ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 30.10.2006
COM(2006) 643 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Εφαρμογή της οδηγίας 2000/43/ΕΚ της 29ης Ιουνίου 2000 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η νομοθεσία της ΕΚ θεσπίστηκε πριν από έξι έτη με σκοπό την αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και γενετήσιου προσανατολισμού. Η εν λόγω νομοθεσία έχει ασκήσει σημαντική επίδραση στη βελτίωση του επιπέδου προστασίας κατά των διακρίσεων για τους ανθρώπους σε ολόκληρη την ΕΕ. Ωστόσο, έχουν σημειωθεί καθυστερήσεις στη μεταφορά των εν λόγω κανόνων στην εθνική νομοθεσία σε ορισμένα κράτη μέλη και απαιτούνται συμπληρωματικές προσπάθειες προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας.

Η παρούσα έκθεση εστιάζεται στην οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής[1]. Η εν λόγω οδηγία ήταν η πρώτη που εγκρίθηκε ομόφωνα από το Συμβούλιο σύμφωνα με το νέο άρθρο 13 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999. Αποτελούσε μέρος μιας δέσμης προτάσεων που υποβλήθηκαν από την Επιτροπή τον Νοέμβριο του 1999, η οποία περιελάμβανε πρόταση για δεύτερη οδηγία σχετικά με τις διακρίσεις λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας και γενετήσιου προσανατολισμού, και πρόγραμμα δράσης που προβλέπει τη χρηματοδοτική στήριξη των δραστηριοτήτων για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Η παρούσα έκθεση δεν αποτελεί λεπτομερή περιγραφή της μεταφοράς των διατάξεων της οδηγίας 2000/43/ΕΚ στα κράτη μέλη, αλλά στόχος της είναι να επισημανθούν ορισμένες ιδιαίτερα προβληματικές πτυχές, όπως και η ορθή πρακτική. Επικεντρώνεται στον αντίκτυπο της οδηγίας, σε προβλήματα σχετικά με τη μεταφορά, στη διάδοση των πληροφοριών, στην εκτέλεση των δικαιωμάτων, στο ρόλο των φορέων ισότητας, των κοινωνικών εταίρων και των ΜΚΟ, στις θετικές ενέργειες και στις συστάσεις για το μέλλον.

Σύμφωνα με το άρθρο 17 της οδηγίας, τα κράτη μέλη έπρεπε να ανακοινώσουν στην Επιτροπή τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για την εν λόγω έκθεση έως τις 19 Ιουλίου 2005. Παρά τη σχετική υπενθύμιση τον Μάιο του 2005, πολλά κράτη μέλη δεν τήρησαν την προθεσμία, και ορισμένα δεν απάντησαν καθόλου. Μέχρι τον Δεκέμβριο του 2005, η Επιτροπή δεν είχε λάβει καμία πληροφορία από την Αυστρία, την Πολωνία, το ΗΒ, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Λιθουανία και την Πορτογαλία, ούτε από τους κοινωνικούς εταίρους, εκτός από την Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων (ETUC). Η Επιτροπή συμβουλεύθηκε το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC), τους κοινωνικούς εταίρους[2] και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών[3]. Επίσης παρείχαν πληροφορίες αρκετοί εθνικοί φορείς ισότητας.

2. ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2000/43/ΕΚ

---

1 Επίσημη Εφημερίδα L 180 της 19.07.2000, σ. 22.

2 Η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων (ETUC), η Ένωση Συνομοσπονδιών Βιομηχανίας και Εργοδοτών Ευρώπης (UNICE), το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Επιχειρήσεων γενικού οικονομικού συμφέροντος (CEEP), η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία στελεχών (CEC), η Ευρωπαϊκή Ένωση βιοτεχνίας και μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (UEAPME) και η EUROCADRES (για τα στελέχη διαχείρισης).

3 Η Κοινωνική Πλατφόρμα των κοινωνικών ΜΚΟ, το Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά του ρατσισμού (ENAR), το Ευρωπαϊκό Φόρουμ αναπηρίας (EDF), η Διεθνής Ένωση Λεσβιών και Ομοφυλοφίλων (ILGA), η Πλατφόρμα AGE και το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα δικαιώματα των Ρομ.

Ενώ η οδηγία 2000/43/ΕΚ βασίστηκε σε ορισμένες από τις έννοιες της κοινοτικής νομοθεσίας που απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω φύλου και εθνικότητας, το τελικό κείμενο που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ήταν καινοτόμο από πολλές απόψεις. Εκτός από την κάλυψη **όλων** των προσώπων, η οδηγία επέκτεινε το πεδίο της προστασίας κατά των διακρίσεων πολύ πιο πέρα από τον παραδοσιακό τομέα της απασχόλησης σε τομείς όπως τα κοινωνικά πλεονεκτήματα, η υγειονομική περίθαλψη, η εκπαίδευση και -σε καθοριστικό βαθμό- η πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες που διατίθενται στο κοινό, συμπεριλαμβανομένης της στέγασης. Σε ορισμένα κράτη μέλη, προκύπτουν θέματα που αφορούν το διαχωρισμό μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, καθώς και τις αντιλήψεις για τις παρεμβάσεις στην ελευθερία της λήψης αποφάσεων ή της σύναψης συμβάσεων. Στην περίπτωση διαφημίσεων για αγαθά, υπηρεσίες ή θέσεις εργασίας, έστω και μέσω π.χ. μιας αγγελίας σε παράθυρο, θεωρούνται ότι διατίθενται στο κοινό και συνεπώς εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

