

# Agentura Evropské unie pro základní práva

## VÝROČNÍ ZPRÁVA

### Shrnutí



2008



# Agentura Evropské unie pro základní práva

## VÝROČNÍ ZPRÁVA

### Shrnutí

**2008**

*Europe Direct je služba, která vám pomůže odpovědět na otázky  
týkající se Evropské unie*

**Bezplatná telefonní linka (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Některí operátoři mobilních sítí neumožňují přístup k číslům 00800 nebo mohou tyto hovory účtovat.

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.  
Můžete se s nimi seznámit na evropském serveru (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.

Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2009

ISBN 978-92-9192-242-0

© Agentura Evropské unie pro základní práva, 2009  
Reprodukce povolena s uvedením zdroje, mimo komerční účely.

*Printed in Belgium*

VYTIŠTĚNO NA NEBĚLENÉM PAPIŘE

## Předmluva

Tato výroční zpráva za rok 2008 je první výroční zprávou zpracovanou na právním základě a pod mandátem Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA) a také první výroční zprávou vydanou pod vedením Mortena Kjæruma, jenž se stal ředitelem agentury ke dni 1. června 2008.

Agentura EU pro základní práva vznikla z bývalého Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie (EUMC). Navazuje na práci EUMC v oblasti rasismu, xenofobie a s nimi spojené nesnášenlivosti, avšak v rámci svého výrazně širšího mandátu. Nové tematické oblasti působení agentury jsou stanoveny jejím víceletým rámcem přijatým dne 28. února 2008 Radou Evropské unie ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci. Rozhodnutí Rady znamená, že činnost agentury bude nyní probíhat v těchto oblastech:

- a) rasismus, xenofobie a s nimi spojená nesnášenlivost;
- b) diskriminace na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace nebo diskriminace příslušníků menšin a jakákoliv kombinace těchto důvodů (vícenásobná diskriminace);
- c) odškodnění obětí;
- d) práva dítěte včetně ochrany dětí;
- e) azyl, přistěhovalectví a integrace přistěhovalců;
- f) víza a ochrana hranic;
- g) účast občanů EU na demokratickém fungování Unie;
- h) informační společnost, zejména respektování soukromého života a ochrana osobních údajů; a
- i) přístup k účinnému a nezávislému soudnictví.

Tato výroční zpráva je proto poslední, která se bude zabývat pouze tematickou oblastí rasismu, xenofobie a s nimi spojené nesnášenlivosti s využitím informací získaných prostřednictvím struktur zřízených EUMC pro podávání zpráv. Příští rok bude mít výroční zpráva mnohem větší záběr, jelikož bude využívat nové struktury pro podávání zpráv a bude pokrývat celou šíři problematiky základních práv spadající do různých oblastí působení agentury.

Zároveň bude agentura nadále navazovat na činnost EUMC při podpoře Evropské unie a jejích členských států v jejich úsilí v oblasti boje proti rasismu, xenofobii a diskriminaci.

Výroční zpráva za rok 2008 se nejprve zabývá právním vývojem a institucionálními iniciativami zaměřenými proti rasismu a diskriminaci v Evropě a zaměřuje se na uplatňování směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu v praxi. Dále se věnuje vývoji v oblasti rasově motivovaného násilí a trestné činnosti v členských státech EU a následně se soustředí na problematiku rasismu a diskriminace ve čtyřech oblastech sociálního života: zaměstnanosti, bydlení, vzdělávání a zdravotní péče. Závěrečná tematická kapitola se zabývá vývojem v boji proti rasismu, xenofobii a diskriminaci v členských státech na úrovni EU.

Rádi bychom poděkovali správní radě agentury za její podporu při práci na této výroční zprávě a dále pracovníkům agentury a úřadujícímu řediteli v uplynulém roce, panu Constantinu Manolopoulosovi, za jejich nasazení a poctivou práci vykonanou v průběhu náročného roku přeměny.

Anastasia Crickley  
Předsedkyně

Morten Kjærum  
Ředitel FRA správní rady

# Obsah

<b>Předmluva</b>	<b>3</b>
<b>1. Úvod</b>	<b>6</b>
1.1 Zahrnutí zdravotní péče	7
1.2 Objasnění terminologie	7
<b>2. Právní a institucionální iniciativy proti rasismu a diskriminaci</b>	<b>8</b>
<b>3. Rasově motivované násilí a trestná činnost</b>	<b>10</b>
<b>4. Rasismus a diskriminace v oblastech sociálního života a iniciativy na jejich prevenci</b>	<b>12</b>
4.1 Zaměstnanost	12
4.2 Bydlení	12
4.3 Vzdělávání	13
4.4 Zdravotní péče	14
<b>5. Závěry</b>	<b>16</b>
5.1 Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu	16
5.2 Důkazy o diskriminaci	18
5.3 Rozdíly mezi členskými státy	20
5.4 Zdravotní péče a diskriminace	21
5.5 Příklady trendů a vývoje	22
5.6 Sběr údajů a výzkum ze strany agentury	23
<b>6. Stanoviska</b>	<b>25</b>
6.1 Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu	25
6.2 Rasově motivované násilí a trestná činnost	26
6.3 Výzkum a osvěta	26
6.4 Sankce a stížnosti	26
6.5 Antidiskriminační odborné vzdělávání	27
6.6 Bydlení	27
6.7 Vzdělávání	27
6.8 Sběr údajů v oblasti vzdělávání	28
6.9 Sběr údajů v oblasti zdravotnictví	28
6.10 Vnímavost zdravotnictví vůči migrantům a menšinám	28

# 1. Úvod

Výroční zpráva Agentury Evropské unie pro základní práva (dále jen „agentury“) za rok 2008 se zabývá informacemi, událostmi a vývojem v otázkách rasismu a xenofobie v EU za rok 2007. Nařízení Rady o zřízení Agentury pro základní práva jako nástupnické organizace Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie (EUMC) vstoupilo v platnost dne 1. března 2007. Jde tedy o první výroční zprávu zpracovanou na právním základě agentury a pod jejím mandátem.<sup>1</sup> Zpráva zahrnuje podobné oblasti jako předchozí výroční zprávy EUMC, avšak má poněkud odlišnou strukturu a obsahuje jednu novou tematickou oblast, zdravotní péči.

