

# Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter

## ÅRSRAPPORT

### Sammanfattning



2008



# Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter

## ÅRSRAPPORT

## Sammanfattning

**2008**

*Europe Direct är en tjänst som hjälper dig att få svar  
på dina frågor om Europeiska unionen*

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

(\*) Vissa mobiltelefonoperatörer tillåter inte 00 800-nummer eller avgiftsbelägger dem.

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2009

ISBN 978-92-9192-262-8

© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2009  
Kopiering tillåten, utom för kommersiellt bruk, med angivande av källan.

*Printed in Belgium*

TRYCKT PÅ ICKE KLORBLEKT PAPPER

## Förord

Årsrapporten för 2008 är den första årsrapport som utarbetats i enlighet med den rättsliga grunden och mandatet för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och den första under ledning av Morten Kjærum, som tillträdde som direktör för FRA den 1 juni 2008.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter byggdes på tidigare Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC). Den fortsätter EUMC:s arbete inom området rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans, men inom ramen för FRA:s mycket bredare mandat. Nya temaområden för FRA:s verksamhet har fastställts av byråns fleråriga ramprogram och antogs av Europeiska unionens råd (rättsliga och inrikes frågor) den 28 februari 2008. Rådets beslut innebär att byrån nu arbetar inom följande områden:

- a) Rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans.
- b) Diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder, sexuell läggning eller minoritetstillhörighet, eller på grund av en kombination av dessa orsaker (diskriminering på flera grunder).
- c) Skadestånd till offer.
- d) Barnets rättigheter, inklusive skyddet av barn.
- e) Asyl, invandring och integrering av invandrare.
- f) Viseringsfrågor och gränskontroll.
- g) EU-medborgarnas deltagande i unionens demokratiska process.
- h) Informationssamhället, särskilt när det gäller respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter.
- i) Tillgång till effektiv och oberoende rättslig prövning.

Därför är årsrapporten detta år den sista som är inriktad endast på temaområdet rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans, och som bygger på information som tillhandahållits av rapporterande organ inrättade av EUMC. Årsrapporten nästa år kommer att ha mycket större räckvidd och utnyttja nya rapporterande organ och omfatta frågorna om grundläggande rättigheter inom FRA:s olika verksamhetsområden.

Samtidigt kommer FRA att fortsätta EUMC:s arbete att ge stöd åt Europeiska unionen och dess medlemsstater i försöken att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och diskriminering.

Årsrapporten för 2008 behandlar först rättslig utveckling och institutionella initiativ mot rasism och diskriminering i Europa och riktar in sig på tillämpningen av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung. Därefter behandlar den utvecklingen inom området rasistiskt våld och rasistiska brott i EU-medlemsstaterna, vilket följs av fokusering på rasism och diskrimineringsfrågor inom fyra av samhällslivets områden: arbetsmarknad, bostadsmarknad, utbildning och hälso- och sjukvård. Det sista temakapitlet omfattar utveckling på EU-nivå, vilken är relevant för bekämpning av rasism, främlingsfientlighet och diskriminering i EU-medlemsstaterna.

Vi skulle vilja tacka FRA:s styrelse för deras stöd vid färdigställandet av årsrapporten och FRA:s personal och den tillförordnade direktören under förra året, Constantinos Manolopoulos, för deras engagemang och hårda arbete under ett svårt övergångsår.

Anastasia Crickley,  
Styrelsens ordförande

Morten Kjærum,  
Direktör för FRA

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b>	<b>3</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>6</b>
1.1 Inkludering av hälso- och sjukvård	7
1.2 Klargörande av termer	8
<b>2. Rättsliga och institutionella initiativ mot rasism och diskriminering</b>	<b>9</b>
<b>3. Rasistiskt våld och rasistiska brott</b>	<b>11</b>
<b>4. Rasism och diskriminering inom områden av samhällslivet och initiativ för att förhindra det</b>	<b>13</b>
4.1 Arbetsmarknad	13
4.2 Bostadsmarknad	13
4.3 Utbildning	14
4.4 Hälsa	15
<b>5. Slutsatser</b>	<b>17</b>
5.1 Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung	17
5.2 Bevis på diskriminering	19
5.3 Skillnader mellan medlemsstater	21
5.4 Hälsa och diskriminering	22
5.5 Exempel på trender och utveckling	23
5.6 FRA:s uppgiftsinsamling och forskning	24
<b>6. Yttranden</b>	<b>26</b>
6.1 Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung	26
6.2 Rasistiskt våld och rasistiska brott	27
6.3 Forskning och upplysningsåtgärder	27
6.4 Påföljder och klagomål	27
6.5 Antidiskrimineringsutbildning	28
6.6 Bostadsmarknad	28
6.7 Utbildning	28
6.8 Uppgiftsinsamling inom utbildning	29
6.9 Uppgiftsinsamling inom hälso- och sjukvård	29
6.10 Invandrar- och minoritetsanpassad hälso- och sjukvård	29

# 1. Inledning

Årsrapporten för 2008 från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) omfattar information, händelser och utveckling inom frågor rörande rasism och främlingsfientlighet inom EU under året 2007. Rådets förordning om utnämning av byrån för grundläggande rättigheter som efterträdare till Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC) trädde i kraft den 1 mars 2007. Därför är detta den första årsrapport som utarbetats på grundval av FRA:s rättsliga grund och mandat <sup>(1)</sup>. Rapporten omfattar liknande områden som EUMC:s tidigare årsrapporter, men med en något annorlunda uppbyggnad och med ett nytt temaområde, hälso- och sjukvård.

Rapporten börjar med en översikt över rättsliga och institutionella initiativ mot rasism och diskriminering. Nästa kapitel omfattar rasistiskt våld och rasistiska brott, vilket följs av fyra kapitel som omfattar olika områden inom samhällslivet – arbetsmarknad, bostadsmarknad, utbildning och hälso- och sjukvård. Det sista temakapitlet behandlar utveckling av praxis och lagstiftning som är relevant för bekämpning av rasism och främlingsfientlighet på EU-nivå snarare än på medlemsstatlig nivå.

Under rapporteringsperioden antogs inte något flerårigt ramprogram <sup>(2)</sup> för byrån av Europeiska unionens råd. I enlighet med artikel 29.5 i rådets förordning (EG) 168/2007 av den 15 februari 2007 fortsatte därför byrån med sina arbetsuppgifter inom temaområdena bekämpning av rasism, främlingsfientlighet och därmed sammanhängande intolerans fram tills det första fleråriga ramprogrammet för FRA antogs i februari 2008.

Den viktigaste EU-lagstiftning som riktar sig mot diskriminering på grund av rasism och främlingsfientlighet är direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung. Därför är tillämpningen av direktivet om likabehandling oavsett ras ett av årsrapportens huvudteman, där flera kapitel ger detaljerad information om dess effekt, information om hur och varför det används eller inte används, liksom nya exempel på och fall av diskriminering inom samhällslivets olika områden, vilka visar att det finns ett fortsatt behov av direktivet.

Utöver de områden som specificeras i det fleråriga ramprogrammet, måste byrån enligt artikel 5.3 i förordningen även svara på ”önskemålen från Europaparlamentet, rådet eller kommissionen enligt artikel 4.1 c och d om frågor utanför dessa temaområden, under förutsättning att byråns ekonomiska och mänskliga resurser tillåter det”. Med hänvisning till denna artikel bad Europaparlamentet i juni 2007 byrån att den skulle utarbeta en omfattande rapport om främlingsfientlighet och diskriminering på grund av sexuell läggning i Europeiska unionens medlemsstater. Vidare bad Europeiska kommissionen i juli 2007 byrån att den skulle utveckla indikatorer för mätning av hur barnets rättigheter uppfylls, skyddas, respekteras och

<sup>(1)</sup> FRA-rapporten 2007 var, även om den publicerades mot slutet av 2007 under FRA:s logotyp, faktiskt inte FRA:s årsrapport utan utarbetades på grundval av EUMC:s rättsliga grund och mandat.

<sup>(2)</sup> Det fleråriga ramprogrammet specificerar FRA:s verksamhetsområden för de kommande fem åren.



gynnas i EU:s medlemsstater, samt att kartlägga tillgängliga dataresurser på nationell nivå och EU-nivå. Båda dessa projekt började i slutet av 2007 och kommer att rapporteras i kommande FRA-rapporter.