Η οδηγία 2000/43/ΕΚ περιέχει σαφείς και λεπτομερείς ορισμούς των διακρίσεων. Ενώ ο ορισμός της άμεσης διάκρισης που περιλαμβάνεται στην οδηγία απορρέει από τη νομοθεσία στον τομέα των διακρίσεων λόγω φύλου[4], ο ορισμός της έμμεσης διάκρισης προήλθε από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΚ) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων[5]. Τόσο η παρενόχληση όσο και η εντολή για την εφαρμογή διακριτικής μεταχείρισης νοούνται ως μορφές διακρίσεων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η απαίτηση για την παροχή προστασίας από τη θυματοποίηση, που αποτελεί βασικό στοιχείο ώστε να μπορούν τα άτομα να εξασφαλίζουν τα δικαιώματά τους, εφαρμόζεται και στις τέσσερις μορφές διακρίσεων - άμεση ή έμμεση διάκριση, παρενόχληση ή εντολή για την εφαρμογή διακριτικής μεταχείρισης.

Τα κράτη μέλη έπρεπε να θεσπίσουν τις λεπτομερείς διατάξεις που καθορίστηκαν στο πλαίσιο της οδηγίας σχετικά με την επιβολή των δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης ότι το βάρος της απόδειξης στηρίζεται στον κατηγορούμενο μόλις το υποτιθέμενο θύμα παρουσιάσει στοιχεία από τα οποία μπορεί να διαπιστωθεί διάκριση. Ενώ τα κράτη μέλη γνώριζαν την εν λόγω υποχρέωση σε σχέση με τις διακρίσεις μεταξύ ανδρών και γυναικών στον κλάδο της απασχόλησης, η οδηγία 2000/43/ΕΚ επεκτείνει τους κανόνες για το βάρος της απόδειξης σε νέους τομείς όπως η πρόσβαση στα αγαθά και στις υπηρεσίες.

Η οδηγία ήταν καινοτόμος καθώς υποχρέωσε τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν ένα φορέα για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής προέλευσης (εφόσον δεν υπήρχε ήδη). Αρκετά κράτη μέλη προέβησαν στο ιδιαίτερα θετικό μέτρο της επέκτασης της εντολής των οικείων φορέων ισότητας, με σκοπό την αντιμετώπιση των διακρίσεων βάσει άλλων λόγων, εκτός της φυλετικής και της εθνοτικής προέλευσης (βλ. παρακάτω παράγραφο 3.2 σχετικά με το ρόλο των φορέων ισότητας).

Όλα τα κράτη μέλη, ακόμη και εκείνα με μακροχρόνια παράδοση στη νομοθεσία για τις διακρίσεις λόγω φυλετικής προέλευσης, έπρεπε να προβούν σε ορισμένες αλλαγές στην εθνική νομοθεσία για συμμόρφωση με την οδηγία (π.χ., το ΗΒ τροποποίησε τους οικείους ορισμούς για την έμμεση διάκριση και την παρενόχληση). Ορισμένα κράτη μέλη εισήγαγαν

---

4 Οδηγία 97/80/ΕΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, σχετικά με το βάρος απόδειξης σε περιπτώσεις διακριτικής μεταχείρισης λόγω φύλου (ΕΕ L 14 της 20/1/1998, σ.6).

5 Υπόθεση C-237/94, OFlynn, Συλλογή 1996 I-02617 – Η οδηγία 2002/73/ΕΚ πλέον ενσωμάτωσε τον εν λόγω ορισμό στον τομέα των διακρίσεων λόγω φύλου (ΕΕ L 269 της 5.10.2002, σ. 15).

νέες, ολοκληρωμένες διατάξεις κατά των διακρίσεων, παρά το γεγονός ότι μέτρα κατά των διακρίσεων περιλαμβάνονται στις συνταγματικές διατάξεις πολλών κρατών μελών, καθώς και στον αστικό και στον ποινικό κώδικα, γεγονός που μπορεί να δυσχεραίνει τον προσδιορισμό της εφαρμόσιμης διαδικασίας.

Για ορισμένα από τα 10 νέα κράτη μέλη της ΕΕ, η ιδέα της προστασίας των ατόμων κατά των διακρίσεων λόγω «φυλετικής ή εθνοτικής προέλευσης» ήταν πολύ διαφορετική από τις πολιτικές τους που αφορούν την αναγνώριση και την προστασία των δικαιωμάτων των «εθνοτικών» μειονοτήτων[6].

