



Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

ÅRSBERETNING

Resumé



2008

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

Årsberetning

Resumé

2008

*Europe Direct er en service, der har til formål at hjælpe
med at besvare Deres spørgsmål om Den Europæiske Union*

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

(*) Nogle mobiloperatører tillader ikke opkald til 00 800-numre eller tager betaling for sådanne opkald.

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Bibliografiske data findes bagest i denne publikation

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2009

ISBN 978-92-9192-243-7

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2009
Gengivelse er tilladt med kildeangivelse. Må ikke benyttes til kommercielle formål.

Printed in Belgium

TRYKT PÅ IKKE-KLORBLEGET PAPIR

Forord

Årsberetningen for 2008 er den første, som udarbejdes i henhold til retsgrundlaget og mandatet for Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), og den første, som udgives under ledelse af Morten Kjærum, der blev ansat som direktør for FRA den 1. juni 2008.

EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder udsprang af det tidligere Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (EUMC). Det viderefører EUMC's arbejde på området racisme, fremmedhad og lignende former for intolerance, men inden for rammerne af det meget bredere mandat, der gælder for FRA. FRA's nye tematiske arbejdsområder er fastlagt i agenturets flerårige ramme, der blev vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union (retlige og indre anliggender) den 28. februar 2008. Rådets afgørelse betyder, at agenturet nu vil arbejde inden for følgende områder:

- a) racisme, fremmedhad og intolerance i forbindelse hermed
- b) forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering eller af personer, der tilhører mindretal, samt alle kombinationer af disse grunde (flere forskellige former for forskelsbehandling)
- c) kompensation til ofre
- d) børns rettigheder, herunder beskyttelse af børn
- e) asyl, indvandring og integration af migranter
- f) visum og grænsekontrol
- g) EU-borgernes deltagelse i den demokratiske proces i EU
- h) informationssamfundet, og navnlig respekt for privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger
- i) adgang til et effektivt og uafhængigt retsvæsen.

Derfor er årsberetningen for i år den sidste, der kun fokuserer på de tematiske områder racisme, fremmedhad og intolerance, i den forbindelse med udgangspunkt i information fra de rapporteringsstrukturer, der blev etableret af EUMC. Årsberetningen for næste år får et meget bredere sigte og kommer til at trække på nye rapporteringsstrukturer og dække alle de spørgsmål om grundlæggende rettigheder, der falder inden for agenturets forskellige arbejdsområder.

Samtidig vil agenturet videreføre EUMC's arbejde med at yde støtte til EU og medlemsstaterne i deres bestræbelser på at bekæmpe racisme, fremmedhad og forskelsbehandling.

Årsberetningen for 2008 ser først på udviklingen på det retlige område og på institutionelle initiativer mod racisme og forskelsbehandling i Europa med fokus på gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling. Dernæst dækker den udviklingen inden for racistisk vold og kriminalitet i EU-medlemsstaterne, og det følges af et fokus på spørgsmål om racisme og forskelsbehandling på fire af samfundslivets områder: beskæftigelse, boligforhold, uddannelse og sundhed. Det sidste tematiske kapitel dækker de udviklingstendenser på EU-plan, der er relevante for bekæmpelsen af racisme, fremmedhad og forskelsbehandling i EU-medlemsstaterne.

Vi vil gerne rette en tak til agenturets bestyrelse for dens støtte i udarbejdelsen af årsberetningen, til agenturets medarbejdere og til den fungerende direktør gennem det sidste år, Constantinos Manolopoulos, for deres engagement og store arbejde i et vanskeligt overgangsår.

Anastasia Crickley,
formand for bestyrelsen

Morten Kjærum,
direktør for FRA

Indholdsfortegnelse

Forord	3
1. Indledning	6
1.1. Inddragelse af sundhed	7
1.2. Præcisering af termer	8
2. Retlige og institutionelle initiativer mod racisme og forskelsbehandling	9
3. Racistisk vold og kriminalitet	11
4. Racisme og forskelsbehandling inden for samfundslivet og initiativer til forebyggelse deraf	13
4.1. Beskæftigelse	13
4.2. Boligforhold	14
4.3. Uddannelse	14
4.4. Sundhed	15
5. Konklusioner	17
5.1. Direktivet om etnisk ligestilling	17
5.2. Dokumentation for forskelsbehandling	19
5.3. Forskelle mellem medlemsstaterne	21
5.4. Sundhed og forskelsbehandling	22
5.5. Eksempler på udviklingstendenser	23
5.6. FRA's dataindsamling og undersøgelser	24
6. Udtalelser	26
6.1. Direktivet om etnisk ligestilling	26
6.2. Racistisk vold og kriminalitet	27
6.3. Forskning og oplysning	27
6.4. Sanktioner og klager	27
6.5. Undervisning i bekæmpelse af forskelsbehandling	28
6.6. Boligforhold	28
6.7. Uddannelse	28
6.8. Dataindsamling inden for uddannelse	29
6.9. Dataindsamling inden for sundhed	29
6.10. Migrant- og minoritetsfølsom sundhedspleje	29

1. Indledning

Årsberetningen for 2008 fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) dækker information, arrangementer og udvikling inden for spørgsmål om racisme og fremmedhad i EU i 2007. Rådets forordning om oprettelse af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder som efterfølger for Det Europæiske Overvågningscenter for Racisme og Fremmedhad (EUMC) trådte i kraft den 1. marts 2007. Derfor er dette den første årsberetning, som udarbejdes i henhold til agenturets retsgrundlag og mandat ⁽¹⁾. Beretningen dækker de samme områder som tidligere årsberetninger fra EUMC, men med en lidt anden opbygning og med et nyt temaområde, nemlig sundhed.

Beretningen begynder med en oversigt over retlige og institutionelle initiativer mod racisme og forskelsbehandling. Det følgende kapitel dækker racistisk vold og kriminalitet, og herefter kommer fire kapitler om forskellige områder af samfundslivet — beskæftigelse, boligforhold, uddannelse og sundhed. Det sidste tematiske kapitel behandler udviklingen i politik og lovgivning, der har relevans for bekæmpelsen af racisme og fremmedhad på EU-niveau frem for på medlemsstatsniveau.

I rapporteringsperioden vedtog Rådet for Den Europæiske Union ikke nogen flerårig ramme ⁽²⁾ for agenturet. I henhold til artikel 29, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 af 15. februar 2007 fortsatte agenturet derfor med at udføre sine opgaver inden for de tematiske områder: bekæmpelse af racisme, fremmedhad og intolerance i forbindelse hermed, indtil den første flerårige ramme for agenturet blev vedtaget i februar 2008.

Den vigtigste EU-lovgivning om forskelsbehandling som følge af racisme og fremmedhad er direktivet om etnisk ligestilling. Gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling er et af hovedtemaerne for hele årsberetningen, idet der i forskellige kapitler gives nærmere oplysninger om virkningerne heraf, om hvordan og hvorfor det bruges eller ikke bruges og nye eksempler på, og cases om, problemer med forskelsbehandling inden for forskellige områder af samfundslivet, der viser, at der fortsat er behov for direktivet.

Ud over områderne i den flerårige ramme skal agenturet i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordningen også imødekomme »anmodninger fra Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen efter artikel 4, stk. 1, litra c) og d), der falder uden for disse tematiske områder, forudsat at agenturets finansielle og menneskelige ressourcer tillader det«. Under henvisning til denne artikel bad Europa-Parlamentet i juni 2007 agenturet om at udarbejde en omfattende rapport om homofobi og forskelsbehandling på grund af seksuel orientering i EU's medlemsstater. Endvidere bad Europa-Kommissionen i juli 2007 agenturet om at udvikle indikatorer til måling af, hvordan barnets rettigheder gennemføres, beskyttes, respekteres og

⁽¹⁾ Agenturets rapport for 2007 blev ganske vist udgivet i slutningen af 2007 under FRA's logo, men var faktisk ikke en FRA-årsberetning; den blev derimod udarbejdet i henhold til EUMC's retsgrundlag og mandat.

⁽²⁾ I den flerårige ramme anføres agenturets arbejdsområder for de næste fem år.

fremmes i EU-medlemsstaterne, og at kortlægge de tilgængelige dataressourcer nationalt og på EU-plan. Begge disse projekter blev indledt i slutningen af 2007 og vil blive omtalt i fremtidige rapporter fra agenturet.

1.1. Inddragelse af sundhed

Det er første gang, spørgsmålet om sundhed er blevet inddraget i årsberetningen. Efter oplysninger fra agenturets nationale Raxenknudepunkter samt rapporter fra internationale organisationer og fra videnskabelig forskning i forskelsbehandling i adgangen til, og brugen af, sygesikringsordningerne i medlemsstaterne på grund af race, etnisk oprindelse og religion besluttede agenturet i 2007 at inkludere dette vigtige område af samfundslivet i sin dataindsamling og sine rapporteringsstrukturer. Da det er første gang, dette område er blevet undersøgt, er data og oplysninger fra tidligere år medtaget for at give en bedre sammenhæng for forståelse af informationen.

