

Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

Περίληψη



2008

Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

Περίληψη

2008

*Η Άμεση Ευρώπη είναι μια υπηρεσία που σας βοηθά να βρείτε
απαντήσεις στα ερωτήματά σας για την Ευρωπαϊκή Ένωση*

**Αριθμός δωρεάν τηλεφωνικής κλήσης (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Ορισμένες εταιρείες κινητής τηλεφωνίας δεν επιτρέπουν την πρόσβαση στους αριθμούς 00 800,
ή οι κλήσεις αυτές μπορεί να χρεώνονται.

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το Διαδίκτυο
μέσω του εξυπηρετητή Europa (<http://europa.eu>).

Βιβλιογραφικό δελτίο υπάρχει στο τέλος του τεύχους.

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2009

ISBN 978-92-9192-245-1

© Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή, εκτός της περίπτωσης εμπορικής χρήσης, υπό τον όρο ότι θα
αναφέρεται η πηγή.

Printed in Belgium

ΤΥΠΩΜΕΝΟ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΛΕΥΚΑΣΜΕΝΟ ΧΩΡΙΣ ΧΛΩΡΙΟ

Πρόλογος

Η ετήσια έκθεση του 2008 είναι η πρώτη ετήσια έκθεση που εκπονείται δυνάμει της νομικής βάσης και της εντολής του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) και η πρώτη που δημοσιεύεται υπό τη διεύθυνση του Morten Kjørum, ο οποίος ανέλαβε καθήκοντα διευθυντή του FRA την 1η Ιουνίου 2008.

Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί συνέχεια του πρώην Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC). Ο οργανισμός συνεχίζει το έργο του EUMC στον τομέα του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των συναφών μορφών μισαλλοδοξίας, διαθέτοντας όμως πολύ πιο διευρυμένη εντολή. Τα νέα θεματικά πεδία της λειτουργίας του FRA αποτυπώνονται στο πολυετές πλαίσιο του οργανισμού, το οποίο εκδόθηκε από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Κοινωνικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 28 Φεβρουαρίου 2008. Η απόφαση του Συμβουλίου ορίζει ότι ο οργανισμός θα δραστηριοποιηθεί στους ακόλουθους τομείς:

- α) ρατσισμός, ξενοφοβία και συναφείς μορφές μισαλλοδοξίας,
- β) διακρίσεις λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής προέλευσης, θρησκείας ή πεποίθησης, αναπηρίας, ηλικίας ή σεξουαλικού προσανατολισμού, διακρίσεις σε βάρος ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες και συνδυασμοί των παραπάνω (πολλαπλές διακρίσεις),
- γ) αποζημίωση θυμάτων,
- δ) τα δικαιώματα του παιδιού, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των παιδιών,
- ε) άσυλο, μετανάστευση και ενσωμάτωση των μεταναστών,
- στ) θεωρήσεις και συνοριακός έλεγχος,
- ζ) συμμετοχή των πολιτών της ΕΕ στις δημοκρατικές λειτουργίες της Ένωσης,
- η) κοινωνία της πληροφορίας και, ειδικότερα, σεβασμός της ιδιωτικής ζωής και προστασία των προσωπικών δεδομένων, και
- θ) πρόσβαση σε αποτελεσματικό και ανεξάρτητο δικαιοσύνη σύστημα.

Επομένως, η φετινή ετήσια έκθεση είναι η τελευταία που θα επικεντρωθεί αποκλειστικά στα θεματικά πεδία του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των συναφών μορφών μισαλλοδοξίας, αντλώντας πληροφορίες προερχόμενες από τις δομές αναφοράς που θεμελιώθηκαν από το EUMC. Οι ετήσιες εκθέσεις των επόμενων ετών θα έχουν πολύ ευρύτερο αντικείμενο, θα αντλούν πληροφορίες από τις νέες δομές

αναφοράς και θα καλύπτουν θέματα που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων και που εμπίπτουν στο πεδίο δραστηριοτήτων του FRA.

Ταυτόχρονα, ο FRA θα συνεχίσει το έργο του EUMC παρέχοντας υποστήριξη στην ΕΕ και στα κράτη μέλη της και ενισχύοντας τις προσπάθειές τους για την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των διακρίσεων.

Η ετήσια έκθεση για το 2008 εξετάζει καταρχάς τις νομικές εξελίξεις και τις θεσμικές πρωτοβουλίες κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων στην Ευρώπη, εστιάζοντας στην εφαρμογή της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα στην πράξη. Στη συνέχεια, πραγματεύεται τις εξελίξεις στον τομέα της ρατσιστικής βίας και των ρατσιστικών εγκλημάτων στα κράτη μέλη της ΕΕ. Ακολουθώς, επικεντρώνεται σε θέματα ρατσισμού και διακρίσεων σε τέσσερις τομείς της κοινωνικής ζωής: στην εργασία, στη στέγαση, στην εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη. Το τελευταίο θεματικό κεφάλαιο παρουσιάζει τις εξελίξεις σε κοινοτικό επίπεδο όσον αφορά την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των διακρίσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ.

Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε το διοικητικό συμβούλιο του FRA για την υποστήριξή του στην εκπόνηση της ετήσιας έκθεσης, καθώς και το προσωπικό του οργανισμού και τον περσινό προσωρινό διευθυντή, τον κ. Κωνσταντίνο Μανωλόπουλο, για την αφοσίωση και τη σκληρή τους δουλειά σε μια δύσκολη μεταβατική περίοδο.

Anastasia Crickley
Πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου

Morten Kjærum
Διευθυντής του FRA

Περιεχόμενα

Πρόλογος	3
1. Εισαγωγή	6
1.1 Η συμπερίληψη της υγειονομικής περίθαλψης	7
1.2 Αποσαφήνιση όρων	8
2. Νομοθετικές και θεσμικές πρωτοβουλίες κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων	9
3. Ρατσιστική βία και ρατσιστικό έγκλημα	11
4. Ρατσισμός και διακρίσεις σε τομείς της κοινωνικής ζωής και πρωτοβουλίες για την πρόληψή τους	13
4.1 Απασχόληση	13
4.2 Στέγαση	14
4.3 Εκπαίδευση	14
4.4 Υγεία	15
5. Συμπεράσματα	17
5.1 Η οδηγία για τη φυλετική ισότητα	17
5.2 Στοιχεία σχετικά με τις διακρίσεις	19
5.3 Διαφορές μεταξύ των κρατών μελών	22
5.4 Υγεία και διακρίσεις	24
5.5 Παραδείγματα τάσεων και εξελίξεων	25
5.6 Συλλογή δεδομένων και έρευνα από τον FRA	26
6. Γνώμες	28
6.1 Η οδηγία για τη φυλετική ισότητα	28
6.2 Ρατσιστική βία και ρατσιστικό έγκλημα	29
6.3 Έρευνα και ενημέρωση	29
6.4 Κυρώσεις και καταγγελίες	30
6.5 Εκπαίδευση κατά των διακρίσεων	30
6.6 Στέγαση	30
6.7 Εκπαίδευση	31
6.8 Συλλογή δεδομένων στην εκπαίδευση	31
6.9 Συλλογή δεδομένων στην υγειονομική περίθαλψη	32
6.10 Υγειονομική περίθαλψη με ευαισθησία προς τους μετανάστες και τις μειονότητες	32

1. Εισαγωγή

Η ετήσια έκθεση του 2008 που εκπονήθηκε από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) καλύπτει πληροφορίες, γεγονότα και εξελίξεις σε θέματα ρατσισμού και ξενοφοβίας που απασχόλησαν την ΕΕ το 2007. Ο κανονισμός του Συμβουλίου με τον οποίο ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων διαδέχεται το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC) τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 2007. Επομένως, πρόκειται για την πρώτη ετήσια έκθεση που εκπονείται δυνάμει της νομικής βάσης και της εντολής του FRA ⁽¹⁾. Η έκθεση καλύπτει παρόμοιους τομείς με τις προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις του EUMC, ακολουθώντας όμως λίγο διαφορετική διάρθρωση, ενώ έχει προστεθεί και ένα νέο θεματικό πεδίο, η υγειονομική περίθαλψη.

Στην αρχή της έκθεσης παρουσιάζονται συνοπτικά οι νομικές και θεσμικές πρωτοβουλίες κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων. Το επόμενο κεφάλαιο πραγματεύεται τη ρατσιστική βία και το ρατσιστικό έγκλημα. Ακολουθούν τέσσερα κεφάλαια που καλύπτουν τέσσερις διαφορετικούς τομείς της κοινωνικής ζωής: την εργασία, τη στέγαση, την εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη. Το τελευταίο θεματικό κεφάλαιο παρουσιάζει τις εξελίξεις όσον αφορά την πολιτική και τη νομοθεσία για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας που εφαρμόζονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι σε επίπεδο κρατών μελών.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτει η έκθεση, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν υιοθέτησε κάποιο πολυετές πλαίσιο ⁽²⁾ για τον οργανισμό. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 5 του κανονισμού 168/2007 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2007, ο οργανισμός συνέχισε να επιτελεί το έργο του στους θεματικούς τομείς της καταπολέμησης του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και των συναφών μορφών μισαλλοδοξίας, έως την έκδοση του πρώτου πολυετούς πλαισίου του FRA τον Φεβρουάριο του 2008.

Το κύριο νομικό κείμενο της ΕΕ που ρυθμίζει τις διακρίσεις λόγω ρατσισμού και ξενοφοβίας είναι η οδηγία για τη φυλετική ισότητα. Συνεπώς, η κατά τόπους εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας στην πράξη αποτελεί ένα από τα κύρια θέματα ολόκληρης της ετήσιας έκθεσης, η οποία σε σειρά κεφαλαίων παρουσιάζει λεπτομέρειες που αφορούν τα αποτελέσματά της, πληροφορίες σχετικά με τους τρόπους και τους λόγους για τους οποίους εφαρμόζεται ή δεν εφαρμόζεται, καθώς και νέα παραδείγματα και περιπτώσεις προβλημάτων διακρίσεων σε διάφορους τομείς της κοινωνικής ζωής τα οποία καταδεικνύουν την ανάγκη αδιάλειπτης εφαρμογής της οδηγίας.

Εκτός από τους τομείς που προσδιορίζονται στο πολυετές πλαίσιο, το άρθρο 5 παράγραφος 3 του κανονισμού προβλέπει ότι ο οργανισμός καλείται επίσης να απαντά σε «αιτήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου ή

⁽¹⁾ Η έκθεση του 2007, παρότι δημοσιεύθηκε στα τέλη του έτους φέροντας το λογότυπο του FRA, δεν ήταν στην πραγματικότητα ετήσια έκθεση του ίδιου του FRA, καθώς εκπονήθηκε δυνάμει της νομικής βάσης και της εντολής του EUMC.

⁽²⁾ Το πολυετές πλαίσιο προσδιορίζει τους τομείς εργασίας του FRA για τα επόμενα πέντε χρόνια.

της Επιτροπής βάσει του άρθρου 4 παράγραφος 1 στοιχεία γ) και δ) πέραν αυτών των θεματικών τομέων, εφόσον το επιτρέπουν οι δημοσιονομικοί και ανθρωπίνι πόροι του». Βάσει του εν λόγω άρθρου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε από τον οργανισμό τον Ιούνιο του 2007 να καταρτίσει ολοκληρωμένη έκθεση για την ομοφοβία και τις διακρίσεις λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζήτησε από τον οργανισμό τον Ιούλιο του 2007 να αναπτύξει δείκτες για τη μέτρηση της εφαρμογής, της προστασίας, του σεβασμού και της προαγωγής των δικαιωμάτων του παιδιού στα κράτη μέλη της ΕΕ και να χαρτογραφήσει τους διαθέσιμους πόρους δεδομένων σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Αμφότερα τα έργα ξεκίνησαν στα τέλη του 2007 και θα καταγραφούν σε μελλοντικές εκθέσεις του FRA.

1.1 Η συμπερίληψη της υγειονομικής περίθαλψης

Είναι η πρώτη φορά που το ζήτημα της υγειονομικής περίθαλψης συμπεριλαμβάνεται σε ετήσια έκθεση. Βασιζόμενος σε πληροφορίες προερχόμενες από τους εθνικούς φορείς συνεργασίας του Ευρωπαϊκού Δικτύου Πληροφόρησης για τον Ρατσισμό και την Ξενοφοβία (RAXEN), από εκθέσεις διεθνών οργανισμών, καθώς και από επιστημονικές έρευνες σχετικά με τις διακρίσεις στην πρόσβαση και χρήση εγκαταστάσεων υγειονομικής περίθαλψης των κρατών μελών λόγω φυλετικής προέλευσης, εθνοτικής προέλευσης και θρησκείας, ο οργανισμός αποφάσισε το 2007 να συμπεριλάβει τον σημαντικό αυτό τομέα της κοινωνικής ζωής στις δομές συλλογής δεδομένων και αναφοράς που διαθέτει. Δεδομένου ότι είναι η πρώτη φορά που εξετάζεται ο εν λόγω τομέας, συμπεριλήφθηκαν δεδομένα και πληροφορίες προηγούμενων ετών που θα επιτρέψουν την καλύτερη κατανόηση των πληροφοριών.