## 1.1 Inkludering av hälso- och sjukvård

Detta är första gången som ämnet hälso- och sjukvård har behandlats i en årsrapport. Efter information som tillhandahölls av byråns nationella kontaktpunkter i Raxen, liksom rapporter från nationella organisationer och från vetenskaplig forskning om diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung och religion, när det gäller tillgång till och användning av hälso- och sjukvårdsinrättningar i medlemsstaterna beslöt byrån 2007 att inkludera detta viktiga område av samhällslivet i sin uppgiftsinsamling och sina rapporteringsstrukturer. Eftersom detta är första gången som detta område har undersökts, har uppgifter och information från tidigare år inkluderats för att ge ett bättre sammanhang när det gäller att förstå informationen.

I artikel 152.4 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna förklaras att hög hälsoskyddsnivå ska säkerställas vid utformningen och genomförandet av alla gemenskapsstrategier och gemenskapsaktiviteter. Europeiska unionen har delad behörighet inom området hälso- och sjukvård. Detta innebär att även om EU kan upprätta gemensamma mål får medlemsstaterna lov att uppnå dessa mål genom strategier som de själva valt. I detta avseende är EU:s nyckelvärde och mål att minska hälsoklyftorna, så följaktligen förväntas medlemsstaterna att införa nödvändiga strategier och åtgärder för att uppnå detta, på grundval av subsidiaritetsprincipen. I juni 2006 antog hälso- och sjukvårdsministrarna i EU:s medlemsstater gemensamma värderingar och strategier som vägledning för hälso- och sjukvårdssystemen, vilka betonar att minskningen av hälsoklyftorna måste vara ett av målen för hälso- och sjukvårdssystemen <sup>(3)</sup>.

I överensstämmelse med ovanstående använder inte FRA någon bred strategi för att täcka de olika frågor som har samband med hälsa, etniskt ursprung och invandring, utan riktar främst in sig på problem med diskriminering och utestängning som en del av sitt allmänna mandat att fokusera på frågor om diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung i EU:s medlemsstater. I enlighet med detta behandlar det nya hälso- och sjukvårdsavsnittet i årsrapporten för 2008 främst frågor såsom hinder när det gäller tillgång till hälso- och sjukvård för invandrare och minoriteter, eller särbehandling. Dessutom ges exempel på positiva initiativ som syftar till att bekämpa diskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av hälso- och sjukvård, däribland strategier som riktar sig till vårdgivare för att aktivt främja kulturell lyhördhet vid tillhandahållande av hälso- och sjukvård.

<sup>(3)</sup> Rådets slutsatser om gemensamma värderingar och principer i Europeiska unionens hälso- och sjukvårdssystem (EUT C 146, 22.6.2006, s. 1). Finns även på [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/oj/2006/c\\_146/c\\_14620060622sv00010003.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/oj/2006/c_146/c_14620060622sv00010003.pdf) (6.1.2008).

## 1.2 Klargörande av termer

Det finns ingen officiell allmän definition av invandrare eller etniska/nationella minoriteter i Europeiska unionen. Därför används termen ”invandrare och minoriteter” genomgående i årsrapporten som en term som avser de sociala grupper inom EU som kan vara utsatta för rasism, främlingsfientlighet och diskriminering på grund av ras/etniskt ursprung. I detta sammanhang omfattar termen oftast första generationen invandrare och flyktingar, liksom personer med invandrarbakgrund i senare generationer, även om de har medborgarskap i det land där de bor (omfattas i vissa länder även av termen ”etniska minoriteter”) och grupper såsom romer, sinter och resande folk.

## 2. Rättsliga och institutionella initiativ mot rasism och diskriminering

Direktivet om likabehandling oavsett ras har ännu inte genomförts helt i medlemsstaterna. I juni 2007 tillkännagav Europeiska kommissionen att en formell begäran om fullständigt genomförande av direktivet hade skickats ut till 14 medlemsstater<sup>(4)</sup>. Berörda länder hade två månader på sig att svara, annars kunde kommissionen dra dem inför EG-domstolen.

Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung föreskriver effektiva, avskräckande och proportionerliga påföljder, eftersom ett svar när det gäller diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung är obligatoriskt. Påföljder och/eller skadestånd i samband med diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras kunde påvisas i 15 medlemsstater under perioden 2006–2007. Storbritannien har den effektivaste tillämpande lagstiftningen för bekämpning av etnisk diskriminering i EU. Tillgänglig statistik visar att Storbritannien leder både när det gäller den årliga mängden påföljder och de olika påföljder som utfärdas vid diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. Storbritannien har utfärdat fler påföljder inom den relevanta tidsperioden än alla andra medlemsstater tillsammans. Andra EU-medlemsstater som på ett effektivt sätt har tillämpat sin lagstiftning för bekämpning av etnisk diskriminering inom EU är: Bulgarien, Frankrike, Italien, Ungern, Rumänien, Finland och Sverige. I dessa länder tillämpas påföljderna oftare och/eller är mer avskräckande än i resten av EU, även om de fortfarande är relativt sällsynta jämfört med i Storbritannien.

Inga påföljder och/eller skadestånd i samband med diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras kunde påvisas under perioden 2006–2007 i tolv medlemsstater (Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Cypern, Litauen, Luxemborg, Polen, Portugal, Slovenien). Avsaknaden av påföljder sammanfaller i de flesta fall med avsaknaden av ett effektivt organ för främjande av likabehandling. Andra orsaker till frånvaron av påföljder är den speciella roll som organet för främjande av likabehandling har. Påföljder förekommer inte eller är sällsynta i länder där organen inte bistår offren för diskriminering vid förfaranden som leder till påföljder eller inte har makt att utfärda påföljder själva eller av någon orsak inte använder denna makt.

Det är sant att en låg andel tillämpade påföljder inte nödvändigtvis betyder att man inte tar itu med problemen. Där det finns en tradition av större samförstånd vid arbetsrelationer är det sannolikare att fallen löses innan de blir domstolsfall. En nackdel med denna strategi är dock att hoten om påföljder minskar, och dessa anses normalt vara avgörande för att förbättra diskrimineringsoffrens förhandlingsposition. Man förlorar även den pedagogiska funktionen med ökad medvetenhet hos

<sup>(4)</sup> Pressmeddelande IP/07/928 av den 27 juni 2007. Finns på <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

allmänhet och arbetsgivare, vilken bottnar i hotet om och tillämpningen av trovärdiga och avskräckande påföljder.

I vissa länder har den relativa bristen på påföljder strukturella orsaker. Detta har ofta samband med den begränsade roll som organet för främjande av likabehandling har när det gäller att hjälpa och stödja offer vid förfaranden som leder till påföljder. En annan strukturell orsak till den relativa bristen på påföljder är straffrättens roll i kampen mot etnisk diskriminering. Symboliskt sett är straffrätt det viktigaste instrument som någon stat kan använda i kampen mot etnisk diskriminering. I praktiken leder dock straffrätt till att färre påföljder tillämpas: den förskjutning av bevisbördan som föreskrivs i direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung tillämpas inte, straffansvaret vid diskriminering beror främst på diskriminerande avsikt, och offret för diskriminering har begränsad kontroll över brottsmålsförfarandet, som vanligtvis ligger i händerna på åklagarmyndigheten. Stater som främst eller uteslutande förlitar sig på straffrätt karakteriseras således, generellt sett, av inga eller få påföljder, även om dessa påföljder kan vara avskräckande.

I följande länder tyder tillgängliga bevis på att en del organ för främjande av likabehandling inom området för diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras inte har önskad genomslagskraft: Estland, Polen, Portugal och Slovenien. I Tjeckien, Spanien och Luxemburg kunde inget verksamt organ för främjande av likabehandling inom området för diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras påträffas.

## 3. Rasistiskt våld och rasistiska brott

Årsrapporten för 2008 visar en bild som liknar föregående år med en generellt uppåtgående trend av straffrättsligt registrerade rasistiska brott, nämligen:

- Av de elva medlemsstater som samlar in tillräckligt med uppgifter om rasistiska brott för att kunna genomföra en trendanalys<sup>(5)</sup> hade de flesta en generellt uppåtgående trend av registrerade rasistiska brott under perioden 2000–2006 (Danmark, Tyskland, Frankrike, Irland, Österrike [mycket svag], Slovakien, Finland, Storbritannien), och även mellan 2005 och 2006 (Tyskland, Irland, Österrike, Slovakien, Finland, Sverige, Storbritannien).
- Av de fyra medlemsstater som samlar in tillräckligt med uppgifter om antisemitiska brott för att kunna genomföra en trendanalys (Frankrike, Tyskland, Sverige och Storbritannien) hade tre en generellt uppåtgående trend (Frankrike, Sverige och Storbritannien) under perioden 2001–2006.
- Av de fyra medlemsstater (Österrike, Frankrike, Tyskland och Sverige) som samlar in tillräckligt med uppgifter om brott med högerextremistiska motiv för att kunna genomföra en trendanalys hade två en generellt uppåtgående trend (Frankrike och Tyskland) under perioden 2000–2006.