Άλλα προβλήματα που επισημαίνονται περιλαμβάνουν θεμελιώδη ζητήματα όπως οι ορισμοί της άμεσης και της έμμεσης διάκρισης και της παρενόχλησης στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας, οι οποίοι σε ορισμένες περιπτώσεις διαφέρουν ουσιαστικά από τους ορισμούς της οδηγίας. Διαπιστώνεται ότι ορισμένα κράτη μέλη επιτρέπουν εξαιρέσεις ως προς την αρχή της μη-διάκρισης, οι οποίες είναι ευρύτερες από αυτές που επιτρέπονται στο πλαίσιο της οδηγίας. Υπάρχει μια σειρά προβλημάτων σχετικών με την επιβολή των δικαιωμάτων των θυμάτων διακρίσεων, όπως η εσφαλμένη μεταφορά των διατάξεων για το βάρος της απόδειξης, το δικαίωμα των ενώσεων για στήριξη των θυμάτων διακρίσεων, οι κυρώσεις και τα ένδικα μέσα.

Σε αρκετές περιπτώσεις, τα κράτη μέλη είτε καθυστέρησαν πολύ να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή τα μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας 2000/43/ΕΚ στην εθνική νομοθεσία, είτε δεν παρείχαν καμία πληροφορία. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες για παράβαση σύμφωνα με το άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΚ κατά των εν λόγω κρατών, εκ των οποίων οι περισσότερες διευθετήθηκαν μόλις τέθηκε σε ισχύ η απαραίτητη νομοθεσία. Μόνον τέσσερα κράτη μέλη παραπέμφθηκαν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο[7], το οποίο έκρινε ότι παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους δυνάμει της Συνθήκης καθώς δεν μετέφεραν πλήρως την οδηγία στην εθνική νομοθεσία. Δύο κράτη μέλη (Γερμανία και Λουξεμβούργο) δεν έχουν υποβάλει μέχρι στιγμής στην Επιτροπή καμία διάταξη για τη μεταφορά της οδηγίας.

Η Επιτροπή εξετάζει τα εθνικά νομοθετικά μέτρα που κοινοποιούν τα κράτη μέλη, προκειμένου να αξιολογηθεί η συμμόρφωσή τους με την οδηγία και να εξασφαλιστεί ότι τα θύματα των διακρίσεων μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματα που τους παρέχονται. Στη συνέχεια λαμβάνει τα απαιτούμενα μέτρα για την εξασφάλιση της πλήρους και ορθής μεταφοράς.

Περαιτέρω πληροφορίες για τη μεταφορά της οδηγίας 2000/43/ΕΚ σε κάθε κράτος μέλος, μαζί με διαδικτυακούς συνδέσμους με τις δημοσιεύσεις, την εθνική νομοθεσία και τους φορείς ισότητας διατίθενται στην ακόλουθη διεύθυνση (http://europa.eu.int/comm/antidiscrimination).

3. ΚΥΡΙΑ ΘΕΜΑΤΑ

3.1 Δικαίωμα αποκατάστασης

---

[6] Π.χ., οι ουγγρικές και οι ιταλικές μειονότητες στη Σλοβενία.

[7] Απόφαση κατά του Λουξεμβούργου στην υπόθεση C-320/04 και κατά της Φινλανδίας στην υπόθεση C-329/04 στις 22.02.05, απόφαση κατά της Γερμανίας στην υπόθεση C-329/04 στις 28.04.05, απόφαση κατά της Αυστρίας στην υπόθεση C-335/04 στις 4.05.05.

Είναι σαφές από τις πληροφορίες που παρέχονται από τις ΜΚΟ και τις κυβερνήσεις ότι πολλά θύματα διακρίσεων δεν προσφεύγουν στο δικαστήριο λόγω των εξόδων και του φόβου για αντίποινα. Τα θύματα διακρίσεων είναι πιθανότερο να στραφούν σε ΜΚΟ ή σε φορέα ισότητας, από όπου μπορούν συνήθως να λάβουν γρήγορα και δωρεάν πληροφορίες και συμβουλές.

Το άρθρο 7 παράγραφος 2 της οδηγίας προβλέπει ότι οι ενώσεις πρέπει να διαθέτουν τη δυνατότητα στήριξης των θυμάτων διακρίσεων για την έναρξη δικαστικών διαδικασιών, αλλά ότι το κράτος μέλος μπορεί να καθορίσει ποιες ενώσεις έχουν νόμιμο συμφέρον για τη λήψη τέτοιων μέτρων. Στα περισσότερα κράτη μέλη, οι ενώσεις είναι σε θέση να βοηθήσουν τα θύματα ή να τα εκπροσωπήσουν στο δικαστήριο, αλλά ορισμένα κράτη έχουν θεσπίσει αυστηρούς κανόνες που διέπουν τις δραστηριότητες των ενώσεων στον εν λόγω τομέα.

Σύμφωνα με τις στατιστικές που παρέχουν τα κράτη μέλη και οι φορείς ισότητας, οι περισσότερες καταγγελίες διακρίσεων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και/ή των φορέων ισότητας αφορούν την απασχόληση, και ακολουθούν η παροχή αγαθών και υπηρεσιών και η στέγαση. Σύμφωνα με τις εν λόγω στατιστικές, στην πλειονότητα των 10 νέων κρατών μελών της ΕΕ οι Ρομ αποτελούν την αντιπροσωπευτικότερη ομάδα στο πλαίσιο των καταγγελιών. Επίσης, οι καταγγελίες από την ομάδα των «πλανοδίων» ήταν πολυάριθμες στην Ιρλανδία. Ο αριθμός των περιπτώσεων που αφορούν τους Ρομ καταδεικνύει ότι η οδηγία εφαρμόζεται επιτυχώς για την αντιμετώπιση των διακρίσεων κατά της εν λόγω ομάδας.

