statistieken en rechtszaken slechts aanleiding geven tot tamelijk onbetrouwbare conclusies over de mate en vorm van discriminatie. Deze conclusies moeten worden aangevuld met de resultaten van studies en onderzoeken. Net als in eerdere jaarverslagen van het EUMC worden de onderzoeksvoorbeelden in het hoofdstuk over werk in drie categorieën gerangschikt: discriminatietoetsing, slachtofferstudies en onderzoek onder de meerderheid van de bevolking.

Elk jaar worden weer meer voorbeelden genoemd van discriminatietoetsen, waarmee discriminatie op het gebied van huisvesting en werk wordt opgespoord. Wat betreft het werk werd deze methode in verscheidene lidstaten toegepast (in Griekenland werd in 2007 voor het eerst een groot toetsingsproject op dit gebied uitgevoerd). De methode werd in 2007 eveneens in drie lidstaten gehanteerd om de toegang tot huisvesting te testen en in Frankrijk werd de toegankelijkheid van de gezondheidszorg getoetst.

Vorige verslagen van het FRA/EUMC maken gewag van een toenemend aantal onderzoeken naar de persoonlijke ervaringen van minderheden met discriminatie, ofwel „slachtofferstudies”. In deze laatste verslagperiode waren er meer onderzoeken dan ooit tevoren, met voorbeelden van ervaringen van mensen met discriminatie op de arbeidsmarkt in elf lidstaten. In één lidstaat werd onderzocht wat er via de nationale wetgeving en instanties voor gelijke behandeling is bereikt. Ook werden op het nieuwe terrein van de gezondheidszorg voor het eerst drie enquêtes verricht naar de persoonlijke ervaringen van gezondheidswerkers met racisme en discriminatie. Vijf lidstaten werden hierbij onder de loep genomen. Dit soort onderzoek is nuttig om problemen te belichten die anders wellicht onzichtbaar zouden

blijven, aangezien slachtoffers vaak geen formele klacht willen indienen zoals we hiervoor al hebben vastgesteld.

Onderzoeken op dit gebied onder de meerderheid van de bevolking zijn doorgaans minder gangbaar. Men zou kunnen denken dat zulke onderzoeken slechts van beperkte waarde zijn voor het opsporen van problemen, omdat van werkgevers niet wordt verwacht dat zij tegenover een onderzoeker snel zullen erkennen dat zij een racistische houding tentoonspreiden of zich schuldig maken aan onwettige praktijken. Niettemin worden in het hoofdstuk over werk enquêtes onder werkgevers in drie lidstaten beschreven waarin een meerderheid van de respondenten toegeeft dat zij geen immigranten of Roma in dienst zouden nemen.

Ook dit jaar is weer gebleken dat op alle vier terreinen van het maatschappelijk leven — werk, huisvesting, onderwijs en gezondheid — Roma en asielzoekers geconfronteerd worden met de ergste uitwassen van discriminatie. Zoals in eerdere jaarverslagen al is vermeld, geldt ook dat migrerende werknemers die onder wettelijke beperkingen werken en zich daardoor in een onzekere situatie bevinden, te maken hebben met slechtere arbeidsomstandigheden dan hun collega's uit de meerderheidsgroep en minder mogelijkheden hebben om zichzelf te verdedigen of hun beklag te doen over uitbuiting op het werk. Welbeschouwd worden zulke werknemers niet van de arbeidsmarkt uitgesloten, maar zijn zij oververtegenwoordigd in banen die het minst populair zijn. Wat voor soort uitsluiting illegale migranten en asielzoekers ondervinden, wordt geïllustreerd in de paragrafen over onderwijs en gezondheidszorg. Vaak wonen asielzoekers in vluchtelingenkampen op grote afstand van onderwijsvoorzieningen en soms gaan kinderen van illegale migranten niet naar school omdat hun wettelijke status dan moet worden geregistreerd en gemeld. Om dezelfde reden mijden illegale migranten dikwijls gezondheidszorgvoorzieningen; zij zijn bang bij de politie te worden aangegeven en te worden uitgezet.