Το άρθρο 152 παράγραφος 4 της συνθήκης για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ορίζει ότι κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των κοινοτικών πολιτικών και δραστηριοτήτων πρέπει να εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα στον τομέα της υγείας. Αυτό σημαίνει ότι, ενώ η ΕΕ μπορεί να θέσει κοινούς στόχους, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να τους επιτύχουν εφαρμόζοντας πολιτικές της επιλογής τους. Στο πλαίσιο αυτό, θεμελιώδης αξία και στόχος της ΕΕ είναι ο περιορισμός των ανισοτήτων όσον αφορά την υγεία, γεγονός το οποίο συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη καλούνται να θεσπίσουν τις απαραίτητες πολιτικές και μέτρα προς επίτευξη του σκοπού αυτού βάσει της αρχής της επικουρικότητας. Τον Ιούνιο του 2006, οι υπουργοί υγείας των κρατών μελών της ΕΕ υιοθέτησαν κοινές αξίες και αρχές από τις οποίες πρέπει να διέπονται τα συστήματα υγείας στην ΕΕ, υπογραμμίζοντας ότι ένας από τους στόχους των συστημάτων πρέπει να είναι ο περιορισμός των ανισοτήτων στην υγεία ⁽³⁾.

Σε συνέπεια προς τα παραπάνω, ο FRA δεν επιχειρεί ευρεία προσέγγιση προκειμένου να καλύψει ζητήματα που άπτονται της υγείας, της εθνοτικής προέλευσης και της μετανάστευσης, αλλά επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο στο πρόβλημα των διακρίσεων και του αποκλεισμού στο πλαίσιο της γενικότερης εντολής του για

⁽³⁾ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006), *Συμπεράσματα για τις κοινές αξίες και αρχές στα συστήματα υγείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (2006/C 146/01), διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/el/oj/2006/c_146/c_14620060622el00010003.pdf (06.01.2008).

εστίαση σε θέματα φυλετικών και εθνοτικών διακρίσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ. Βάσει των παραπάνω, το νέο τμήμα της ετήσιας έκθεσης του 2008 που αφορά την υγειονομική περίθαλψη πραγματεύεται κυρίως ζητήματα όπως τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και οι μειονότητες όσον αφορά την πρόσβασή τους στην υγειονομική περίθαλψη και οι διακρίσεις στη θεραπεία. Εξετάζει επίσης παραδείγματα θετικών πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στην καταπολέμηση των διακρίσεων στην πρόσβαση και στην παροχή υγειονομικής περίθαλψης, συμπεριλαμβανομένων πολιτικών που απευθύνονται στους παρόχους περίθαλψης με στόχο την ενεργή προώθηση της πολιτισμικής ευαισθησίας στην παροχή υπηρεσιών υγείας.

1.2 Αποσαφήνιση όρων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει διατυπώσει επίσημο κοινό ορισμό για τους μετανάστες ή τις εθνοτικές/εθνικές μειονότητες. Για το λόγο αυτό χρησιμοποιείται στην έκθεση η έκφραση «μετανάστες και μειονότητες», η οποία αναφέρεται ως συνοπτικός όρος στις κοινωνικές ομάδες εντός της ΕΕ που είναι δυνητικά ευάλωτες σε εκδηλώσεις ρατσισμού, ξενοφοβίας, και φυλετικών/εθνοτικών διακρίσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο όρος καλύπτει συνήθως μετανάστες πρώτης γενιάς και πρόσφυγες, καθώς και απογόνους μεταναστών, ακόμη και εάν αυτοί έχουν την υπηκοότητα της χώρας κατοικίας τους (άτομα για τα οποία ορισμένες χώρες χρησιμοποιούν τον όρο «εθνοτική μειονότητα»), αλλά και ομάδες όπως οι Ρομά, οι Σίντι και οι πλανόβιοι (Travellers).

2. Νομοθετικές και θεσμικές πρωτοβουλίες κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων

Η οδηγία για τη φυλετική ισότητα δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί πλήρως στα κράτη μέλη. Τον Ιούνιο του 2007, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε ότι απηύθυνε επίσημο αίτημα σε 14 κράτη μέλη για την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας (*). Οι χώρες αυτές είχαν προθεσμία δύο μηνών να απαντήσουν. Εάν η προθεσμία δεν τηρούνταν, η Επιτροπή θα μπορούσε να τις προσαγάγει ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η οδηγία για τη φυλετική ισότητα καθιστά υποχρεωτική την επιβολή αποτελεσματικών, αποτρεπτικών και αναλογικών κυρώσεων σε συμπεριφορές εθνοτικών και φυλετικών διακρίσεων. Την περίοδο 2006–2007 παρακολουθήθηκαν οι κυρώσεις ή/και οι αποζημιώσεις που επέβαλαν 15 κράτη μέλη για περιπτώσεις εθνοτικών ή φυλετικών διακρίσεων. Η χώρα που εφάρμοσε πιο αποτελεσματικά τη νομοθεσία κατά των εθνοτικών διακρίσεων στην ΕΕ ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο. Από τις διαθέσιμες στατιστικές προκύπτει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο προηγείται όσον αφορά τόσο τον ετήσιο αριθμό κυρώσεων όσο και το εύρος των κυρώσεων που επιβλήθηκαν σε περιπτώσεις φυλετικών ή εθνοτικών διακρίσεων. Στην υπό εξέταση περίοδο, το Ηνωμένο Βασίλειο επέβαλε περισσότερες κυρώσεις απ' ό,τι όλα τα άλλα κράτη μέλη συνολικά. Στα κράτη μέλη της ΕΕ που επίσης εφάρμοσαν περισσότερο αποτελεσματικά τη νομοθεσία για την καταπολέμηση των διακρίσεων στην ΕΕ συγκαταλέγονται η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Ουγγαρία, η Ρουμανία και η Σουηδία. Οι εν λόγω χώρες επέβαλαν περισσότερες ή/και πιο αποτρεπτικές κυρώσεις απ' ό,τι οι υπόλοιπες χώρες της ΕΕ, αν και ο αριθμός των κυρώσεων παραμένει σχετικά μικρός σε σύγκριση με το Ηνωμένο Βασίλειο.

Την περίοδο 2006–2007, δώδεκα κράτη μέλη δεν επέβαλαν καμία κύρωση ή/και αποζημίωση για περιπτώσεις εθνοτικών ή φυλετικών διακρίσεων (Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Κύπρος, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία). Η απουσία κυρώσεων συνδέεται στις περισσότερες περιπτώσεις με την απουσία αποτελεσματικών φορέων ισότητας. Μία ακόμη παράμετρος είναι ειδικότερα ο ρόλος των φορέων ισότητας, καθώς έχει παρατηρηθεί ότι κυρώσεις δεν επιβάλλονται ή είναι λιγοστές στις χώρες στις οποίες οι φορείς ισότητας δεν υποστηρίζουν τα θύματα διακρίσεων στις διαδικασίες επιβολής κυρώσεων, ή δεν έχουν την εξουσία να επιβάλλουν οι ίδιοι κυρώσεις, ή για οποιοδήποτε λόγο δεν χρησιμοποιούν την εξουσία που διαθέτουν.

Είναι αλήθεια ότι ο περιορισμένος αριθμός των επιβαλλόμενων κυρώσεων δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι τα προβλήματα δεν αντιμετωπίζονται. Στις εργασι-

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

ακές σχέσεις, για παράδειγμα, συνήθως πρακτική είναι ο διακανονισμός, καθώς οι υποθέσεις είναι πολύ πιθανόν να επιλυθούν προτού φθάσουν στις αίθουσες των δικαστηρίων. Ωστόσο, το αρνητικό αυτής της προσέγγισης είναι ότι υποτιμάται η απειλή της επιβολής κυρώσεων, οι οποίες είναι φυσικά κρίσιμης σημασίας για τη βελτίωση της διαπραγματευτικής θέσης των θυμάτων διακρίσεων. Αρνητικό είναι και το γεγονός ότι δεν δημιουργείται νομικό προηγούμενο που θα μπορούσε να ευαισθητοποιήσει το ευρύ κοινό και τους εργοδότες μέσω της απειλής και εφαρμογής πειστικών και αποτρεπτικών κυρώσεων.

Σε ορισμένες χώρες, η επιβολή σχετικά λιγοστών κυρώσεων οφείλεται σε διαρθρωτικούς λόγους και συνδέεται συχνά με τον περιορισμένο ρόλο των φορέων ισότητας όσον αφορά την υποβοήθηση και τη στήριξη των θυμάτων σε διαδικασίες που οδηγούν στην επιβολή κυρώσεων. Άλλος διαρθρωτικός λόγος για την επιβολή σχετικά λιγοστών κυρώσεων είναι ο ρόλος του ποινικού δικαίου στην καταπολέμηση των εθνοτικών διακρίσεων. Το ποινικό δίκαιο είναι, θεωρητικά, το πιο σοβαρό μέσο το οποίο μπορεί να χρησιμοποιήσει κάποιο κράτος για την καταπολέμηση των εθνοτικών διακρίσεων. Στην πράξη όμως οι κυρώσεις που επιβάλλονται μέσω του ποινικού δικαίου είναι λιγότερες: η μετατόπιση του βάρους της απόδειξης που προβλέπεται από την οδηγία για τη φυλετική ισότητα δεν ισχύει, η ποινική ευθύνη σε περιπτώσεις διακρίσεων εξαρτάται κυρίως από την πρόθεση πραγματοποίησης διακρίσεων και το θύμα της διάκρισης έχει περιορισμένο έλεγχο επί της ποινικής διαδικασίας, η οποία βρίσκεται συνήθως στα χέρια των εισαγγελικών αρχών. Έτσι, στις χώρες οι οποίες βασίζονται κυρίως ή αποκλειστικά στο ποινικό δίκαιο επιβάλλονται σε γενικές γραμμές λίγες ή και καμία κύρωση, παρότι οι κυρώσεις αυτές μπορεί να είναι αποτρεπτικές.

Τα διαθέσιμα στοιχεία υποδεικνύουν ότι στην Εσθονία, στην Πολωνία, στην Πορτογαλία και τη Σλοβενία ορισμένοι φορείς ισότητας που δραστηριοποιούνται στον τομέα των εθνοτικών ή φυλετικών διακρίσεων δεν έχουν την επιθυμητή αποτελεσματικότητα. Στην Τσεχική Δημοκρατία, στην Ισπανία και το Λουξεμβούργο δεν λειτουργεί φορέας ισότητας στον τομέα των εθνοτικών ή φυλετικών διακρίσεων.

3. Ρατσιστική βία και ρατσιστικό έγκλημα

Η ετήσια έκθεση του 2008 καταγράφει εικόνα αντίστοιχη με εκείνη των προηγούμενων ετών, διαπιστώνοντας συνολική αυξητική τάση στο καταγεγραμμένο ρατσιστικό έγκλημα που κατέληξε ενώπιον της ποινικής δικαιοσύνης, συγκεκριμένα:

- Από τα έντεκα κράτη μέλη που συλλέγουν επαρκή στοιχεία που να επιτρέπουν τη διενέργεια ανάλυσης τάσεων για το ρατσιστικό έγκλημα ⁽⁵⁾, στα περισσότερα σημειώθηκε γενικά αυξητική τάση στο καταγεγραμμένο ρατσιστικό έγκλημα για την περίοδο 2000–2006 [Δανία, Γερμανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Αυστρία (πολύ μικρή), Σλοβακία, Φινλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο], αλλά και μεταξύ 2005–2006 (Γερμανία, Ιρλανδία, Αυστρία, Σλοβακία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο).
- Από τα τέσσερα κράτη μέλη που συλλέγουν επαρκή στοιχεία που να επιτρέπουν τη διενέργεια ανάλυσης τάσεων για το αντισημιτικό έγκλημα (Γαλλία, Γερμανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο), στα τρία σημειώθηκε γενικά αυξητική τάση (Γαλλία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο) μεταξύ 2001 και 2006.
- Από τα τέσσερα κράτη μέλη (Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία και Σουηδία) που συλλέγουν επαρκή στοιχεία που να επιτρέπουν τη διενέργεια ανάλυσης τάσεων για το έγκλημα με ακροδεξιά κίνητρα, στα δύο σημειώθηκε γενικά αυξητική τάση (Γαλλία και Γερμανία) μεταξύ 2000 και 2006.

Αναγνωρίζοντας και αντιμετωπίζοντας αποτελεσματικά το πρόβλημα του ρατσιστικού εγκλήματος, τα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν να δείξουν την αποδοκμασία τους σε τέτοιου είδους ενέργειες και την αλληλεγγύη τους στα θύματα. Ωστόσο, γεγονός παραμένει ότι πολύ μικρή βελτίωση έχει σημειωθεί όσον αφορά τους μηχανισμούς των κρατών μελών για την καταγραφή του ρατσιστικού εγκλήματος, συγκεκριμένα:

- Σε 16 από τα 27 κράτη μέλη της ΕΕ γίνεται απλώς περιορισμένη αναφορά σε λίγες δικαστικές περιπτώσεις ή καταγράφονται γενικά νούμερα για τις διακρίσεις, τα οποία μπορεί να εμπεριέχουν περιστατικά ρατσιστικού εγκλήματος, ή υπάρχει παντελής απουσία δημοσίως διαθέσιμων επίσημων στοιχείων που να αφορούν την ποινική δικαιοσύνη και να σχετίζονται με το ρατσιστικό έγκλημα. Αυτά τα κράτη είναι το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιταλία, η Κύπρος, η Λεττονία, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Ολλανδία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία και η Σλοβενία.
- Το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτει το πιο ολοκληρωμένο σύστημα καταγραφής του ρατσιστικού εγκλήματος στην ΕΕ. Καταγράφει περισσότερα δημοσιοποιημένα

⁽⁵⁾ Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Γερμανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Αυστρία, Πολωνία, Σλοβακία, Φινλανδία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο.

περιστατικά και ποινικά αδικήματα απ' ό,τι όλα τα υπόλοιπα 26 κράτη μέλη αθροιστικά σε οποιοδήποτε δωδεκάμηνο.