Genom att erkänna och effektivt ta itu med problemet med rasistiska brott kan EU:s medlemsstater visa sitt fördömande av dessa handlingar och sin solidaritet med offren. Det är dock fortfarande så att medlemsstaternas mekanismer för att registrera rasistiska brott inte har förbättrats i någon större utsträckning:

- I 16 av EU:s 27 medlemsstater förekommer helt enkelt en ganska begränsad rapportering av ett fåtal domstolsfall, eller så finns det bara generella siffror på diskriminering, vilka kan innehålla rasistiska brott, eller så saknas offentligt tillgängliga officiella straffrättsliga uppgifter om rasistiska brott helt. Dessa medlemsstater är: Belgien, Bulgarien, Estland, Grekland, Spanien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien och Slovenien.
- Storbritannien har det mest omfattande systemet för registrering av rasistiska brott i EU. Det registrerar fler offentligt rapporterade incidenter och brottsliga handlingar än de övriga 26 medlemsstaterna tillsammans under en tolv månadersperiod.

Till följd av den fortsatta bristen på bra uppgiftsinsamling om rasistiska brott i flertalet medlemsstater dras i årets rapport följande slutsats:

<sup>(5)</sup> Tjeckien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Irland, Österrike, Polen, Slovakien, Finland, Sverige, Storbritannien.

- Medlemsstater med begränsad eller ingen officiell rapportering av rasistiska brott har inte de bästa förutsättningarna när det gäller att utveckla bevisbaserade strategiska reaktioner på problemet.

Mot denna bakgrund finns det uppmuntrande utveckling när det gäller medlemsstater som börjar erkänna att rasistiska brott är ett socialt missförhållande. Därför är den politiska överenskommelsen under det tyska EU-ordförandeskapet avseende rådets rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet en positiv utveckling, som i sin tur behöver kompletteras med uppgiftsinsamling för en bevisbaserad strategi.

Liksom tidigare år finns det fortsatta problemet med rapporter om polisens övergrepp och våld mot utsatta minoriteter. Rapporten belyser det faktum att flertalet av medlemsstaterna inte har någon specifik oberoende myndighet för polisklagomål, vilken kan registrera och reagera på dessa övergrepp, förutom kontor som är direkt knutna till ministerier eller vanliga kanaler för registrering av klagomål genom polis- eller ombudsmannakontor. Därför finns det avsevärt utrymme för att ta fram mekanismer för polisklagomål.

Inom ramen för uppåtgående trender för registrerade brott kan rapporten belysa ett antal nya initiativ i några medlemsstater beträffande medverkan av flera myndigheter, omfattande polis och samhälle, vilka försöker ta itu med problemet. Av dessa initiativ märks sådana som är inriktade på rasistiska brott inom det bredare området "hatbrott".

## 4. Rasism och diskriminering inom områden av samhällslivet och initiativ för att förhindra det

### 4.1 Arbetsmarknad

Liksom tidigare år visade de uppgifter och den information som tillhandahölls 2007 att det förekom direkt och indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung inom olika områden av arbetsmarknaden, och visade vilka olika yttringar detta kan ta, såsom diskriminering vid rekrytering och övertalighet, kränkningar och fysiska trakasserier på arbetsplatsen eller anstiftan till diskriminering av tredje part. Även om diskriminering oftast är osynlig och kommer fram endast genom undersökning eller forskning, sker en del diskriminering i ett fåtal medlemsstater fortfarande överraskande öppet, såsom diskriminerande meddelanden i platsannonser, till exempel att utlänningar inte behöver söka.

Det förekom mer utveckling när det gällde frågan om religiös klädsel eller religiösa symboler på arbetet, där man i allmänhet var restriktiv, såsom förbud för statstjänstemän i flera städer i Belgien att bära sådana plagg, och att säker i Irlands nationella poliskår inte tillåts bära turban som en del av polisuniformen. Det finns fortfarande många olika typer av praxis i denna fråga i medlemsstaterna.

I tidigare rapporter från FRA/EUMC konstaterades att ett ökande antal forskningsstudier inriktade på personliga erfarenheter av diskriminering av personer som tillhör grupper inom minoritetsbefolkningar publicerats. Detta år förekom dessutom flera exempel på forskning på grupper inom *majoritetsbefolkningen* – såsom arbetsgivare – vilken koncentrerades på deras attityder och eventuella praxis när det gällde diskriminering av minoriteter.

Förebyggande initiativ av många olika slag rapporterades. Det fanns program för utbildning av och rådgivning till utestängda minoriteter för att hjälpa dem på arbetsmarknaden, program för majoritetsbefolkningen för att bekämpa diskriminering eller höja den kulturella medvetenheten, några exempel på handledning och positiv särbehandling vid rekrytering och några nya experiment med kontraktsuppfyllelse och anonyma arbetsansökningar. Slutligen fanns det återigen bevis på att förhållandevis ambitiösa strategier för mångfaldsfrågor håller på få fäste eller uppmuntras i medlemsstaterna.

### 4.2 Bostadsmarknad

De flesta medlemsstater samlar fortfarande inte in uppgifter om uppdelning efter etniskt ursprung när det gäller bostadsområden. Diskrimineringstest,

som har utförts i flera EU-länder, är dock en metod som kan ge uppgifter om diskriminering på bostadsmarknaden.

Den ofördelaktiga ställning som invandrare och etniska minoriteter har när det gäller tillgång till bostäder av god kvalitet till ett rimligt pris ökar deras sociala utestängning. Allmänna subventionerade bostäder är ett sätt att ändra på denna situation. De kriterier som används på nationell, regional och lokal nivå för tilldelning av allmänna bostäder kan dock fortfarande innehålla villkor som diskriminerar invandrare och etniska minoriteter.

Romer, sinter och resande folk tillhör de mest utsatta grupperna när det gäller bostadsförhållanden. Trots de åtgärder som vidtas för att förbättra dessa förhållanden kännetecknas deras situation i hela EU starkt av öppen diskriminering, undermåliga bostäder och tvångsvräkningar. Dessutom har statens eller andra myndigheters vägran eller underlåtenhet att tillhandahålla möjligheter för romska bosättningar, vilket är en mindre direkt form av diskriminering, rapporterats i flera medlemsstater.

Slutligen belyses några bra metoder. I synnerhet utgör metoder för att öka tillgången på bostäder till ett rimligt pris för invandrare, romer och andra utsatta grupper genom offentliga bidrag, särskilt positiva initiativ. Även om det finns lagstiftning mot diskriminering inom hela EU, behövs det en konsekvent insats för att öka medvetenheten om denna lagstiftning hos hyresgäster och marknadsaktörer. Sådana upplysningsinsatser återspeglas i exemplen på de uppförandekoder och informationskampanjer som nämns i slutet av årsrapportens bostadsmarknadsavsnitt.

### 4.3 Utbildning

Tidigare rapporter från FRA/EUMC har visat att tillgången på tillförlitlig information är en nödvändig förutsättning för att förbättra situationen för utsatta och missgynnade grupper när det gäller utbildning. Detta har nyligen bekräftats av studien Pisa 2006, som undersökt studieresultat. Enligt Pisa 2006 finns det ett signifikant positivt samband mellan skolor som kontrollerar och utvärderar studieresultat och offentliggör resultaten, och elever som har bättre provresultat. I de flesta medlemsstater finns det dock inga eller otillräckliga kontroll- och utvärderingssystem. Det är en viktig utmaning att i framtiden övervinna detta hinder för effektivt motverkande av ojämlikhet och diskriminering.

Utsatta grupper stöter på många svårigheter när det gäller att få tillgång till kvalitetsutbildning. De främsta orsakerna är diskriminerande rekryteringsförfaranden och inträdesprov, ingen tillgång eller åtkomst till förskolor, långa avstånd till skolor och rädsla för att avslöja olaglig vistelse. Särskilt drabbade av praktiska hinder för utbildning är barn till romer, sinter och resande folk, liksom barn till asylsökande och illegala invandrare.