Positieve actie tegen discriminatie

In de richtlijnen betreffende gelijke behandeling wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid geboden specifieke compenserende maatregelen te treffen, bijvoorbeeld in de vorm van positieve actie. Hoewel positieve actie om de gevolgen van discriminatie tegen te gaan in de Europese Unie niet bijzonder gangbaar is, worden er gewoonlijk elk jaar wel een paar nieuwe voorbeelden gemeld. In het verslag van het FRA van vorig jaar⁶ werd het voorbeeld beschreven van de stad Berlijn, waar positieve actie werd ondernomen om minderheden te werven voor het Berlijnse politiekorps. In 2007 werden soortgelijke voorbeelden gemeld. In Roemenië, Bulgarije en Tsjechië werden door middel van positieve actie leden van minderheidsgroepen voor het politiekorps geworven en Frankrijk nam soortgelijke stappen, maar dan voor het leger.

In 2007 waren er in EU-verband ontwikkelingen die een aanvulling vormden op het debat over positieve actie: de Europese conferentie „Equal Opportu-

⁶ FRA (2007). *Verslag over racisme en vreemdelingenhaat in de lidstaten van de Europese Unie*, blz. 67.

nities for all: What role for positive action?" (Gelijke kansen voor iedereen: welke rol speelt positieve actie?), gehouden in Rome in april 2007, en de Europese publicatie „Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC”, gepubliceerd in 2007⁷. Zowel tijdens de conferentie als in de publicatie werd geconcludeerd dat er positieve actie nodig is om de door de Europese Unie nagestreefde gelijke behandeling te bewerkstelligen. Met positieve actie wordt beoogd compensatie te bieden voor discriminatie in heden en verleden. Ze vormt een aanvulling op wetgeving en klachtenprocedures die ontoereikend zijn om discriminatie en de gevolgen ervan te bestrijden. Wat betreft de toegang tot woonruimte is het besluit van het Europees Comité voor sociale rechten⁸, genoemd in het hoofdstuk over huisvesting in het jaarverslag 2008, van grote betekenis. Het comité kwam namelijk tot de slotsom dat er positieve actie nodig was voor de maatschappelijke integratie van Roma, aangezien de Roma in Bulgarije al jarenlang een ongelijke behandeling krijgen als het gaat om huisvesting.

Positieve actie blijft echter omstrede: ten eerste omdat positieve actie door het grote publiek vaak wordt verward met positieve discriminatie, quota of andere instrumenten die sommigen als sociaal onrechtvaardig beschouwen, en ten tweede omdat positieve actie alleen het beoogde effect kan sorteren als er nauwkeurige gegevens over de betrokken minderheidsgroepen voorhanden zijn. Dit is nodig om te kunnen beoordelen wanneer met positieve actie moet worden begonnen, en even belangrijk, om te kunnen vaststellen wanneer het probleem is opgelost, zodat de positieve actie kan worden gestaakt. Zoals in het jaarverslag 2008 en andere rapporten is opgemerkt, zijn er niettemin grote verschillen tussen de „etnische statistieken” die de lidstaten hanteren: in sommige landen maken zij deel uit van de officiële volkstelling en worden zij op grote schaal gebruikt, terwijl zij in andere landen lijnrecht tegenover de nationale normen staan en in weer andere landen door nationale wetgeving worden verboden. Het lijkt nodig nader onderzoek te verrichten naar de mate waarin het onvermogen om nauwkeurige statistieken van relevante bevolkingsgroepen binnen een lidstaat te produceren, een belemmering voor positieve actie is. En beïnvloedt dat onvermogen de vorm of uitkomsten van zulke maatregelen in dat land?

Nog controversiëler is een maatregel die in het jaarverslag 2008 wordt genoemd en verdergaat dan positieve actie. In de paragraaf over huisvesting werd gemeld dat er in bepaalde stadswijken van ten minste één Duitse stad officiële vaste quota bestaan voor buitenlanders en etnische Duitse immigranten om zo een sociaal evenwicht in die wijken te handhaven. De maatregel lijkt in strijd met enkele basisbeginselen van positieve actie. Zo worden er vaste quota gehanteerd en is het vermoedelijk geen „tijdelijke speciale maatregel” maar een regeling die vele jaren van kracht blijft. Dit beleid is zeer omstrede gebleken en critici beweren dat de quota op zichzelf al resulteren in directe discriminatie jegens leden van minderheidsgroepen. Voorstanders van dit beleid betogen op hun beurt dat het doel de middelen heiligt, dat het deel uitmaakt van een initiatief om discriminatie en uit-

7 M. De Vos, *European Commission Brussels (2007). Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, beschikbaar op http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

8 Klacht nr. 31/2005, *European Roma Rights Centre v. Bulgarije* — Zie punt 4.2.3. — FRA — Jaarverslag 2008.

sluiting jegens minderheden te bestrijden en dat het in woonwijken een beter evenwicht tussen de bevolkingsgroepen oplevert dan wanneer de spreiding aan de markt zou worden overgelaten. Het is duidelijk dat een bredere academische analyse en maatschappelijke discussie nodig zijn voordat zulke beleidsmaatregelen eventueel concreet vorm kunnen krijgen.