Δεδομένου ότι η πλειονότητα των κρατών μελών εξακολουθεί να μην συλλέγει καλής ποιότητας δεδομένα για το ρατσιστικό έγκλημα, η φετινή έκθεση καταλήγει ότι:

- Τα κράτη μέλη που δεν καταγράφουν επίσημα το ρατσιστικό έγκλημα ή προβαίνουν σε περιορισμένη επίσημη καταγραφή του, δεν έχουν τα κατάλληλα εφόδια να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα βάσει μιας πολιτικής θεμελιωμένης σε τεκμηριωμένα στοιχεία.

Παρά την κατάσταση που επικρατεί, υπάρχουν και ορισμένες ενθαρρυντικές εξελίξεις καθώς τα κράτη μέλη αρχίζουν να αναγνωρίζουν τη σημασία του ρατσιστικού εγκλήματος ως κοινωνικής μάστιγας. Θετική εξέλιξη προς την κατεύθυνση αυτή είναι η πολιτική συμφωνία για την απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας που επιτεύχθηκε υπό γερμανικής προεδρίας, η οποία θα πρέπει με τη σειρά της να συμπληρωθεί με βελτιώσεις όσον αφορά τη συλλογή δεδομένων για μια πολιτική βασισμένη σε τεκμηριωμένα στοιχεία.

Όπως και τα προηγούμενα έτη, πρόβλημα εξακολουθεί να υφίσταται με την καταγραφή των παραβάσεων του νόμου και της βίας σε βάρος των ευάλωτων μειονοτήτων. Η έκθεση τονίζει το γεγονός ότι η πλειονότητα των κρατών μελών δεν διαθέτει ειδική ανεξάρτητη αστυνομική αρχή καταγγελιών για την καταγραφή και την αντιμετώπιση των παραβάσεων, πέραν των υπηρεσιών που υπάγονται άμεσα σε υπουργεία ή των συνήθων οδών καταγραφής των καταγγελιών μέσω της αστυνομίας ή μέσω των γραφείων διαμεσολαβητών. Για την επίλυση του συγκεκριμένου προβλήματος σκόπιμη κρίνεται η ανάπτυξη αστυνομικών μηχανισμών για την υποβολή καταγγελιών.

Με φόντο τις αυξητικές τάσεις στο καταγεγραμμένο έγκλημα, η έκθεση υπογραμμίζει τις νέες πρωτοβουλίες ορισμένων κρατών μελών για την αντιμετώπιση του προβλήματος μέσω διυπηρεσιακής συνεργασίας, με τη συμμετοχή αστυνομίας και κοινοτήτων. Αξιοσημείωτες είναι οι πρωτοβουλίες που επικεντρώνονται στο ρατσιστικό έγκλημα στο ευρύτερο πλαίσιο των «εγκλημάτων μίσους».

4. Ρατσισμός και διακρίσεις σε τομείς της κοινωνικής ζωής και πρωτοβουλίες για την πρόληψή τους

4.1 Απασχόληση

Όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, τα δεδομένα και οι πληροφορίες υποδεικνύουν και για το 2007 την ύπαρξη άμεσων και έμμεσων φυλετικών/εθνοτικών διακρίσεων σε διάφορους εργασιακούς κλάδους και αποκαλύπτουν τις διάφορες μορφές που αυτές μπορούν να λάβουν, όπως τη μορφή διακρίσεων στις πρακτικές προσλήψεων και απολύσεων, προσβολών και σωματικών παρενοχλήσεων στο χώρο εργασίας ή υποκίνησης διακρίσεων από τρίτα μέρη. Παρότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι διακρίσεις γίνονται παρασκηνιακά και έρχονται στο φως μόνο κατόπιν διερευνήσεων ή έρευνας, οι διακρίσεις σε κάποια κράτη μέλη γίνονται με απροσδόκητα ανοιχτό τρόπο, όπως στην περίπτωση των διακριτικών διαφημίσεων θέσεων εργασίας που δηλώνουν, για παράδειγμα, ότι οι αλλοδαποί δεν χρειάζεται να υποβάλουν αίτηση.

Υπήρξαν νέες εξελίξεις στο ζήτημα της θρησκευτικής ενδυμασίας και των συμβόλων στο χώρο εργασίας, οι οποίες είχαν γενικά περιοριστικό χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα η απαγόρευση του Βελγίου στους δημόσιους λειτουργούς να φέρουν αντικείμενα τέτοιου τύπου και η άρνηση της ιρλανδικής αστυνομίας να επιτρέψει στους Σιχ να φορούν τουρμπάνι μαζί με την αστυνομική τους στολή. Ωστόσο, οι πρακτικές που ακολουθούν τα κράτη μέλη στο συγκεκριμένο ζήτημα εξακολουθούν να παρουσιάζουν διαφορές μεταξύ τους.

Οι προηγούμενες εκθέσεις FRA/EUMC είχαν επισημάνει τη δημοσίευση αυξανόμενου αριθμού ερευνητικών μελετών με έμφαση στις υποκειμενικές εμπειρίες διακρίσεων μελών που ανήκαν σε ομάδες μειονοτικών πληθυσμών. Επιπλέον, φέτος υπήρξαν αρκετά παραδείγματα ερευνών σε ομάδες του κυρίως πληθυσμού —όπως οι εργοδότες— οι οποίες εστίασαν στις συμπεριφορές τους και στις πιθανές πρακτικές διακρίσεων σε βάρος των μειονοτήτων.

Αναφέρθηκαν πολλαπλές μορφές προληπτικών πρωτοβουλιών. Υπήρξαν προγράμματα κατάρτισης και συμβουλευτικής περιθωριοποιημένων μειονοτήτων με σκοπό τη στήριξή τους στην αγορά εργασίας, προγράμματα για τον κυρίως πληθυσμό με σκοπό την καταπολέμηση των διακρίσεων και την πολιτισμική ευαισθητοποίηση, ορισμένα παραδείγματα καθοδήγησης και θετικών ενεργειών όσον αφορά τις προσλήψεις, και κάποια ακόμη παραδείγματα συμβατικής συμμόρφωσης και ανώνυμων αιτήσεων για θέσεις εργασίας. Τέλος, προέκυψαν και πάλι στοιχεία που υποδεικνύουν ότι οι διάφορες, σχετικά φιλόδοξες, πολιτικές διαχείρισης της πολυμορφίας αρχίζουν να ευδοκιμούν ή ενθαρρύνονται σε περισσότερα κράτη μέλη.

4.2 Στέγαση

Τα περισσότερα κράτη μέλη εξακολουθούν να μη συλλέγουν για τον τομέα της στέγασης δεδομένα που αναλύονται κατά εθνότητα. Ωστόσο, οι δοκιμαστικοί έλεγχοι για περιπτώσεις διακριτικής μεταχείρισης που διενεργούνται σε αρκετές χώρες της ΕΕ είναι μια μέθοδος που μπορεί να παράσχει δεδομένα για τις διακρίσεις στη στέγαση.

Η μειονεκτική θέση των μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτήτων όσον αφορά την πρόσβαση σε καλής ποιότητας και οικονομικά προσιτή στέγη αποτελεί ένδειξη του κοινωνικού τους αποκλεισμού. Ένας τρόπος αντιμετώπισης αυτής της κατάστασης είναι η κοινωνική στέγη με χαμηλό ενοίκιο. Ωστόσο, τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο όσον αφορά την παραχώρηση κοινωνικής στέγης εμπεριέχουν διατάξεις με τις οποίες γίνονται διακρίσεις σε βάρος των μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτήτων.

Οι Ρομά, οι Σίντι και οι πλανόβιοι συγκαταλέγονται στις πιο ευάλωτες ομάδες όσον αφορά τις συνθήκες στέγασης. Παρά τα μέτρα που λαμβάνονται για τη βελτίωση των συνθηκών αυτών, οι απροκάλυπτες διακρίσεις, η υποτυπώδης στέγαση και οι διά της βίας εξώσεις είναι τα εξέχοντα στοιχεία που χαρακτηρίζουν την κατάστασή τους στην ΕΕ. Επιπλέον, σε αρκετά κράτη μέλη έχει αναφερθεί η άρνηση ή η υπεκφυγή του κράτους και άλλων αρχών να παράσχουν εγκαταστάσεις σε οικισμούς των Ρομά, το οποίο συνιστά λιγότερο άμεση μορφή διάκρισης.

Τέλος, δίδεται έμφαση σε ορισμένες ορθές πρακτικές. Ιδιαίτερα θετική πρωτοβουλία αποτελούν οι πολιτικές αύξησης των διαθέσιμων και οικονομικά προσιτών κατοικιών για τους μετανάστες, τους Ρομά και άλλες ευάλωτες ομάδες μέσω δημόσιας χρηματοδότησης. Αν και σε ολόκληρη την ΕΕ υπάρχει νομικό πλαίσιο κατά των διακρίσεων, απαιτείται συστηματική προσπάθεια για την ενημέρωση των μισθωτών και των παραγόντων της αγοράς σχετικά με την εν λόγω νομοθεσία. Τέτοιες προσπάθειες ενημέρωσης αντικατοπτρίζονται στα παραδείγματα των κωδίκων συμπεριφοράς και των εκστρατειών πληροφόρησης, στα οποία γίνεται μνεία στο τέλος του τμήματος της ετήσιας έκθεσης που αφορά τη στέγαση.

4.3 Εκπαίδευση

Οι προηγούμενες εκθέσεις FRA/EUMC εφιστούσαν την προσοχή στο γεγονός ότι η αξιόπιστη πληροφόρηση είναι βασικό προαπαιτούμενο για τη βελτίωση της κατάστασης των ευάλωτων και μη προνομιούχων ομάδων σε ό,τι αφορά την εκπαίδευση. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώθηκε πρόσφατα από τη μελέτη εκπαιδευτικής απόδοσης PISA 2006, σύμφωνα με την οποία υπάρχει αφενός σημαντική θετική σχέση ανάμεσα στην παρακολούθηση των επιδόσεων, την αξιολόγησή τους και τη δημοσιοποίηση των σχετικών στοιχείων από τα σχολεία και, αφετέρου, στις καλύτερες επιδόσεις των μαθητών στις εξετάσεις. Ωστόσο, στα περισσότερα κράτη μέλη είτε δεν εφαρμόζονται συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης είτε τα συστήματα που εφαρμόζονται είναι ανεπαρκή. Η υπέρβαση αυτού του εμποδίου που δυσχεραίνει την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ανισοτήτων και των διακρίσεων αποτελεί μεγάλη πρόκληση για το μέλλον.

Οι ευάλωτες ομάδες αντιμετωπίζουν πολλές δυσκολίες όσον αφορά την πρόσβαση σε ποιοτική εκπαίδευση, με κυριότερες αιτίες τις διακριτικές διαδικασίες εγγραφής και τις διακριτικές εισαγωγικές εξετάσεις, τη μη διαθεσιμότητα ή τη μη προσβασιμότητα σε προσχολικές εγκαταστάσεις, τις μεγάλες αποστάσεις από τα σχολεία και το φόβο αποκάλυψης της παράνομης διαμονής. Τα πρακτικά εμπόδια στην εκπαίδευση θίγουν κυρίως τα παιδιά των Ρομά, των Σίντι και των πλανόβιων, καθώς και τα παιδιά των αιτούντων άσυλο και των παράνομων μεταναστών.

Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση οι μειονοτικές ομάδες και οι υπήκοοι τρίτων χωρών υπερεκπροσωπούνται στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια ειδική σχολική εκπαίδευση, ενώ υποεκπροσωπούνται στην ανώτερη εκπαίδευση. Επιπλέον, οι μειονοτικές ομάδες και οι ξένοι υπήκοοι έχουν γενικά περισσότερες πιθανότητες να επαναλάβουν κάποια τάξη ή να εγκαταλείψουν πρόωρα το σχολείο. Οι διαφορές ανάμεσα στους μετανάστες και τις μειονότητες αφενός και στον κυρίως πληθυσμό αφετέρου, είναι ιδιαίτερα έντονες στις χώρες εκείνες στις οποίες εφαρμόζονται από νωρίς συστήματα σχολικής παρακολούθησης. Το γεγονός αυτό ερμηνεύεται από τη μελέτη απόδοσης PISA 2006 ως εξής: η πρώιμη στρωματοποίηση των μαθητών σε ξεχωριστά σχολικά ιδρύματα ή προγράμματα έχει ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις στην απόδοση των κοινωνικοοικονομικά ή γλωσσικά μειονεκτούντων μαθητών. Αυτά τα εκπαιδευτικά συστήματα συμβάλλουν στη διεύρυνση του εκπαιδευτικού χάσματος ανάμεσα στις περισσότερο προνομιούχες και τις λιγότερο προνομιούχες πληθυσμιακές ομάδες.

Το 2007 συνεχίστηκε η εφαρμογή αριθμού προγραμμάτων για τη βελτίωση της εκπαίδευσης των παιδιών των Ρομά. Ταυτόχρονα, όμως, οι διακριτικές πολιτικές και πρακτικές σε βάρος των Ρομά συνέχισαν να έχουν ιδιαίτερα έντονη παρουσία στην ΕΕ. Οι Ρομά, οι Σίντι και οι πλανόβιοι εξακολουθούν να έρχονται αντιμέτωποι με ακατάλληλα εκπαιδευτικά συστήματα που καλλιεργούν το διαχωρισμό και την ανισότητα στις ευκαιρίες. Ωστόσο, τον Νοέμβριο του 2007, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εξέδωσε μια σημαίνουσα απόφαση καταδικάζοντας την Τσεχική Δημοκρατία για διακρίσεις λόγω του εκπαιδευτικού διαχωρισμού των παιδιών των Ρομά.

Παρά την ύπαρξη νόμων που διασφαλίζουν το δικαίωμα στην παιδεία, σε πολλά κράτη μέλη οι αιτούντες άσυλο και οι παράνομοι μετανάστες κινδυνεύουν να αποκλειστούν από την εκπαίδευση. Εντούτοις, τα περισσότερα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν πρωτοβουλίες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της κατάστασης των παιδιών των αιτούντων άσυλο όσον αφορά την πρόσβαση σε επαρκή εκπαίδευση.