Det hedder i artikel 152, stk. 4, i traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, at der bør sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau i fastlæggelsen og gennemførelsen af alle fællesskabspolitikker og -aktiviteter. Den Europæiske Union har delt kompetence på sundhedsområdet. Det betyder, at mens EU kan fastsætte fælles mål, kan medlemsstaterne frit vælge, gennem hvilke politikker de vil nå disse mål. I den forbindelse er det en central værdi, og et centralt mål, for EU at nedbringe sundhedsmæssige uligheder, og medlemsstaterne forventes derfor at gennemføre de nødvendige politikker og foranstaltninger for at nå dette mål på grundlag af subsidiaritetsprincippet. I juni 2006 vedtog EU-medlemsstaternes sundhedsministre fælles værdier og principper for EU's sundhedssystemer og understregede, at nedbringelsen af sundhedsmæssige uligheder skal være et af målene for sundhedssystemerne ⁽³⁾.

I overensstemmelse med ovenstående anlægger agenturet ikke en bred indfaldsvinkel i dækningen af den vifte af spørgsmål, der vedrører sundhed, etnicitet og migration, men koncentrerer sig primært om problemet med forskelsbehandling og udstødelse som led i sit generelle mandat til at fokusere på spørgsmål om forskelsbehandling i EU-medlemsstaterne på grund af race og etnisk oprindelse. På linje hermed fokuserer det nye sundhedskapitel i årsberetningen for 2008 hovedsageligt på spørgsmål som f.eks. barrierer i adgangen til sundhed for migranter og minoriteter eller forskelsbehandling med hensyn til behandlingen. Det indeholder også eksempler på positive initiativer, der sigter mod at bekæmpe forskelsbehandling i adgangen til og leveringen af sundhedsydelser — herunder politikker, der er målrettet mod udbydere af sundhedsydelser for aktivt at fremme kultursensitiviteten i forbindelse med levering af sundhedsydelser.

⁽³⁾ Rådet for Den Europæiske Union (2006): *Konklusioner om fælles værdier og principper i Den Europæiske Unions sundhedssystemer* (2006/C 146/01). Findes på http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2006/c_146/c_14620060622da00010003.pdf (6.1.2008).

1.2. Præcisering af termer

Der findes ingen officiel fælles definition af migranter eller etniske/nationale minoriteter i EU. Derfor bruges udtrykket »migranter og minoriteter« overalt i årsberetningen som en »stenografisk« betegnelse for de sociale grupper i EU, der risikerer at blive udsat for racisme, fremmedhad og forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. I den sammenhæng dækker udtrykket for det meste førstegenerationsindvandrere og flygtninge samt personer af indvandreroprindelse i efterfølgende generationer, selv om de har statsborgerskab i deres opholdsland (dækkes i nogle lande også af udtrykket »etniske minoriteter«) og desuden grupper som romaer, sinti og travellers.

2. Retlige og institutionelle initiativer mod racisme og forskelsbehandling

Gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling er endnu ikke fuldført i medlemsstaterne. I juni 2007 meddelte Europa-Kommissionen, at den havde sendt formelle anmodninger til 14 medlemsstater om at fuldføre gennemførelsen af direktivet (4). De pågældende lande fik to måneder til at svare, og i modsat fald kunne Kommissionen indbringe sagen for EF-Domstolen.

Direktivet om etnisk ligestilling gør det obligatorisk at have effektive, afskrækkende og afbalancerede sanktioner mod forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Der kunne i løbet af 2006-2007 konstateres sanktioner og/eller kendelser i forbindelse med sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i 15 medlemsstater. Det Forenede Kongerige har mest effektivt anvendt lovgivning i bekæmpelsen af etnisk forskelsbehandling i EU. De foreliggende statistikker viser, at Det Forenede Kongerige er førende — både med hensyn til det årlige antal sanktioner og den vifte af sanktioner, der er pålagt i sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Det Forenede Kongerige har pålagt flere sanktioner i den pågældende tidsperiode end alle andre medlemsstater tilsammen. Andre EU-medlemsstater, der har anvendt deres lovgivning ret effektivt i bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i EU, er: Bulgarien, Finland, Frankrig, Irland, Italien, Rumænien, Sverige og Ungarn. I disse lande er sanktionerne hyppigere og/eller mere afskrækkende end i resten af EU, selv om de fortsat er relativt få sammenlignet med Det Forenede Kongerige.

Der kunne ikke konstateres nogen sanktioner og/eller kendelser i sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i løbet af 2006-2007 i 12 medlemsstater: Cypern, Danmark, Den Tjekkiske Republik, Estland, Grækenland, Litauen, Luxembourg, Polen, Portugal, Slovenien, Spanien, Tyskland. Manglende sanktioner falder i de fleste tilfælde sammen med manglen på et effektivt ligestillingsorgan. En anden grund til de manglende sanktioner ligger især i ligestillingsorganernes rolle. Sanktioner forekommer ikke — eller er sjældne — i lande, hvor ligestillingsorganerne ikke støtter ofre for forskelsbehandling i procedurer, der fører til sanktioner, hvor de ikke har beføjelser til selv at pålægge sanktioner, eller hvor de af den ene eller anden grund ikke bruger disse beføjelser.

Ganske vist betyder et lavt antal sanktioner ikke nødvendigvis, at der ikke gøres noget ved problemerne. Hvor der er en mere konsensuspræget tradition i forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, er det for eksempel mere sandsynligt, at problemer bliver løst, før det kommer så vidt som til en retssag. En ulempe ved denne tilgang er imidlertid, at truslen om sanktioner bliver mindre, og disse opfattes normalt som afgørende for at forbedre forhandlingspositionen for ofre for for-

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

skelsbehandling. Det pædagogiske element i bevidstgørelsen af offentligheden og arbejdsgiverne, der ligger i truslen om og anvendelsen af troværdige og afskrækkende sanktioner, går også tabt.

I nogle lande er der strukturelle årsager til, at der er relativt få sanktioner. Det hænger ofte sammen med, at ligestillingsorganet spiller en begrænset rolle med hensyn til at bistå og støtte ofre i procedurer, der fører til sanktioner. En anden strukturel årsag til de relativt få sanktioner er den rolle, strafferetten spiller i bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. Symbolsk er strafferetten det vigtigste instrument, en stat kan bruge i bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse. I praksis fører strafferetten imidlertid til, at der anvendes færre sanktioner. Den omvendte bevisbyrde i henhold til direktivet om etnisk ligestilling finder nemlig ikke anvendelse, idet det strafferetlige ansvar i sager om forskelsbehandling for det meste afhænger af, at der foreligger en diskriminerende hensigt, og ofret for forskelsbehandling har begrænset kontrol over strafferetsplejen, der normalt ligger hos anklagemyndigheden. Det betyder, at stater, der hovedsageligt eller udelukkende anvender strafferetten, generelt ikke har nogen, eller kun få, sanktioner, selv om disse sanktioner kan være afskrækkende.

I følgende lande tyder den foreliggende dokumentation på, at nogle ligestillingsorganer, der arbejder med forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, ikke har den ønskede effektivitet: Estland, Polen, Portugal og Slovenien. I Den Tjekkiske Republik, Luxembourg og Spanien kunne det ikke konstateres, at der fandtes et operativt ligestillingsorgan inden for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.

3. Racistisk vold og kriminalitet

Årsberetningen for 2008 viser det samme billede som de foregående år med en samlet set stigende tendens i den strafferetligt registrerede racistiske kriminalitet, dvs.:

- Af de 11 medlemsstater, der indsamler tilstrækkelige data om racistisk kriminalitet til, at der kan foretages en tendensanalyse ⁽⁵⁾, oplevede de fleste en generelt stigende tendens i registreret racistisk kriminalitet i perioden 2000-2006 (Danmark, Det Forenede Kongerige, Finland, Frankrig, Irland, Slovakiet, Tyskland, Østrig (meget lidt)) og også mellem 2005 og 2006 (Det Forenede Kongerige, Finland, Irland, Slovakiet, Sverige, Tyskland, Østrig).
- Af de fire medlemsstater, der indsamler tilstrækkelige data om antisemitisk kriminalitet til, at der kan foretages en tendensanalyse (Det Forenede Kongerige, Frankrig, Sverige og Tyskland), oplevede tre (Det Forenede Kongerige, Frankrig og Sverige) en generelt stigende tendens mellem 2001 og 2006.
- Af de fire medlemsstater (Frankrig, Sverige, Tyskland og Østrig), der indsamler tilstrækkelige data om kriminalitet med et højreekstremistisk motiv til at foretage en tendensanalyse, oplevede to (Frankrig og Tyskland) en generelt stigende tendens mellem 2000 og 2006.