5.3. Verschillen tussen de lidstaten

„Etnische statistieken” vormen niet het enige vraagstuk waarbij duidelijke verschillen tussen de lidstaten aan de oppervlakte komen wat betreft de aanpak van kwesties die met migranten verband houden. In eerdere verslagen is het debat over het dragen van religieuze kleding door leerlingen op scholen of door werknemers in diverse sectoren aan de orde geweest en het is duidelijk gebleken dat de mate waarin dit aanvaardbaar wordt geacht en de praktijk op dit gebied, in de hele Europese Unie enorm uiteenlopen. Zelfs binnen een lidstaat is de situatie niet altijd identiek: dat geldt bijvoorbeeld voor de deelstaten in Duitsland en de twee belangrijkste taalgemeenschappen in België. Andere verschillen betreffen details. In het hoofdstuk over juridische kwesties van het jaarverslag 2008 staat dat uit een gerechtelijk vonnis in Frankrijk uit 2007 bleek dat alleen overheidsinstanties het beginsel van secularisme als rechtvaardiging mogen gebruiken om bijvoorbeeld het dragen van een hoofddoek te verbieden. Particuliere bedrijven kunnen bij hun dienstverlening dus geen beroep op dit beginsel doen. In overeenstemming hiermee zijn er in Frankrijk (en Duitsland) gevallen die bevestigen dat het ontslag van een werknemer wegens het dragen van een hoofddoek onwettig is⁹. Zoals vermeld in het jaarverslag van het EUMC over 2006, bepaalde het Hooggerechtshof in Denemarken echter dat het ontslag van een supermarktmedewerkster wegens het dragen van een hoofddoekje geen discriminatie vormde¹⁰.

Gewoonlijk gaat dit debat over het dragen van hoofddoeken door vrouwen. In de paragrafen over onderwijs en werk van het jaarverslag 2008 worden nieuwe discussies of gevallen beschreven met betrekking tot hoofddoeken of sluiers in België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In 2007 ontstond er echter eenzelfde discussie over het dragen van een tulband door mannelijke sikhs in Europa. In Frankrijk tekenden sikhjongens in 2007 beroep aan tegen het besluit om hen van school te sturen omdat ze een tulband droegen, en verder mocht er in dat land op foto's voor rijbewijzen geen tulband te zien zijn. Tegelijk werd gemeld dat in Ierland leden van het nationale politiekorps geen tulband mochten dragen als onderdeel van hun politie-uniform. In sommige andere lidstaten is dit evenwel geen punt van discussie. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld is het dragen van een tulband als onderdeel van het politie-uniform en in de diverse afdelingen van het leger al sinds lange tijd toegestaan, en in Zweden heeft de politie in haar diversiteitsplan de bepaling opgenomen dat politiefunctionarissen tijdens diensttijd een hoofddoek, tulband of joodse keppel

⁹ N. Nathwani (2007), *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol. 25 nr. 2, 2007, blz. 221-254.

¹⁰ EUMC (2006). *Jaarverslag over de toestand inzake racisme en vreemdelingenhaat in de Europese lidstaten*, blz. 25.

mogen dragen (zie het verslag van het FRA van vorig jaar)¹¹. De grote verschillen in de publieke opinie tussen de lidstaten aangaande dit onderwerp werden in 2007 bevestigd met de publicatie van de bevindingen van de Speciale Eurobarometer van de Europese Commissie over opvattingen over discriminatie. Zo werd de burgers van de Europese Unie gevraagd of zij zich konden vinden in de stelling „Het dragen van zichtbare religieuze symbolen op de werkplek is aanvaardbaar”. Het percentage ondervraagden dat het hiermee eens was, varieerde van slechts 29 % (Litouwen) tot 79 % (Malta)¹².