4.4 Υγεία

Λίγα είναι τα κράτη μέλη που διαθέτουν δεδομένα επίσημων ή ανεπίσημων καταγγελιών για φυλετικές/εθνοτικές διακρίσεις στον τομέα της υγείας. Ακόμη όμως και σε αυτά τα λίγα κράτη ο αριθμός των καταγγελιών που έχουν καταγραφεί είναι περιορισμένος. Το κύριο πρόβλημα είναι περισσότερο οι έμμεσες και λιγότερο οι άμεσες διακρίσεις, καθώς το ιατρικό προσωπικό που τηρεί επαγγελματικούς κώδικες και ασκεί καθήκοντα είναι λιγότερο πιθανό να κάνει διακρίσεις ή να αρνηθεί ανοιχτά την παροχή υγειονομικής περίθαλψης, σε αντίθεση με τη διοίκηση

που είναι περισσότερο πιθανό να επιμείνει στην αυστηρή προσκόλληση στις επίσημες περίπλοκες διαδικασίες που θα μπορούσαν να εμποδίσουν την πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη.

Το πρόβλημα της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας θίγει κυρίως τους υπηκόους τρίτων κρατών που διαμένουν παράνομα στη χώρα, τους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο και τα μέλη των κοινοτήτων των Ρομά. Κίνδυνο αποκλεισμού από τη δημόσια ασφάλιση υγείας διατρέχουν οι Ρομά που είναι μακροχρόνια άνεργοι, όπως στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, ή που δεν διαθέτουν τα απαιτούμενα έγγραφα απόδειξης ταυτότητας, όπως στη Ρουμανία και τη Σλοβενία. Σε πολλές περιπτώσεις, πρόβλημα πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη έχουν επίσης οι Ρομά που ζουν σε απομονωμένες αγροτικές περιοχές, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα, στην Ισπανία και την Ουγγαρία, ή σε καταυλισμούς στα περίχωρα πόλεων με περιορισμένη ή ανύπαρκτη δημόσια συγκοινωνία, όπως στην Ελλάδα, στην Ισπανία, στην Ιταλία και την Ουγγαρία.

Συχνά, οι παράνομοι μετανάστες και οι απορριφθέντες αιτούντες άσυλο έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης μόνο σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, οι οποίες ορίζονται διαφορετικά ανά την ΕΕ. Επιπλέον, διστάζουν να αναζητήσουν ιατρική βοήθεια διότι φοβούνται ότι μπορεί να καταγγεληθούν στην αστυνομία και στη συνέχεια να απελαθούν.

Ωστόσο, και οι νόμιμοι μετανάστες μπορεί να αποθαρρυνθούν από τη χρήση υπηρεσιών υγείας λόγω πολιτισμικών φραγμών όπως η γλώσσα ή η θρησκεία. Για παράδειγμα, οι μουσουλμάνες μπορεί να μην επιθυμούν να εξεταστούν σωματικά από ανδρικό ιατρικό προσωπικό, το φαγητό του νοσοκομείου μπορεί να μην ανταποκρίνεται στις θρησκευτικές απαιτήσεις των μουσουλμάνων κ.λπ.

Από μεγάλες διεθνικές εκθέσεις προκύπτουν επιπρόσθετες πληροφορίες για τη θέση των μεταναστών, των αιτούντων άσυλο και των μειονοτήτων στα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης ανά την ΕΕ. Οι εκθέσεις αυτές εντοπίζουν για παράδειγμα τα νομικά και πρακτικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι παράνομοι μετανάστες στην προσπάθεια πρόσβασης σε υγειονομική περίθαλψη, καταδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο η μετανάστευση μπορεί να καταστήσει τα άτομα ευάλωτα σε προβλήματα σωματικής, διανοητικής και κοινωνικής υγείας, καταγράφουν διακρίσεις σε βάρος των Ρομά στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, σημειώνουν την έλλειψη ενημέρωσης όσον αφορά τα δικαιώματά τους και περιγράφουν περιστατικά άρνησης θεραπείας παράνομων μεταναστών. Άλλες εκθέσεις τονίζουν την ελλιπή ενημέρωση των επαγγελματιών του τομέα της υγείας, του διοικητικού προσωπικού και των ασθενών σχετικά με τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων και σημειώνουν την ανεπάρκεια όσον αφορά τη συστηματική συλλογή δεδομένων στον συγκεκριμένο τομέα.

Σημειώνονται επίσης και θετικές πρωτοβουλίες τόσο των κυβερνήσεων όσο και της κοινωνίας των πολιτών για βελτίωση της κατάστασης στο θέμα των ανισοτήτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και οι μειονότητες στην υγειονομική περίθαλψη, με ορισμένες σημαντικές πολιτικές να βρίσκουν εφαρμογή σε κράτη μέλη ολόκληρης της ΕΕ.

5. Συμπεράσματα

5.1 Η οδηγία για τη φυλετική ισότητα

Ένα από τα έργα που έχουν ανατεθεί στον FRA είναι η συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με την ουσιαστική εφαρμογή της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα στα διάφορα κράτη μέλη και με την πρακτική λειτουργία των εξειδικευμένων φορέων. Το πρώτο που σημειώνεται είναι η παρατήρηση ότι στο τέλος της περιόδου που καλύπτει η έκθεση, τρία κράτη μέλη δεν διέθεταν ακόμη εξειδικευμένο φορέα και ότι τα μισά σχεδόν κράτη μέλη δεν επέβαλαν καμία κύρωση για περιπτώσεις φυλετικών/εθνοτικών διακρίσεων. Στα υπόλοιπα κράτη όπου επιβλήθηκαν κυρώσεις, οι αποκλίσεις στο επίπεδο των προστίμων ήταν τεράστιες.

Η επιβολή λιγοστών κυρώσεων στα περισσότερα κράτη μέλη αποτελεί πρόβλημα, δεδομένου ότι η οδηγία για τη φυλετική ισότητα προβλέπει ότι η επιβολή αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων είναι υποχρεωτική. Οι αποτελεσματικές κυρώσεις είναι σημαντικές για τη θεμελίωση της εμπιστοσύνης των θυμάτων και για τη γενικότερη ενημέρωση του ευρύτερου πληθυσμού σχετικά με τη νομοθεσία και τις αρχές της. Χωρίς αποτελεσματικές κυρώσεις, τα μεγάλα τμήματα του πληθυσμού, οι επιχειρήσεις και οι ασκούντες συναφή προς τη δικαιοσύνη επαγγέλματα, το πιο πιθανόν είναι να μην λάβουν σοβαρά τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων και να μην καταβάλουν προσπάθεια να ενημερωθούν για τη νομοθεσία αυτή.

Είναι αλήθεια ότι ο περιορισμένος αριθμός προσφυγών στη δικαιοσύνη και η επιβολή λιγοστών κυρώσεων δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι τα προβλήματα δεν αντιμετωπίζονται. Σε ορισμένα κράτη μέλη, για παράδειγμα, συνήθης πρακτική στις εργασιακές σχέσεις είναι ο διακανονισμός, καθώς οι κοινωνικοί εταίροι και άλλοι φορείς προσπαθούν να επιλύσουν τις διαφορές μέσω διαμεσολάβησης και διαπραγμάτευσης, με αποτέλεσμα να είναι πολύ πιθανή η διευθέτηση των υποθέσεων προτού αυτές φθάσουν στις αίθουσες των δικαστηρίων. Στην περίπτωση των Κάτω Χωρών, για παράδειγμα, η «πράξη ίσης μεταχείρισης» έχει διαμορφωθεί ειδικά με σκοπό να ενθαρρύνει τη διευθέτηση των διαφορών προτού αυτές καταλήξουν στα δικαστήρια. Ωστόσο, το αρνητικό αυτής της προσέγγισης είναι ότι υποτιμάται η απειλή της επιβολής κυρώσεων, οι οποίες είναι φυσικά κρίσιμης σημασίας για τη βελτίωση της διαπραγματευτικής θέσης των θυμάτων διακρίσεων. Αρνητικό είναι και το γεγονός ότι δεν δημιουργείται νομικό προηγούμενο που θα μπορούσε να ευαισθητοποιήσει το ευρύ κοινό και τους εργοδότες μέσω της απειλής και εφαρμογής πειστικών και αποτρεπτικών κυρώσεων.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, πίσω από τους χαμηλούς αριθμούς είναι σαφές ότι υπάρχουν προβλήματα. Στη Σλοβενία, για παράδειγμα, ο *διαμεσολαβητής για τα ανθρώπινα δικαιώματα* ανέφερε ότι το πρόβλημα απορρέει από την ασαφή και αλυσιτελή διατύπωση του νόμου. Στην Πορτογαλία, το πρόβλημα οφείλεται, όπως αναφέρθηκε, στην αργή και περίπλοκη διαδικασία αξιολόγησης των καταγγελιών.

Μία ακόμη παράμετρος είναι η χρήση του ποινικού δικαίου. Σε ορισμένα κράτη μέλη οι κυρώσεις που μπορούν θεωρητικά να εφαρμοστούν σε περιπτώσεις διακρίσεων είναι φαινομενικά πολύ αποτρεπτικές. Όταν, ωστόσο, οι σοβαρές κυρώσεις προβλέπονται από το σύστημα του ποινικού δικαίου και όχι του αστικού, το πλέον πιθανόν είναι να μην εφαρμοστούν στην πράξη. Αντίθετα, στα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν το αστικό δίκαιο για την καταπολέμηση των εθνοτικών διακρίσεων, το βάρος της απόδειξης είναι πολύ μικρότερο με αποτέλεσμα η επιβολή κυρώσεων να είναι πιο πιθανή.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι εξουσίες που έχουν παραχωρηθεί σε έναν ή σε περισσότερους εξειδικευμένους φορείς είναι τόσο περιορισμένες που δεν τους επιτρέπουν να συμβάλουν στην εφαρμογή αποτελεσματικών κυρώσεων στην πράξη. Ορισμένοι φορείς δεν έχουν την εξουσία να επιβάλλουν οι ίδιοι κυρώσεις ούτε βοηθούν τα θύματα στις διαδικασίες επιβολής κυρώσεων. Ακόμη και όταν κάποιος εξειδικευμένος φορέας έχει την εξουσία να επιβάλει κυρώσεις, μπορεί να αποφασίσει, στο πλαίσιο της πολιτικής του, να αποφύγει τη συγκεκριμένη τακτική και να επικεντρωθεί αντ' αυτού στη διαμεσολάβηση, όπως στην περίπτωση της Κύπρου.

Ο μικρός αριθμός καταγγελιών

Οι εκθέσεις αναφέρουν μικρό σχετικά αριθμό καταγγελιών σε εξειδικευμένους φορείς και, πρωτίστως, σε αντιρατσιστικές ΜΚΟ. Θεωρητικά, βέβαια, ο μικρός αριθμός καταγγελιών δεν υποδεικνύει κατ' ανάγκη την ύπαρξη προβλήματος, δεδομένου ότι θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι αποτελεί αντανάκλαση μιας πραγματικότητας στην οποία ο αριθμός των διακρίσεων είναι όντως περιορισμένος. Ωστόσο, από τα τμήματα της ετήσιας έκθεσης του 2008 που αφορούν την απασχόληση, τη στέγαση και την υγεία, καθώς και από ανάλογα στοιχεία προηγούμενων ετών, προκύπτει ξεκάθαρα η ύπαρξη προβλήματος εθνοτικών διακρίσεων με διάφορες εκφάνσεις, πολλές από τις οποίες δεν θα έρχονταν στο φως της δημοσιότητας χωρίς τα ευρήματα εξειδικευμένων ερευνών. Εδώ και χρόνια, στοιχεία και έρευνες παντός τύπου καταδεικνύουν ότι τα περισσότερα θύματα διακρίσεων που θα μπορούσαν να προβούν σε καταγγελία δεν το κάνουν, με τελευταία την έρευνα που αναφέρεται στο κεφάλαιο για την απασχόληση, σύμφωνα με την οποία στη Σλοβενία τα περισσότερα θύματα φυλετικών ή σεξουαλικών, μεταξύ άλλων, παρενοχλήσεων στο χώρο εργασίας δεν κατήγγειλαν το περιστατικό.

Στην ετήσια έκθεση περιέχονται διάφορα παραδείγματα από τους τομείς της απασχόλησης και της υγείας, τα οποία δίνουν μια εικόνα για τις πιθανές αιτίες της αδυναμίας ή της απροθυμίας των θυμάτων διακρίσεων να προβούν σε επίσημες καταγγελίες. Ορισμένα άτομα δεν έχουν εμπιστοσύνη στο νόμο, τον οποίο θεωρούν αδύναμο. Ορισμένα θύματα μπορεί να ανησυχούν για τα δικαστικά έξοδα ή να φοβούνται για άλλου είδους έξοδα ή επιπτώσεις. Οι εργαζόμενοι βάσει περιορισμένων συμβάσεων και προσωρινών αδειών εργασίας αισθάνονται νομικά ευάλωτοι και δεν προβαίνουν σε καταγγελίες. Ωστόσο, ο μικρός αριθμός περιστατικών μπορεί να αντανάκλα και άλλες καταστάσεις, όπως την ελλιπή ενημέρωση του γενικού πληθυσμού για τις δυνατότητες προσφυγής στη δικαιοσύνη που έχουν στη διάθεσή τους τα θύματα διακρίσεων (π.χ. το κεφάλαιο της ετήσιας έκθεσης που αφορά την

υγεία, σημειώνει ότι από συνεντεύξεις με ασθενείς στην Ελλάδα προέκυψε ότι δεν γνώριζαν πώς να υποβάλλουν καταγγελία για διακρίσεις στην υγεία). Σε ορισμένα κράτη μέλη, ο δημόσιος διάλογος για το συγκεκριμένο θέμα είναι περιορισμένος και δεν πραγματοποιήθηκαν δημόσιες εκστρατείες για ενημέρωση σχετικά με τα εθνικά μέτρα που θεσπίστηκαν σε εφαρμογή της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα. Στο κεφάλαιο για την απασχόληση σημειώνεται ότι σε ένα κράτος μέλος μια συνδικαλιστική οργάνωση για τη διαχείριση των καταγγελιών έλαβε την ηθελημένη απόφαση να *μην* παραπέμψει περιστατικά στην εθνική αρχή ισότητας. Είναι σαφές ότι το πεδίο αυτό χρήζει περισσότερο στοχοθετημένης έρευνας που θα ρίξει φως στις διάφορες διαρθρωτικές και κοινωνικές δυνάμεις που ασκούνται, ούτως ώστε να προσδιοριστεί το εάν και το πώς τα περιστατικά εθνοτικών διακρίσεων αναφέρονται και τι μεταχείρισης τυγχάνουν στα 27 κράτη μέλη.