Ved at anerkende problemet med racistisk kriminalitet og gøre noget effektivt ved det kan EU-medlemsstaterne vise deres fordømmelse af disse handlinger og deres solidaritet med ofrene. Imidlertid forholder det sig fortsat sådan, at der er sket meget få forbedringer i medlemsstaternes mekanismer til registrering af racistisk kriminalitet.

- I 16 af EU's 27 medlemsstater sker der simpelthen en ret begrænset rapportering om nogle få retssager, eller der er generelle tal om forskelsbehandling, som måske omfatter tilfælde af racistisk kriminalitet, eller der mangler fuldstændig offentligt tilgængelige officielle strafferetlige data om racistisk kriminalitet. Disse medlemsstater er: Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien og Ungarn.
- Det Forenede Kongerige har det mest omfattende system til registrering af racistisk kriminalitet i EU. Det registrerer flere offentligt rapporterede episoder og straffelovsovertrædelser end de øvrige 26 medlemsstater tilsammen over en 12-måneders periode.

⁽⁵⁾ Danmark, Den Tjekkiske Republik, Det Forenede Kongerige, Finland, Frankrig, Irland, Polen, Slovakiet, Sverige, Tyskland, Østrig.

Som følge af den fortsatte mangel på god dataindsamling om racistisk kriminalitet i de fleste medlemsstater er konklusionen i denne årsberetning, at:

- medlemsstater med enten begrænset officiel rapportering eller uden nogen officiel rapportering om racistisk kriminalitet ikke er i den bedste position til at udvikle evidensbaserede politiske foranstaltninger til at imødegå problemet.

På den baggrund er der en vis opmuntrende udvikling i, at medlemsstater begynder at anerkende betydningen af racistisk kriminalitet som et samfundsmæssigt onde. I den forbindelse er den politiske aftale under det tyske EU-formandskab vedrørende Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad en positiv udvikling, der igen skal suppleres af en forbedret dataindsamling med henblik på evidensbaserede foranstaltninger.

Som i tidligere år er der fortsat problemer med rapporter om retshåndhæveres krænkelser og vold mod sårbare minoriteter. Rapporten fremhæver, at flertallet af medlemsstater ikke har nogen specifik uafhængig myndighed til behandling af klager over politiet, der kan registrere og skride ind mod disse krænkelser, ud over instanser med direkte forbindelse til ministerier eller normale kanaler til registrering af klager gennem politi eller ombudsmand. Derfor er der betydelige muligheder for at udvikle mekanismer til behandling af klager over politiet.

I forbindelse med de stigende tendenser for registreret kriminalitet kan rapporten fremhæve en række nye initiativer i nogle medlemsstater, hvor der oprettes partnerskaber mellem flere instanser, herunder politi og lokalsamfund, med det formål at forsøge at løse problemet. Blandt disse skal bemærkes initiativer, der fokuserer på racistisk kriminalitet inden for det bredere område »hadkriminalitet«.

4. Racisme og forskelsbehandling inden for samfundslivet og initiativer til forebyggelse deraf

4.1. Beskæftigelse

Som i tidligere år er det med data og informationer fra 2007 påvist, at der foregår direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse inden for forskellige beskæftigelsesområder, og de forskellige udtryk herfor — såsom forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse og afskedigelse, fornærmelser og fysisk chikane på arbejdspladsen eller tredjeparters tilskyndelse til forskelsbehandling — er dokumenteret. Mens forskelsbehandling for det meste er usynlig og kun bringes frem i lyset gennem efterforskning eller undersøgelser, foregår visse former i nogle få medlemsstater forbløffende åbent, for eksempel i diskriminerende jobannoncer, hvori det for eksempel hedder, at udlændinge ikke behøver søge.

Der skete en yderligere udvikling i spørgsmålet om religiøs beklædning eller religiøse symboler på arbejdspladsen, som generelt gik mod det mere restriktive, idet der i flere byer i Belgien kom forbud mod, at offentligt ansatte bærer denne form for beklædning og symboler, og den nationale politistyrke i Irland afviste, at sikker kunne bære turban som en del af politiuniformen. Der er dog fortsat store forskelle i praksis vedrørende dette spørgsmål i medlemsstaterne.

Det blev i tidligere FRA/EUMC-rapporter bemærket, at der blev offentliggjort et stigende antal forskningsundersøgelser med fokus på subjektive erfaringer med forskelsbehandling hos medlemmer af mindretalsbefolkningsgrupper. I år var der derudover flere eksempler på undersøgelser af grupper inden for flertalsbefolkningen — såsom arbejdsgivere — der fokuserede på deres holdninger og potentielle praksis med hensyn til forskelsbehandling af mindretal.

Der blev rapporteret om forebyggende initiativer, som dækkede en bred vifte af typer. Der var programmer for uddannelse og rådgivning af udstødte mindretal med henblik på at hjælpe dem på arbejdsmarkedet, programmer for flertalsbefolkningen for at bekæmpe forskelsbehandling eller øge den kulturelle bevidsthed, nogle eksempler på mentorordninger og positiv særbehandling ved ansættelse og nogle flere forsøg med kontraktopfyldelse og anonyme jobansøgninger. Endelig blev det igen dokumenteret, at relativt ambitiøse foranstaltninger for mangfoldighedsledelse var ved at slå rod, eller at der blev tilskyndet hertil i flere medlemsstater.

4.2. Boligforhold

De fleste medlemsstater indsamler stadig ikke etnicitetsopdelte data på boligområdet. Dog er diskriminationstesten, der er foretaget i flere EU-lande, en metode, som kan give data om forskelsbehandling med hensyn til bolig.

Indvandreres og etniske minoriteters ugunstige position med hensyn til adgang til billige boliger af god kvalitet forstærker deres sociale udstødelse. Offentlige boliger med lav husleje er én måde at vende denne situation på. Imidlertid kan de kriterier, der opstilles på nationalt, regionalt og lokalt plan for tildeling af offentlige boliger, stadig indeholde bestemmelser, som indebærer forskelsbehandling af indvandrere og etniske minoriteter.

Romaer, sinti og travellers er blandt de mest sårbare grupper, når det gælder boligforhold. Til trods for de foranstaltninger, der er truffet for at forbedre disse forhold, er åbenlys forskelsbehandling, boliger under standarden og tvangsudsættelser iøjnefaldende træk ved deres situation i hele EU. Endvidere er der i flere medlemsstater rapporteret om, at staten eller andre myndigheder har afvist eller undgået at stille faciliteter til rådighed for romaerne til bosættelse.

Endelig sættes der fokus på nogle eksempler på god praksis. Især er foranstaltninger til at øge antallet af billige boliger til indvandrere, romaer og andre sårbare grupper gennem offentlig finansiering særdeles positive initiativer. Skønt lovgivningen mod forskelsbehandling er på plads i hele EU, er der behov for en konsekvent indsats for at øge bevidstheden om denne lovgivning blandt lejere og mæglere på markedet. En sådan bevidstgørelsesindsats afspejles i de eksempler på adfærdskodekser og informationskampagner, der er anført i slutningen af boligafsnittet i årsberetningen.

4.3. Uddannelse

I tidligere FRA/EUMC-rapporter er det påpeget, at tilgængeligheden af pålidelig information er en uundværlig forudsætning for at forbedre situationen for sårbare og dårligt stillede grupper i uddannelsessystemet. Det er atter blevet bekræftet for nylig af PISA-undersøgelsen af uddannelsesresultater fra 2006. Ifølge PISA 2006 er der en betydelig positiv sammenhæng mellem skoler, der overvåger og evaluerer præstationer og offentliggør oplysninger herom, og elever med bedre testresultater. Dog er der i de fleste medlemsstater kun utilstrækkelige eller ingen overvågnings- og evalueringssystemer. Det bliver en stor udfordring i fremtiden at overvinde denne barriere, som hindrer en effektiv modvirkning af ulighed og forskelsbehandling.

Sårbare grupper står over for mange vanskeligheder med at få adgang til kvalitetsuddannelse. De vigtigste årsager er diskriminerende indskrivningsprocedurer og adgangsprøver, utilgængelighed eller manglende adgang til vuggestuer og børnehaver, lange afstande til skoler og frygt for at afsløre ulovlig opholdsstatus.

Særlig ramt af praktiske barrierer for uddannelse er børn af romaer, sinti og travelers samt børn af asylsøgere og migranter med ulovligt ophold.

De foreliggende data viser, at minoritetsgrupper og statsborgere fra tredjelande i hele EU er overrepræsenteret i specialklasserne på både primær- og sekundærtrinnet, mens de er underrepræsenteret på de videregående uddannelser. Endvidere er det generelt mere sandsynligt, at minoritetsgrupper og udenlandske statsborgere går klasser om og dropper for tidligt ud af skolen. Forskelle mellem migranter og minoriteter på den ene side og flertalsbefolkningen på den anden er særligt slående i lande, hvor der sker en tidlig niveaudeling i skolesystemet. PISA-undersøgelsen fra 2006 giver en forklaring på det. Ifølge PISA 2006 har en tidlig niveaudeling af elever på separate institutioner eller programmer en særdeles negativ virkning på de socioøkonomisk eller sprogligt dårligt stillede elever. Sådanne uddannelsessystemer bidrager til at øge uddannelseskloften mellem de mere privilegerede og mindre privilegerede befolkningsgrupper.