3.2. Φορείς ισότητας

Μολονότι αρκετά κράτη μέλη διέθεταν ήδη φορείς για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης, τα περισσότερα από αυτά είτε δημιούργησαν ένα νέο φορέα είτε αύξησαν τις εξουσίες του υφιστάμενου. Ορισμένα κράτη μέλη (Βέλγιο, Κύπρος, Σουηδία, Ιρλανδία και Κάτω Χώρες) έχουν υπερβεί τις απαιτήσεις της οδηγίας 2000/43/ ΕΚ με τη σύσταση φορέων ισότητας που εξετάζουν *όλους* τους λόγους διακρίσεων που καλύπτονται από τη νομοθεσία της ΕΕ κατά των διακρίσεων και/ή από γενικότερα νομοθετικά μέσα των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Η οδηγία απαιτεί, ως ελάχιστη προϋπόθεση, από το φορέα να μπορεί να παρέχει ανεξάρτητη στήριξη στα θύματα διακρίσεων, να διεξάγει ανεξάρτητες έρευνες για τις διακρίσεις, να δημοσιεύει ανεξάρτητες εκθέσεις και να υποβάλλει συστάσεις σχετικά με θέματα διακρίσεων.

Οι φορείς ισότητας στα κράτη μέλη περιλαμβάνουν τους Διαμεσολαβητές, τις επιθεωρήσεις εργασίας και τις επιτροπές, που μοιράζονται ορισμένες φορές τα καθήκοντα που προβλέπονται στην οδηγία. Π.χ., στην Ελλάδα η επιθεώρηση εργασίας είναι αρμόδια για την προαγωγή της ίσης μεταχείρισης στον τομέα της απασχόλησης, ενώ ο Διαμεσολαβητής εξετάζει θέματα που δεν αφορούν την απασχόληση, συντάσσει εκθέσεις και υποβάλλει συστάσεις. Στην Κύπρο, τη Σλοβενία και την Αυστρία, το καθήκον της στήριξης μεμονωμένων θυμάτων διακρίσεων μάλλον το αναλαμβάνει ένας ειδικός νόμιμος αντιπρόσωπος παρά ο φορέας ισότητας.

Σύμφωνα με τις παρεχόμενες πληροφορίες, είναι σαφές ότι οι φορείς ισότητας παρέχουν νομικές συμβουλές σε θύματα διακρίσεων, αλλά παρέχουν στήριξη για λίγες μόνον υποθέσεις ενώπιον των δικαστηρίων. Αυτές επιλέγονται βάσει της νομικής βαρύτητας του θέματος, της διαθεσιμότητας άλλης βοήθειας για το θύμα (π.χ., από συνδικάτο ή ένωση) και, φυσικά, βάσει των οικονομικών και των ανθρώπινων πόρων του φορέα ισότητας. Η υποστήριξη αποκλειστικά στρατηγικών διαφορών στο δικαστήριο αποτελεί σαφή στόχο αρκετών φορέων ισότητας. Μια συμπληρωματική δραστηριότητα ορισμένων φορέων ισότητας είναι η γνωμοδότηση κατόπιν σχετικού αιτήματος ατόμων ή νομικών προσώπων, ώστε να

εξακριβωθεί εάν μια συγκεκριμένη πρακτική συμμορφώνεται με τις εθνικές διατάξεις κατά των διακρίσεων. Στις περισσότερες χώρες η απόφαση ή γνώμη του φορέα ισότητας δεν έχει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά σε γενικές γραμμές φαίνεται να τηρείται. Το άτομο μπορεί σε κάθε περίπτωση να προσφύγει ενώπιον των δικαστηρίων για μια νομικά δεσμευτική απόφαση. Στη Δανία, εφόσον ο φορέας ισότητας διαπιστώσει παράνομη διάκριση μπορεί να συστήσει τη χορήγηση νομικής συνδρομής έτσι ώστε ο ενάγων να μπορεί να προσφύγει στο δικαστήριο χωρίς να επιβαρυνθεί οικονομικά.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, δίδεται περισσότερο έμφαση στην προώθηση των ίσων ευκαιριών και στην πρόληψη των διακρίσεων, παρά στη νομική συνδρομή προς τους μεμονωμένους ενάγοντες. Ο Φινλανδός Διαμεσολαβητής για τις μειονότητες αποτελεί παράδειγμα φορέα ισότητας που συμμετέχει σε μια ευρεία ποικιλία δραστηριοτήτων ευαισθητοποίησης. Στο Βέλγιο, την Κύπρο και το ΗΒ, δημοσιεύονται από την κυβέρνηση και/ή το φορέα ισότητας συγκεκριμένες οδηγίες προς τους εργοδότες, όχι μόνο για τη στήριξή τους προκειμένου να εκπληρώσουν τις νομικές τους υποχρεώσεις, αλλά επίσης για να τους ευαισθητοποιήσει περισσότερο για τους τρόπους αντιμετώπισης των θεμάτων των διακρίσεων.