Πρόσφατη εξέλιξη που αποτελεί εξαίρεση στη γενική εικόνα που περιγράφηκε παραπάνω είναι η περίπτωση της Γαλλίας, όπου ο επίσημος φορέας κατά των διακρίσεων, η HALDE, δέχεται από το 2006 σημαντικό και αυξανόμενο αριθμό καταγγελιών. Η HALDE ανέπτυξε ισχυρή δημόσια εικόνα πραγματοποιώντας εκστρατείες πληροφόρησης για να ενημερώσει το κοινό για την ύπαρξή της και για το θέμα των διακρίσεων. Πρόσφατες μελέτες διαπιστώνουν την περισσότερο εκτεταμένη ενημέρωση του γαλλικού κοινού για το πρόβλημα.

5.2 Στοιχεία σχετικά με τις διακρίσεις

Ενώ το κεφάλαιο της ετήσιας έκθεσης που αναφέρεται στα νομικά ζητήματα έχει σκοπό την παροχή πληροφοριών σχετικά με το ρόλο της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα, οι πληροφορίες που παρέχονται στα επόμενα κεφάλαια για τους τέσσερις τομείς της κοινωνικής ζωής επιβεβαιώνουν την πρωταρχική ανάγκη που υπαγόρευσε τη θέσπιση της εν λόγω οδηγίας μέσα από παραδείγματα και περιπτώσεις άμεσων και έμμεσων διακρίσεων στους τομείς της απασχόλησης, της στέγασης, της εκπαίδευσης και της υγείας. Σε όλους αυτούς τους τομείς, τα συμπεράσματα για το βαθμό και τη μορφή των διακρίσεων που μπορούν να συναχθούν μόνο από επίσημες στατιστικές και δικαστικές υποθέσεις είναι μάλλον επισφαλής και πρέπει να συμπληρωθούν από τα ευρήματα έρευνας και διερευνήσεων. Όπως και στις προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις του EUMC, τα παραδείγματα έρευνας στο κεφάλαιο για την απασχόληση ομαδοποιούνται σε τρεις κατηγορίες: δοκιμαστικοί έλεγχοι για περιπτώσεις διακριτικής μεταχείρισης, μελέτες σε θύματα και έρευνες στον κυρίως πληθυσμό.

Τα παραδείγματα δοκιμαστικών ελέγχων για περιπτώσεις διακριτικής μεταχείρισης με σκοπό τη διαπίστωση του ρόλου της στην πρόσβαση σε στέγη και εργασία σημείωσαν αύξηση χρόνο με το χρόνο. Στον τομέα της απασχόλησης, η συγκεκριμένη μέθοδος αναφέρθηκε σε αρκετά κράτη μέλη (με μεγάλο πρόγραμμα δοκιμαστικών ελέγχων στην απασχόληση να πραγματοποιείται για πρώτη φορά στην Ελλάδα το 2007). Η μέθοδος αναφέρθηκε επίσης σε τρία κράτη μέλη για το 2007 για εξέταση της πρόσβασης σε στέγη, ενώ στη Γαλλία αναφέρθηκε δοκιμαστικός έλεγχος σε σχέση με την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη.

Οι προηγούμενες εκθέσεις FRA/EUMC κατέγραφαν τα τελευταία χρόνια αυξανόμενο αριθμό μελετών για τις υποκειμενικές εμπειρίες διακρίσεων σε βάρος μειονοτήτων ή «μελετών σε θύματα». Στην περίοδο που καλύπτει η τελευταία έκθεση, οι μελέτες αυτές ήταν περισσότερες από ποτέ, με έντεκα κράτη μέλη να καταγράφουν παραδείγματα εμπειριών διακρίσεων στην εργασία και ένα κράτος μέλος να ελέγχει τα αποτελέσματα των εθνικών πράξεων και φορέων ίσης μεταχείρισης. Τα στοιχεία αυτά βρίσκονται στο κεφάλαιο που αφορά τα νομικά ζητήματα. Επίσης, για πρώτη φορά αναφέρθηκε η πραγματοποίηση τριών ερευνών στο νέο πεδίο της υγειονομικής περίθαλψης με αντικείμενο τις υποκειμενικές εμπειρίες ρατσισμού και διακρίσεων που βίωσε το προσωπικό του τομέα της υγείας, οι οποίες κάλυπταν πέντε κράτη μέλη. Οι μελέτες αυτού του τύπου χρησιμεύουν στην ανάδειξη προβλημάτων που δεν θα μπορούσαν υπό άλλες συνθήκες να γίνουν γνωστά, δεδομένης της απροθυμίας των θυμάτων να προβούν σε επίσημες καταγγελίες, όπως έχει ήδη καταδειχθεί.

Λιγότερο συνηθισμένες είναι σε γενικές γραμμές οι μελέτες στον κυρίως πληθυσμό για τον εν λόγω τομέα. Μπορεί να υποθέσει κανείς ότι τέτοιου είδους μελέτες δεν θα αποδεικνύονταν ιδιαίτερα χρήσιμες στην ανάδειξη των προβλημάτων, δεδομένου ότι οι εργοδότες δεν θα ομολογούσαν εύκολα, όπως θα ανέμενε κανείς, τις ρατσιστικές τους συμπεριφορές ή παράνομες πρακτικές στον ερευνητή. Ωστόσο, στο κεφάλαιο για την απασχόληση, σημειώνεται ότι από έρευνες σε τρία κράτη μέλη προκύπτει ότι η πλειονότητα των εργοδοτών θα αρνούσαν να προσλάβει μετανάστες ή Ρομά.

Για μία ακόμη φορά εφέτος, τα στοιχεία αποκαλύπτουν ότι και στους τέσσερις τομείς της κοινωνικής ζωής —απασχόληση, στέγαση, εκπαίδευση και υγεία— οι Ρομά και οι αιτούντες άσυλο είναι αυτοί που βιώνουν τις χειρότερες υπερβολές διακριτικής μεταχείρισης. Επιπλέον, όπως διαπιστώθηκε και από τις προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις, οι μετανάστες εργαζόμενοι που έχουν νομικά κωλύματα και είναι, επομένως, ανασφάλιστοι βιώνουν χειρότερες συνθήκες από την πλειονότητα των εργαζομένων και έχουν λιγότερες δυνατότητες όσον αφορά την υπεράσπιση του εαυτού τους ή την καταγγελία της εκμετάλλευσης στο χώρο εργασίας. Υπό μία έννοια, οι εργαζόμενοι αυτοί δεν αποκλείονται αλλά εγκλείονται δυσανάλογα σε λιγότερο επιθυμητές θέσεις εργασίας. Ο τύπος αποκλεισμού που θίγει τους παράνομους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο περιγράφεται στα κεφάλαια για την εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη. Οι αιτούντες άσυλο είναι συνήθως συγκεντρωμένοι σε στρατόπεδα προσφύγων μακριά από εγκαταστάσεις εκπαίδευσης, ενώ τα παιδιά των παράνομων μεταναστών μπορεί να μην σταλούν για εγγραφή στο σχολείο στις περιπτώσεις που οι αρχές πρέπει να καταγράψουν και να αναφέρουν το νομικό τους καθεστώς. Ο ίδιος λόγος κρατά συχνά τους παράνομους μετανάστες μακριά από τις εγκαταστάσεις υγειονομικής περίθαλψης, καθώς μπορεί να θεωρήσουν ότι θα καταγγελθούν στην αστυνομία και θα απελαθούν.

Αντιμετώπιση των διακρίσεων με θετική δράση

Οι οδηγίες για την ισότητα προβλέπουν ρητά την εισαγωγή ειδικών αντισταθμιστικών μέτρων, όπως μέτρα θετικής δράσης. Παρότι τα μέτρα θετικής δράσης για την αντιμετώπιση των αποτελεσμάτων των διακρίσεων δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένα στην ΕΕ, κάθε χρόνο αναφέρονται γενικά μερικά νέα παραδείγματα. Σε συνέχεια του καταγεγραμμένου στην περσινή έκθεση του FRA παραδείγματος του Βερολίνου ⁽⁶⁾, όπου εισήχθησαν μέτρα θετικής δράσης για την πρόσληψη μειονοτήτων στην αστυνομία της πόλης, παρόμοια παραδείγματα αναφέρθηκαν το 2007 με τη Ρουμανία, τη Βουλγαρία και την Τσεχική Δημοκρατία να αξιοποιούν την εν λόγω προσέγγιση με στόχο την πρόσληψη μελών μειονοτικών ομάδων στις αστυνομικές τους δυνάμεις και με τη Γαλλία να προβαίνει σε τέτοιου είδους προσλήψεις στις ένοπλες δυνάμεις της.

Το 2007 νέες εξελίξεις σε κοινοτικό επίπεδο ήρθαν να προστεθούν στο διάλογο για τη θετική δράση: το ευρωπαϊκό συνέδριο υπό τον τίτλο «Ίσες ευκαιρίες για όλους: ποιος ο ρόλος της θετικής δράσης;», το οποίο πραγματοποιήθηκε στη Ρώμη τον Απρίλιο του 2007, και η ευρωπαϊκή έκθεση «Πέρα από την τυπική ισότητα: θετική δράση βάσει των οδηγιών 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ», η οποία δημοσιεύτηκε το 2007 ⁽⁷⁾. Από αμφότερα προέκυψε ότι το πρόγραμμα της ΕΕ στον τομέα της ισότητας χρειάζεται θετική δράση, η οποία ως στόχο έχει την αντιστάθμιση των παρελθόντων και παρόντων διακρίσεων και η οποία έρχεται να προστεθεί στο ρόλο της νομοθεσίας και των καταγγελιών, δεδομένου ότι αυτά τα τελευταία δεν αρκούν από μόνα τους για την αντιμετώπιση των διακρίσεων και των αποτελεσμάτων τους. Όσον αφορά την πρόσβαση σε στέγη, η απόφαση της ευρωπαϊκής επιτροπής κοινωνικών δικαιωμάτων ⁽⁸⁾, για την οποία γίνεται λόγος στο κεφάλαιο της ετήσιας έκθεσης του 2008 που αναφέρεται στη στέγαση, είναι βαρύνουσας σημασίας δεδομένου ότι, μετά από χρόνια άνισης μεταχείρισης των Ρομά στη Βουλγαρία σε ό,τι αφορά τα δικαιώματά τους σε στέγη, η επιτροπή έκρινε ότι είναι απαραίτητα τα μέτρα θετικής δράσης με σκοπό την ένταξή τους στο κύριο σώμα της κοινωνίας.

Ωστόσο, η πρακτική της θετικής δράσης παραμένει αμφιλεγόμενη για δύο βασικούς λόγους: πρώτον, διότι συχνά συγχέεται από την κοινή γνώμη με θετικές διακρίσεις, ποσοτώσεις ή άλλα μέσα που θεωρούνται από ορισμένους κοινωνικώς άδικα και, δεύτερον, διότι ελάχιστο προαπαιτούμενο μιας αποτελεσματικής θετικής δράσης είναι η ύπαρξη ακριβών στοιχείων για τους μειονοτικούς πληθυσμούς που μπορούν να επωφεληθούν. Κάτι τέτοιο είναι απαραίτητο ώστε να διαπιστωθεί η πρωταρχική ανάγκη για μια τέτοια πολιτική και, εξίσου σημαντικό, ώστε να διαπιστωθεί πότε το πρόβλημα θα εξαφανιστεί ούτως ώστε να ανασταλούν τα μέτρα θετικής δράσης. Ωστόσο, όπως υποδεικνύει η ετήσια έκθεση του 2008 και άλλες εκθέσεις, μεταξύ των κρατών μελών υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις όσον αφορά

⁽⁶⁾ FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU* (Έκθεση για τον ρατσισμό και την ξενοφοβία στα κράτη μέλη της ΕΕ), σ. 67.

⁽⁷⁾ M. De Vos, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες (2007), Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* (Πέρα από την τυπική ισότητα: θετική δράση βάσει των οδηγιών 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ), διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

⁽⁸⁾ Καταγγελία αριθ. 31/2005, Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Δικαιώματα των Ρομά εναντίον Βουλγαρίας, Βλ. σημείο 4.2.3 — FRA — Ετήσια έκθεση 2008.

την αρχή των «εθνοτικών στατιστικών»: σε ορισμένες χώρες αποτελούν μέρος της επίσημης απογραφής και χρησιμοποιούνται ευρέως, σε άλλες έρχονται σε έντονη αντίθεση με τις εθνικές νόρμες, ενώ σε ορισμένες απαγορεύονται από τους εθνικούς νόμους. Φαίνεται ότι υπάρχει ανάγκη για περαιτέρω διερεύνηση του βαθμού στον οποίο η αδυναμία κατάρτισης ακριβών στατιστικών για τους σχετικούς πληθυσμούς εντός ενός κράτους μέλους λειτουργεί ως εμπόδιο στην υιοθέτηση θετικών δράσεων ή του εάν τροποποιεί τη μορφή ή τα αποτελέσματα τέτοιων μέτρων εντός της εν λόγω χώρας.