I 2007 er gennemførelsen af en række programmer med henblik på at forbedre romabørns uddannelse fortsat. Samtidig lå diskriminerende politikker og praksisser mod romaerne imidlertid på et meget højt niveau i EU. Romaer, sinti og travellers møder stadig uegnede uddannelsessystemer, der skaber adskillelse og ulige muligheder. I november 2007 afsagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid en vigtig dom, hvor Den Tjekkiske Republik blev dømt for forskelsbehandling på grund af sin udskillelse af romabørn i uddannelsessystemet.

Til trods for en lovfæstet ret til uddannelse risikerer asylsøgere og migranter med ulovligt ophold i praksis at blive udelukket fra uddannelse i mange lande. Alligevel mangler de fleste lande initiativer til at overvåge og evaluere asylsøgerbørns adgang til passende uddannelse.

4.4. Sundhed

Kun få medlemsstater har relevante officielle eller uofficielle oplysninger om klager over racebetinget eller etnisk forskelsbehandling på sundhedsområdet, og selv her er der registreret meget få klager. Hovedproblemet er snarere indirekte end direkte forskelsbehandling, da det er mindre sandsynligt, at læger, der er bundet af fagkodekser og professionelle pligter, øver forskelsbehandling eller åbent nægter sundhedsydelse, mens det er mere sandsynligt, at forvaltninger insisterer på en streng overholdelse af formelle komplicerede procedurer, der kan stå i vejen for adgangen til sundhedsydelser.

Problemer med adgang til sundhedsydelser rammer især tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt i EU, afviste asylsøgere og medlemmer af romasamfund. Romaer risikerer at blive udelukket fra offentlig sygeforsikring, hvis de er langtidsledige (som i Bulgarien og Rumænien), eller hvis de mangler de nødvendige identitetspapirer (som i Rumænien og Slovenien). I mange tilfælde har romaer også problemer med at få adgang til sundhedsydelser, når de bor i isolerede landdistrikter, som det er tilfældet i Grækenland, Spanien og Ungarn, eller i lejre i udkanten af

byer med begrænsede eller ikke-eksisterende offentlige transportmuligheder som i Grækenland, Italien, Spanien og Ungarn.

Immigranter med ulovligt ophold og afviste asylsøgere har ofte kun adgang til akut lægehjælp, som defineres forskelligt i de enkelte EU-lande. De er også ofte utilbøjelige til at søge lægehjælp, hvis de frygter, at de kunne blive meldt til politiet og efterfølgende udvist.

Dog kan indvandrere med lovligt ophold også afholde sig fra at benytte sundhedstjenester på grund af kulturelle barrierer som for eksempel sprog eller religion. For eksempel ønsker muslimske kvinder måske ikke at blive undersøgt af en mandlig læge, hospitalsmaden lever måske ikke op til muslimske religiøse krav osv.

En række større tværnationale rapporter har givet supplerende information om indvandreres, asylsøgere og mindretals situation i europæiske sundhedssystemer og har for eksempel afdækket juridiske og praktiske barrierer for ulovlige indvandrere, der prøver at få adgang til sundhedsydelser, vist, hvordan migration kan skabe sårbarhed over for fysiske, mentale og sociale sundhedsproblemer, dokumenteret forskelsbehandling af romaer i sundhedsvæsenet og bemærket manglende opmærksomhed om rettigheder eller tilfælde, hvor ulovlige migranter er blevet nægtet behandling. Andre rapporter har sat fokus på den manglende bevidsthed om lovgivningen mod forskelsbehandling blandt lægefagligt personale, administrative medarbejdere og patienter og har bemærket knapheden på systematisk indsamlede data på dette område.

Der er noteret positive initiativer til at afhjælpe uligheden i sundhedsvæsenet for migranter og minoriteter, der er taget af både regering og civilsamfund, idet medlemsstaterne har gennemført nogle vigtige politikker i hele EU.

5. Konklusioner

5.1. Direktivet om etnisk ligestilling

Et af agenturets opgaver er at samle information om, hvordan direktivet om etnisk ligestilling faktisk anvendes i de forskellige medlemsstater, og hvordan de specialiserede organer fungerer i praksis. For det første skal det bemærkes, at der ved udgangen af rapporteringsperioden var tre medlemsstater, som stadig ikke havde noget specialiseret organ, og næsten halvdelen af alle medlemsstater anvendte slet ingen sanktioner i sager om forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Blandt de resterende, der havde, var der enorm forskel i størrelsen på de bøder, der blev givet.

Det er problematisk, at der er så få sanktioner i de fleste medlemsstater, fordi effektive, afbalancerede og afskrækkende sanktioner er obligatoriske ifølge direktivet om etnisk ligestilling. Effektive sanktioner er vigtige for at skabe tillid hos den del af befolkningen, ofrene kommer fra, og for at øge bevidstheden om lovgivningen og dens principper i den bredere befolkning. Uden effektive sanktioner er det usandsynligt, at store dele af befolkningen, virksomhederne og også juristerne vil tage lovgivningen mod forskelsbehandling særlig alvorligt og gøre en indsats for selv at søge oplysninger om denne lovgivning.

Ganske vist betyder et lavt antal retssager og få sanktioner ikke nødvendigvis, at der ikke gøres noget ved problemerne. For eksempel er der i nogle medlemsstater i højere grad en konsensustradition i forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, hvor de og andre organer arbejder sammen om at løse uenigheder gennem mægling og forhandling, således at der er større sandsynlighed for, at sagerne bliver løst, før det kommer til en retssag. I Nederlandene er loven om ligebehandling for eksempel formuleret således, at der tilskyndes til en løsning af tvister uden for domstolene. En ulempe ved denne tilgang er imidlertid, at truslen om sanktioner bliver mindre, og disse opfattes normalt som afgørende for at forbedre forhandlingspositionen for ofre for forskelsbehandling. Det pædagogiske element i bevidstgørelsen af den brede offentlighed og blandt arbejdsgiverne, der ligger i truslen om og anvendelsen af troværdige og afskrækkende sanktioner, går også tabt.

I nogle tilfælde er der klart problemer bag de lave tal. For eksempel meddelte menneskerettighedsombudsmanden i Slovenien, at problemerne var et resultat af den uigennemsigtige og lidet formålstjenlige formulering af lovgivningen, og i Portugal blev det meddelt, at problemerne skyldtes den langsommelige og komplekse procedure for vurdering af klager.

En anden faktor er brugen af strafferetten. I nogle medlemsstater ser de strafferetlige sanktioner, der teoretisk set kan finde anvendelse i sager om forskelsbehandling, ud til at være meget afskrækkende. Men når de findes i strafferetten i stedet for i civilretten, er det usandsynligt, at de strenge sanktioner bliver anvendt i praksis. I medlemsstater, der benytter civilretten til at bekæmpe etnisk forskelsbe-

handling, er bevisbyrden meget lettere at løfte, og det er langt mere sandsynligt, at sanktionerne bliver brugt.

I flere medlemsstater er de beføjelser, det specialiserede organ eller de specialiserede organer har fået, for begrænsede til at bidrage til, at der i praksis bruges effektive sanktioner. Nogle organer har ikke beføjelser til selv at udstede sanktioner og bistår heller ikke ofrene med de procedurer, der fører til sanktioner. Selv hvis et specialiseret organ har beføjelse til at pålægge sanktioner, kan det træffe den politiske beslutning at undgå denne strategi og i stedet koncentrere sig om mægling, som det er tilfældet på Cypern.

Det lave klageniveau

Rapporterne beskriver i det hele taget et ret lavt antal klager til de specialiserede organer og antiracistiske ngo'er. Naturligvis behøver et lavt antal klager teoretisk set ikke betyde, at der er noget galt — man kunne hævde, at det afspejler virkeligheden, og at der rent faktisk er et lavt diskriminationsniveau. Imidlertid viser kapitlerne om beskæftigelse, boligforhold og sundhed i årsberetningen for 2008 og den tilsvarende dokumentation fra tidligere år tydeligt, at problemet med forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse faktisk findes med sine forskellige udtryk, hvoraf mange ikke ville være kommet til offentlighedens kendskab uden specifikke undersøgelsesresultater. I årevis har forskellige typer dokumentation og undersøgelser vist, at de fleste ofre for forskelsbehandling, der kunne klage, ikke gør det; den seneste undersøgelse er omtalt i kapitlet om beskæftigelse, og den viser, at de fleste ofre for bl.a. racistisk eller seksuel chikane på arbejdspladsen i Slovenien ikke meldte hændelsen.