Ένα σχετικό ζήτημα που αφορά τη δυνατότητα λειτουργίας ενός φορέα ισότητας είναι ο τρόπος χρηματοδότησής του (οι οικονομικοί και οι ανθρώπινοι πόροι που διατίθενται στους φορείς ισότητας ποικίλλουν σημαντικά στα κράτη μέλη). Ένα άλλο ζήτημα αφορά τα κράτη μέλη με ομοσπονδιακές και περιφερειακές κυβερνητικές δομές· εάν ο φορέας ισότητας υφίσταται μόνο σε ένα από αυτά τα επίπεδα, μπορεί να μη διαθέτει την εξουσία να ενεργήσει για θέματα που εμπίπτουν στα υπόλοιπα πεδία αρμοδιότητας.

3.3. Διάδοση πληροφοριών

Η βαρύτητα των πληροφοριών για το δικαίωμα στη μη-διάκριση αποτέλεσε βασική διαπίστωση στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης που διοργανώθηκε από την Επιτροπή το 2004 σχετικά με την Πράσινη Βίβλο για *την ισότητα και τη μη διακριτική μεταχείριση στη διευρυμένη ΕΕ*[8]. Δεν έχει κανένα νόημα η προστασία των νόμιμων δικαιωμάτων εάν οι άνθρωποι δεν τα γνωρίζουν, και αυτό αναγνωρίζεται στο άρθρο 10 της οδηγίας που απαιτεί από τα κράτη μέλη να θέτουν υπόψη όλων των ενδιαφερομένων προσώπων τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας που θεσπίστηκαν σύμφωνα με την οδηγία.

Δεν διατίθενται επαρκείς πληροφορίες για τον τρόπο με τον οποίο έχει εκπληρωθεί αυτή η υποχρέωση. Ωστόσο, αναλήφθηκαν διάφορες ενδιαφέρουσες πρωτοβουλίες, συμπεριλαμβανομένης μιας τηλεφωνικής γραμμής στις Κάτω Χώρες. Στην Πορτογαλία, έπρεπε να αναρτηθεί ανακοίνωση για τα νέα δικαιώματα σε όλους τους χώρους εργασίας. Στο πλαίσιο των πληροφοριών που παρείχαν στην Επιτροπή, τα κράτη μέλη αναφέρθηκαν στο πρόγραμμα κοινοτικής δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων, και συγκεκριμένα στην ενημερωτική του εκστρατεία. Στο πλαίσιο του εν λόγω προγράμματος, πραγματοποιήθηκαν εθνικά συνέδρια για την καταπολέμηση των διακρίσεων σε διάφορα κράτη μέλη, κυκλοφόρησαν φυλλάδια και CD, πραγματοποιήθηκε περιοδεία του φορτηγού της ΕΕ για την προβολή της ποικιλομορφίας ("diversity truck tour") και χρηματοδοτήθηκαν άλλες δραστηριότητες, όπως ο μαραθώνιος της Ρώμης με θέμα "Τρέχω για την καταπολέμηση του ρατσισμού". Ο ιστοχώρος της φινλανδικής ενημερωτικής εκστρατείας έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα δημοφιλής, με 10.000 επισκέψεις μηνιαίως. Η Επιτροπή έχει χρηματοδοτήσει διάφορες πρωτοβουλίες που αφορούν την επιμόρφωση των ΜΚΟ, των

[8] COM(2004) 379 τελικό.

δικηγόρων και των δικαστών από τα κράτη μέλη (και τις υποψήφιες χώρες) σχετικά με τις οδηγίες για την καταπολέμηση των διακρίσεων.[9]

3.4. Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων και των ΜΚΟ

Η οδηγία τονίζει το ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν οι κοινωνικοί εταίροι στην προώθηση της ίσης μεταχείρισης. Το άρθρο 11 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη προωθούν το διάλογο μεταξύ των δύο πλευρών του κλάδου με σκοπό την προώθηση της ίσης μεταχείρισης, συν τοις άλλοις μέσω των συλλογικών συμβάσεων, των κωδίκων δεοντολογίας και της ανταλλαγής ορθών πρακτικών. Είναι σαφές, από τις πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη μέλη ότι η εν λόγω υποχρέωση εκπληρώνεται με διαφορετικούς τρόπους. Ορισμένα κράτη μέλη (όπως οι Κάτω Χώρες) έχουν επιδοτήσει προγράμματα που διοργανώνονται από συνδικάτα σε συνεργασία με μέλη εθνοτικών μειονοτήτων, ή με στόχο την προώθηση της ποικιλομορφίας. Στο Βέλγιο, η συμπερίληψη διατάξεων κατά των διακρίσεων σε συλλογικές συμβάσεις εργασίας αποτελεί καθιερωμένο μέσο για την καταπολέμηση των διακρίσεων. Στην Ιταλία, ο φορέας ισότητας UNAR παρέχει κατάρτιση στους εκπροσώπους των ενώσεων εργοδοτών και των συνδικάτων που επικεντρώνεται στην καταπολέμηση των διακρίσεων και στην ενθάρρυνση της ποικιλομορφίας.