5.4. Gezondheid en discriminatie

Dit is het eerste jaar dat gezondheidszorg in een jaarverslag is opgenomen. De eerste indruk is dat vergeleken met de drie andere terreinen van het maatschappelijk leven informatie en gegevens over etnische discriminatie moeilijker te vinden zijn en dat gevallen van racisme en discriminatie op dit gebied over het algemeen minder worden onderkend. Toch komt het in veel lidstaten voor dat migranten en minderheden een andere of slechtere behandeling krijgen of dat medisch personeel hen agressief bejegent. Tevens is er bewijsmateriaal voorhanden uit allerlei academische of NGO-rapporten over de diverse factoren die de gezondheidszorg minder toegankelijk maken voor minderheden als Roma, asielzoekers en illegale werknemers.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het voor immigranten en etnische minderheden vaak lastig is toegang te krijgen tot gezondheidsdiensten en daarvan gebruik te maken. Zelfs wanneer de toegang tot deze diensten wettelijk is gegarandeerd, maken zulke groepen daar dikwijls geen gebruik van, omdat zij zich niet bewust zijn van hun rechten, omdat de administratieve procedures te ingewikkeld zijn, omdat zij bezwaar hebben tegen de manier waarop zij vanwege hun geloofsovertuiging worden behandeld of omdat er sprake is van taalbarrières. Het risico is dan ook aanwezig dat zij het moeten stellen zonder adequate medische diagnose, zorg en preventie.

Er werden veel positieve initiatieven gemeld om de zorgverlening aan migranten en minderheden te verbeteren en uit te breiden, maar het was moeilijker om maatregelen te vinden die specifiek gericht waren op de aanpak en bestrijding van discriminatie. Verder waren er slechts enkele meldingen van racisme of discriminatie jegens gezondheidswerkers uit minderheidsgroepen, maar deze enkele meldingen betroffen elk wel een ernstig probleem. Waarschijnlijk is dit probleem meer verbreid dan mensen zich bewust zijn. Uit het onderzoek kwamen enkele redenen naar voren waarom gezondheidswerkers niet graag afzonderlijk een klacht indienen. Als problemen niet aan het licht komen doordat mensen zich beklagen, moeten zij via onderzoek worden opgespoord, zodat zorgorganisaties aangemoedigd worden beleid te voeren om de problemen op te lossen. Het kan duidelijk niet aan afzonderlijke groepen of personeelsleden worden overgelaten om per geval te

11 FRA (2007). *Verslag over racisme en vreemdelingenhaat in de lidstaten van de Europese Unie*, blz. 74.

12 „Discrimination in the European Union”. Europese Commissie, Eurobarometer, 2007, blz. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.5.2008).

beslissen hoe er bijvoorbeeld gereageerd moet worden op een racistische patiënt die een verpleegkundige van een etnische minderheid agressief bejegent of weigert door hem of haar behandeld te worden.

5.5. Voorbeelden van trends en ontwikkelingen

Er vallen betrekkelijk weinig betrouwbare algemene conclusies te trekken over meerjarentrends met betrekking tot kwesties die relevant zijn voor racisme en vreemdelingenhaat in de Europese Unie, omdat de statistieken op dit punt over de hele linie zwakke plekken vertonen. Daarom is het onvermijdelijk dat van de ontwikkelingen in de loop der tijd slechts enkele indrukken worden verkregen, en gaat het eerder om kwalitatieve dan om statistische waarnemingen. Een uitzondering hierop kan worden gevonden in het hoofdstuk over gewelddaden en misdrijven uit racistische motieven, waarin de elf lidstaten worden genoemd die voldoende gegevens verzamelen om een trendanalyse te verrichten. In acht van deze lidstaten was sprake van een opwaartse trend in geregistreerde misdrijven met een racistisch motief in de periode 2000-2006. Evenzo geldt dat van de vier lidstaten die voldoende gegevens over misdrijven met een antisemitisch motief verzamelen, er in drie tussen 2001 en 2006 een algemene opwaartse trend waarneembaar was, terwijl twee van de vier lidstaten die voldoende gegevens over misdrijven met een rechts-extremistisch motief vergaren, een stijgende tendens kenden tussen 2000 en 2006. Op kleinere schaal (zie het hoofdstuk over onderwijs in het jaarverslag 2008) heeft de Duitse deelstaat Brandenburg, die informatie verzamelt over incidenten met een rechts-extremistische achtergrond op scholen, een gestage afname van geregistreerde incidenten op dit gebied geconstateerd sinds de vastlegging van zulke misdrijven in het schooljaar 2000/2001 begon. In het hoofdstuk over racistisch geweld worden ook voorbeelden gegeven van meer kwalitatieve beoordelingen. Zo lijkt het dat in de afgelopen paar jaar diverse lidstaten de nodige aandacht zijn gaan besteden aan misdrijven met een racistisch motief, als reactie op haatmisdrijven, en tevens sterker geneigd zijn maatregelen in te voeren om werving van minderheden bij de politie te stimuleren.