Forskellige eksempler i årsberetningens beskæftigelses- og sundhedsafsnit giver et fingerpeg om mulige årsager til, at ofrene for forskelsbehandling undlader eller er tilbageholdende med at indgive formelle klager. Nogle mennesker har måske ikke tillid til retsvæsenet, når det opfattes som svagt, nogle ofre kunne være bekymrede over de økonomiske omkostninger ved retssager eller frygter andre omkostninger eller følger, arbejdstagere med begrænsede kontrakter og midlertidige arbejdstilladelser kan føle sig for juridisk sårbare til at indgive en klage. Imidlertid kan det lave antal sager også afspejle andre ting såsom manglende viden i den brede befolkning om, hvilke muligheder ofre for forskelsbehandling har for retlig prøvelse (som vist i årsberetningens sundhedskapitel, hvor interview med patienter i Grækenland afslørede, at de ikke vidste, hvordan de skulle indgive en klage over forskelsbehandling med hensyn til sundhedsbehandling). For nogle medlemsstaters vedkommende har der kun været ringe offentlig debat på området og ingen dokumentation om offentlige oplysningskampanjer om de nationale foranstaltninger, der var indført som følge af gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling. I beskæftigelseskapitlet blev det bemærket, at et fagforeningsorgan, der skulle tage sig af klager i en medlemsstat, bevidst traf den beslutning ikke at henvise sager til den nationale ligestillingsmyndighed. Der er her et klart behov for mere målrettede undersøgelser for at kaste lys over de forskellige strukturelle og sociale kræfter, der

afgør, om og hvordan sager om etnisk forskelsbehandling bliver indrapporteret og håndteret i de 27 medlemsstater.

Den seneste udvikling, der danner undtagelsen fra dette generelle billede, er Frankrig, hvor det officielle antidiskriminationsorgan, HALDE, siden 2006 har modtaget et betydeligt og stigende antal klager. HALDE har udviklet et stærkt offentligt image ved at bruge informationskampagner for at øge offentlighedens kendskab til sig og til diskriminationsproblemet, og nyere undersøgelser har afspejlet en voksende bevidsthed om problemet i den franske befolkning.

5.2. Dokumentation for forskelsbehandling

Mens årsberetningens kapitel om retlige spørgsmål giver oplysninger om gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling, bekræfter oplysningerne i de efterfølgende kapitler om de fire områder af samfundslivet, hvorfor der oprindeligt overhovedet var behov for direktivet, ved at give eksempler på, og cases om, direkte og indirekte forskelsbehandling inden for områderne beskæftigelse, boligforhold, uddannelse og sundhed. På alle disse områder er de udledninger om forskelsbehandlingens omfang og form, der kan foretages på grundlag af officielle statistikker og retssager alene, noget usikre og skal suppleres af resultater af forskning eller undersøgelser. Som med tidligere EUMC-årsberetninger er eksemplerne i beskæftigelseskapitlet inddelt i tre kategorier: diskriminationstest, offerundersøgelser og forskning i flertalsbefolkningen.

Der er hvert år rapporteret om et stigende antal eksempler på diskriminationstest, som afdækker, hvordan der sker forskelsbehandling i forbindelse med adgang til bolig og beskæftigelse. På beskæftigelsesområdet blev metoden indrapporteret i flere medlemsstater (idet der for første gang i 2007 blev udført et større testprojekt vedrørende beskæftigelse i Grækenland). Metoden blev også benyttet i tre medlemsstater i 2007 for at teste adgangen til bolig, og i Frankrig blev der indrapporteret en testcase i forbindelse med adgang til sundhedsydelse.

Tidligere FRA/EUMC-rapporter har i de seneste år noteret sig et stigende antal undersøgelser af personlige erfaringer med forskelsbehandling af mindretal, de såkaldte »offerundersøgelser«. I denne seneste rapporteringsperiode var der flere end nogensinde før, idet der blev rapporteret om eksempler på folks erfaringer med forskelsbehandling i forbindelse med beskæftigelse i 11 medlemsstater, og en anden undersøgelse blev foretaget i en medlemsstat for at teste virkningen af de nationale ligestillingslove og -organer; denne er anført i kapitlet om retlige spørgsmål. Også for første gang blev der på det nye sundhedsområde indberettet tre undersøgelser over fem medlemsstater om racisme og forskelsbehandling, som medarbejdere i sundhedssektoren personligt havde oplevet. Denne type undersøgelse er nyttig til at sætte fokus på problemer, der måske ellers ikke kommer frem, når man tager ofrenes allerede påviste tilbageholdenhed med at indgive formelle klager i betragtning.

Normalt er undersøgelser af flertalsbefolkningen mindre almindelige på dette område. Man skulle tro, at sådanne undersøgelser ville være af begrænset

værdi med hensyn til at vise problemerne, eftersom arbejdsgivere ikke forventes at være parate til at tilstå deres racistiske holdninger eller ulovlige metoder over for en forsker. Ikke desto mindre omtales der i beskæftigelseskapitlet arbejdsgiverundersøgelser i tre medlemsstater, hvor et flertal af respondenterne afslørede, at de ville afvise at ansætte indvandrere eller romaer.

Igen i år viser dokumentationen, at det på alle fire områder af samfundslivet — beskæftigelse, boligforhold, uddannelse og sundhed — er romaer og asylsøgere, der er udsat for den værste forskelsbehandling. Som det også er bemærket i tidligere årsberetninger, oplever migrantarbejdstagere, der er omfattet af retlige begrænsninger og derfor er usikre, værre arbejdsbetingelser end flertalsarbejdstagere og har i mindre udstrækning mulighed for at forsvare sig eller klage over, at de bliver udnyttet på arbejdspladsen. I en vis forstand er disse arbejdstagere ikke ekskluderet fra beskæftigelse — i stedet er de uforholdsmæssigt inkluderet i de mindst eftertragtede job. Den form for eksklusion, som ulovlige migranter og asylsøgere lider under, illustreres i kapitlerne om uddannelse og sundhed. Asylsøgere er ofte i interneringslejre langt fra uddannelsesmuligheder, og børn af migranter med ulovligt ophold kan blive afholdt fra at gå i skole, når myndighederne skal registrere og indberette deres retlige status. Den samme årsag holder ofte ulovlige migranter væk fra sundhedsfaciliteter, hvis de tror, de kan blive meldt til politiet og udvises.

Bekæmpelse af forskelsbehandling med positiv særbehandling

Ligestillingsdirektiverne giver eksplicit mulighed for at indføre specifikke kompenserende foranstaltninger såsom positiv særbehandling. Selv om positive særforanstaltninger til at imødegå virkningerne af forskelsbehandling ikke er særligt udbredte i EU, bliver der generelt indberettet nogle få nye eksempler hvert år. Efter eksemplet fra Berlin om positiv særbehandling ved rekruttering af minoriteter til Berlins politistyrke, der blev beskrevet i sidste års FRA-rapport ⁽⁶⁾, blev der i 2007 rapporteret om lignende eksempler, idet Bulgarien, Den Tjekkiske Republik og Rumænien fulgte strategien for positiv særbehandling og målrettede rekrutteringen af medlemmer af minoritetsgrupper til deres politistyrker, og Frankrig gjorde noget lignende ved rekrutteringen til de væbnede styrker.

I 2007 øgede udviklingen på EU-niveau debatten om positiv særbehandling. En europæisk konference om »Lige muligheder for alle: Hvilken rolle skal positiv særbehandling spille?« blev afholdt i Rom i april 2007, og der blev i 2007 udgivet en europæisk publikation, »Beyond formal equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC« ⁽⁷⁾. Konklusionen på begge dele var, at EU's ligestillingsdagsorden har brug for positiv særbehandling. Positiv særbehandling sigter mod at kompensere for nuværende og tidligere forskelsbehandling og supplerer love og klager, der ikke i sig selv er nok til at bekæmpe forskelsbehandling og virkningerne heraf. Vedrørende adgangen til bolig er afgørelsen fra Den Europæiske

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

⁽⁷⁾ M. De Vos, Europa-Kommissionen, Bruxelles (2007): *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*. Kan ses på http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/leg-net/bfe07_en.pdf

Komité for Sociale Rettigheder ⁽⁸⁾ som anført i boligkapitlet i årsberetningen for 2008 betydningsfuld, fordi komitéen i forbindelse med en årelang ulige behandling af romaerne med hensyn til deres boligrettigheder i Bulgarien konkluderede, at positive særforanstaltninger var nødvendige for at integrere romaerne i det almindelige samfund.