Zpráva začíná přehledem právních a institucionálních iniciativ zaměřených proti rasismu a diskriminaci. Další kapitola je věnována rasově motivovanému násilí a trestné činnosti a po ní následují čtyři kapitoly zabývající se různými oblastmi sociálního života – zaměstnaností, bydlením, vzděláváním a zdravotní péčí. Závěrečná tematická kapitola pohlíží na vývoj v oblasti politiky a právních předpisů pro boj s rasismem a xenofobií spíše na úrovni Evropské unie než členských států.

V průběhu sledovaného období nepřijala Rada Evropské unie žádný víceletý rámec<sup>2</sup> pro agenturu. Proto podle čl. 29 odst. 5 nařízení Rady č. 168/2007 ze dne 15. února 2007 agentura až do přijetí prvního víceletého rámce agentury v únoru 2008 nadále plnila své úkoly v tematických oblastech boje proti rasismu, xenofobii a s nimi spojené nesnášenlivosti.

Hlavním právním předpisem EU vztahujícím se k diskriminaci na základě rasismu a xenofobie je směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu. Praktické uplatnění uvedené směrnice tak představuje jedno z hlavních témat celé výroční zprávy. Různé kapitoly poskytují podrobnější informace o jejím dopadu, o způsobech a důvodech jejího použití či nepoužití a také nové příklady a případy problémů s diskriminací v různých oblastech sociálního života, které dokládají, že uvedená směrnice je stále potřebná.

Podle čl. 5 odst. 3 zakládajícího nařízení se po agentuře požaduje, aby kromě oblastí stanovených ve víceletém rámci reagovala také na „žádosti Evropského parlamentu, Rady nebo Komise podle čl. 4 odst. 1 písm. c) a d), které nespádají do těchto tematických oblastí, pokud tak její finanční a lidské zdroje dovolí“. Na základě tohoto článku Evropský parlament agenturu v červnu 2007 požádal o vypracování komplexní zprávy o homofobii a diskriminaci na základě sexuální orientace v členských státech Evropské unie. Dále Evropská komise v červenci 2007 požádala agenturu o vypracování ukazatelů sloužících k hodnocení způsobu uplatňování, ochrany, dodržování a podpory práv dítěte v členských státech EU a o zmapování dostupných zdrojů údajů na úrovni jednotlivých států a na úrovni EU. Oba tyto projekty byly zahájeny na konci roku 2007 a informace o nich budou zahrnuty v dalších zprávách agentury.

1 Zpráva FRA za rok 2007 byla sice vydána ke konci roku 2007 pod hlavičkou FRA, avšak ve skutečnosti se nejednalo o výroční zprávu FRA a zpráva byla zpracována na právním základě EUMC a pod jeho mandátem.

2 Víceletý rámec stanoví oblasti činnosti FRA na následujících pět let.



## 1.1 Zahrnutí zdravotní péče

Vůbec poprvé je nyní do výroční zprávy zahrnuta oblast zdravotní péče. Na základě informací získaných od národních kontaktních míst sítě RAXEN agentury a dále ze zpráv mezinárodních organizací i z vědeckých výzkumů diskriminace na základě rasy, etnického původu a náboženského vyznání při přístupu ke zdravotnickým zařízením a jejich využívání v členských státech se agentura v roce 2007 rozhodla zahrnout tuto významnou část sociálního života do svých struktur pro sběr a oznamování údajů. Vzhledem k tomu, že se tato oblast zkoumá zcela poprvé, byly v zájmu širších souvislostí pro porozumění těmto informacím připojeny také údaje a informace z předchozích let.

Čl. 152 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství stanoví, že při vymezení a provádění všech politik a činností Společenství je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. Evropská unie má v oblasti zdraví sdílenou pravomoc. To znamená, že EU může stanovit společné cíle, zatímco členské státy mohou těchto cílů dosahovat politikami podle vlastní volby. V tomto ohledu je stěžejní hodnotou a cílem EU omezení nerovností v oblasti zdraví, a od členských států se tak za tímto účelem předpokládá zavedení nezbytných politik a opatření na základě zásady subsidiarity. V červnu 2006 přijali ministři zdravotnictví členských států EU společné hodnoty a zásady pro směřování zdravotních systémů EU s důrazem na skutečnost, že snižování nerovností v oblasti zdraví musí být jedním z cílů zdravotních systémů.<sup>3</sup>

V souladu s tímto nepřistupuje agentura k otázkám spojeným se zdravím, etnickým původem a migrací obecně, avšak v rámci svého celkového mandátu zaměřeného na otázky rasové a etnické diskriminace v členských státech EU se soustředí především na problém diskriminace a vyloučení. Na základě toho se nová, zdravotnictví věnovaná část výroční zprávy za rok 2008 zabývá zejména otázkami, jako jsou překážky v přístupu ke zdravotní péči pro migranty a menšiny nebo diskriminace v oblasti léčby. Rovněž se věnuje příkladům pozitivních iniciativ, jejichž cílem je boj s diskriminací v přístupu ke zdravotní péči a v jejím poskytování, včetně politik zaměřených na poskytovatele zdravotní péče a na aktivní podporu kulturní citlivosti v oblasti poskytování zdravotnických služeb.