Ook op het gebied van werk is er een trend in de richting van „goede praktijken” merkbaar. Sinds de eerste casestudies van goede praktijken bij het EUMC werden gemeld, na de oprichting van het Raxen-netwerk in 2000/2001, wordt er elk jaar duidelijk meer gewag gemaakt van beleidsmaatregelen die onder „diversiteitsbeleid” of „diversiteitsmanagement” vallen. Het gaat hierbij om organisaties in de publieke én private sector. Ook is ieder jaar het aantal stimulerende maatregelen voor diversiteitsmanagement aanmerkelijk gegroeid. Deze maatregelen worden ingevoerd door overheidsinstanties, werkgevers, NGO's of een combinatie daarvan en krijgen concreet vorm in campagnes, cursussen, adviezen en prikkels om organisaties ertoe aan te sporen een diversiteitsbeleid te voeren. (In de jaarverslagen van het Bureau konden steeds slechts geselecteerde voorbeelden van beide punten worden opgenomen — zie voor uitgebreidere informatie de InfoBase van het FRA¹³). Het aantal lidstaten dat een specifiek diversiteitsbeleid voert, neemt eveneens toe. Veel

13 <http://infobase.fra.europa.eu> (28.1.2008).

lidstaten zijn daar het afgelopen jaar voor het eerst mee begonnen. In 2005 heeft de Europese Commissie de bevindingen gepubliceerd van een belangrijke enquête naar diversiteitsmanagement in de 25 landen van de toenmalige EU¹⁴. Een van de conclusies was dat het bestaan van diversiteitsmanagement nauwelijks (of helemaal niet) was aan te tonen in de Zuid-Europese landen en in de lidstaten die in 2004 tot de Europese Unie waren toegetreden. Deze conclusie moet nu wellicht worden bijgesteld, omdat in het vorige FRA-verslag melding werd gemaakt van diversiteitsmanagement in Italië¹⁵. Bovendien maakt de paragraaf over werk van het huidige verslag melding van aanwijzingen voor de toepassing van diversiteitsmanagement in Cyprus, Malta, Portugal en Roemenië in 2007.

5.6. Gegevensverzameling en onderzoek door het FRA

Gegevens en informatie die het FRA verzamelt, vormen een aanvulling op de gegevens die elders zijn vergaard. Beleidsmakers en overheidsorganen kunnen eruit putten en deze data kunnen ook helpen te bepalen op welke terreinen nieuw onderzoek nodig is.

Aanvulling van juridische gegevens

De sociaal-juridische gegevens en informatie die het FRA op dit punt verzamelt, vult het meer formele materiaal aan dat door andere instanties wordt vergaard. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de Migrant Integration Policy Index (MIPEX), die in 2007 in het leven werd geroepen om aan de hand van meer dan honderd beleidsindicatoren een beschrijving te geven van beleidsmaatregelen ten behoeve van de integratie van migranten. De index wordt gebruikt voor 25 EU-lidstaten (plus drie andere landen)¹⁶. De index vergelijkt de prestaties van de lidstaten op een aantal punten die voor de integratie van migranten van belang zijn. Zo wordt aan de hand van de beschikbare sancties bekeken hoe de lidstaten presteren qua handhaving van de antidiscriminatiewetgeving. Daarbij scoren Griekenland, Polen en Portugal het hoogst in termen van „beste praktijken”. Er is echter een probleem: deze beoordeling is gebaseerd op sancties die in theorie voorhanden zijn, maar dat zegt niet altijd iets over de praktijk. De beoordeling van het FRA valt totaal anders uit dan de MIPEX-score. Hier doen Griekenland, Polen en Portugal het slecht, omdat zij in de verslagperiode geen enkele sanctie hebben opgelegd (zie paragraaf 2.1.1 van het jaarverslag 2008). Ook wat betreft het functioneren van de instanties voor gelijke behandeling komen Polen en Portugal niet goed uit de bus (paragraaf 2.1.3). De sociaal-juridische gegevens die het FRA verzamelt, kunnen dus nuttig zijn ter illustratie van de verschillen die vaak bestaan tussen theoretische juridische regelingen en de maatschappelijke realiteit.

14 Europese Commissie (2005). *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*. Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

15 FRA (2007). *Verslag over racisme en vreemdelingenhaat in de lidstaten van de Europese Unie*, blz. 71-72.

16 <http://www.integrationindex.eu/> (9.4.2008).