Tillgängliga uppgifter tyder på att i hela Europeiska unionen är minoritetsgrupper och tredjelandsmedborgare överrepresenterade vid särskolor för primär och sekundär utbildning, medan de är underrepresenterade inom högre utbildningar. Det är dessutom mer sannolikt att minoritetsgrupper och utländska medborgare går om klasser och hoppar av skolan i förtid. Skillnaderna mellan invandrare och minoriteter å ena sidan, och majoritetsbefolkningen å andra sidan, är särskilt slående i de länder där det finns ett skolsystem med tidig indelning. En förklaring till detta ges i studien inom ramen för Pisa 2006. Enligt Pisa 2006 har tidig uppdelning av elever på olika skolor eller program särskilt negativ inverkan på studieresultatet hos socioekonomiska eller språkligt missgynnade elever. Sådana utbildningssystem bidrar till att öka utbildningsklyftan mellan mer privilegierade och mindre privilegierade grupper.

Under 2007 har genomförandet av ett antal program för förbättring av utbildningen av romska barn fortsatt. Samtidigt höll dock strategier och praxis när det gällde diskriminering av romer fortfarande mycket hög nivå inom EU. Romer, sinter och resande folk möter fortfarande olämpliga utbildningssystem som medför segregation och ojämlika möjligheter. I november 2007 avkunnade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna en viktig dom som innebar att Tjeckien fälldes för diskriminering på grund av segregation av romska barn i utbildningen.

Trots lagar som ger rätt till utbildning finns det i praktiken risk för att asylsökande och illegala invandrare utestängs från utbildning i många medlemsstater. Ändå saknar de flesta medlemsstater initiativ för att kontrollera och utvärdera situationen för barn till asylsökande när det gäller tillgång till tillfredsställande utbildning.

#### 4.4 Hälsa

Ett fåtal medlemsstater har relevanta officiella eller icke-officiella uppgifter om klagomål avseende diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung inom hälso- och sjukvårdsområdet, men även i dessa stater har mycket få klagomål registrerats. Huvudfrågan är indirekt snarare än direkt diskriminering, eftersom det är mindre sannolikt att medicinsk personal som tillämpar yrkeskoder och yrkesplikter diskriminerar eller öppet nekar hälso- och sjukvård, medan det är mer sannolikt att förvaltningar fordrar att komplicerade förfaranden, som kan hindra tillgången till hälso- och sjukvård, ska följas strikt.

Problem med tillgång till hälso- och sjukvård påverkar särskilt tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet, avvisade asylsökande och romer. Romer riskerar att utestängas från offentliga sjukförsäkringssystem om de är arbetslösa under lång tid, såsom i Bulgarien och Rumänien, eller om de saknar nödvändiga identitetspapper, såsom i Rumänien och Slovenien. I många fall har romer även svårt att få tillgång till hälso- och sjukvård när de lever i isolerade landsbygdsområden, såsom i Grekland, Spanien och Ungern, eller i läger i utkanterna av städer utan eller med begränsade allmänna transportmedel, såsom i Grekland, Spanien, Italien och Ungern.

Invandrare som vistas olagligt i landet och avvisade asylsökande har ofta bara tillgång till akutsjukvård, som definieras på olika sätt inom EU. De är också ofta ovilliga att söka läkarhjälp om de befärrar att de kan bli anmälda till polisen och därmed utvisade.

Lagligt bosatta invandrare kan dock också avskräckas från att uppsöka hälso- och sjukvård på grund av kulturella hinder, såsom språk eller religion. Exempelvis kanske muslimska kvinnor inte vill tillåta att manlig medicinsk personal hälsoundersöker dem, sjukhusmaten inte uppfyller muslimska religiösa krav och så vidare.

Ett antal omfattande transnationella rapporter har gett ytterligare information om situationen för invandrare, asylsökande och minoriteter i EU:s hälso- och sjukvårdssystem, till exempel fastställs de lagliga och praktiska hinder som illegala invandrare stöter på när de försöker få tillgång till hälso- och sjukvård; det visas hur invandring kan öka risken för fysiska, psykiska och sociala hälsoproblem; diskriminering av romer i hälso- och sjukvård dokumenteras och bristande medvetenhet om rättigheter noteras, eller fall där illegala invandrare vägrats behandling. Andra rapporter belyste en brist på medvetenhet om lagstiftning mot diskriminering hos hälso- och sjukvårdspersonal, administrativ personal och patienter, och noterade bristen på systematiskt insamlade uppgifter inom detta område.

Positiva initiativ av både regering och samhälle för att förbättra situationen gällande ojämlikhet inom hälso- och sjukvård för invandrare och minoriteter noterades, och en del viktiga strategier har införts av medlemsstater inom hela EU.

## 5. Slutsatser

### 5.1 Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung

En av FRA:s uppgifter är att samla in information om hur direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung egentligen tillämpas i de olika medlemsstaterna och hur de specialiserade organen arbetar i praktiken. Det första som noteras är att i slutet av rapporteringsperioden hade tre medlemsstater fortfarande inget specialiserat organ, och nästan hälften av alla medlemsstater tillämpade inga påföljder alls vid diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. Av de återstående som tillämpade påföljder förekom en enorm variation när det gäller den bötesnivå som utdömdes.

Bristen på påföljder i de flesta medlemsstater är ett problem eftersom direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung anger att effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder är obligatoriska. Effektiva påföljder är viktiga för att vinna förtroende hos den utsatta befolkningen och för att öka medvetenheten om lagstiftningen och dess principer hos den bredare allmänheten. Utan effektiva påföljder är det inte sannolikt att stora delar av befolkningen, företag och även rättstillämpare kommer att ta lagstiftning mot diskriminering särskilt allvarligt och anstränga sig för att informera sig om denna lagstiftning.

Det stämmer att om en liten andel fall går till domstol och få påföljder tillämpas behöver det inte nödvändigtvis betyda att man inte tar itu med problemen. I en del medlemsstater finns det till exempel större samförstånd vid arbetsrelationer, då arbetsmarknadens parter och andra organ samarbetar för att försöka lösa tvister genom medling och förhandling, och därför är det sannolikare att fallen löses innan de går till domstol. I Nederländerna är till exempel lagen om likabehandling utformad för att uppmuntra att tvister löses innan de når domstol. En nackdel med denna strategi är dock att hoten om påföljder minskar, och dessa anses normalt vara avgörande för att förbättra diskrimineringsoffrens förhandlingsposition. Man förlorar även den pedagogiska funktionen med ökad medvetenhet hos allmänhet och arbetsgivare, vilken bottenar i hotet om och tillämpningen av trovärdiga och avskräckande påföljder.

I vissa fall är det helt uppenbart problem som ligger bakom de låga siffrorna. Till exempel i Slovenien rapporterade *ombudsmannen för mänskliga rättigheter* att problemet berodde på lagstiftningens oklara och ohjälpsamma formulering. I Portugal rapporterades att problemet berodde på det långsamma och komplicerade förfarandet vid bedömning av klagomål.

En annan faktor är användningen av straffrätt. I en del medlemsstater är de straffrättsliga påföljder som teoretiskt kan tillämpas vid diskriminering mycket avskräckande. När detta förekommer i straffrätt i stället för i civilrätt är det osannolikt att allvarliga påföljder tillämpas i praktiken. I medlemsstater som använder

civilrätt i kampen mot etnisk diskriminering är bevisbördan mycket mindre, och det är mer sannolikt att påföljder verkställs.

I flera medlemsstater är den makt som det specialiserade organet eller organen beviljats alltför begränsad för att bidra till att effektiva påföljder tillämpas i praktiken. En del organ har varken makt att utfärda påföljder själva eller att bistå offren i förfaranden som leder till påföljder. Även när specialiserade organ har makt att utfärda påföljder kan det krävas politiska beslut för att undvika denna strategi och i stället koncentrera sig på medling, såsom fallet är för Cypern.

## Den låga andelen klagomål

Av rapporter framgår att det till att börja med är en ganska låg andel klagomål som lämnas in till specialiserade organ och icke-statliga organisationer mot rasism. Teoretiskt behöver naturligtvis inte en låg andel klagomål tyda på att något är fel. Man kan hävda att detta kan återspegla en verkligt låg diskrimineringsnivå. Avsnitten om arbetsmarknad, bostadsmarknad och hälsa i årsrapporten för 2008, liksom liknande bevis från föregående år, visar dock tydligt att det finns problem med etnisk diskriminering som yttrar sig på olika sätt. Utan resultaten från specifik forskning hade många av dessa inte kommit till allmän kännedom. I många år har olika typer av bevis och forskning visat att de flesta diskrimineringsoffer som kan klaga inte gör det. Den senaste undersökningen är den som rapporteras i arbetsmarknadskapitlet och som visar att de flesta offer för bland annat trakasserier på arbetet på grund av ras eller sexuell läggning i Slovenien inte rapporterade händelsen.