## 1.2 Objasnění terminologie

V Evropské unii neexistuje oficiální společná definice migrantů nebo etnických či národnostních menšin. Termín „migranti a menšiny“ se tedy v této výroční zprávě používá jako zkrácené označení takových sociálních skupin v EU, které jsou potenciálně vystaveny projevům rasismu, xenofobie a rasové či etnické diskriminace. V této souvislosti tento pojem nejčastěji zahrnuje první generaci přistěhovalců a uprchlíků i osoby přistěhovaleckého původu v následujících generacích, i pokud mají občanství země svého trvalého pobytu (v některých zemích jsou také označovány jako „etnické menšiny“), a skupiny, jako jsou Romové, Sintové a Travelleři.

<sup>3</sup> Rada Evropské unie (2006), *Závěry Rady o společných hodnotách a zásadách ve zdravotních systémech Evropské unie* (2006/C 146/01), k dispozici na adrese <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:146:0001:0003:CS:PDF> (6.1.2008).

## 2. Právní a institucionální iniciativy proti rasismu a diskriminaci

Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu stále nebyla v členských státech plně provedena. V červnu roku 2007 Evropská komise oznámila, že 14 členským státům zaslala oficiální žádost o plné provedení této směrnice.<sup>4</sup> Příslušné země měly dva měsíce na odpověď. V opačném případě mohla Komise jejich případ postoupit Evropskému soudnímu dvoru.

Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu v reakci na etnickou nebo rasovou diskriminaci povinně zavádí účinné, odrazující a přiměřené sankce. Sankce a/nebo pokuty související s případy etnické nebo rasové diskriminace byly v letech 2006–2007 zaznamenány v 15 členských státech. V EU jsou právní předpisy pro boj s etnickou diskriminací neúčinněji uplatňovány ve Spojeném království. Dostupné statistiky ukazují, že Spojené království vede jak z hlediska ročního objemu sankcí, tak z hlediska škály sankcí udělených v případech týkajících se rasové nebo etnické diskriminace. Spojené království udělilo v příslušném období více sankcí než všechny ostatní členské státy dohromady. K dalším členským státům EU s účinněji uplatňovanými právními předpisy pro boj s etnickou diskriminací patří: Bulharsko, Francie, Irsko, Itálie, Maďarsko, Rumunsko, Finsko a Švédsko. V těchto zemích jsou sankce častější a/nebo více odrazující než ve zbývající části EU, i když ve srovnání se Spojeným královstvím jsou stále relativně vzácné.

Žádné sankce a/nebo pokuty související s případy etnické či rasové diskriminace nebyly v letech 2006–2007 zjištěny ve 12 členských státech (v České republice, Dánsku, Německu, Estonsku, Řecku, Španělsku, na Kypru, v Litvě, Lucembursku, Polsku, Portugalsku, Slovinsku). Ve většině případů se neexistence sankcí vyskytuje současně s nepřítomností účinného subjektu zabývajících se rovností. Další důvod absence sankcí spočívá v konkrétní roli subjektů zabývajících se rovností. Sankce neexistují nebo jsou vzácné v zemích, v nichž subjekty zabývajících se rovností neposkytují obětem diskriminace podporu v řízeních, která vedou k sankcím, anebo nemají pravomoc samy uvalovat sankce nebo tuto pravomoc z nějakého důvodu nevyužívají.

Je pravdou, že nízká úroveň uplatňovaných sankcí nemusí nutně znamenat, že problémy se neřeší. Například tam, kde je větší tradice v hledání řešení v pracovněprávních vztazích vzájemnou dohodou, může být větší pravděpodobnost vyřešení případů dříve, než dospějí do fáze soudního řízení. Jednou z nevýhod tohoto přístupu je oslabení hrozby sankcí, které se obvykle považují za nezbytné pro zlepšení vyjednávací pozice obětí diskriminace. Dochází také ke ztrátě výchovné funkce osvěty mezi širokou veřejností i zaměstnavateli, která pramení z hrozby a uplatňování věrohodných a odrazujících sankcí.

<sup>4</sup> Tisková zpráva IP/07/928 ze dne 27. června 2007, anglické znění na adrese <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

V některých zemích má relativní vzácnost sankcí strukturální důvody. To často souvisí s omezenou úlohou subjektu zabývajícího se rovností při pomoci obětem a jejich podpoře v rámci řízení vedoucích k sankcím. Dalším strukturálním důvodem relativní vzácnosti sankcí je úloha trestního práva v boji proti etnické diskriminaci. Symbolicky je trestní právo nejdůležitějším nástrojem, jenž může kterýkoli stát v boji proti etnické diskriminaci využít. V praxi však trestní právo vede k menšímu uplatňování sankcí: přenos důkazního břemena, jak je předpokládán směrnicí o rovném zacházení bez ohledu na rasu, neplatí, trestní odpovědnost v případech diskriminace většinou závisí na diskriminačním úmyslu a oběť diskriminace má omezenou kontrolu nad trestním řízením, která obvykle spočívá v rukou státních zastupitelství. Pro státy, které spoléhají převážně nebo výhradně na trestní právo, je obecně typický nulový nebo nízký počet sankcí, i když tyto sankce mohou být odrazující.