Υπό μια γενικότερη έννοια, ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων σχετικά με την πολιτική και τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων είναι εδραιωμένος σε ορισμένα κράτη μέλη, με μακροχρόνια θεμελιωμένες δομές διαβουλεύσεων, όπως π.χ. τα τριμερή συστήματα της Δανίας και της Λετονίας. Σε άλλες χώρες, παρά το γεγονός ότι μπορεί να ισχύει υποχρέωση για διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους για την κοινωνική νομοθεσία, αυτοί δεν συμμετέχουν ενεργά στην προώθηση της πολιτικής κατά των διακρίσεων.

Η ETUC σημειώνει μια τάση μεταξύ των κυβερνήσεων να ευνοούν το διάλογο για θέματα διακρίσεων με τις ΜΚΟ και όχι τόσο με τους κοινωνικούς εταίρους, παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη επισημαίνουν επαφές και με τα δύο μέρη.

Τα συνδικάτα διαδραματίζουν επίσης σοβαρό ρόλο με τη στήριξη των μελών τους σε καταγγελίες διακρίσεων σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 2 της οδηγίας. Στην Πορτογαλία, το δικαίωμα εκπροσώπησης εργαζομένου σε υπόθεση μη-διάκρισης περιορίζεται στα συνδικάτα, και στη Σουηδία τα συνδικάτα αποτελούν το βασικό φορέα που μπορεί να προβαίνει σε νομικά μέτρα.

3.5. Ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου και πολλαπλές διακρίσεις

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή ζήτησε συγκεκριμένα από τα κράτη μέλη πληροφορίες για την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου (σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 2 της οδηγίας), δεν ανταποκρίθηκαν πολλά κράτη μέλη. Η ETUC σημείωσε ότι τα κράτη μέλη δεν φαίνεται να ασχολήθηκαν συστηματικά με την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου κατά τη μεταφορά της οδηγίας 2000/43/ΕΚ. Στη Σλοβενία ένας σχετικός εμπειρογνώμονας για τις διακρίσεις λόγω φύλου συμμετείχε στη σύνταξη του νόμου περί ίσης μεταχείρισης, και στη Δανία ο αρμόδιος υπουργός για την ισότητα των φύλων προώθησε την ισότητα μεταξύ των εθνοτικών μειονοτήτων το 2005.

[9] Βλ. π.χ. www.era.int.

Η πλατφόρμα AGE επέστησε την προσοχή στον κίνδυνο των πολλαπλών διακρίσεων που αντιμετωπίζουν οι ηλικιωμένες γυναίκες εθνοτικών μειονοτήτων, και η Διεθνής Ένωση Λεσβιών και Ομοφυλοφίλων (ILGA) ασχολήθηκε ιδιαίτερα με τη σύνθετη επικάλυψη της θρησκείας και του γενετήσιου προσανατολισμού. Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας (EUMC) επεσήμανε την τάση για τη δημιουργία μεμονωμένων φορέων ισότητας που θα εξετάζουν όλους τους λόγους των διακρίσεων και που διαθέτουν το πλεονέκτημα ότι μπορούν να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικότερα τις πολλαπλές διακρίσεις· ωστόσο, προκύπτει ο κίνδυνος ότι ορισμένοι λόγοι διακρίσεων ενδέχεται να παραμεληθούν εφόσον δεν αυξηθούν οι πόροι. Το EUMC εξέτασε κυρίως τον αντίκτυπο της οδηγίας σε σχέση με την πρόσβαση των γυναικών Ρομ στην υγειονομική περίθαλψη.

Η Επιτροπή έχει επίγνωση του γενικά άλυτου προβλήματος των πολλαπλών διακρίσεων και έχει δρομολογήσει σχετική μελέτη ως μέρος του προγράμματος εργασίας της για το 2006, που θα εξετάζει τις σχετικές πρακτικές στα κράτη μέλη και θα διατυπώνει συστάσεις.

3.6. Θετική δράση

Σύμφωνα με τις δηλώσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο της ανακοίνωσης του 2005 της σχετικά με την απαγόρευση των διακρίσεων και τις ίσες ευκαιρίες για όλους[10], τα μακροχρόνια και συνεχή μειονεκτήματα που βιώνουν ορισμένες ομάδες είναι τέτοια που ένα νόμιμο δικαίωμα στη μη-διάκριση δεν επαρκεί, και ενδέχεται να απαιτούνται θετικά μέτρα για την αναβάθμιση των ίσων ευκαιριών.

Το άρθρο 5 της οδηγίας 2000/43/ΕΚ προβλέπει ότι, προκειμένου να πραγματωθεί η πλήρης ισότητα, η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν ειδικά μέτρα με σκοπό την πρόληψη ή την αντιστάθμιση μειονεκτημάτων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής. Από αυτή την άποψη, πρέπει να τονιστεί η διαφορά μεταξύ των μέτρων θετικής δράσης -που επιτρέπονται- και των αποκαλούμενων μέτρων "θετικής διάκρισης" που δεν συμμορφώνονται με την οδηγία.