Olika exempel i årsrapportens arbetsmarknads- och hälsoavsnitt ger viss indikation på de möjliga orsakerna till diskrimineringsoffrens underlåtenhet eller motvillighet att lämna in formella klagomål. En del personer har inte förtroende för lagen om den uppfattas som svag, en del offer kan oroa sig för domstolskostnader eller är rädda för andra kostnader eller återverkningar. Arbetstagare med tidsbegränsade kontrakt och tillfälliga arbetstillstånd kan känna sig alltför juridiskt sårbara för att lämna in klagomål. Bristen på fall kan dock även återspegla annat, såsom bristande medvetenhet hos den bredare allmänheten om de möjligheter som diskrimineringsoffer har när det gäller att få laglig upprättelse (vilket visas i årsrapportens hälsokapitel, där intervjuer med patienter i Grekland visade att de inte kände till hur man lämnar in ett klagomål gällande diskriminering vid hälso- och sjukvårdsbehandling). I vissa medlemsstater har det inte förekommit så mycket offentlig debatt inom området och inga bevis på några offentliga kampanjer för att öka medvetenheten om de nationella åtgärder som inleddes efter införlivandet av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung. I arbetsmarknadskapitlet konstaterades det att i en medlemsstat fattar en fackföreningsorganisation för hantering av klagomål det avsiktliga beslutet att inte hänskjuta fall till den nationella myndigheten för likabehandling. Tydligen finns det behov av mer målinriktad forskning inom detta område för att belysa de olika strukturella och sociala krafter som avgör om och hur fall av etnisk diskriminering rapporteras och hanteras i de 27 medlemsstaterna.

En ny utveckling som utgör ett undantag till denna allmänna bild är Frankrike, där det officiella organet mot diskriminering, HALDE, sedan 2006 har mottagit ett betydande och ökande antal klagomål. HALDE har skaffat sig en stark offentlig profil med hjälp av informationskampanjer för att öka den allmänna medvetenheten om sig självt och om diskrimineringsfrågan, och nya undersökningar har visat en växande medvetenhet om problemet hos den franska allmänheten.

## 5.2 Bevis på diskriminering

Medan kapitlet om rättsliga frågor i årsrapporten ger information om effekten av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung, bidrar informationen i följande kapitel om fyra områden inom samhällslivet till att bekräfta det ursprungliga behovet av direktivet genom att ge exempel på och fall av direkt och indirekt diskriminering inom områdena arbetsmarknad, bostadsmarknad, utbildning och hälsa. Inom alla dessa områden är de slutsatser som kan dras om omfattningen och formen av diskriminering, grundade enbart på offentlig statistik och domstolsfall, ganska osäkra och behöver kompletteras med resultat från forskning och undersökningar. Liksom när det gäller tidigare årsrapporter från EUMC är forskningsexemplen i arbetsmarknadskapitlet indelade i tre kategorier: diskrimineringstest, offerstudier och forskning om majoritetsbefolkningen.

Exempel på diskrimineringstest som ringar in diskriminering när det gäller tillgång till bostäder och arbete har rapporterats i allt större utsträckning för varje år. Inom arbetsmarknadsområdet rapporterades att metoden används i flera medlemsstater (i ett omfattande projekt gällande arbetsmarknadstest, vilket för första gången genomfördes 2007 i Grekland). Det rapporterades också att metoden användes i tre medlemsstater 2007 för test av tillgång till bostäder, och i Frankrike rapporterades ett fall av test på tillgång till hälso- och sjukvård.

Tidigare rapporter från FRA/EUMC har under de senaste åren noterat ett växande antal studier gällande personliga erfarenheter av diskriminering av minoriteter eller "offerstudier". Under den senaste rapporteringsperioden förekom det fler än någonsin, såsom exempel på människors erfarenhet av diskriminering på arbetsmarknaden i elva medlemsstater, samt ytterligare en studie som utförts i en medlemsstat för att pröva effekterna av de nationella lagarna och organen för likabehandling och redovisas i kapitlet om rättsliga frågor. Dessutom förekom, för första gången, tre undersökningar inom det nya området hälso- och sjukvård, vilka rapporterade om rasism och diskriminering som personligen upplevts av personal inom hälsovårdssektorn, och vilka omfattade fem medlemsstater. Denna typ av studie är användbar när det gäller att belysa problem som annars kanske inte uppmärksammas, med tanke på offrens motvillighet att lämna in formella klagomål.

Studier på majoritetsbefolkningen inom detta område är i allmänhet mindre vanliga. Man kan kanske tro att sådana studier skulle ha begränsad användbarhet när det gäller att avslöja problem, eftersom arbetsgivare inte förväntas vara villiga att erkänna sina rasistiska åsikter eller olagliga metoder för en forskare. Trots det innehåller arbetsmarknadskapitlet undersökningar av arbetsgivare i tre med-

lemsstater där majoriteten av de svarande avslöjade att de skulle vägra att rekrytera invandrare eller romer.

Bevisen detta år visar än en gång att inom alla fyra områdena av samhällslivet – arbetsmarknad, bostadsmarknad, utbildning och hälsa – är det romerna och de asylsökande som drabbas av de värsta övergreppen när det gäller diskriminerande behandling. Precis som konstaterats i tidigare årsrapporter drabbas dessutom invandrade arbetstagare, som är juridiskt begränsade och därför otrygga, av sämre arbetsförhållanden än flertalet arbetstagare och har mindre möjlighet att försvara sig eller klaga på sin arbetsplatsexploatering. På så sätt utestängs sådana arbetstagare inte från anställning – i stället får de oftare än andra de minst åtråvärda arbetena. Den typ av utestängning som illegala invandrare och asylsökande drabbas av belyses i kapitlet om utbildning och hälso- och sjukvård. Asylsökande befinner sig ofta i förvarsheter långt från utbildningsanstalter; barn till illegala invandrare kan bli avskräckta från att gå till skolan när myndigheterna måste registrera och rapportera deras rättsliga ställning. Samma skäl avhåller också illegala invandrare från att uppsöka hälso- och sjukvårdsinrättningar om de tror att de kan bli anmälda till polisen och utvisade.

## Att motverka diskriminering genom positiv särbehandling

Direktiven om likabehandling medger uttryckligen att specifika kompensande åtgärder såsom positiv särbehandling införs. Även om positiv särbehandling för att motverka effekterna av diskriminering inte är särskilt vanligt inom EU, rapporteras vanligtvis några nya exempel varje år. Efter exemplet med staden Berlin, vilket beskrevs i förra årets rapport från FRA <sup>(6)</sup>, där positiv särbehandling infördes vid rekrytering av minoriteter till Berlins poliskår, rapporterades liknande exempel 2007, då Rumänien, Bulgarien och Tjeckien använde positiv särbehandling för att uppnå målet att rekrytera personer från minoritetsgrupper till sina poliskårer, och där Frankrike gör något liknande vid rekrytering till väpnade styrkor.

Under 2007 förekom utveckling på EU-nivå, vilket bidrog till debatten om positiv särbehandling: en europeisk konferens "Equal Opportunities for all: What role for positive action?" (Lika möjligheter för alla: vilken roll har positiv särbehandling?) hölls i Rom i april 2007 och en europeisk publikation *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* publicerades 2007 <sup>(7)</sup>. Båda ledde till slutsatsen att EU:s program för likabehandling behöver positiv särbehandling. Positiv särbehandling har till syfte att kompensera för nuvarande och tidigare diskriminering, tillsammans med lagar och klagomål som i sig själva inte räcker för att bekämpa diskriminering och dess effekter. Beträffande tillgång till bostad är det beslut som fattades av Europeiska kommittén för sociala rättigheter <sup>(8)</sup>, vilket rapporteras i bostadsmarknadskapitlet i årsrapporten för 2008,

<sup>(6)</sup> FRA: *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU (2007)*, s. 67.

<sup>(7)</sup> M. De Vos: *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*. Finns på [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/legnet/bfe07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf)

<sup>(8)</sup> Klagomål nr 31/2005, Europeiska centret för romernas rättigheter mot Bulgarien – Se punkt 4.2.3 – FRA – Årsrapport 2008.

viktigt genom att kommittén, efter år av särbehandling av romer i Bulgarien angående deras rätt till bostäder, drog slutsatsen att positiv särbehandling behövdes för att integrera romerna i samhället.