Z dostupných důkazů vyplývá, že některé subjekty zabývající se rovností v oblasti etnické nebo rasové diskriminace nemají žádoucí účinnost v těchto zemích: Estonsko, Polsko, Portugalsko a Slovinsko. V České republice, Španělsku a Lucembursku nebyl zjištěn žádný fungující subjekt zabývající se rovností v oblasti etnické a rasové diskriminace.

## 3. Rasově motivované násilí a trestná činnost

Situace vyplývající z výroční zprávy za rok 2008 je obdobná jako v předchozích letech – trestní soudnictví zaznamenalo celkově stoupající trend u rasově motivované trestné činnosti, konkrétně:

- Z jedenácti členských států, které o rasově motivované trestné činnosti sbírají dostatečné údaje k provedení analýzy trendů<sup>5</sup>, se většina setkala s obecně stoupajícím trendem v počtu rasově motivovaných trestných činů zaznamenaných v období 2000–2006 (Dánsko, Německo, Francie, Irsko, Rakousko [velmi mírný vzestup], Slovensko, Finsko, Spojené království) a také v letech 2005 až 2006 (Německo, Irsko, Rakousko, Slovensko, Finsko, Švédsko, Spojené království).
- Ze čtyř členských států, které sbírají dostatečné údaje o antisemitsky motivované trestné činnosti k provedení analýzy trendů (Francie, Německo, Švédsko a Spojené království), tři zaznamenaly v období let 2001 až 2006 obecně stoupající trend (Francie, Švédsko a Spojené království).
- Ze čtyř členských států (Rakousko, Francie, Německo a Švédsko), které sbírají dostatečné údaje o krajně pravicově motivované trestné činnosti k provedení analýzy trendů, dva zaznamenaly v období let 2000 až 2006 obecně stoupající trend (Francie a Německo).

Uznáním a účinným řešením problému rasově motivované trestné činnosti mohou členské státy EU tyto činy odsoudit a projevit solidaritu s jejich oběťmi. Stále však platí, že došlo k minimálnímu zlepšení mechanismů zaznamenávání rasově motivované trestné činnosti v členských státech, konkrétně:

- Šestnáct z 27 členských států má jednoduše poměrně omezený počet zpráv o několika soudních případech nebo mají obecné údaje o diskriminaci, které mohou obsahovat případy rasově motivované trestné činnosti, nebo zde chybí jakékoli veřejně dostupné oficiální údaje trestního soudnictví o rasově motivované trestné činnosti. K těmto členským státům patří: Belgie, Bulharsko, Estonsko, Řecko, Španělsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko.
- Nejucelenější systém zaznamenávání rasově motivované trestné činnosti má v rámci EU Spojené království. Za jakékoli dvanáctiměsíční období eviduje více veřejně oznámených událostí a trestných činů než všech 26 ostatních členských států dohromady.

5 Česká republika, Dánsko, Německo, Francie, Irsko, Rakousko, Polsko, Slovensko, Finsko, Švédsko, Spojené království.

V důsledku přetrvávajícího nedostatku kvalitního sběru údajů o rasově motivované trestné činnosti ve většině členských států z letošní zprávy vyplývá:

- Členské státy při svém omezeném či vůbec neexistujícím oficiálním vykazování rasově motivované trestné činnosti nejsou v nejlepším postavení, kdy by mohly tento problém řešit podloženými politikami.

Oproti tomuto dochází také k povzbudivému vývoji, kdy členské státy začínají uznávat význam rasově motivované trestné činnosti jako sociálního zla. Pozitivní vývoj zde tudíž představuje politická dohoda dosažená za německého předsednictví EU ve věci rámcového rozhodnutí Rady o boji proti rasismu a xenofobii, kterou je dále zapotřebí doplnit o kvalitnější sběr údajů pro účely podložené politiky.

Stejně jako v předchozích letech přetrvává problém se zaznamenanými případy zneužití pravomoci orgánů pro prosazování práva a jejich násilí vůči zranitelným menšinám. Zpráva zdůrazňuje skutečnost, že většina členských států nemá kromě úřadů přímo napojených na ministerstva nebo běžných kanálů pro evidenci stížností prostřednictvím policejních úřadů nebo veřejného ochránce práv žádný konkrétní nezávislý orgán zabývající se stížnostmi na policii, který by tyto případy zneužití evidoval a řešil. V této souvislosti existuje značný prostor pro rozvoj mechanismů pro stížnosti na policii.

V souvislosti s nárůstem evidované trestné činnosti může tato zpráva upozornit na řadu nových iniciativ v některých členských státech, které se týkají partnerství více institucí, včetně policie a společenství, a usilují o řešení tohoto problému. Pozornost si zaslouží zejména iniciativy, které se zaměřují na rasově motivovanou trestnou činnost v širším rámci trestných činů motivovaných nenávisť.