Από τη μία πλευρά, τα μέτρα θετικής δράσης στοχεύουν να εξασφαλίσουν πλήρη ισότητα στην πράξη με την πρόληψη ή την αντιστάθμιση των μειονεκτημάτων που συνδέονται με μια ορισμένη φυλετική ή εθνοτική προέλευση. Αυτά τα μέτρα μπορούν, π.χ., να περιλάβουν την παροχή συγκεκριμένης κατάρτισης σε άτομα που ανήκουν σε ομάδες που δεν έχουν συνήθως πρόσβαση σε αυτού του είδους την κατάρτιση, ή την λήψη συγκεκριμένων μέτρων ώστε να εξασφαλιστεί ότι ορισμένες φυλετικές ή εθνοτικές ομάδες ενημερώνονται πλήρως για θέσεις εργασίας που προκηρύσσονται, συμπεριλαμβανομένης, π.χ., της δημοσίευσης αγγελιών σε δημοσιεύσεις που απευθύνονται στις εν λόγω ομάδες.[11] Από την άλλη πλευρά, τα μέτρα "θετικής διάκρισης" δίνουν αυτόματη και απόλυτη προτεραιότητα (π.χ. στην πρόσβαση στην απασχόληση) στα μέλη μιας συγκεκριμένης ομάδας για κανέναν άλλο λόγο από το γεγονός ότι ανήκουν στην ομάδα αυτή.

Η στάση απέναντι στη θετική δράση ποικίλλει σημαντικά στα κράτη μέλη. Στις Κάτω Χώρες επιτρέπεται μόνον στις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για δομικές διακρίσεις λόγω φύλου, φυλετικής καταγωγής και αναπηρίας. Στη Σλοβακία, η θετική δράση αντιμετωπίζεται συγκεκριμένα ως μέσο καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού των

---

10 COM(2005) 224.

11 Βλέπε, κατ' αναλογία, την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, της 29ης Μαρτίου 2000, στην υπόθεση C-185/97, Coote.

Ρομ, προσέγγιση που αμφισβητήθηκε και τέθηκε ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου για να κριθεί αντισυνταγματική[12]. Στην Ισπανία εφαρμόζεται επίσης πρόγραμμα θετικής δράσης για τους Ρομ. Στη Φινλανδία η θετική δράση αναγνωρίζεται συγκεκριμένα για τους Sami. Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο κατά του Ρατσισμού (ENAR) ζήτησε την ενίσχυση των διατάξεων για τη θετική δράση, ώστε να γίνει υποχρεωτική για τις πλέον ευάλωτες ομάδες. Στην Ουγγαρία, οι χορηγούνται ειδικές υποτροφίες στους Ρομ που φοιτούν στη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση.

Σε ορισμένα κράτη μέλη (Τσεχία, Φινλανδία, Ιρλανδία και Κύπρος), λαμβάνονται ειδικά μέτρα στο συγκεκριμένο πλαίσιο της κατάρτισης της αστυνομίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων και την ποικιλομορφία. Η έννοια της θετικής προώθησης της ισότητας εφαρμόζεται σε μερικές χώρες. Τόσο στο ΗΒ όσο και στη Φινλανδία, οι δημόσιες αρχές έχουν τη νομική υποχρέωση να προωθούν ενεργά την ισότητα. Βάσει της ιρλανδικής νομολογίας, οι εργοδότες μπορεί να πρέπει να λαμβάνουν θετικά μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι δεν κάνουν διακρίσεις κατά συγκεκριμένων υπαλλήλων λόγω φυλετικής καταγωγής, π.χ. όταν το γλωσσικό και/ή το πολιτιστικό περιβάλλον των υπαλλήλων ενδέχεται να τους προκαλέσει δυσκολίες στην κατανόηση των δικαιωμάτων τους[13].

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η οδηγία 2000/43/ΕΚ αποτελεί σημαντική εξέλιξη ως προς την καταπολέμηση των φυλετικών διακρίσεων σε ολόκληρη την ΕΕ. Παρά το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη είχαν ήδη κάποιο είδος νομικής απαίτησης για την ισότητα και τη μη-διακριτική μεταχείριση, για τα περισσότερα από αυτά η μεταφορά της οδηγίας 2000/43/ΕΚ συνεπαγόταν αρκετά εκτεταμένες αλλαγές στην υφιστάμενη νομοθεσία, ή εξ ολοκλήρου νέες νομοθετικές πράξεις. Αυτό μπορεί να εξηγήσει τις καθυστερήσεις στη μεταφορά της οδηγίας από πολλά κράτη μέλη, αλλά πλέον τα περισσότερα από αυτή την έχουν μεταφέρει.