Ένα θέμα οξύτερης αντιπαράθεσης που φέρνει στο προσκήνιο η ετήσια έκθεση του 2008 είναι το μέτρο που πηγαίνει ένα βήμα πιο πέρα από τη θετική δράση. Στο κεφάλαιο που αφορά τη στέγαση αναφέρεται ότι σε τουλάχιστον μία πόλη της Γερμανίας οι αλλοδαποί και οι μετανάστες γερμανικής εθνότητας υπόκεινται επίσημα σε σταθερές ποσοτώσεις εντός ορισμένων περιοχών της πόλης προκειμένου να διαφυλαχθεί η κοινωνική ισορροπία στις περιοχές στέγασης. Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το μέτρο αντιβαίνει σε ορισμένες βασικές αρχές της θετικής δράσης —για παράδειγμα, βασίζεται σε σταθερές ποσοτώσεις και πρόκειται, προφανώς, για μη «προσωρινό ειδικό μέτρο»—, το οποίο όμως συνεχίζει να εφαρμόζεται για πολλά χρόνια. Η πολιτική αυτή αποδείχθηκε περισσότερο αμφιλεγόμενη, με τους επικριτές της να ισχυρίζονται ότι οι ίδιες οι ποσοτώσεις συνιστούν άμεση διάκριση σε βάρος μειονοτικών ομάδων και, από την άλλη, τους υποστηρικτές της να υποστηρίζουν ότι ο σκοπός αγιάζει τα μέσα, ότι το μέτρο αποτελεί μέρος μιας πρωτοβουλίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του αποκλεισμού μειονοτήτων, και ότι εξασφαλίζει καλύτερη ισορροπία για τις οικιστικές κοινότητες απ' ό,τι εάν η κατανομή αφηνόταν στις δυνάμεις τα αγοράς. Σαφώς, πολιτικές σαν αυτές πρέπει να υπαχθούν σε εκτενέστερη ακαδημαϊκή εξέταση και δημόσιο διάλογο.

5.3 Διαφορές μεταξύ των κρατών μελών

Το ζήτημα των «εθνοτικών στατιστικών» δεν είναι το μόνο που αναδεικνύει τις σαφείς αποκλίσεις στις προσεγγίσεις των κρατών μελών όσον αφορά το θέμα των μειονοτήτων. Παλαιότερες ετήσιες εκθέσεις κάλυψαν το διάλογο για το εάν οι μαθητές και οι εργαζόμενοι μπορούν να φορούν θρησκευτικά ενδύματα στο σχολείο και στους διάφορους τομείς της εργασίας, αντίστοιχα, και διαπίστωσαν με τρόπο κατηγορηματικό εξαιρετικά μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των χωρών της ΕΕ όσον αφορά την αποδοχή και την πρακτική σε σχέση με το συγκεκριμένο ζήτημα. Διαφορές υπάρχουν ακόμη και εντός των ορίων ενός κράτους μέλους, όπως για

παράδειγμα μεταξύ των ομόσπονδων κρατιδίων της Γερμανίας ή μεταξύ των δύο γλωσσικών κοινοτήτων στο Βέλγιο. Αναφέρονται λεπτομέρειες και για άλλες διαφορές. Το κεφάλαιο της ετήσιας έκθεσης του 2008 που αφορά τα νομικά ζητήματα, σημειώνει ότι στη Γαλλία δικαστική απόφαση του 2007 καθιστά σαφές ότι η αρχή της εκκοσμίκευσης ως βάση για την απαγόρευση της μαντίλας, για παράδειγμα, έχει εφαρμογή μόνο στις δημόσιες υπηρεσίες και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ιδιωτική εταιρεία στην παροχή υπηρεσιών. Σε συνέπεια με τα παραπάνω, στη Γαλλία (και στη Γερμανία) υπάρχουν περιπτώσεις που επιβεβαιώνουν ότι η αποπομπή εργαζομένης που φοράει μαντίλα είναι παράνομη ⁽⁹⁾. Αντίθετα, το ανώτατο δικαστήριο της Δανίας, σημειώνει η ετήσια έκθεση του EUMC για το 2006, έκρινε ότι η αποπομπή εργαζομένης σούπερ μάρκετ επειδή φορούσε μαντίλα δεν συνιστούσε διάκριση ⁽¹⁰⁾.

Συνήθως, ο διάλογος για το συγκεκριμένο θέμα εστιάζει στην αμφίεση των γυναικών με μαντίλες. Τα κεφάλαια της έκθεσης του 2008 που αφορούν την εκπαίδευση και την απασχόληση περιγράφουν νέους διαλόγους και περιστατικά στο θέμα της αμφίεσης με μαντίλα ή καλύπτρα στο Βέλγιο, στη Βουλγαρία, στη Δανία, στη Γερμανία, στην Ισπανία, στη Γαλλία, στις Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο, το 2007, ίδιο θέμα ανέκυψε με το τουρμπάνι που φορούν οι άνδρες Σιχ στην Ευρώπη. Το 2007 αναφέρθηκε ότι αγόρια Σιχ στη Γαλλία εφεσιέβαλαν κατά του αποκλεισμού τους από τα σχολεία λόγω αμφίεσης με τουρμπάνι, ενώ επίσης σημειώθηκε ότι στην ίδια χώρα απαγορεύεται το τουρμπάνι στις φωτογραφίες για διπλώματα οδήγησης. Ταυτόχρονα, αναφέρθηκε ότι στην Ιρλανδία η αστυνομία απαγόρευσε την αμφίεση με τουρμπάνι μαζί με την αστυνομική στολή. Σε κάποια άλλα κράτη μέλη, ωστόσο, αυτό δεν αποτελεί επίμαχο ζήτημα. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, το τουρμπάνι επιτρέπεται εδώ και πολύ καιρό ως κανονικό μέρος της στολής της αστυνομίας και των διάφορων ένοπλων υπηρεσιών, ενώ στη Σουηδία, αναφέρει η περσινή έκθεση του FRA, η αστυνομία ενέταξε στο σχέδιο πολυμορφίας το δικαίωμα των αστυνομικών υπαλλήλων να φορούν μαντίλα, τουρμπάνι ή εβραϊκή κίπα εν ώρα καθήκοντος ⁽¹¹⁾. Οι μεγάλες αποκλίσεις της κοινής γνώμης στα κράτη μέλη για το συγκεκριμένο ζήτημα επιβεβαιώθηκαν το 2007 με τη δημοσίευση των ευρημάτων του ειδικού ευρωβαρόμετρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αντιλήψεις σε θέματα διακρίσεων. Όταν οι πολίτες της ΕΕ ρωτήθηκαν εάν συμφωνούν με τη δήλωση «Η αμφίεση με εμφανή θρησκευτικά σύμβολα στο χώρο εργασίας είναι αποδεκτή», τα ποσοστά συμφωνίας στις διάφορες χώρες κυμάνθηκαν από μόλις 29 % (Λιθουανία) έως 79 % (Μάλτα) ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ N. Nathwani (2007), *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights* (Ισλαμική μαντίλα και ανθρώπινα δικαιώματα: κριτική ανάλυση της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων), *Netherlands, Quarterly of Human Rights*, Τόμος 25, αριθ. 2, 2007, σσ. 221–254.

⁽¹⁰⁾ EUMC (2006), *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU* (Ετήσια έκθεση για την κατάσταση σε σχέση με τον ρατσισμό και την ξενοφοβία στα κράτη μέλη της ΕΕ), σ. 25.

⁽¹¹⁾ FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU* (Έκθεση για τον ρατσισμό και την ξενοφοβία στα κράτη μέλη της ΕΕ), σ. 74.

⁽¹²⁾ *Discrimination in the European Union* (Διακρίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωβαρόμετρο, 2007, σ. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.05.2008).

5.4 Υγεία και Διακρίσεις

Φέτος είναι η πρώτη χρονιά που η υγειονομική περίθαλψη συμπεριλαμβάνεται σε ετήσια έκθεση. Μια πρώτη εντύπωση είναι ότι η συγκέντρωση πληροφοριών και δεδομένων για τις εθνοτικές διακρίσεις στην υγειονομική περίθαλψη είναι δυσκολότερη σε σύγκριση με τους άλλους τρεις τομείς της κοινωνικής ζωής, ενώ το γενικό επίπεδο ενημέρωσης για θέματα ρατσισμού και διακρίσεων εμφανίζεται χαμηλότερο. Σε πολλά κράτη μέλη αναφέρθηκαν περιπτώσεις μεταναστών και μειονοτήτων που υποβλήθηκαν σε διαφορετική ή κατώτερης ποιότητας θεραπεία ή δέχτηκαν κακομεταχείριση από το ιατρικό προσωπικό, καθώς επίσης και στοιχεία προερχόμενα από μεγάλο φάσμα ακαδημαϊκών εκθέσεων ή εκθέσεων ΜΚΟ σχετικά με τους διάφορους παράγοντες που περιορίζουν την πρόσβαση των μειονοτήτων, όπως των Ρομά, των αιτούντων άσυλο και των παράνομων μεταναστών, στην υγειονομική περίθαλψη.

Από την έρευνα προκύπτει ότι οι μετανάστες και οι εθνοτικές μειονότητες αντιμετωπίζουν συχνά προβλήματα όσον αφορά την πρόσβαση και τη χρήση υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης. Ακόμη και στις περιπτώσεις που η πρόσβαση σε τέτοιες υπηρεσίες διασφαλίζεται διά νόμου, συχνά οι εν λόγω ομάδες δεν τις χρησιμοποιούν είτε επειδή δεν γνωρίζουν τα δικαιώματά τους, είτε επειδή οι διοικητικές διαδικασίες είναι περίπλοκες, είτε επειδή έχουν ενστάσεις για τη θεραπεία τους λόγω θρησκευτικών πεποιθήσεων, είτε εξαιτίας γλωσσικών εμποδίων, με αποτέλεσμα να είναι εκτεθειμένοι στην πιθανότητα να δεχθούν ανεπαρκείς υπηρεσίες ιατρικής διάγνωσης, περίθαλψης και πρόληψης.

Παρότι έχουν αναφερθεί πολλά παραδείγματα θετικών πρωτοβουλιών για αναβάθμιση και επέκταση των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης που παρέχονται σε μετανάστες και μειονότητες, ήταν δυσκολότερο να εντοπιστούν πρωτοβουλίες με στοιχεία ειδικά στοχοθετημένα στην αντιμετώπιση και καταπολέμηση των διακρίσεων. Επιπλέον, λίγες ήταν οι εκθέσεις που κάλυψαν το πρόβλημα του ρατσισμού ή των διακρίσεων όπως βιώθηκε από μειονοτικό προσωπικό που απασχολήθηκε στον τομέα της υγείας, ωστόσο καθεμία από τις λίγες εκθέσεις αποκάλυψε ένα σοβαρό πρόβλημα το οποίο φαίνεται ότι είναι περισσότερο διαδεδομένο απ' ό,τι θα περίμενε κανείς. Η έρευνα αποκάλυψε ότι το υγειονομικό προσωπικό δεν είναι πρόθυμο να προβεί μεμονωμένα σε καταγγελίες και έριξε φως στους λόγους για τους οποίους συμβαίνει αυτό. Επομένως, εάν το πρόβλημα δεν αποκαλυφθεί μέσω καταγγελιών, θα πρέπει να αποκαλυφθεί μέσω έρευνας η οποία θα ενθαρρύνει τις μονάδες του τομέα της υγείας να εισαγάγουν πολιτικές για την καταπολέμησή του. Είναι σαφές ότι δεν πρέπει να αφεθεί στην κρίση μεμονωμένων ομάδων του προσωπικού να αποφασίζουν ανά περίπτωση ποια είναι η κατάλληλη αντιμετώπιση ενός ρατσιστή ασθενή, για παράδειγμα, που κακομεταχειρίζεται ή αρνείται να υποβληθεί σε θεραπεία από νοσοκόμο που ανήκει σε εθνοτική μειονότητα.

5.5 Παραδείγματα τάσεων και εξελίξεων

Είναι σχετικά δύσκολο να γίνουν αξιόπιστες γενικεύσεις αναφορικά με τις τάσεις που διαμορφώνονται στην ΕΕ στο θέμα του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην πάροδο του χρόνου, λόγω της γενικότερης ανεπάρκειας των στατιστικών για τον συγκεκριμένο σκοπό. Έτσι, πολλές από τις παρατηρήσεις για τις διαχρονικές εξελίξεις είναι αναπόφευκτα μάλλον αποσπασματικές και τείνουν να έχουν ποιοτικά και όχι στατιστικά χαρακτηριστικά. Εξαίρεση στα παραπάνω αποτελούν τα στοιχεία που αναφέρονται στο κεφάλαιο για τη ρατσιστική βία και το ρατσιστικό έγκλημα, όπου προσδιορίζονται τα έντεκα κράτη μέλη που συλλέγουν επαρκή στοιχεία για τη διενέργεια ανάλυσης τάσεων. Βέβαια, η πλειονότητα αυτών, συγκεκριμένα οχτώ από αυτά, κατέγραψε αυξητική τάση στο ρατσιστικό έγκλημα την περίοδο 2000–2006. Ομοίως, από τα τέσσερα κράτη μέλη που συλλέγουν επαρκή στοιχεία για το αντισημιτικό έγκλημα, τρία κατέγραψαν γενικά αυξητική τάση την περίοδο 2001–2006, ενώ από τα τέσσερα κράτη μέλη που συλλέγουν επαρκή στοιχεία για το ακροδεξιό έγκλημα, δύο σημείωσαν γενικά αυξητική τάση την περίοδο 2000–2006. Σε μικρότερη κλίμακα τώρα, το κεφάλαιο της ετήσιας έκθεσης του 2008 που αφορά την παιδεία αναφέρει ότι ένα γερμανικό ομόσπονδο κρατίδιο, το Βραδεμβούργο, που συλλέγει στοιχεία για περιστατικά με ακροδεξιό κίνητρο στα σχολεία, διαπίστωσε σταθερή πτώση στα καταγγελλθέντα περιστατικά από τότε που ξεκίνησε η καταγραφή εγκλημάτων τέτοιου είδους στο σχολικό έτος 2000/2001. Το κεφάλαιο για τη ρατσιστική βία αναφέρει επίσης ορισμένα παραδείγματα πιο ποιοτικών κρίσεων. Για παράδειγμα, φαίνεται ότι τα τελευταία χρόνια ορισμένα κράτη μέλη έχουν γίνει πιο δεκτικά στην ανάγκη να δοθεί η δέουσα προσοχή στο ρατσιστικό έγκλημα, στην ανάγκη καταγραφής των εγκλημάτων μίσους και στην εισαγωγή μέτρων που ενθαρρύνουν την πρόσληψη μελών μειονοτήτων στις τάξεις της αστυνομίας.