## 4. Rasismus a diskriminace v oblastech sociálního života a iniciativy na jejich prevenci

### 4.1 Zaměstnanost

Stejně jako v předchozích letech doložily údaje a informace poskytnuté v roce 2007 působení přímé i nepřímé rasové/etnické diskriminace v různých oblastech zaměstnanosti a poukázaly na její různé možné projevy, např. na diskriminaci při náboru zaměstnanců a propouštění nadbytečných zaměstnanců, urážky a fyzické obtěžování na pracovišti nebo podněcování k diskriminaci třetími stranami. Zatímco diskriminace většinou funguje nenápadně a najevo vychází až vyšetřováním nebo výzkumem, v některých členských státech je diskriminace stále překvapivě otevřená, například v podobě diskriminujících pracovních inzerátů uvádějících, že cizinci se nemají o dané pracovní místo ucházet.

K dalšímu vývoji došlo v otázce náboženského oděvu či symbolů na pracovišti, a to obecně restriktivním směrem, včetně zákazu nošení těchto věcí státními zaměstnanci v několika belgických městech a nepovolení turbanu jako součásti policejní uniformy Sikhů v řadách irské státní policie. Těchto problémů však v členských státech v praxi zůstává celá řada.

Předchozí zprávy FRA/EUMC zaznamenaly vydávání rostoucího počtu výzkumných prací zaměřených na subjektivní zkušenosti s diskriminací příslušníků skupin náležících k menšinám. V letošním roce se kromě toho vyskytlo několik případů výzkumu týkajícího se skupin náležících k většinové populaci (např. zaměstnavatelů) a zaměřeného na jejich postoje a potenciálně diskriminační praktiky vůči menšinám.

Byla oznámena celá škála typů preventivních iniciativ. Objevily se vzdělávací a poradenské programy určené k pomoci vyloučeným menšinám na trhu práce, programy boje s diskriminací nebo kulturní osvěty zaměřené na většinové obyvatelstvo, některé příklady mentoringu a pozitivních opatření v rámci náboru zaměstnanců a další experimenty v oblasti plnění smluv a anonymních žádostí o zaměstnání. Také se znovu vyskytly důkazy o tom, že se ve více členských státech ujímají či jsou podporovány relativně ambiciózní politiky řízení rozmanitosti.

### 4.2 Bydlení

Většina členských států stále ještě v oblasti bydlení neshromažďuje údaje v podrobnějším členění podle etnického původu. Údaje o diskriminaci v bydlení však může poskytnout testování diskriminace provedené v několika zemích EU.

Nevýhodné postavení přistěhovalců a etnických menšin v přístupu ke kvalitnímu, cenově dostupnému bydlení zhoršuje jejich sociální vyloučení. Jednou z možností, jak tuto situaci zvrátit, je státní bytová výstavba s nízkým nájmem. Kritéria pro přidělování státních bytů používaná na vnitrostátní, regionální a místní úrovni však mohou obsahovat ustanovení diskriminující přistěhovalce a etnické menšiny.

K nejzranitelnějším skupinám patří v bytových poměrech Romové, Sintové a Travelleři. Navzdory opatřením přijatým ke zlepšení těchto poměrů je pro jejich situaci v celé EU nejcharakterističtější zjevná diskriminace, podřadné bydlení a nucené vystěhovávání. V několika členských státech se také uvádí méně přímá forma diskriminace, kdy státní či jiné orgány odmítají nebo se vyhýbají zajištění vybavenosti romských sídlišť.

Zdůrazněny jsou také příklady správné praxe. Pozitivní iniciativy představují zejména politiky na rozšiřování fondu cenově dostupného bydlení pro přistěhovalce, Romy a další zranitelné skupiny z veřejných finančních prostředků. Ačkoli v celé EU platí antidiskriminační právní předpisy, je zapotřebí neustálá snaha o osvětu ve věci těchto předpisů mezi nájemníky a subjekty působícími na trhu. Tyto osvětové snahy jsou vyjádřeny v příkladech etických kodexů a informačních kampaní uvedených na konci části výroční zprávy věnované bydlení.

### 4.3 Vzdělávání

Předchozí zprávy FRA/EUMC poukázaly na skutečnost, že nepostradatelným předpokladem zlepšení situace zranitelných a znevýhodněných skupin ve vzdělávání je dostupnost spolehlivých informací. Tuto skutečnost v nedávné době potvrdila studie studijních výsledků PISA 2006. Podle tohoto výzkumu existuje významná pozitivní souvislost mezi školami, které sledují a hodnotí prospěch a údaje o prospěchu zveřejňují, a studenty s lepšími výsledky v testech. Ve většině členských států jsou však systémy sledování a hodnocení nedostačující nebo nejsou zavedeny vůbec. Překonání této překážky bránící účinnému potírání nerovnosti a diskriminace bude významným úkolem do budoucna.

Zranitelné skupiny se mohou setkávat s obtížným přístupem ke kvalitnímu vzdělání. Hlavními důvody jsou diskriminační postupy při zápisu a vstupní testování, nedostupnost nebo nepřístupnost zařízení pro děti předškolního věku, velké vzdálenosti do škol a strach z prozrazení nelegálního pobytu. Praktickými překážkami pro vzdělávání jsou zejména zasaženy děti Romů, Sintů a Travellerů a děti žadatelů o azyl a nelegálních migrantů.

Dostupné údaje ukazují v celé Evropské unii na neúměrně vysoké zastoupení příslušníků menšinových skupin a státních příslušníků třetích zemí ve zvláštních školních zařízeních v rámci základního a středního školství, zatímco jejich zastoupení ve vyšším vzdělávání je neúměrně nízké. U příslušníků menšin a cizích státních příslušníků také obecně existuje vyšší pravděpodobnost opakování ročníku a nedokončení docházky. Rozdíly mezi migranty a menšinami na straně jedné a vět-

šinovou populací na straně druhé jsou výrazné zejména v zemích, kde dělení žáků do škol probíhá již v raném věku. Vysvětlení této skutečnosti poskytuje studie studijních výsledků PISA 2006. Podle ní má rané rozdělování studentů do oddělených institucí nebo programů negativní dopad zejména na školní výsledky socioekonomicky nebo jazykově znevýhodněných studentů. Tyto vzdělávací systémy přispívají k prohlubování rozdílů mezi ve vzdělání privilegovanými a méně privilegovanými skupinami obyvatelstva.