Tillämpningen av positiv särbehandling är dock fortfarande omtvistad beroende på två huvudorsaker: för det första eftersom allmänheten ofta förväxlar det med positiv diskriminering, kvotering eller andra koncept som av en del uppfattas som social orättvisa, och för det andra eftersom ett minimikrav för effektiv positiv särbehandling är att ha korrekta uppgifter om de berörda minoritetsbefolkningarna. Detta är nödvändigt för att kunna bedöma det initiala behovet av principen och, vilket är lika viktigt, för att kunna bedöma när problemet försvinner, så att den positiva särbehandlingen kan upphöra. Som har konstaterats i årsrapporten 2008 och andra rapporter förekommer det trots det en stor variation mellan medlemsstaterna när det gäller principen om "etnisk statistik": i en del länder ingår den i den officiella folkräkningen och används allmänt, i andra länder strider den kraftigt mot nationella normer, och i några är den förbjuden genom nationell lagstiftning. Det tycks finnas behov av ytterligare utforskning av i vilken omfattning oförmågan att ta fram korrekt statistik för relevanta populationer inom en medlemsstat utgör ett hinder för införandet av positiv särbehandling eller om det förändrar typen eller resultatet av sådana åtgärder inom det landet.

En åtgärd som utsatts för häftigare debatt, och som framkastas av årsrapporten 2008, är den som går längre än positiv särbehandling. I bostadsmarknadskapitlet rapporterades att i minst en tysk stad omfattas utlänningar och etniska tyska invandrare officiellt av fasta kvoter i vissa stadsdistrikt för att upprätthålla socialt balanserade bostadsområden. Denna åtgärd förefaller strida mot vissa grundläggande principer för positiv särbehandling – den är till exempel beroende av fasta kvoter och är troligen inte en "tillfällig specialåtgärd", utan ska finnas kvar i många år. Denna strategi har visat sig vara mer omtvistad, och kritiker hävdar att kvoterna i sig är en direkt diskriminering av personer som tillhör minoritetsgrupper. I gengäld hävdar anhängarna att ändamålet helgar medlen, att det är en del av ett initiativ för att bekämpa diskriminering och utestängning av minoriteter och att det ger en rättvisare balans i bostadsområden än om fördelningen lämnades till marknadskrafterna. Det är uppenbart att strategier som dessa behöver utsättas för en bredare akademisk granskning och offentlig debatt.

### 5.3 Skillnader mellan medlemsstater

Frågan om "etnisk statistik" är inte den enda som belyser tydliga skillnader i medlemsstaternas strategier när det gäller invandrarrelaterade frågor. Tidigare årsrapporter har behandlat debatten om huruvida religiös klädsel kan bäras av elever i skolor eller av anställda inom olika yrkessektorer, och har tydligt visat att det inom EU finns en väldigt stor variation i acceptering och praxis beträffande detta. Skillnaderna är tydliga även inom en medlemsstat: till exempel mellan de federala delstaterna i Tyskland eller mellan de två största språkgrupperna i Belgien. Det finns andra detaljskillnader. I kapitlet om rättsliga frågor i årsrapporten för 2008 konstateras att det i en dom i Frankrike 2007 klargjordes att principen

om sekularism, som motiv för att till exempel undanta användning av huvudduk, endast gäller offentliga myndigheter och inte kan tillämpas av privata företag vid tillhandahållande av tjänster. I överensstämmelse med detta har det i Frankrike (och i Tyskland) förekommit fall som bekräftar att avskedande av anställd som bär huvudduk är olagligt <sup>(9)</sup>. I årsrapporten för 2006 från EUMC konstaterades dock att högsta domstolen i Danmark fastställde att avskedandet av en snabbköpsanställd för att hon bär huvudduk inte var diskriminering <sup>(10)</sup>.

Vanligtvis koncentreras denna debatt på bruket hos kvinnor att bära huvudduk. I kapitlet om utbildning och arbetsmarknad i årsrapporten för 2008 beskrivs nya debatter eller fall rörande huvuddukar eller slöjor i Belgien, Bulgarien, Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien. Under 2007 uppstod dock samma fråga gällande bruket hos manliga sikhier att bära turban i Europa. I Frankrike rapporterades 2007 att sikhiska pojkar överklagade relegering från skolan för att de bar turbaner, och det konstaterades även att det i Frankrike är förbjudet att bära turban på foton för körkort. Samtidigt rapporterades att Irlands nationella poliskår förbjöd att turbaner bars som en del av polisuniformen. I en del andra medlemsstater är detta dock inte någon tvistefråga. I Storbritannien har det till exempel länge varit tillåtet att bära turban som en normal del av uniformen inom polisen och inom olika väpnade styrkor, och enligt det senaste årets rapport från FRA har poliskåren i Sverige i sin mångfaldsplan tagit med polisens rätt att bära huvudduk, turban eller kippa (kalott) i tjänsten <sup>(11)</sup>. Den stora variationen mellan medlemsstaterna när det gäller den allmänna opinionen i denna fråga bekräftades 2007 med publiceringen av resultaten från Europeiska kommissionens speciella Eurobarometer gällande uppfattningar om diskriminering. När EU-medborgare tillfrågades om de höll med om påståendet att ”det är acceptabelt att bära synliga religiösa symboler på arbetsplatsen”, varierade den andel som instämde i olika länder från endast 29 procent (Litauen) till 79 procent (Malta) <sup>(12)</sup>.

## 5.4 Hälsa och diskriminering

Detta är första året som hälso- och sjukvård har behandlats i en årsrapport. Det första intrycket är att det jämfört med de tre övriga områdena av samhällslivet förefaller vara svårare att hitta information och uppgifter om etnisk diskriminering inom hälso- och sjukvård, samt att den allmänna medvetenhetsnivån när det gäller rasism och diskrimineringsfrågor tycks vara lägre. Trots det rapporterades i många medlemsstater fall där invandrare och minoriteter utsatts för annan eller sämre behandling, eller utsatts för smädelser från medicinsk personal, liksom bevis från en antal akademiska rapporter eller rapporter från icke-statliga organisationer på olika faktorer som inskränker tillgången till hälso- och sjukvård för minoriteter såsom romer, asylsökande och illegala invandrare.

<sup>(9)</sup> N. Nathwani: "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, s. 221.

<sup>(10)</sup> EUMC: *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, 2006, s. 25.

<sup>(11)</sup> FRA: *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU*, 2007, s. 74.

<sup>(12)</sup> Europeiska kommissionen: *Discrimination in the European Union*, Eurobarometer, 2007, s. 15, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_263\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf) (15.5.2008).



Forskning tyder på att invandrare och etniska minoriteter ofta stöter på problem när det gäller att få tillgång till och använda hälso- och sjukvård. Även om tillgång till dessa tjänster beviljas enligt lag kan sådana grupper ofta inte använda dem, antingen för att de inte känner till sina rättigheter eller för att de administrativa förfarandena är alltför komplicerade eller för att de invänder mot hur de behandlas på grund av sina religiösa övertygelser eller på grund av språkliga hinder. Till följd av detta riskerar de att få otillräcklig hjälp med medicinsk diagnos, vård och profylax.

Även om det rapporterades många exempel på positiva initiativ för att förbättra och utöka hälso- och sjukvården för invandrare och minoriteter, var det svårare att hitta några som även inriktade sig specifikt på att ta itu med och bekämpa diskriminering. Dessutom förekom endast ett fåtal rapporter på problemet med rasism eller diskriminering som drabbat minoritetspersonal anställd inom hälso- och sjukvårdssektorn, men trots det avslöjade dessa fåtaliga rapporter ett allvarligt problem. Det förefaller troligt att detta problem är mer utbrett än vad man är medveten om. Forskningen gav insikt i några av orsakerna till varför hälso- och sjukvårdspersonal är ovillig att klaga individuellt. Om problemet inte avslöjas genom klagomål måste det därför avslöjas genom forskning, så att hälso- och sjukvårdsorganisationer kan uppmantras att införa strategier som bekämpar det. Det är inte acceptabelt att man överlåter åt enskilda grupper eller personalen att från fall till fall avgöra vilken reaktion som är lämplig, till exempel en rasistisk patient som skymfar eller vägrar att bli behandlad av en sköterska som tillhör en etnisk minoritet.