Άλλη μια τάση «ορθής πρακτικής» σημειώνεται στον τομέα της απασχόλησης. Από τότε που ξεκίνησε η καταγραφή των πρώτων περιπτώσιολογικών μελετών ορθών πρακτικών από το EUMC, μετά από τη δημιουργία του Δικτύου Πληροφόρησης για τον Ρατσισμό και την Ξενοφοβία (RAXEN) το 2000/2001, κάθε χρόνο αναφέρονται σαφώς περισσότερες πολιτικές που εμπίπτουν στο πεδίο των «πολιτικών πολυμορφίας» ή «διαχείρισης της πολυμορφίας», σε μονάδες τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα. Αξιοσημείωτη αύξηση σημειώνεται κάθε χρόνο και σε αυτό που θα μπορούσε να αποκαλέσει κανείς «μέτρα ενθάρρυνσης» για διαχείριση της πολυμορφίας, τα οποία διαμορφώνονται από κρατικές αρχές, εργοδότες, ΜΚΟ ή από συνδυασμό αυτών, στις εν εξελίξει εκστρατείες και στα μαθήματα κατάρτισης, καθώς και στην παροχή συμβουλών και πρωτοβουλιών προς τις μονάδες με σκοπό την υιοθέτηση πολιτικών πολυμορφίας [στις ετήσιες εκθέσεις του οργανισμού κατέστη εφικτό να συμπεριληφθούν μόνο επιλεγμένα παραδείγματα αμφότερων των δραστηριοτήτων — περισσότερα στοιχεία υπάρχουν στη βάση πληροφοριών του FRA ⁽¹³⁾]. Φαίνεται επίσης ότι οι πολιτικές πολυμορφίας έχουν απήχηση σε μεγαλύτερο φάσμα κρατών μελών, σε πολλά από αυτά για πρώτη φορά. Το 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιοποίησε τα ευρήματα μεγάλης μελέτης για

⁽¹³⁾ <http://infobase.fra.europa.eu> (28.01.2008).

τις πρακτικές διαχείρισης της πολυμορφίας στις 25 τότε χώρες της ΕΕ ⁽¹⁴⁾. Ένα από τα συμπεράσματα ήταν ότι, το διάστημα εκείνο, τα στοιχεία σχετικά με τη διαχείριση της πολυμορφίας που προέρχονταν από τις χώρες της νοτίου Ευρώπης και από τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004 ήταν πολύ λίγα ή ανύπαρκτα. Το συμπέρασμα αυτό μπορεί πλέον να αναθεωρηθεί, καθώς η τελευταία έκθεση του FRA σημείωνε δραστηριότητες διαχείρισης της πολυμορφίας στην Ιταλία ⁽¹⁵⁾, ενώ για το 2007 η τρέχουσα έκθεση αναφέρει στο κεφάλαιο που αφορά την απασχόληση ότι υπάρχουν στοιχεία για δραστηριότητες διαχείρισης της πολυμορφίας στην Κύπρο, στη Μάλτα, στην Πορτογαλία και τη Ρουμανία.

5.6 Συλλογή δεδομένων και έρευνα από τον FRA

Τα δεδομένα και οι πληροφορίες που συλλέγει ο FRA συμπληρώνουν τα δεδομένα που συλλέγονται από άλλους φορείς. Μπορούν να αξιοποιηθούν από τους φορείς χάραξης πολιτικής και από τις αρχές, ενώ μπορούν να φανούν χρήσιμα και στον προσδιορισμό των τομέων όπου χρειάζονται νέες έρευνες.

Συμπλήρωση δεδομένων νομικής φύσης

Τα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα και οι πληροφορίες που συλλέγει ο FRA στον συγκεκριμένο τομέα συμπληρώνουν το πιο επίσημο υλικό που συγκεντρώνουν άλλοι φορείς. Σχετικό παράδειγμα αποτελεί ο δείκτης πολιτικών ένταξης των μεταναστών (MIPEX), ο οποίος δημιουργήθηκε το 2007 και χρησιμοποιείται στη μέτρηση των πολιτικών ενσωμάτωσης των μεταναστών σε 25 κράτη μέλη της ΕΕ (συν τρία κράτη που δεν ανήκουν στην ΕΕ), με τη βοήθεια περισσότερων από 100 δείκτες πολιτικής ⁽¹⁶⁾. Ο δείκτης συγκρίνει την απόδοση των κρατών μελών σε διάφορες εκφάνσεις της ενσωμάτωσης των μεταναστών. Ένα παράδειγμα αποτελεί η σύγκριση της απόδοσης των κρατών μελών με βάση το φάσμα των κυρώσεων που προβλέπονται στο πλαίσιο της εφαρμογής της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων. Στη συγκεκριμένη αξιολόγηση, για παράδειγμα, η Ελλάδα, η Πολωνία και η Πορτογαλία κατατάσσονται στις υψηλότερες θέσεις με γνώμονα τις «ορθές πρακτικές». Το πρόβλημα στην περίπτωση αυτή είναι ότι η συγκεκριμένη αξιολόγηση βασίζεται στην εξέταση των κυρώσεων που είναι θεωρητικά διαθέσιμες, οι οποίες όμως ελάχιστα μπορεί να εφαρμόζονται στην πράξη. Σε απόλυτη αντίθεση με την κατάταξη του MIPEX, η αξιολόγηση του FRA για τα κράτη μέλη της ΕΕ κατατάσσει την Ελλάδα, την Πολωνία και την Πορτογαλία χαμηλά όσον αφορά την απόδοσή τους, διότι στην πραγματικότητα δεν επέβαλαν καμία απολύτως κύρωση κατά το υπό εξέταση διάστημα (βλ. τμήμα 2.1.1 της ετήσιας έκθεσης του 2008), ενώ διαπιστώνεται επίσης ότι η Πολωνία και η Πορτογαλία διαθέτουν αναποτελεσματικούς φορείς ισότητας (τμήμα 2.1.3). Έτσι, τα κοινωνικοοικονομικά στοιχεία που συλλέγει ο FRA μπορούν να αποδειχθούν χρήσιμα στην ανάδειξη των αποκλίσεων που υπάρ-

⁽¹⁴⁾ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2005), *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace (Το επιχειρηματικό όφελος της πολυμορφίας: ορθές πρακτικές στο χώρο εργασίας)*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

⁽¹⁵⁾ FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU (Έκθεση για τον ρατσισμό και την ξενοφοβία στα κράτη μέλη της ΕΕ)*, σσ. 71–72.

⁽¹⁶⁾ <http://www.integrationindex.eu/> (09.04.2008).

χουν συχνά ανάμεσα στη νομική διευθέτηση των προβλημάτων στη θεωρία και την κοινωνική πραγματικότητα στην πράξη.

Ενημέρωση δικαστικών αποφάσεων

Μια ακόμη πρακτική χρησιμότητα των στατιστικών και των πληροφοριών που παρέχει ο FRA είναι η δυνατότητα αναδρομής σε αυτές στο πλαίσιο δικαστικών αποφάσεων. Η ετήσια έκθεση του 2008 αναφέρει σχετικό παράδειγμα, συγκεκριμένα την περίπτωση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων το οποίο το 2007 εξέδωσε απόφαση κατά της Τσεχικής Δημοκρατίας παραπέμποντας σε πληροφορίες που είχαν συλλεχθεί από το EUMC, τον πρόδρομο του FRA, σχετικά με την εκπαίδευση των Ρομά.

Προκαταρκτική έρευνα από τον FRA

Ένα από τα αποτελέσματα της συλλογής δεδομένων και πληροφοριών από τον FRA/το EUMC όλα αυτά τα χρόνια στις χώρες της ΕΕ είναι η ανάδειξη του γεγονότος ότι είναι σχεδόν ανέφικτο να βρεθούν για τον συγκεκριμένο τομέα δευτερογενή δεδομένα, τα οποία θα μπορούσαν να επιτρέψουν μια ουσιαστική σύγκριση μεταξύ των κρατών μελών. Στον τομέα του ρατσιστικού εγκλήματος για παράδειγμα, το κεφάλαιο 3 της ετήσιας έκθεσης του 2008 καθιστά σαφές ότι οι σχετικές στατιστικές μπορούν να συγκριθούν διαχρονικά για κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά, αλλά όχι *μεταξύ* των κρατών μελών. Για το λόγο αυτό, ο FRA έχει αρχίσει να σχεδιάζει και να πραγματοποιεί τη δική του έρευνα, η οποία έχει διαμορφωθεί με τη συγκρισιμότητα της χρησιμοποιούμενης μεθοδολογίας και η οποία θα έχει στόχο την παραγωγή δεδομένων για σημαντικούς προβληματικούς τομείς άμεσα συγκρίσιμων μεταξύ των κρατών μελών. Η πρώτη από τις έρευνες αυτές, μια «μελέτη σε θύματα» με αντικείμενο τις εμπειρίες διακρίσεων, ρατσιστικών εγκλημάτων και αστυνομικών ελέγχων που βίωσαν μετανάστες και μέλη μειονοτήτων και στα 27 κράτη μέλη της ΕΕ, βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη το 2008. Τα ευρήματα της συγκεκριμένης μελέτης και άλλων παρόμοιων ερευνών του οργανισμού θα περιγραφούν σε μελλοντικές ετήσιες εκθέσεις του FRA.

6. Γνώμες

6.1 Η οδηγία για τη φυλετική ισότητα

Οι αποτελεσματικές και αποτρεπτικές κυρώσεις είναι κρίσιμης σημασίας για την καταπολέμηση των εθνοτικών και φυλετικών διακρίσεων. Χωρίς αυτές, οι διακριτικές στάσεις και τα μοντέλα συμπεριφοράς το πιθανότερο είναι ότι δεν θα αλλάξουν και τα θύματα θα παραμείνουν ανυπεράσπιστα. Επιπλέον, οι διακανονισμοί εξαρτώνται και από τη διαθεσιμότητα κυρώσεων που ενισχύουν τη διαπραγματευτική θέση των θυμάτων. Την περίοδο 2006–2007, σε δώδεκα από τα κράτη μέλη δεν αναφέρθηκε καμία κύρωση ή/και αποζημίωση για περιπτώσεις εθνοτικών ή φυλετικών διακρίσεων. Η απουσία κυρώσεων συνοδεύεται σε ορισμένες περιπτώσεις από την απουσία αποτελεσματικού φορέα ισότητας. Η παρατήρηση αυτή υπογραμμίζει τη θεμελιώδη σημασία και το ρόλο των φορέων ισότητας.

- Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι φορείς ισότητας διαθέτουν όλους τους κατάλληλους πόρους που είναι απαραίτητοι για την επιτέλεση του έργου τους. Πρέπει να τους παραχωρηθεί επαρκής ανεξαρτησία που θα εμπνεύσει την εμπιστοσύνη των θυμάτων.

Μια ακόμη αιτία της απουσίας κυρώσεων είναι ο ρόλος των φορέων ισότητας, καθώς έχει παρατηρηθεί ότι δεν επιβάλλονται κυρώσεις ή είναι λιγοστές στις χώρες στις οποίες οι φορείς ισότητας δεν υποστηρίζουν τα θύματα διακρίσεων στις διαδικασίες επιβολής κυρώσεων, ή δεν έχουν την εξουσία να επιβάλλουν οι ίδιοι κυρώσεις, ή για κάποιους λόγους δεν χρησιμοποιούν αυτήν την εξουσία που διαθέτουν.

- Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι φορείς ισότητας έχουν την εξουσία να βοηθούν τα θύματα στις διαδικασίες επιβολής κυρώσεων. Οι φορείς ισότητας θα πρέπει να έχουν την ικανότητα να λειτουργούν τόσο ως σημεία εύκολης πρόσβασης για τα θύματα όσο και ως φορείς που στηρίζουν τα θύματα σε ουσιαστικές διαδικασίες προσφυγής και στην πλήρη τους αποζημίωση.

Σε ορισμένες χώρες, η επιβολή λιγοστών κυρώσεων οφείλεται σε διαρθρωτικούς λόγους που συνδέονται με το ρόλο του ποινικού δικαίου στην καταπολέμηση των εθνοτικών διακρίσεων. Το ποινικό είναι, θεωρητικά, το σημαντικότερο μέσο που μπορεί να χρησιμοποιήσει κάποιο κράτος για την καταπολέμηση των εθνοτικών διακρίσεων. Στην πράξη όμως η χρήση του ποινικού δικαίου έχει μειονεκτήματα: η μετατόπιση του βάρους της απόδειξης που προβλέπεται από την οδηγία για τη φυλετική ισότητα δεν ισχύει και το θύμα της διάκρισης έχει περιορισμένο έλεγχο επί της ποινικής διαδικασίας, η οποία βρίσκεται συνήθως στα χέρια των εισαγγελικών αρχών.