V roce 2007 pokračovala realizace řady programů pro zkvalitnění vzdělání romských dětí. Zároveň se však v rámci EU zachoval velmi vysoký stupeň diskriminačních politik a praktik vůči Romům. Romové, Sintové a Travelleri se stále setkávají s nevhodnými vzdělávacími systémy vedoucími k segregaci a nerovným příležitostem. V listopadu 2007 však Evropský soud pro lidská práva vydal důležitý rozsudek odsuzující Českou republiku za segregaci romských dětí ve školách.

Navzdory zákonům, které jim přiznávají právo na vzdělání, se žadatelé o azyl a nelegální migranti v mnoha členských státech setkávají v praxi s rizikem, že budou vyloučeni ze vzdělávání. Ve většině členských států však chybí iniciativy pro sledování a hodnocení situace dětí žadatelů o azyl, pokud jde o přístup k odpovídajícímu vzdělání.

#### 4.4 Zdravotní péče

Relevantní oficiální či neoficiální údaje o stížnostech na rasovou/etnickou diskriminaci v oblasti zdraví má jen málo členských států, a i v nich bylo zaznamenáno jen velmi málo stížností. Hlavním problémem je spíše nepřímá než přímá diskriminace, protože u zdravotnického personálu řídicího se profesionálním kódexem existuje nižší pravděpodobnost diskriminace nebo otevřeného odepření zdravotní péče, zatímco správní subjekty spíše trvají na přísném dodržování formálních složitých postupů, které by mohly ztěžovat přístup ke zdravotní péči.

Problémy s přístupem ke zdravotnickým službám se týkají zejména státních příslušníků třetích zemí s nezákonným pobytem, neúspěšných žadatelů o azyl a členů romských komunit. U Romů existuje riziko vyloučení z veřejného zdravotního pojištění, jsou-li dlouhodobě nezaměstnaní, jako je tomu v Bulharsku a Rumunsku, nebo pokud nemají potřebné osobní doklady, např. v Rumunsku a Slovinsku. V řadě případů mají Romové také problémy s přístupem ke zdravotní péči, pokud žijí v izolovaných venkovských oblastech, jako je tomu v Řecku, Španělsku a Maďarsku, nebo v tábořištích na okrajích měst s omezenou nebo nulovou dopravní obslužností, jako je tomu v Řecku, Španělsku, Itálii a Maďarsku.

Přistěhovalci s nezákonným pobytem a neúspěšní žadatelé o azyl mají často přístup pouze k urgentní zdravotní péči, která je v rámci EU definována různě. Často také nejsou ochotni vyhledat lékařskou pomoc, pokud se obávají případného informování policie a následného vyhoštění.



Legální přistěhovalce však od využívání zdravotnických služeb mohou odrážet kulturní překážky, jako je jazyk nebo náboženské vyznání. Muslimské ženy se nemusí chtít nechat vyšetřit muži v řadách zdravotnického personálu, nemocniční strava nemusí vyhovovat náboženským požadavkům muslimů apod.

Řada významných nadnárodních zpráv přinesla další informace o situaci přistěhovalců, žadatelů o azyl a menšin ve zdravotnických systémech EU, například v oblasti zjišťování právních a praktických překážek, s nimiž se setkávají nelegální přistěhovalci ve snaze získat přístup ke zdravotní péči; doložení možné zranitelnosti vůči problémům v oblasti tělesného, duševního a sociálního zdraví v důsledku migrace; zdokumentování diskriminace Romů ve zdravotnictví a zjištění nedostatečné znalosti práv nebo případů odepření léčby nelegálním migrantům. Další zprávy upozornily na nedostatek osvěty v oblasti antidiskriminačních předpisů u odborných zdravotnických pracovníků, administrativních pracovníků i pacientů a zaregistrovaly vzácnost systematicky sbíraných údajů v této oblasti.

V oblasti nerovnosti migrantů a menšin ve zdravotnictví byly ze strany státní správy i občanské společnosti zaznamenány pozitivní iniciativy za zlepšení situace a v rámci EU byly členskými státy přijaty některé významné politiky.

## 5. Závěry

### 5.1 Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu

Jedním z úkolů agentury je sběr informací o způsobu uplatňování směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu v různých členských státech a o fungování specializovaných orgánů v praxi. Především je třeba zmínit, že ke konci sledovaného období neexistovaly specializované orgány ve třech členských státech a téměř polovina všech členských států neuplatňovala v případech rasové/etnické diskriminace žádné sankce. Ve zbývajících státech uplatňujících sankce se výše udělovaných pokut výrazně lišila.

Nedostatek sankcí ve většině členských států je problematický vzhledem k tomu, že směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu uvádí účinné, přiměřené a odrazující sankce jako závazné. Účinné sankce jsou důležité pro získání důvěry diskriminované populace a pro osvětu v oblasti právních předpisů a jejich zásad u širšího obyvatelstva. Bez účinných sankcí není pravděpodobné, že by velká část populace, společností a také právníků brala antidiskriminační právní předpisy velmi vážně a snažila se o nich získat informace.