Informatie ten behoeve van rechterlijke uitspraken

Een andere praktische waarde van de statistieken en informatie die door het FRA worden verstrekt, is dat deze kunnen worden geraadpleegd bij het formuleren van rechterlijke uitspraken. Een voorbeeld hiervan wordt genoemd in het jaarverslag 2008: in 2007 heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens een arrest gewezen in een zaak tegen Tsjechië en om tot zijn oordeel te komen had het Hof informatie over de onderwijssituatie van Roma bestudeerd die door het EUMC, de voorloper van het FRA, was verzameld.

Primair onderzoek door het FRA

De afgelopen jaren heeft het FRA/EUMC in de hele Europese Unie allerlei gegevens en informatie verzameld. Daarbij is onder meer vastgesteld dat secundaire gegevens op dit gebied waarmee een bruikbare vergelijking tussen de lidstaten mogelijk is, vrijwel niet te vinden zijn. Zo kunnen de statistieken over misdrijven met een racistisch motief binnen een lidstaat met elkaar worden vergeleken, maar behoort een vergelijking tussen verschillende lidstaten niet tot de mogelijkheden (zie hoofdstuk 3 van het jaarverslag 2008). Om deze reden is het FRA nu begonnen met het opzetten en uitvoeren van eigen onderzoek dat gebaseerd is op vergelijkbaarheid. Het doel van dit onderzoek is gegevens over belangrijke probleemgebieden te produceren, waarbij de gegevens van de diverse lidstaten rechtstreeks met elkaar kunnen worden vergeleken. Een van de eerste onderzoeken volgens dit concept wordt in 2008 uitgevoerd: een „slachtofferenquête” naar de ervaringen van migranten en minderheden met discriminatie, racistische misdrijven en ordehandhavingdiensten in alle 27 lidstaten van de Europese Unie. De uitkomsten van dit en ander soortgelijk onderzoek door het Bureau worden beschreven in toekomstige jaarverslagen van het FRA.

6. Adviezen

6.1. De richtlijn betreffende rassengelijkheid

Doeltreffende en afschrikkende sancties zijn onmisbaar voor de bestrijding van etnische en rassendiscriminatie. Zonder dergelijke sancties is de kans klein dat discriminerende houdingen en gedragspatronen veranderen en blijven slachtoffers weerloos. Of er in voorkomend geval een schikking kan worden getroffen, hangt af van de beschikbaarheid van sancties om de onderhandelingspositie van het slachtoffer te versterken. In 2006 en 2007 konden in twaalf lidstaten geen sancties en/of schadevergoedingen in verband met etnische of rassendiscriminatie worden vastgesteld. De afwezigheid van sancties valt soms samen met de afwezigheid van een instantie die zich effectief sterk maakt voor gelijke behandeling. Dit gegeven benadrukt de centrale betekenis en rol van instanties voor gelijke behandeling.

- De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de instanties voor gelijke behandeling over de nodige middelen beschikken om hun belangrijke taak te kunnen uitvoeren. Zij moeten voldoende onafhankelijk zijn om het vertrouwen van slachtoffers te wekken.

Een andere reden voor de afwezigheid van sancties heeft te maken met de rol die de instanties voor gelijke behandeling spelen. Sancties worden zelden of nooit toegepast in landen waar de instanties voor gelijke behandeling slachtoffers van discriminatie niet steunen in rechtszaken die tot sancties leiden, of de bevoegdheid ontberen om zelf sancties op te leggen of om de een of andere reden van deze bevoegdheid geen gebruik maken.

- De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de instanties voor gelijke behandeling de bevoegdheid krijgen om slachtoffers bij te staan in rechtszaken die tot sancties leiden. Deze instanties moeten kunnen fungeren als laagdrempelig toegangspunt voor slachtoffers en als organen die slachtoffers helpen volledige genoegdoening te verkrijgen.

In sommige landen zijn er structurele redenen voor de relatieve schaarste van sancties, die te maken hebben met de rol van het strafrecht in de strijd tegen etnische discriminatie. Symbolisch gezien is het strafrecht het belangrijkste instrument dat een staat kan toepassen om etnische discriminatie te bestrijden. In de praktijk heeft het strafrecht echter bepaalde nadelen: de omkering van de bewijslast als voorzien in de richtlijn betreffende rassengelijkheid geldt in dit geval niet en het slachtoffer van discriminatie heeft weinig controle op de strafrechtelijke procedure, die gewoonlijk door de vervolgingsautoriteiten wordt geleid.