Imidlertid er brugen af positiv særbehandling fortsat kontroversiel af to vigtige årsager: for det første, fordi befolkningen ofte forveksler det med positiv diskriminering, kvoter eller andre instrumenter, der af nogle opfattes som socialt uretfærdige, og for det andet er det kontroversielt, fordi det er et mindstekrav til positiv særbehandling, at der foreligger nøjagtige data om de pågældende mindretalsbefolkninger. Dette er nødvendigt for at kunne bedømme det indledende behov for politikken og lige så vigtigt for at kunne bedømme, hvornår problemet forsvinder, således at den positive særforanstaltning kan indstilles. Alligevel er der, som det bemærkes i årsberetningen for 2008 og af andre organer, store forskelle medlemsstaterne imellem på princippet om »etniske statistikker«. Således udgør de i nogle lande en del af den officielle tælling og bruges i vid udstrækning, i andre er de i stærk modstrid med de nationale standarder, og i atter andre er de forbudt ved lov. Der kunne se ud til at være behov for yderligere udforskning af, i hvor høj grad den manglende mulighed for at udarbejde nøjagtige statistikker om relevante befolkninger i en medlemsstat er en hindring for vedtagelse af positiv særbehandling, eller om det ændrer formen eller resultatet af sådanne foranstaltninger i det pågældende land.

Et område, der giver anledning til stærkere uoverensstemmelse og fremhæves i årsberetningen for 2008, er en foranstaltning, som går videre end positiv særbehandling. I boligkapitlet blev det anført, at udlændinge og etnisk tyske indvandrere i mindst én tysk by officielt er underlagt faste kvoter i visse byområder med henblik på at opretholde socialt afbalancerede boligområder. Foranstaltningen kunne se ud til at være i strid med visse grundlæggende principper for positiv særbehandling — for eksempel bygger den på faste kvoter, og den er formodentlig ikke en »midlertidig særforanstaltning«, men forbliver i kraft i mange år. Denne politik har vist sig at være mere kontroversiel, idet kritikere påstår, at kvoterne i sig selv udgør direkte forskelsbehandling af medlemmer af mindretalsgrupper. Hertil hævder tilhængere, at målet helliger midlet, at det er en del af et initiativ til at bekæmpe forskelsbehandling og udstødning af mindretal, og at det skaber en mere rimelig balance i boligområder, end hvis fordelingen blev overladt til markeds kræfterne. Der er helt klart behov for, at den slags politikker bliver udsat for en bredere akademisk undersøgelse og offentlig debat.

5.3. Forskelle mellem medlemsstaterne

Spørgsmålet om »etniske statistikker« er ikke det eneste, der fremhæver tydelige forskelle i medlemsstaternes tilgange til migrantrelaterede spørgsmål. Tidligere årsberetninger har dækket debatten om, hvorvidt elever i skoler eller arbejds-

⁽⁸⁾ Klage nr. 31/2005, *European Roma Rights Centre mod Bulgarien* — Se punkt 4.2.3 — FRA — Årsberetning 2008.

tagere i forskellige sektorer kan bære religiøs beklædning, og har klart påvist, at der i hele EU er særdeles store forskelle i muligheden for accept og praksis på dette område. Forskellene er synlige, selv inden for en medlemsstat — mellem de tyske delstater for eksempel, eller mellem de to sprogområder i Belgien. Der er andre forskelle i detaljen. I kapitlet om retlige spørgsmål i årsberetningen for 2008 anføres det, at en retlig afgørelse i Frankrig i 2007 gjorde det klart, at princippet om sekularisme som begrundelse for eksempelvis at udelukke muligheden for at bære tørklæde kun gælder for offentlige myndigheder og ikke kan bruges af en privat servicevirksomhed. På linje hermed var der i Frankrig (og Tyskland) sager, der bekræfter, at det er ulovligt at afskedige en arbejdstager for at bære tørklæde⁽⁹⁾. Som anført i årsberetningen fra EUMC for 2006 afgjorde Højesteret i Danmark imidlertid, at det ikke var forskelsbehandling at afskedige en medarbejder i et supermarked, fordi hun bar tørklæde⁽¹⁰⁾.

Sædvanligvis fokuserer denne debat på kvinder, der bærer tørklæde. Uddannelses- og beskæftigelseskapitlerne i årsberetningen for 2008 indeholder beskrivelser af nye debatter eller sager om tørklæder eller slør i Belgien, Bulgarien, Danmark, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Nederlandene, Spanien og Tyskland. I 2007 opstod det samme problem imidlertid med mandlige sikkerhedsbærere, der bærer turban i Europa. I Frankrig blev der i 2007 rapporteret om sikhdrenge, som ankede over, at de var blevet bortvist fra skolen, fordi de bar turban, og det blev også bemærket, at det i Frankrig er forbudt at bære turban på fotografier til kørekort. Samtidig blev det anført, at den nationale politistyrke i Irland forbød turban som en del af politiuniformen. Imidlertid var dette ikke et stridsspørgsmål i andre medlemsstater. I Det Forenede Kongerige har det for eksempel længe været tilladt at bære turban som en normal del af uniformen i politiet og de forskellige væbnede styrker, og som nævnt i sidste års FRA-rapport har politiet i Sverige i sin mangfoldighedsplan inkluderet politibetjentenes ret til at bære tørklæde, turban eller jødisk kippa, når de er på arbejde⁽¹¹⁾. De store forskelle i den offentlige mening om dette spørgsmål mellem medlemsstaterne blev bekræftet i 2007 med offentliggørelsen af resultaterne af Europa-Kommissionens særlige Eurobarometerundersøgelse om opfattelserne af forskelsbehandling. Når EU-borgere blev spurgt, om de var enige i udtalelsen »Det er acceptabelt at bære synlige religiøse symboler på arbejdspladsen«, svingede graden af enighed i de forskellige lande fra bare 29 % (Litauen) til hele 79 % (Malta)⁽¹²⁾.

5.4. Sundhed og forskelsbehandling

Det er første år, sundhed er med i en årsberetning. Et første indtryk er, at det sammenlignet med de tre øvrige områder af samfundslivet ser ud til at være sværere at finde information og data om forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i sundhedssektoren, og den generelle bevidsthed om racisme- og diskri-

⁽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, s. 221-254.

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

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

⁽¹²⁾ *Discrimination in the European Union* Europa-Kommissionen, Eurobarometer, 2007, s. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.5.2008).

minationsspørgsmål ser ud til at være lavere. Ikke desto mindre blev der i mange medlemsstater rapporteret om tilfælde, hvor migranter og mindretal fik en anden og dårligere behandling eller blev udsat for krænkelser af lægepersonalet, og fremlagt dokumentation i form af en række akademiske rapporter eller ngo-rapporter om forskellige faktorer, der begrænser adgangen til sundhedsydelse for mindretal som romaer, asylsøgere og arbejdstagere med ulovligt ophold.

Undersøgelser tyder på, at indvandrere og etniske minoriteter ofte har problemer med at få adgang til at benytte sundhedsydelser. Selv når adgangen til disse ydelser er lovfæstet, bruger de pågældende grupper dem måske ikke, enten fordi de ikke kender deres rettigheder, fordi de administrative procedurer er for komplekse, eller fordi de har noget imod den måde, de bliver behandlet på som følge af deres religion eller på grund af sprogbarrierer. De risikerer som følge heraf at få utilstrækkelig service med hensyn til medicinsk diagnose, pleje og forebyggelse.

Selv om der blev rapporteret om mange eksempler på positive initiativer til at forbedre og udvide sundhedsydelser til migranter og mindretal, var det straks vanskeligere at finde nogle, der specifikt havde til formål at bekæmpe forskelsbehandling. Endvidere var der kun nogle få rapporter om problemet med racisme eller forskelsbehandling begået mod minoritetsmedarbejdere i sundhedssektoren, men disse få rapporter vidnede hver især om et alvorligt problem. Det forekommer sandsynligt, at dette problem er mere udbredt, end folk er klar over. Undersøgelserne gav indsigt i nogle af årsagerne til, at sundhedsmedarbejdere er tilbageholdende med at klage hver især. Hvis problemet ikke kommer frem gennem klager, er det derfor nødvendigt, at det kommer frem i undersøgelser, således at sundhedsplejeorganisationerne kan tilskyndes til at indføre foranstaltninger til at bekæmpe det. Det er helt klart ikke acceptabelt, at det overlades til individuelle medarbejdergrupper at beslutte for hver enkelt sag, hvordan man for eksempel bedst skal tackle en racistisk patient, der krænker eller afviser at blive behandlet af en sygeplejerske, som tilhører et etnisk mindretal.