Je pravdou, že nízký počet případů, které skončí u soudu, a málo uplatňovaných sankcí nemusí nutně znamenat, že problémy se neřeší. Například v některých členských státech existuje větší tradice v hledání řešení v pracovněprávních vztazích vzájemnou dohodou a sociální partneři a další subjekty spolupracují ve snaze vyřešit neshody mediací a jednáním tak, aby se s větší pravděpodobností vyřešily dříve, než se jimi začne zabývat soud. V Nizozemsku například zákon o rovném zacházení svým nastavením podporuje toto předsoudní řešení sporů. Jednou z nevýhod tohoto přístupu je však oslabení hrozby sankcí, které se obvykle považují za nezbytné pro zlepšení vyjednávací pozice obětí diskriminace. Dochází také ke ztrátě výchovné funkce osvěty mezi širokou veřejností i zaměstnavateli, která pramení z hrozby a uplatňování věrohodných a odrazujících sankcí.

V některých případech za nízkými čísly zjevně stojí existující problémy. Například ve Slovinsku ochránce lidských práv uvedl, že problém je důsledkem neprůhledného a nevstřícného znění právních předpisů; v Portugalsku se uvádělo, že problém je důsledkem pomalého a složitého postupu při posuzování stížností.

Další faktor spočívá ve využití trestního práva. V některých členských státech budí trestní sankce, které lze v případech diskriminace teoreticky uplatnit, velmi odrazující dojem. Pokud tomu však takto je v souvislosti s trestním právem namísto práva občanského, je uplatňování takto přísných sankcí v praxi nepravděpodobné. V členských státech využívajících v boji proti etnické diskriminaci občanského práva je důkazní břemeno mnohem nižší a realizace sankcí je pravděpodobnější.

V několika členských státech jsou pravomoci udělené specializovanému orgánu či orgánům příliš omezené, aby mohly přispět k praktickému uplatňování účinných sankcí. Některé orgány ani nemají pravomoc samy udělovat sankce, ani obětem nepomáhají v řízeních, která k sankcím vedou. I když specializovaný orgán pravomoc udělovat sankce má, může přijmout politické rozhodnutí, že se bude této strategii vyhýbat a bude se namísto toho soustředit na mediaci, jako je tomu v případě Kypru.

## Nízký počet stížností

Zprávy popisují především poměrně nízký počet stížností specializovaným orgánům a nevládním organizacím zaměřeným na boj s rasismem. Nízký počet stížností teoreticky nemusí ovšem znamenat, že by něco nebylo v pořádku – lze namítnout, že může jít o známku skutečně nízké úrovně diskriminace. Části výroční zprávy za rok 2008 věnované zaměstnanosti, bydlení a zdraví však spolu s obdobnými důkazy z předchozích let jasně poukazují na existenci problému etnické diskriminace v jejích různých projevech, z nichž většinu by veřejnost nezaregistrovala bez zjištění konkrétních výzkumů. Již celá léta různé druhy důkazů a výzkumů ukazují, že většina obětí diskriminace, které by si mohly stěžovat, tak nečiní. Posledním příkladem je průzkum zmíněný v kapitole o zaměstnanosti, jenž uvádí, že většina obětí, mimo jiné rasového nebo sexuálního obtěžování na pracovišti, ve Slovinsku událost neohlásila.

Různé příklady v částech výroční zprávy věnovaných zaměstnanosti a zdraví naznačují možné důvody nepodávání nebo neochoty k podávání formálních stížností ze strany obětí diskriminace. Někteří lidé nemusí právu důvěřovat, je-li vnímáno jako slabé; některé oběti mohou mít obavu z finančních nákladů na soudní řízení nebo strach z dalších nákladů nebo důsledků; pracovníci s úvazkem na dobu určitou nebo s přechodným pracovním povolením se mohou cítit právně příliš zranitelní na podání stížnosti. Vzácnost případů však může odrážet i jiné faktory, například nedostatečnou osvětu u široké veřejnosti o možnostech právní nápravy, které mají oběti diskriminace k dispozici (jak jsou uvedeny v kapitole výroční zprávy o zdraví, v níž z rozhovorů s pacienty v Řecku vyplynulo, že vůbec nemají povědomí o způsobu podání stížnosti ve věci diskriminace ve zdravotní péči). V některých členských státech proběhla v této souvislosti minimální veřejná debata a neexistují doklady o případných osvětových veřejných kampaních k národním opatřením zavedeným po provedení směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu. V kapitole o zaměstnanosti bylo uvedeno, že v jednom členském státu odborová organizace pro vyřizování stížností činí vědomé rozhodnutí nepostupovat případy národnímu subjektu zabývajícímu se rovností. Potřeba cílenějšího výzkumu k osvětlení různých strukturálních a sociálních sil, které určují, zda a jakým způsobem se případy etnické diskriminace ve 27 členských státech oznamují a vyřizují, je zřejmá.

Výjimkou z této všeobecné situace je nedávný vývoj ve Francii, jejíž oficiální antidiskriminační orgán, HALDE, dostává od roku 2006 značný a rostoucí počet stížností. Orgán HALDE si vybudoval silný veřejný obraz prostřednictvím osvěto-

vých informačních kampaní o sobě samotném i o tématu diskriminace a současné průzkumy ukazují rostoucí povědomí francouzské veřejnosti o tomto problému.