Το νέο νομικό πλαίσιο εφαρμόζεται για λίγο περισσότερο από τρία έτη, που δεν αποτελεί αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα για την αξιολόγηση του πλήρους αντίκτυπου ή των δυνατοτήτων της. Μέχρι στιγμής, καμία υπόθεση δεν έχει παραπεμφθεί από τα εθνικά δικαστήρια στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο στο πλαίσιο της διαδικασίας έκδοσης προδικαστικής απόφασης, και μόνον το ΔΕΚ μπορεί να παράσχει σαφείς οδηγίες για την ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας. Οι μελλοντικές αποφάσεις θα βοηθήσουν τα κράτη μέλη να παράσχουν σαφή και ομοιόμορφη προστασία κατά των διακρίσεων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το άρθρο 17 της οδηγίας 2000/43/ΕΚ ορίζει ότι η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας "θα περιλαμβάνει, εφόσον χρειάζεται, προτάσεις για την αναθεώρηση και την ενημέρωση της παρούσας οδηγίας". Η Επιτροπή προς το παρόν δεν διαπιστώνει ανάγκη να υποβάλει τέτοιες προτάσεις. Κατέληξε στο εν λόγω συμπέρασμα λόγω της έλλειψης εμπειρίας σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας από την έναρξη ισχύος της και της απουσίας νομολογίας από το ΔΕΚ.

Η πρόκληση για τα ερχόμενα έτη θα είναι η εξασφάλιση της πλήρους και αποτελεσματικής μεταφοράς, της εφαρμογής και της επιβολής της οδηγίας 2000/43/ΕΚ. Αυτό θα συνεπάγεται την εδραίωση μηχανισμών και μεθόδων παρακολούθησης και αναφοράς του αντίκτυπου των

---

12 Απόφαση της 18.10.2004 (PL.US.8/04).

13 Campbell Catering Ltd κατά Rasaq.

εθνικών μέτρων εφαρμογής. Σε αυτό το πλαίσιο, θα κριθεί σημαντική η ανάπτυξη της στατιστικής βάσης και άλλων δεικτών. Ωστόσο, η ανεπάρκεια των εθνικών στοιχείων στα περισσότερα κράτη μέλη ενδέχεται να εμποδίσει την ορθή παρακολούθηση της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας.

Διατυπώθηκαν αντιρρήσεις για τη συλλογή των εν λόγω δεδομένων με το σκεπτικό ότι θα παραβίαζε τις διατάξεις της οδηγίας της ΕΕ για την προστασία δεδομένων[14]. Αυτό δεν αντικατοπτρίζει την αληθινή κατάσταση. Η οδηγία γενικά απαγορεύει την επεξεργασία των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων. Ωστόσο, προβλέπονται ορισμένες απαλλαγές από τον εν λόγω κανόνα, συμπεριλαμβάνων και των περιπτώσεων όπου "*το πρόσωπο στο οποίο αναφέρονται τα δεδομένα έχει δώσει ρητά τη συγκατάθεστή του για την επεξεργασία*" [15]· *ή* " *η επεξεργασία είναι απαραίτητη προκειμένου να εκπληρωθούν οι υποχρεώσεις και τα ειδικά δικαιώματα του υπευθύνου της επεξεργασίας στον τομέα του εργατικού δικαίου*"[16]. Επιπλέον, "*εφόσον παρέχονται οι δέουσες εγγυήσεις, τα κράτη μέλη δύνανται, όταν συντρέχουν σοβαροί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, να θεσπίσουν και άλλες παρεκκλίσεις*"[17]. Κατά συνέπεια, εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίσουν εάν πρέπει να συλλέγονται ή όχι τα εθνικά στοιχεία για την παραγωγή στατιστικών για την καταπολέμηση των διακρίσεων, υπό τον όρο ότι τηρούνται οι προφυλάξεις που προβλέπονται στην οδηγία περί προστασίας δεδομένων.

Η Επιτροπή επίσης αναγνωρίζει ότι η νομοθεσία από μόνη της δεν επαρκεί για την πρόληψη των διακρίσεων και την προώθηση της ισότητας. Έχει επισημάνει ορισμένες προτάσεις για την ανάληψη περαιτέρω δράσης στον κλάδο, στο πλαίσιο της ανακοίνωσής της με τίτλο "*Απαγόρευση των διακρίσεων και ίσες ευκαιρίες για όλους - Στρατηγική-πλαίσιο*" που εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2005[18]. Συγκεκριμένα, το 2007 ορίστηκε ως Ευρωπαϊκό έτος ίσων ευκαιριών για όλες και θα λειτουργήσει πολύ αποτελεσματικά για την αύξηση της ευαισθητοποίησης για το δικαίωμα στη μη-διακριτική μεταχείριση, και ως καταλύτης για τη δράση σε εθνικό επίπεδο. Η ορθή εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας σε συνδυασμό με τα συμπληρωματικά πολιτικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ αποτελούν το κλειδί για τη μείωση των διακρίσεων λόγω φυλετικής και εθνοτικής καταγωγής.

---

14 Οδηγία 95/46/ΕΚ, ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σ. 31.

15 Όπως ανωτέρω, άρθρο 8 παράγραφος 2 στοιχείο α).

16 Όπως ανωτέρω, άρθρο 8 παράγραφος 2 στοιχείο β). Βλ επίσης άρθρο 8 παράγραφος 4.

17 Όπως ανωτέρω, άρθρο 8 παράγραφος 4.

18 COM(2005) 224 τελικό της 1 Ιουνίου 2005.