5.5. Eksempler på udviklingstendenser

Der er relativt få muligheder for at foretage pålidelige generaliseringer om tendenser over flere år for spørgsmål, der er relevante for racisme og fremmedhad i EU, på grund af de generelle svagheder i statistikker til dette formål. Således kan det ikke undgås, at mange af observationerne om udviklinger over tid er ret impressionistiske og har tendens til at være kvalitative frem for statistiske. En undtagelse fra den påstand kan ses i kapitlet om racistisk vold og kriminalitet, hvor der identificeres 11 medlemsstater, som indsamler tilstrækkelige data til at foretage en tendensanalyse. Af disse kan vi sige, at et flertal på otte konstaterede en stigende tendens i den registrerede racistiske kriminalitet i perioden 2000-2006. På samme måde kan vi sige, at af de fire medlemsstater, der indsamler tilstrækkelige data om antisemitisk kriminalitet, oplevede de tre en generelt stigende tendens mellem 2001 og 2006, og af de fire medlemsstater, der indsamler tilstrækkelige data om højre-ekstremistisk kriminalitet, erfarede de to en generelt stigende tendens i perioden 2000-2006. I mindre målestok — som vist i uddannelseskapitlet i årsberetningen for

2008 — har den tyske delstat Brandenburg, der indsamler oplysninger om hændelser med højreekstremistisk baggrund i sine skoler, kunnet afdække et stadigt fald i disse registrerede hændelser, siden man begyndte at registrere den type kriminalitet i skoleåret 2000/2001. Kapitlet om racistisk vold giver også eksempler på nogle mere kvalitative domme — for eksempel ser det ud til, at forskellige medlemsstater i løbet af de sidste par år er blevet mere positive over for at give racistiske forbrydelser den nødvendige opmærksomhed, reagere på hadforbrydelser og indføre foranstaltninger for at fremme rekrutteringen af minoriteter til politistyrken.

En anden tendens for god praksis kan noteres på beskæftigelsesområdet. Siden man begyndte at indberette de første casestudier af god praksis til EUMC efter oprettelsen af Raxennetværket i 2000/2001, er der hvert år klart blevet rapporteret om flere politikker, der falder ind under overskriften »mangfoldighedspolitik« eller »mangfoldighedsledelse« i organisationer i både den offentlige og private sektor. Der har også været en mærkbar vækst hvert år i det, man kunne kalde »tilskyndelsesforanstaltninger« til mangfoldighedsledelse tilrettelagt af statslige myndigheder, arbejdsgivere, ngo'er eller kombinationer heraf, som har kørt kampagner og kurser og tilbudt organisationer rådgivning og incitamenter til at indføre mangfoldighedspolitikker. (Kun udvalgte eksempler på disse to har kunnet trykkes i agenturets årsberetning for et givet år — der kan ses flere på FRA InfoBase ⁽¹³⁾). Det ser også ud til, at mangfoldighedspolitikker er ved at vinde indpas i et bredere spektrum af medlemsstater, i mange for første gang. I 2005 offentliggjorde Europa-Kommissionen resultaterne af en større undersøgelse af mangfoldighedsledelsesmetoder i de dengang 25 EU-lande ⁽¹⁴⁾, og en af konklusionerne var, at der på det tidspunkt fandtes meget lidt (eller ingen) dokumentation på mangfoldighedsledelse i landene i Sydeuropa og i de medlemsstater, der havde tilsluttet sig EU i 2004. Denne konklusion skal nu muligvis ændres, da der i den sidste FRA-rapport blev konstateret mangfoldighedsledelsesaktiviteter i Italien ⁽¹⁵⁾, og i 2007 kunne man se mangfoldighedsledelse udfoldet i Cypern, Malta, Portugal og Rumænien, som det kan ses i beskæftigelseskapitlet i denne beretning.

5.6. FRA's dataindsamling og undersøgelser

Data og information indsamlet af FRA supplerer de data, der indsamles andre steder. De kan bruges af beslutningstagere og retlige myndigheder og kan også være nyttige til at afdække områder, hvor der er behov for at iværksætte ny forskning.

Supplering af retlige data

De sociojuridiske data og informationer, FRA har indsamlet på dette område, supplerer det mere formelle materiale, andre organer har indsamlet. Et rele-

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

⁽¹⁴⁾ Europa-Kommissionen (2005): *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*. Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

⁽¹⁵⁾ FRA (2007): *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU*, s. 71-72.

vant eksempel her er Migrant Integration Policy Index (MIPEX), der blev etableret i 2007, og bruges til at måle integrationspolitikker i 25 EU-medlemsstater (plus tre tredjelande) under anvendelse af over 100 politikindikatorer ⁽¹⁶⁾. Indekset sammenligner medlemsstaternes præstationer i forhold til en række dimensioner af relevans for integration af migranter. En af disse sammenligninger er, hvordan medlemsstaterne klarer sig ifølge den række sanktioner, der er til rådighed til håndhævelse af lovgivningen mod forskelsbehandling, og i for eksempel den evaluering ligger Grækenland, Polen og Portugal højest med hensyn til god praksis. Problemet er bare, at evalueringen bygger på, hvilke sanktioner der er til rådighed i teorien, men det kan have meget lidt at gøre med praksis. Helt i modsætning til MIPEX-bedømmelsen ligger EU-medlemsstaterne Grækenland, Polen og Portugal lavt i FRA's egen præstationsbedømmelse, fordi de i realiteten ikke anvendte nogen sanktioner overhovedet i rapporteringsperioden (jf. afsnit 2.1.1 i årsberetningen for 2008), og Polen og Portugal er også kategoriseret som lande, der har ineffektive ligestillingsorganer (afsnit 2.1.3). Således kan de sociojuridiske data, der indsamles af FRA, være nyttige til at fremhæve forskelle, som ofte findes mellem retlige ordninger i teorien og den sociale virkelighed i praksis.

Informerede retsafgørelser

En anden praktisk værdi af de statistikker og informationer, der udarbejdes af FRA, er, at de er tilgængelige i forbindelse med retsafgørelser. Det illustreres i årsberetningen for 2008 i sagen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som i 2007 afsagde en dom mod Den Tjekkiske Republik og var nået frem til denne afgørelse på grundlag af informationer om romaers uddannelsessituation indsamlet af EUMC, forløberen for FRA.

Primær forskning udført af FRA

Et resultat af FRA/EUMC's data- og informationsindsamling i hele EU over flere år er, at det er næsten umuligt at finde sekundære data på dette område, så der kan foretages en meningsfuld sammenligning mellem medlemsstaterne. Som det fremgår af kapitel tre i årsberetningen for 2008, kan man for eksempel sammenligne statistikker over racistisk kriminalitet over tid inden for én medlemsstat, men ikke mellem medlemsstater. Derfor er FRA nu begyndt at designe og udføre sin egen forskning, som er designet således, at sammenlignelighed er indbygget i metodikken, og som sigter mod at producere data om vigtige problemområder, der er direkte sammenlignelige mellem medlemsstaterne. En af de første af disse undersøgelser er på vej i 2008: en »offerundersøgelse« af migranter og minoriteters erfaringer med forskelsbehandling, racistisk kriminalitet og politiet i alle 27 medlemsstater. Resultatet af denne og andre lignende undersøgelser fra agenturet vil blive beskrevet i agenturets fremtidige årsberetninger.

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

6. Udtalelser

6.1. Direktivet om etnisk ligestilling

Effektive og afskrækkende sanktioner er afgørende for at bekæmpe forskelsbehandling på grund af race og etnisk oprindelse. Uden disse er det ikke sandsynligt, at diskriminerende holdninger og adfærdsmønstre vil ændres, og ofrene vil fortsat være forsvarsløse. Afgørelser er også afhængige af, at der er tilgængelige sanktioner, der kan styrke ofrenes forhandlingsposition. Der kunne i løbet af 2006-2007 ikke konstateres nogen sanktioner og/eller kendelser i forbindelse med tilfælde af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse i 12 medlemsstater. Manglende sanktioner falder i nogle tilfælde sammen med manglen på et effektivt ligestillingsorgan. Denne observation understreger ligestillingsorganernes centrale betydning og rolle.

- Medlemsstaterne bør sikre, at ligestillingsorganerne har gode ressourcer til at udføre deres vigtige hverv. De har brug for at være tilstrækkeligt uafhængige til at kunne skabe tillid hos ofrene.

En anden grund til de manglende sanktioner ligger især i ligestillingsorganernes rolle. Sanktioner er fraværende eller sjældne i lande, hvor ligestillingsorganerne ikke støtter ofre for forskelsbehandling i procedurer, der fører til sanktioner, hvor de ikke har beføjelser til selv at pålægge sanktioner eller af den ene eller anden grund ikke bruger disse beføjelser.

- Medlemsstaterne bør sikre, at ligestillingsorganerne har beføjelser til at bistå ofre i procedurer, der fører til sanktioner. Et ligestillingsorgan bør både være et sted med let adgang for ofre og et organ, der støtter ofre i at opnå reel oprejsning og fuld kompensation.