- Τα κράτη μέλη που βασίζονται κυρίως ή αποκλειστικά στο ποινικό δίκαιο πρέπει να διαμορφώσουν συμπληρωματικές αστικές και διοικητικές διαδικασίες για τα

θύματα εθνοτικών ή φυλετικών διακρίσεων με σκοπό τις ουσιαστικές προσφυγές και την πλήρη αποζημίωση.

6.2 Ρατσιστική βία και ρατσιστικό έγκλημα

Τα κράτη μέλη πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι η συλλογή δεδομένων για το ρατσιστικό έγκλημα είναι απαραίτητη για την ανάπτυξη πολιτικών θεμελιωμένων σε τεκμηριωμένα στοιχεία που μπορούν να αντιμετωπίσουν και να προλάβουν το πρόβλημα, αλλά και για τη διαπίστωση του εάν η νομοθεσία για το ρατσιστικό έγκλημα είναι αποτελεσματικά στοχευμένη εκεί που χρειάζεται περισσότερο.

- Τα κράτη μέλη που δεν συλλέγουν καθόλου ή συλλέγουν περιορισμένα μόνο στοιχεία για το ρατσιστικό έγκλημα πρέπει να καθιερώσουν μηχανισμούς ολοκληρωμένης συλλογής δεδομένων που θα ενθαρρύνουν την υποβολή αναφορών από το κοινό και την ακριβή καταγραφή. Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να ακολουθήσουν το παράδειγμα των χωρών εκείνων που έχουν καθιερώσει ορθές πρακτικές συλλογής δεδομένων.

Όπως οι προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις, έτσι και η τρέχουσα εντοπίζει προβλήματα κακομεταχείρισης των ευάλωτων μειονοτήτων από τα όργανα επιβολής του νόμου. Η εμπιστοσύνη των πολιτών στην αστυνομία αποτελεί ζωτικό παράγοντα στις δημοκρατικές κοινωνίες.

- Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίσουν ότι οι πολίτες μπορούν να αναφέρουν περιστατικά ρατσιστικής κακομεταχείρισης και βίας από την αστυνομία σε ανεξάρτητη αστυνομική αρχή καταγγελιών. Οι αρχές αυτές πρέπει να λειτουργούν ανεξάρτητα από υπουργεία και άλλες κρατικές υπηρεσίες.

6.3 Έρευνα και ενημέρωση

Νέα παραδείγματα δοκιμαστικού ελέγχου των διακρίσεων στην πρόσβαση στην απασχόληση, στη στέγαση και την υγειονομική περίθαλψη κατά την περίοδο που καλύπτει η έκθεση επιβεβαιώνουν τον μοναδικό και πολύτιμο ρόλο της μεθόδου στην προσέλκυση της προσοχής του κόσμου σε αφανή προβλήματα.

- Τα κράτη μέλη καλούνται να εξετάσουν την εφαρμογή πιο εκτεταμένων και συστηματικών δοκιμαστικών ελέγχων των διακρίσεων («δοκιμαστικών ελέγχων καταστάσεων»), ώστε να διευκολύνουν τη σαφέστερη αξιολόγηση του μεγέθους και των μηχανισμών διακρίσεων στην απασχόληση, στη στέγαση και την υγειονομική περίθαλψη και να παράσχουν στοιχεία συμπληρωματικά προς τα επίσημα δεδομένα.

6.4 Κυρώσεις και καταγγελίες

Σε αρκετά κεφάλαια της ετήσιας έκθεσης του 2008 σημειώνεται ότι υπάρχουν στοιχεία που υποδεικνύουν ότι τα θύματα διακρίσεων που θα μπορούσαν να προβούν σε καταγγελία δεν το πράττουν.

- Πρέπει να ερευνηθεί ο ρόλος και τα αποτελέσματα της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα, ώστε να χυθεί φως στις δυνάμεις που ωθούν τα θύματα διακρίσεων να προβούν σε καταγγελία ή τα αποτρέπουν από το να το πράξουν, καθώς και στους λόγους για τους οποίους οι εξειδικευμένοι φορείς ή τα δικαστήρια επιβάλλουν ή δεν επιβάλλουν κυρώσεις.

6.5 Εκπαίδευση κατά των διακρίσεων

Από στοιχεία που περιέχονται στα τμήματα της ετήσιας έκθεσης που αφορούν τόσο την απασχόληση όσο και την υγειονομική περίθαλψη, προκύπτει η ανάγκη εκπαίδευσης των εργαζομένων σε θέματα διακρίσεων.

- Οι κυβερνήσεις και οι εργοδότες πρέπει να παράσχουν στους εργαζομένους στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα εκπαίδευση κατά των διακρίσεων και υπέρ της πολυμορφίας.
- Οι εργοδότες στον τομέα της υγείας πρέπει να εκπαιδεύουν σε τακτική βάση τους δημόσιους και ιδιωτικούς παρόχους υγειονομικής περίθαλψης κατά των διακρίσεων. Θέματα εκπαίδευσης κατά των διακρίσεων πρέπει να συμπεριληφθούν στο πρόγραμμα σπουδών πανεπιστημίων και ιατρικών σχολών.

6.6 Στέγαση

Η πρόσβαση σε δημόσια χρηματοδοτούμενη στέγη με χαμηλό ενοίκιο είναι ένα από τα πιο σημαντικά μέσα για τη βελτίωση των κακών, σε γενικές γραμμές, συνθηκών στέγασης των μεταναστών, των Ρομά και άλλων εθνοτικών μειονοτήτων.

- Τα κράτη μέλη καλούνται να αυξήσουν τις διαθέσιμες δημόσια χρηματοδοτούμενες κατοικίες με χαμηλό ενοίκιο καθώς και να διασφαλίσουν ή και να ενισχύσουν, εάν είναι απαραίτητο, την εφαρμογή δίκαιων κριτηρίων για την παραχώρηση οικονομικά προσιτής δημόσιας στέγης. Ειδικότερα, θα πρέπει να λάβουν κάθε απαραίτητο μέτρο ώστε να διασφαλίσουν ότι με τα κριτήρια αυτά δεν γίνονται διακρίσεις σε βάρος των μεταναστών, των Ρομά και άλλων εθνοτικών μειονοτήτων.

6.7 Εκπαίδευση

Οι ανισότητες όσον αφορά την πρόσβαση στην εκπαίδευση και τις επιδόσεις σε αυτήν μεταξύ αφενός μεταναστών και μειονοτήτων και, αφετέρου, του κυρίως πληθυσμού, είναι ιδιαίτερα έντονες στις χώρες εκείνες στις οποίες εφαρμόζονται από νωρίς συστήματα σχολικής παρακολούθησης. Σύμφωνα με τη μελέτη απόδοσης PISA 2006, η πρόωπη στρωματοποίηση των μαθητών σε ξεχωριστά σχολικά ιδρύματα ή προγράμματα έχει ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις στην απόδοση των κοινωνικοοικονομικά ή γλωσσικά μειονεκτούντων μαθητών.

- Τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν την υιοθέτηση περισσότερο ολοκληρωμένων σχολικών συστημάτων με στόχο τον περιορισμό των ανισοτήτων στην εκπαίδευση.
- Η πρόσβαση όλων των πληθυσμιακών ομάδων στην εκπαίδευση, συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο και των παράνομων μεταναστών, πρέπει να θεμελιωθεί σε στέρεα νομική βάση και πρακτικούς όρους. Πρακτικά εμπόδια όπως οι διακριτικές διαδικασίες εγγραφής και οι εισαγωγικές εξετάσεις, η μη διαθεσιμότητα ή μη προσβασιμότητα προσχολικών εγκαταστάσεων ή οι αδικαιολόγητα μεγάλες αποστάσεις από τα σχολεία πρέπει να αρθούν.
- Οι μορφές εκπαίδευσης που κάνουν διαχωρισμούς πρέπει είτε να καταργηθούν πλήρως είτε να περιοριστούν σε βραχεία προπαρασκευαστικά μαθήματα που θα καταλήγουν στην ένταξη των παιδιών των μεταναστών και των μελών μειονοτήτων στην κανονική σχολική εκπαίδευση. Τα κράτη μέλη πρέπει να παραδειγματιστούν από την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων κατά της πρακτικής διαχωρισμού των παιδιών των Ρομά σε ειδικά σχολεία.

6.8 Συλλογή δεδομένων στην εκπαίδευση

Η συλλογή, αξιολόγηση και δημόσια συζήτηση αξιόπιστων πληροφοριών αποτελεί απαραίτητο προαπαιτούμενο για τη βελτίωση της κατάστασης των ευάλωτων και μειονεκτούντων ομάδων στην εκπαίδευση. Αυτό επιβεβαιώθηκε πρόσφατα και από τη μελέτη εκπαιδευτικής απόδοσης PISA 2006, η οποία τονίζει τη σημαντική θετική σχέση ανάμεσα στην παρακολούθηση των επιδόσεων, την αξιολόγησή τους και τη δημοσιοποίηση των σχετικών στοιχείων από τα σχολεία, αφενός, και στις καλύτερες επιδόσεις των μαθητών στις εξετάσεις αφετέρου. Ωστόσο, στα περισσότερα κράτη μέλη είτε δεν εφαρμόζονται συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης είτε τα συστήματα που εφαρμόζονται είναι ανεπαρκή.

- Τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν την καθιέρωση συστημάτων που θα επιτρέπουν την παρακολούθηση των μαθητών από οικογένειες μεταναστών και εθνοτικών μειονοτήτων όσον αφορά τις σχολικές τους επιδόσεις.

6.9 Συλλογή δεδομένων στην υγειονομική περίθαλψη

Είναι απαραίτητο να συγκεντρωθούν περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη δυναμική στα θέματα υγείας και ευημερίας των μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτήτων στην ΕΕ. Για τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη πρέπει να προβούν σε συστηματική συλλογή δεδομένων, παρέχοντας μια βάση τεκμηριωμένων στοιχείων στην οποία μπορούν να στηριχθούν οι φορείς χάραξης και σχεδιασμού πολιτικής για να διαμορφώσουν εθνικές και κοινοτικές στρατηγικές.

- Τα κράτη μέλη πρέπει να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν μηχανισμούς συλλογής δημόσια διαθέσιμων δεδομένων για τις ανισότητες και τις διακρίσεις στην υγειονομική περίθαλψη. Τα στοιχεία για τη θέση στο σύστημα υγείας και για την πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας πρέπει να αναλύονται κατά εθνότητα μέσω ερευνών υγείας, μητρώων και δημόσιων συστημάτων πληροφόρησης και να δημοσιοποιούνται, εφόσον οι εθνικοί κανόνες στατιστικής αξιοπιστίας επιτρέπουν μια τέτοια ανάλυση.

6.10 Υγειονομική περίθαλψη με ευαισθησία προς τους μετανάστες και τις μειονότητες

Οι υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης καλούνται όχι μόνο να κατανοήσουν το ρόλο του πολιτισμικού, κοινωνικού, γλωσσικού και υγειονομικού υποβάθρου, αλλά και το ρόλο των δύσκολων και ανεπαρκών σε ό,τι αφορά την υγιεινή συνθηκών, υπό τις οποίες συχνά ζουν και εργάζονται οι μετανάστες.

- Τα κράτη μέλη και η ΕΕ πρέπει να ενθαρρύνουν την πολιτισμικά ευαίσθητη εκπαίδευση των εργαζομένων στον τομέα της υγείας. Τα προγράμματα ανάπτυξης και εκπαίδευσης του προσωπικού του συστήματος υγείας πρέπει να συμπεριλάβουν στοιχεία σχετικά με τις ειδικές ανάγκες των Ρομά σε ό,τι αφορά την υγεία.

Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ετήσια έκθεση
Περίληψη

2008

Σχεδίαση και στοιχειοθεσία: red hot 'n' cool, Βιέννη

2009 — 32 σ. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-245-1

Μεγάλο μέρος των πληροφοριών για τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διατίθεται στο Διαδίκτυο. Πρόσβαση σε αυτές τις πληροφορίες μπορείτε να αποκτήσετε μέσω του δικτυακού τόπου του FRA (<http://fra.europa.eu>).

Πώς να προμηθευτείτε τις εκδόσεις της ΕΕ

Εκδόσεις που πωλούνται:

- από το EU Bookshop (βιβλιοπωλείο της ΕΕ) (<http://bookshop.europa.eu>),
- από το βιβλιοπώλη σας με αναφορά του τίτλου, του εκδότη ή/και του αριθμού ISBN,
- απευθυνόμενοι σε έναν από τους πράκτορες πώλησής μας. Για τα στοιχεία επικοινωνίας τους μπορείτε να ανατρέξετε στη διαδικτυακή διεύθυνση <http://bookshop.europa.eu> ή να στείλετε φαξ στον αριθμό +352 2929-42758.

Εκδόσεις που διατίθενται δωρεάν:

- από το EU Bookshop (βιβλιοπωλείο της ΕΕ) (<http://bookshop.europa.eu>),
- από τα γραφεία εκπροσώπησης ή τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για τα στοιχεία επικοινωνίας τους μπορείτε να ανατρέξετε στη διαδικτυακή διεύθυνση <http://ec.europa.eu> ή να στείλετε φαξ στον αριθμό +352 2929-42758.



FRA — Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Schwarzenbergplatz 11, 1040 Wien, ÖSTERREICH
Τηλ. +43 158030-0
Φαξ +43 158030-693
E-Mail: information@fra.europa.eu
Internet: <http://fra.europa.eu>