- Lidstaten die hoofdzakelijk of uitsluitend op het strafrecht vertrouwen, dienen aanvullende civiele en administratieve procedures op te stellen om slachtoffers volledige genoegdoening te verschaffen.

6.2. Geweld en misdrijven met een racistisch motief

De lidstaten moeten erkennen dat de verzameling van gegevens over misdrijven met een racistisch motief van wezenlijk belang is voor de ontwikkeling van goed onderbouwd beleid waarmee het probleem kan worden aangepakt en voorkomen. Zij kunnen tevens aangeven of wetgeving inzake racistische misdrijven doeltreffend wordt toegepast in gevallen waarin dat het meest nodig is.

- Wanneer lidstaten geen of weinig gegevens over racistische misdrijven verzamelen, moeten zij uitgebreide mechanismen voor gegevensverzameling creëren die aansporen tot openbare verslaglegging en nauwkeurige registratie. Hierbij kunnen de lidstaten leren van de ervaringen van andere lidstaten die een goede methode van gegevensverzameling hebben ontwikkeld.

Net als in voorgaande jaarverslagen wordt er melding gemaakt van agressie jegens kwetsbare minderheden door rechtshandhavingsfunctionarissen. In democratische samenlevingen is publiek vertrouwen in de politie een belangrijke factor.

- De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het publiek incidenten van agressie en geweld door de politie uit racistische motieven kan melden bij een onafhankelijke instantie die klachten over de politie behandelt. Deze instantie dient los van ministeries en andere overheidsorganen te fungeren.

6.3. Onderzoek en bewustmaking

Nieuwe voorbeelden in de verslagperiode van experimenten met de toetsing van discriminatie bij de toegang tot de arbeids- en woningmarkt en de gezondheidszorg bevestigen dat deze methode uniek en waardevol is en onzichtbare problemen onder de aandacht van het publiek brengt.

- De lidstaten worden opgeroepen op grotere schaal en systematischer op discriminatie te testen („situatietoetsing”) om beter te kunnen beoordelen hoe en in welke mate op de arbeids- en woningmarkt en de gezondheidszorg wordt gediscrimineerd, en resultaten te leveren die de officiële gegevens aanvullen.

6.4. Sancties en klachten

In verscheidene hoofdstukken van het jaarverslag 2008 wordt aangetoond dat slachtoffers van discriminatie van wie verwacht kon worden dat zij een klacht zouden indienen, dat niet doen.

- Er moet onderzoek worden verricht naar de werking en de effecten van de richtlijn betreffende rassengelijkheid, zodat duidelijk wordt waarom slachtoffers van discriminatie een klacht indienen of wat hen daarvan weerhoudt, en waarom

sancties al dan niet worden toegepast door gespecialiseerde organen of rechtbanken.

6.5. Antidiscriminatie training

In de paragrafen over werk en gezondheidszorg van het jaarverslag worden feiten genoemd waaruit kan worden afgeleid dat personeel van organisaties antidiscriminatie training behoort te volgen.

- Overheden en werkgevers moeten werknemers in de openbare en private sector de mogelijkheid bieden tot scholing op het gebied van antidiscriminatie en diversiteit.
- De werkgevers in de gezondheidszorg moeten zorgverleners in de openbare en private sector geregeld een antidiscriminatie training aanbieden. Daaraan gerelateerde vakken moeten worden opgenomen in de studieprogramma's van geneeskundige faculteiten en medische hbo-opleidingen.

6.6. Huisvesting

Toegang tot goedkope, door de overheid gefinancierde huisvesting is een van de belangrijkste manieren om de doorgaans slechte woonomstandigheden van immigranten, Roma en andere etnische minderheden te verbeteren.

- De lidstaten worden opgeroepen het aantal goedkope, door de overheid gefinancierde woningen te vergroten, zodat bij de toewijzing van betaalbare openbare woningen eerlijke criteria kunnen worden toegepast en desnoods afgedwongen. In het bijzonder moeten zij alle nodige maatregelen treffen om te voorkomen dat deze criteria discriminerend zijn voor immigranten, Roma en andere etnische minderheden.

6.7. Onderwijs

Vooral in landen waar een schoolsysteem bestaat met vroege scheiding op basis van leerprestaties, is het opvallend hoe ongelijk de toegang tot onderwijs voor migranten en minderheden is en hoe verschillend hun onderwijsprestaties zijn ten opzichte van de meerderheid van de bevolking. Volgens PISA 2006 heeft een vroege plaatsing van leerlingen in afzonderlijke instellingen of programma's een bijzonder negatieve uitwerking op de prestaties van leerlingen met een sociaaleconomische of taalkundige achterstand.