## 5.5 Exempel på trender och utveckling

Det finns ganska få möjligheter att göra tillförlitliga generaliseringar om trender under flera år i frågor som är relevanta för rasism och främlingsfientlighet inom EU på grund av de allmänna bristerna när det gäller statistik i detta syfte. Därför är många iakttagelser av utveckling under en viss tid oundvikligen ganska pessimistiska och tenderar att vara kvalitativa i stället för statistiska. Ett undantag från detta påstående finns i kapitlet om rasistiskt våld och rasiska brott, där elva medlemsstater som samlar in tillräckligt med uppgifter för att kunna göra en trendanalys identifieras. Av dessa kan man säga att majoriteten, åtta, registrerade en uppåtgående trend för rapporterade rasistiska brott under perioden 2000–2006. På samma sätt kan vi säga att av fyra medlemsstater som samlar in tillräckligt med uppgifter om antisemitiska brott hade tre en uppåtgående trend under perioden 2001–2006, och av fyra medlemsstater som samlar in tillräckligt med uppgifter om högerextremistiska brott hade två en uppåtgående trend under perioden 2000–2006. I mindre skala, vilket visas i utbildningskapitlet i årsrapporten 2008, har den federala tyska delstaten Brandenburg, som samlar in uppgifter om incidenter med högerextremistisk bakgrund i skolorna, kunnat fastställa en stadig minskning av sådana registrerade incidenter sedan registreringen av sådana brott började läsåret 2000/2001. Kapitlet om rasistiskt våld ger också exempel på några mer kvalitativa bedömningar – det förefaller till exempel som om olika medlemsstater under de allra senaste åren har blivit mer positiva när det gäller att ägna nödvändig upp-

märksamhet åt rasistiska brott, att reagera på hatbrott och att införa åtgärder för att uppmuntra rekrytering av minoriteter till poliskåren.

En annan trend när det gäller ”god praxis” kan märkas inom arbetsmarknadsområdet. Sedan de första fallstudierna av god praxis började rapporteras till EUMC, efter det att nätverket Raxen hade bildats 2000/2001, har det för varje år rapporterats fler strategier som faller under rubriken ”mångfaldsstrategi” eller ”mångfaldshantering” inom såväl offentliga som privata organisationer. Det har också för varje år skett en märkbar ökning av vad som kan kallas ”uppmuntrande åtgärder” för mångfaldshantering, organiserade av statliga myndigheter, arbetsgivare, icke-statliga organisationer eller kombinationer av dessa, vilka driver kampanjer och har kurser och erbjuder råd och ger motivation till organisationer när det gäller att införa mångfaldsstrategier. (Endast utvalda exempel på båda dessa har varit möjliga att publicera i byråns årsrapport något år – mer finns i att se FRA Info-Base <sup>(13)</sup>.) Det förefaller också som om mångfaldsstrategierna når flera olika medlemsstater, i många fall för första gången. Europeiska kommissionen publicerade 2005 resultaten från en större undersökning av metoder för mångfaldshantering i de då 25 länderna i EU <sup>(14)</sup>, och en av slutsatserna var att det vid den tidpunkten fanns mycket få (eller inga) bevis på mångfaldshantering i länderna i södra Europa och i de medlemsstater som gick med i EU 2004. Denna slutsats kan nu behöva modifieras, eftersom det i den senaste FRA-rapporten rapporterades att verksamhet med mångfaldshantering observerats i Italien <sup>(15)</sup>, och arbetsmarknadskapitlet i föreliggande rapport visar att verksamhet med mångfaldshantering förekom i Cypern, Malta, Portugal och Rumänien under 2007.

## 5.6 FRA:s uppgiftsinsamling och forskning

FRA:s insamling av uppgifter och information kompletterar annan uppgiftsinsamling. Uppgifterna kan utnyttjas av politiska beslutsfattare och rättsliga myndigheter och kan även vara användbara när det gäller att ringa in områden där det behövs ny forskning.

### Komplettering av rättsliga uppgifter

Rättssociologiska uppgifter och information som samlas in av FRA inom detta område kompletterar mer formellt material som samlas in av andra organ. Ett relevant exempel är Mipex (Migrant Integration Policy Index), som skapades 2007 och som används för att mäta strategier för att integrera invandrare i 25 EU-medlemsstater (plus tre icke-EU-länder) med hjälp av över 100 strategiska indikatorer <sup>(16)</sup>. Indexet jämför medlemsstaternas verkställande, jämte ett antal dimensioner som är relevanta för integrering av invandrare. En av dessa jämförelser är med-

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

<sup>(14)</sup> Europeiska kommissionen: *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2005.

<sup>(15)</sup> FRA: *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU*, 2007, s. 71.

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

lemsstaternas verkställande, baserat på de olika påföljder som är tillgängliga för att upprätthålla lagstiftningen mot diskriminering, och vid denna utvärdering rankas till exempel Grekland, Polen och Portugal högst när det gäller "bästa praxis". Problemet är att denna utvärdering baseras på de påföljder som i teorin är tillgängliga, men detta kanske inte har så stort samband med verklig praxis. Helt i motsats till rankningen i Mipex rankas Grekland, Polen och Portugal lågt i FRA:s egen utvärdering av EU-medlemsstater när det gäller verkställande, eftersom de i verkligheten inte tillämpade några påföljder alls under rapporteringsperioden (se avsnitt 2.1.1 i årsrapporten för 2008), och dessutom bedömdes Polen och Portugal ha ineffektiva organ för främjande av likabehandling (avsnitt 2.1.3). Rättssociologiska uppgifter som samlas in av FRA kan således vara användbara för att belysa de skillnader som finns mellan rättsliga åtgärder i teorin och social verklighet i praktiken.

### **Information om domstolsbeslut**

Ett annat praktiskt värde med den statistik och information som FRA tillhandahåller är att den kan utnyttjas vid rättsliga beslut. Ett exempel på detta omnämns i årsrapporten för 2008, nämligen fallet i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 2007, då man avkunnade en dom mot Tjeckien och vid detta beslut hänvisade till den information som samlats in av EUMC, föregångaren till FRA, om utbildningssituationen för romer.

### **FRA:s huvudsakliga forskning**

Ett resultat av den insamling av uppgifter och information som FRA/EUMC genomfört i EU under flera år är att man visar att det är nästan omöjligt att hitta andrahandsuppgifter inom detta område som gör det möjligt att göra en meningsfull jämförelse mellan medlemsstater. Inom området rasistiska brott kan till exempel statistik över rasistiska brott under en tidsperiod jämföras inom en medlemsstat men inte mellan medlemsstater, vilket klargörs i kapitel tre i årsrapporten för 2008. Av detta skäl har FRA nu börjat utforma och genomföra egen forskning, som är utformad med inbyggd jämförbarhet i metoden och som syftar till att ta fram data inom problemområden, vilka är direkt jämförbara mellan medlemsstater. Den första undersökningen pågår under 2008: en "offerstudie" av invandrares och minoriteters erfarenheter av diskriminering, rasistiska brott och polisbevakning i alla 27 medlemsstaterna. Resultaten från denna och annan liknande forskning som byrån genomför kommer att beskrivas i kommande årsrapporter från FRA.

## 6. Yttranden

### 6.1 Direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung

Effektiva och avskräckande påföljder är avgörande för att bekämpa diskriminering på grund av etniskt ursprung och ras. Utan dessa är det inte sannolikt att diskriminerande attityder och beteendemönster förändras; offren förblir försvarslösa. Lösningarna beror även på tillgängliga påföljder som stärker offrens förhandlingssituation. Inga påföljder och/eller skadestånd i samband med diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras kunde påvisas i tolv medlemsstater under 2006–2007. Avsaknaden av påföljder sammanfaller i vissa fall med avsaknaden av ett effektivt organ för främjande av likabehandling. Denna observation betonar den centrala betydelsen och rollen som organen för främjande av likabehandling har.

- Medlemsstaterna bör säkerställa att organen för främjande av likabehandling är välförsedda med resurser för att uppfylla sin viktiga funktion. De behöver få tillräcklig självständighet för att inge förtroende hos offren.

Andra orsaker till frånvaron av påföljder är organens roll. Påföljder förekommer inte eller är sällsynta i länder där organen inte bistår offren för diskriminering vid förfaranden som leder till påföljder eller inte har makt att utfärda påföljder själva eller av någon orsak inte använder denna makt.

- Medlemsstaterna bör säkerställa att organen är bemyndigade att bistå offer vid förfaranden som leder till påföljder. Organen bör ha möjlighet att fungera både som lättåtkomliga portaler för offer och som organ som bistår offer att få verklig upprättelse och full kompensation.

I en del länder har den relativa bristen på påföljder strukturella orsaker som har med straffrättens roll i kampen mot etnisk diskriminering att göra. Symboliskt sett är straffrätt det viktigaste instrument som någon stat kan använda i kampen mot etnisk diskriminering. I praktiken har straffrätten dock sina nackdelar: den förskjutning av bevisbördan som föreskrivs i direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung tillämpas inte, och offret för diskriminering har begränsad kontroll över brottsmålsförfarandet som vanligtvis ligger i händerna på åklagarmyndigheten.