I nogle lande skyldes de relativt få sanktioner strukturelle forhold i forbindelse med den rolle, strafferetten spiller i bekæmpelsen af etnisk forskelsbehandling. Symbolsk er strafferetten afgjort det vigtigste instrument, en stat kan bruge i bekæmpelsen af etnisk forskelsbehandling. I praksis har strafferetten imidlertid sine ulemper. Den omvendte bevisbyrde i henhold til direktivet om etnisk ligestilling finder således ikke anvendelse, og ofret for forskelsbehandling har ofte begrænset kontrol over strafferetsplejen, som normalt ligger hos anklagemyndigheden.

- Medlemsstater, der hovedsageligt eller udelukkende bruger strafferetten, bør oprette supplerende civilretlige og administrative procedurer for ofre for forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse eller race, så de kan få reel oprejsning og fuld kompensation.

6.2. Racistisk vold og kriminalitet

Medlemsstaterne bør anerkende, at indsamling af data om racistisk kriminalitet er væsentlig for udviklingen af evidensbaserede politikker, der kan tackle og forebygge problemet og også kan vise, hvorvidt lovgivningen om racistisk kriminalitet målrettes effektivt derhen, hvor der er det største behov.

- Hvor medlemsstater ikke har nogen eller kun begrænset dataindsamling om racistisk kriminalitet, bør de etablere omfattende dataindsamlingsmekanismer, der fremmer offentlig rapportering og nøjagtig registrering. Med henblik herpå kan medlemsstaterne udnytte erfaringerne fra de medlemsstater, der har indført en god dataindsamlingspraksis.

Som i tidligere årsberetninger er problemet med retshåndhævende personales krænkelser af sårbare mindretal blevet noteret. Offentlighedens tillid til politiet er en vigtig faktor i demokratiske samfund.

- Medlemsstaterne bør sikre, at offentligheden kan anmelde tilfælde af racistiske krænkelser og vold fra politiets side til en uafhængig politiklageinstans. Denne myndighed bør være funktionelt adskilt fra ministerier og andre regeringskontorer.

6.3. Forskning og oplysning

Nye eksempler i rapporteringsperioden på forsøg med diskriminationstest af adgangen til beskæftigelse, bolig og sundhedsydelse bekræfter, at metoden spiller en enestående og værdifuld rolle med hensyn til at gøre offentligheden opmærksom på usete problemer.

- Medlemsstaterne opfordres til at overveje at gennemføre mere udbredte og systematiske diskriminationstest (»situationstest«) med henblik på at fremme en klarere vurdering af forskelsbehandlingens omfang og mekanismer inden for beskæftigelse, boligforhold og sundhedsydelse og tilvejebringe dokumentation, der kan supplere de officielle data.

6.4. Sanktioner og klager

I flere kapitler i årsberetningen for 2008 er det bemærket, at ofre for forskelsbehandling, som havde kunnet forventes at klage, ikke gjorde det.

- Der bør foretages undersøgelser af gennemførelsen og virkningerne af direktivet om etnisk ligestilling, så der kan kastes lys over de kræfter, der disponerer ofre for forskelsbehandling til at klage eller til at afholde sig fra at klage, og årsagerne til, at sanktionerne anvendes eller ikke anvendes af de specialiserede organer eller domstole.

6.5. Undervisning i bekæmpelse af forskelsbehandling

Dokumentation i årsberetningens kapitler om både beskæftigelse og sundhed tyder på, at der er behov for at undervise ansatte i at bekæmpe forskelsbehandling i arbejdsorganisationer.

- Regeringer og arbejdsgivere bør tilbyde ansatte i den offentlige og private sektor undervisning i mangfoldighed og bekæmpelse af forskelsbehandling.
- Arbejdsgivere i sundhedssektoren bør regelmæssigt gennemføre undervisning for offentlige og private udbydere af sundhedsydelser i bekæmpelse af forskelsbehandling. Emner inden for bekæmpelse af forskelsbehandling bør indgå i læseplanerne på medicinske fakulteter, sygeplejeskoler mv.

6.6. Boligforhold

Adgang til billige, offentligt finansierede boliger er et af de vigtigste midler til at forbedre de generelt dårlige boligforhold, som indvandrere, romaer og andre etniske mindretal har.

- Medlemsstaterne opfordres til at øge antallet af billige, offentligt finansierede boliger for at sikre, og om nødvendigt håndhæve, anvendelsen af rimelige kriterier for tildelingen af billige offentlige boliger. Især bør de træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at disse kriterier ikke indebærer forskelsbehandling af indvandrere, romaer og andre etniske minoriteter.

6.7. Uddannelse

Ulighed i migranternes og mindretals adgang til uddannelse og deres resultater heraf sammenlignet med flertalsbefolkningens er særligt slående i de lande, hvor der sker en tidlig niveaudeling i skolesystemet. Ifølge PISA-undersøgelsen for 2006 har det en særdeles negativ virkning på socioøkonomisk eller sprogligt dårligt stillede elevers præstation, hvis eleverne tidligt niveaudeles på separate institutioner eller programmer.

- Medlemsstaterne bør overveje at indføre mere integrerende skolesystemer for at nedbringe uligheden i uddannelsen.
- Adgangen til uddannelse for alle befolkningsgrupper, herunder asylsøgere og migranter med ulovligt ophold, skal fastslås både juridisk og i praksis. Praktiske barrierer — såsom diskriminerende indskrivningsprocedurer og adgangsprøver, manglen på eller manglende adgang til vuggestuer og børnehaver eller urimeligt lange afstande til skoler — bør afskaffes.
- Adskilte uddannelsesformer bør enten helt afskaffes eller bør mindskes til kortvarige forberedelsesklasser, der fører til integration af migrant- og mindretals-

børn i det almindelige skoleforløb. Medlemsstaterne bør lære af dommen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol mod praksis med at isolere romabørn i særlige skoler.

6.8. Dataindsamling inden for uddannelse

Indsamling, evaluering og offentlig diskussion af pålidelig information er en helt nødvendig forudsætning for at forbedre sårbare og dårligt stillede gruppers uddannelsessituation. Det er for nylig atter blevet bekræftet af PISA-undersøgelsen af uddannelsesresultater for 2006, der påpeger det betydelige positive sammenfald mellem skoler, der overvåger og evaluerer præstationer og offentliggør oplysninger herom, og elever med bedre testresultater. I de fleste medlemsstater er der utilstrækkelige eller slet ingen overvågnings- og evalueringssystemer.

- Medlemsstaterne bør overveje at indføre systemer, der giver mulighed for at overvåge elever med migrant- og etnisk minoritetsbaggrund med hensyn til uddannelsesresultater.

6.9. Dataindsamling inden for sundhed

Der er brug for mere viden i EU om dynamikken i indvandreres og etniske minoriteters sundhed og trivsel. Med henblik herpå bør medlemsstaterne tage skridt til systematisk at indsamle data og skabe det dokumentationsgrundlag, som beslutningstagere og planlæggere kan bruge til at definere nationale og EU-dækkende strategier.

- Medlemsstaterne bør udvikle og gennemføre mekanismer til at indsamle offentligt tilgængelige data om ulighed og forskelsbehandling i forhold til sundhedsydelse. Data om sundhedsstatus og adgang til sundhedsydelser bør opdeles efter etnisk oprindelse i sundhedsundersøgelser, registre og offentlige informationssystemer og gøres tilgængelige for offentligheden, når nationale statistiske kontrolregler tillader denne opdeling.

6.10. Migrant- og minoritetsfølsom sundhedspleje

Sundhedsvæsenet skal ikke blot anerkende den rolle, den kulturelle, sociale, sproglige og sundhedsmæssige baggrund spiller, men også de vanskelige og dårligt definerede rammer, som migranter ofte lever og arbejder inden for.

- Medlemsstaterne og EU bør fremme kultursensitiv undervisning af medarbejderne i sundhedssektoren. Medarbejderudvikling og undervisningsprogrammer i sundhedsvæsenet bør omfatte komponenter vedrørende romaspecifikke behov i forhold til sundhedsstatus.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

Årsberetning

Resumé

2008

Design & Typesetting: red hot 'n' cool, Wien

2009 — 29 s. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-243-7

Mange oplysninger om Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder findes på internettet. De kan findes på FRA's websted (<http://fra.europa.eu>).

Hvordan får man fat i publikationer fra EU

Publikationer til salg:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- Hos boghandleren; oplys titel, forlag og/eller ISBN-nummer
- Ved at kontakte et af vores salgssteder direkte. Adresser, telefonnumre osv. findes på følgende webadresse: <http://bookshop.europa.eu>, eller send en fax til +352 2929-42758 med anmodning om kontaktoplysninger.

Gratis publikationer:

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- Hos Europa-Kommissionens repræsentationer eller delegationer. Adresser, telefonnumre osv. findes på følgende webadresse: <http://ec.europa.eu>, eller send en fax til +352 2929-42758 med anmodning om kontaktoplysninger.



FRA — Den Europæiske Unions Agentur for
Grundlæggende Rettigheder
Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien, ØSTRIG
Tlf. +43 158030-0
Fax +43 158030-693
E-post: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