- De lidstaten moeten overwegen om voor meer geïntegreerde schoolsystemen te kiezen om de ongelijkheid in het onderwijs te beperken.

- De toegang tot onderwijs voor alle bevolkingsgroepen, inclusief asielzoekers en illegale migranten, dient een stevige wettelijke en praktische basis te krijgen. Praktische belemmeringen als discriminerende inschrijvingsprocedures en toelatingstests, ontbrekende of ontoegankelijke voorschoolse voorzieningen of onredelijk lange afstanden tot de school moeten worden weggenomen.
- Gesegregeerde vormen van onderwijs dienen ofwel volledig te worden afgeschaft of te worden beperkt tot tijdelijke voorbereidende klassen die kinderen van migranten en minderheden naar reguliere klassen laten doorstromen. De lidstaten behoren lering te trekken uit het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens tegen het gescheiden onderwijs van Romakinderen in speciale scholen.

6.8. Gegevensverzameling in het onderwijs

De situatie van kwetsbare en achtergestelde groepen in het onderwijs kan alleen dan worden verbeterd wanneer betrouwbare informatie wordt verzameld en beoordeeld en publiekelijk wordt bediscussieerd. Dit is onlangs opnieuw bevestigd door het onderzoek naar onderwijsprestaties PISA 2006, dat wijst op het sterke positieve verband tussen scholen die de prestaties van hun leerlingen volgen, beoordelen en openbaar maken, en betere testresultaten van de leerlingen. In de meeste lidstaten zijn echter geen of ontoereikende volg- en evaluatiesystemen aanwezig.

- De lidstaten moeten overwegen systemen in het leven te roepen voor het volgen van de leerprestaties van leerlingen uit migrantengroepen en etnische minderheden.

6.9. Gegevensverzameling in de gezondheidszorg

Er is in de Europese Unie meer kennis nodig van de dynamiek van de gezondheid en het welzijn van immigranten en etnische minderheden. Hiertoe dienen de lidstaten systematisch gegevens te verzamelen, die beleidsmakers en planners als materiaal kunnen gebruiken bij de opstelling van nationale en Europese strategieën.

- De lidstaten worden geacht mechanismen te ontwikkelen en uit te voeren voor de verzameling van openbaar toegankelijke gegevens over ongelijkheid en discriminatie in de gezondheidszorg. Gegevens over de gezondheidsstatus en de toegang tot gezondheidsdiensten moeten in gezondheidsenquêtes, registers en voorlichtingssystemen naar etnische afkomst worden uitgesplitst en aan het publiek beschikbaar worden gesteld, wanneer deze uitsplitsing op grond van nationale regels voor de vertrouwelijkheid van statistieken is toegestaan.

6.10. Gezondheidszorg afgestemd op migranten en minderheden

Gezondheidsdiensten moeten beseffen dat niet alleen de culturele, sociale, taalkundige en gezondheidsachtergrond van migranten van groot belang is, maar dat ook de moeilijke en nauwelijks omschreven omstandigheden waaronder zij vaak wonen en werken, een belangrijke factor vormen.

- De lidstaten en de Europese Unie dienen te stimuleren dat gezondheidswerkers cursussen volgen om hun culturele fijngevoeligheid te vergroten. In programma's voor de ontwikkeling en scholing van personeel in de gezondheidszorg moeten onderdelen worden opgenomen die betrekking hebben op de specifieke gezondheidsbehoeften van Roma.

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

Jaarverslag

Samenvatting

2008

Ontwerp en typografie: red hot 'n' cool, Wenen

2009 — 31 blz. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-256-7

Veel informatie over het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten is beschikbaar op internet. Toegang tot deze informatie kan worden verkregen via de FRA-website (<http://fra.europa.eu>).

Waar kunt u EU-publicaties krijgen?

Betaalde publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij uw boekhandel onder vermelding van titel, uitgever en/of ISBN-nummer;
- rechtstreeks bij een van onze verkoopagenten. U vindt de contactgegevens op <http://bookshop.europa.eu> of u kunt ze per fax aanvragen op +352 2929-42758.

Gratis publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Commissie. U vindt de contactgegevens op <http://ec.europa.eu> of u kunt ze per fax aanvragen op +352 2929-42758.



FRA — Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten
Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien
OOSTENRIJK
Tel.: +43 1580300
Fax: +43 158030693
E-mail: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