- Medlemsstater som främst eller uteslutande förlitar sig på straffrätt bör skapa kompletterande civilrättsliga och administrativa förfaranden för offer för diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras för att de ska få verklig upprättelse och full kompensation.

## 6.2 Rasistiskt våld och rasistiska brott

Medlemsstaterna bör erkänna att uppgiftsinsamling om rasistiska brott är nödvändig för utveckling av bevisbaserade metoder för att ta itu med och förebygga problemet och att den även kan visa om lagstiftningen mot rasistiska brott är effektiv där den behövs bäst.

- I de fall medlemsstaterna inte har någon eller endast begränsad uppgiftsinsamling om rasistiska brott, bör de upprätta mekanismer för omfattande uppgiftsinsamling som uppmuntrar offentlig rapportering och korrekt registrering. I detta avseende kan medlemsstaterna lära sig av de medlemsstater som har upprättat bra metoder för uppgiftsinsamling.

Liksom i tidigare årsrapporter har det konstaterats att det finns problem med polistjänstemäns övergrepp mot utsatta minoriteter. Allmänhetens förtroende för polisen är en viktig faktor i demokratiska samhällen.

- Medlemsstaterna bör säkerställa att allmänheten kan rapportera incidenter med rasistiska polisövergrepp och våld till en oberoende myndighet för polisklagomål. Dessa myndigheter bör funktionellt sett ligga utanför ministerier och andra ämbetsverk.

## 6.3 Forskning och upplysningsåtgärder

Nya exempel på experiment med diskrimineringsstester gällande tillgång till arbete, bostäder och hälso- och sjukvård under rapporteringsperioden bekräftar att metoden har en unik och värdefull roll när det gäller att skapa offentlig uppmärksamhet kring dolda problem.

- Medlemsstaterna uppmanas att överväga att genomföra mer omfattande och systematiska diskrimineringsstester ("situationstester") för att underlätta säkrare bedömning av omfattningen av och mekanismerna för diskriminering när det gäller tillgång till arbete, bostäder och hälso- och sjukvård, och för att tillhandahålla bevis som kan komplettera officiella uppgifter.

## 6.4 Påföljder och klagomål

I flera kapitel i årsrapporten för 2008 har det konstaterats att det finns bevis för att diskrimineringsoffer som kan förväntas klaga inte gör det.

- Forskning bör genomföras när det gäller funktionen hos och effekten av direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung för att belysa de krafter som gör diskrimineringsoffer benägna att klaga eller hindrar dem från att klaga, och orsakerna till varför påföljder tillämpas eller inte tillämpas av specialiserade organ eller domstolar.

## 6.5 Antidiskrimineringsutbildning

Bevis i såväl arbetsmarknads- som hälso- och sjukvårdsavsnittet i årsrapporten tyder på att det finns behov av antidiskrimineringsutbildning för anställda i arbetsorganisationer.

- Staten och arbetsgivarna bör tillhandahålla antidiskriminerings- och mångfaldsutbildning för anställda inom offentlig och privat sektor.
- Arbetsgivare inom hälso- och sjukvårdssektorn bör regelbundet genomföra antidiskrimineringsutbildning av vårdgivare inom allmän och privat hälso- och sjukvård. Antidiskrimineringsutbildning bör ingå i undervisningsplanen på medicinska universitet och högskolor.

## 6.6 Bostadsmarknad

Tillgång till statligt finansierade bostäder med låg hyra är ett av de viktigaste sätten att förbättra de allmänt dåliga bostadsförhållanden som invandrare, romer och andra etniska minoriteter drabbas av.

- Medlemsstaterna uppmanas att öka mängden statligt finansierade bostäder med låg hyra för att säkerställa, och vid behov framtvunga, tillämpning av skäliga kriterier vid tilldelningen av allmänna bostäder till rimliga priser. De bör i synnerhet vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa kriterier inte diskriminerar invandrare, romer och andra etniska minoriteter.

## 6.7 Utbildning

Ojämlighet när det gäller tillgång till utbildning och studieresultat för invandrare och minoriteter, jämfört med majoritetsbefolkningen, är särskilt påfallande i de länder där det finns ett skolsystem med tidig indelning. Enligt Pisa 2006 har en tidig uppdelning av elever på olika skolor eller program en särskilt negativ inverkan på studieresultaten hos socioekonomiska eller språkligt missgynnade elever.

- Medlemsstaterna bör överväga att införa mer integrerande skolsystem för att minska ojämlikheten när det gäller utbildning.
- Tillgång till utbildning för alla befolkningsgrupper, däribland asylsökande och illegala invandrare, behöver fastställas genom bestämda juridiska och praktiska villkor. Praktiska hinder såsom diskriminerande rekryteringsförfaranden och inträdesprov, ingen tillgång eller åtkomst till förskolor, eller orimligt långa avstånd till skolor, bör undanröjas.
- Segregerade utbildningsformer bör antingen helt avskaffas eller begränsas till korta förberedande klasser som leder till integrering av invandrar- eller minori-

tetsbarn i vanlig skolundervisning. Medlemsstaterna bör dra lärdom av domen som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avkunnade mot segregation av romska barn i särskolor.

## 6.8 Uppgiftsinsamling inom utbildning

Insamling, utvärdering och offentlig diskussion gällande tillförlitlig information är en oumbärlig förutsättning för att förbättra situationen för utsatta och missgynnade grupper inom utbildningsväsendet. Detta har nyligen bekräftats av studien Pisa 2006 som visar det signifikant positiva sambandet mellan skolor som kontrollerar och utvärderar studieresultat och offentliggör resultaten, och elever som har bättre provresultat. I de flesta medlemsstater finns det otillräckliga kontroll- och utvärderingssystem eller inga alls.

- Medlemsstaterna bör överväga att införa system som möjliggör kontroll av invandrarelever och elever som tillhör etniska minoriteter när det gäller studieresultat.

## 6.9 Uppgiftsinsamling inom hälso- och sjukvård

Det krävs mer kunskap inom EU om dynamiken när det gäller hälsa och välbefinnande hos invandrare och etniska minoriteter. Därför bör medlemsstaterna vidta åtgärder för systematisk insamling av uppgifter och tillhandahålla den bevisgrund som beslutsfattare och planerare kan använda när de definierar nationella och EU-omfattande strategier.

- Medlemsstaterna bör utveckla och genomföra mekanismer för insamling av offentliga uppgifter om ojämlikhet och diskriminering inom hälso- och sjukvård. Uppgifter om hälsotillstånd och tillgång till hälso- och sjukvård bör delas upp efter etniskt ursprung i hälsoundersökningar, register och offentliga informationssystem och göras tillgängliga för allmänheten, om nationella statistiska regler om sekretesskydd tillåter denna uppdelning.

## 6.10 Invandrar- och minoritetsanpassad hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården uppmanas att inte endast erkänna den betydelse som den kulturella, sociala, språkliga och hälsomässiga bakgrunden har, utan även betydelsen av de svåra och dåligt definierade miljöer i vilka invandrare ofta lever och arbetar.

- Medlemsstaterna och EU bör uppmuntra kulturanpassad utbildning av arbetskraft inom hälso- och sjukvård. Program för utveckling och utbildning av personal inom hälso- och sjukvårdssystemet bör omfatta delar som har samband med romers specifika behov när det gäller hälsotillstånd.









## **Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter**

### **Årsrapport**

### **Sammanfattning**

**2008**

Formgivning och typografi: red hot 'n' cool, Wien

2009 — 29 s. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-262-8

Mycket av informationen om Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter finns tillgänglig på Internet, se FRA:s webbplats (<http://fra.europa.eu>).

### **Var får man tag i EU:s publikationer?**

#### **Publikationer för försäljning**

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- I bokhandeln. Ange titel, förlag och/eller ISBN.
- Genom att kontakta ett av våra försäljningsombud. Deras kontaktuppgifter hittar du under "Försäljningsombud" på följande webbadress: <http://bookshop.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

#### **Kostnadsfria publikationer**

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vid Europeiska kommissionens representationskontor och delegationer.  
Deras kontaktuppgifter hittar du på följande webbadress: <http://ec.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.



FRA - Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter  
Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien, Österrike  
Tfn +43 158030-0  
Fax: +43 158030-693  
E-post: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)  
<http://fra.europa.eu>