## 5.2 Důkazy o diskriminaci

Zatímco kapitola o právních otázkách ve výroční zprávě poskytuje informace o uplatňování směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu, informace v následujících kapitolách o čtyřech oblastech sociálního života především potvrzují původní potřebnost této směrnice, a to uvedením příkladů a případů přímé a nepřímé diskriminace v oblasti zaměstnanosti, bydlení, vzdělávání a zdraví. Ve všech těchto oblastech jsou možné závěry o rozsahu a formě diskriminace, které lze provést pouze na základě oficiálních statistik a soudních případů, poněkud nespolehlivé a musejí být doplněny zjištěními v rámci výzkumu a šetření. Stejně jako v předchozích výročních zprávách EUMC jsou příklady výzkumu v kapitole o zaměstnanosti sdruženy do tří kategorií: testování diskriminace, studie obětí a výzkum u většinového obyvatelstva.

Každoročně se rostoucí měrou uvádějí příklady testování diskriminace, jímž se zjišťuje působení diskriminace u přístupu k bydlení a zaměstnání. V oblasti zaměstnanosti byla metoda uváděna v několika členských státech (v Řecku byl v roce 2007 vůbec poprvé realizován rozsáhlý projekt testování zaměstnanosti). Metoda byla také uváděna ve třech členských státech, které v roce 2007 provedly testování v oblasti bydlení, a ve Francii byl uveden případ testování přístupu ke zdravotní péči.

Předchozí zprávy FRA/EUMC zaregistrovaly v nedávných letech rostoucí počet studií subjektivních zkušeností s diskriminací menšin, tzv. „studií obětí“. V tomto posledním sledovaném období jich bylo více než kdy jindy a příklady zkušeností s diskriminací v zaměstnání uváděné v jedenácti členských státech a další studie provedená v jednom členském státě jako test dopadu vnitrostátních zákonů a orgánů zabývajících se rovným zacházením jsou uvedeny v kapitole o právních otázkách. Poprvé byly také v nové oblasti zdravotní péče uvedeny tři průzkumy rasismu a diskriminace podle subjektivních zkušeností zdravotnického personálu, které se týkaly pěti členských států. Tento typ studie je užitečný pro poukázání na problémy, které vzhledem k již prokázané nechuti obětí podávat formální stížnosti mohou jinak zůstat nepovšimnuty.

Obecně méně časté jsou v této oblasti studie většinové populace. Mohlo by se předpokládat, že tyto studie budou při odhalování problémů využívány omezeně, protože se neočekává, že zaměstnavatelé ochotně přiznají výzkumnému pracovníkovi své rasistické postoje či nezákonné praktiky. Kapitola o zaměstnanosti nicméně poukazuje na průzkumy provedené mezi zaměstnavateli ve třech členských státech, v nichž většina respondentů sdělila, že by odmítli přijmout přistěhovalce nebo Romy.

V letošním roce tyto důkazy znovu svědčí o tom, že ve všech čtyřech oblastech sociálního života – zaměstnanosti, bydlení, vzdělávání a zdravotní péči

– jsou nejhoršímu diskriminačnímu zacházení vystaveni Romové a žadatelé o azyl. Jak již ukázaly předchozí výroční zprávy, migrující pracovníci, kteří jsou právně omezeni, a žijí proto v nejistotě, se setkávají s horšími pracovními podmínkami než pracovníci náležící k většinovému obyvatelstvu a mají menší možnost se bránit nebo si na své vykořisťování na pracovišti stěžovat. V určitém smyslu nejsou tito pracovníci vyloučeni ze zaměstnání – jsou namísto toho neúměrně začleněni na nejméně vyhledávaných pracovních místech. Druh vyloučení, jímž trpí nelegální migranti a žadatelé o azyl, je doložen v kapitolách o vzdělávání a zdravotní péči. Žadatelé o azyl se často nacházejí ve střediscích pro uprchlíky vzdálených od vzdělávacích zařízení a děti nelegálních migrantů může od školní docházky odrazovat skutečnost, že úřady potřebují evidovat a vykazovat jejich právní postavení. Stejný důvod také často nepřivádí nelegální migranty do zdravotnických zařízení, pokud se domnívají, že by mohli být nahlášeni policii a vyhoštěni.

### Potírání diskriminace pozitivními opatřeními

Směrnice o rovnosti výslovně povolují zavedení konkrétních náhradních opatření, jako jsou pozitivní opatření. Pozitivní opatření na potírání účinků diskriminace nejsou v rámci EU zvláště častá, ale každoročně se obecně uvádí několik nových příkladů. Podle příkladu města Berlín, popsaného v loňské zprávě FRA<sup>6</sup>, kde byla pozitivní opatření zavedena při přijímání menšin k berlínské policii, byly v roce 2007 oznámeny obdobné případy. Rumunsko, Bulharsko a Česká republika využily metodu pozitivních opatření při přijímání příslušníků menšin k policii a Francie postupovala podobně při náboru do ozbrojených sil.

V roce 2007 došlo na úrovni EU k vývoji, jenž přispěl k debatě o pozitivních opatřeních: evropská konference „Rovné příležitosti pro všechny: úloha pozitivních opatření“, která se konala v Římě v dubnu 2007, a evropská publikace *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* (Více než formální rovnost: Pozitivní opatření podle směrnic 2000/43/ES a 2000/78/ES) vydaná v roce 2007.<sup>7</sup> Konference i publikace dospěly k závěru, že program EU pro zajištění rovnosti potřebuje pozitivní opatření. Cílem pozitivních opatření je kompenzovat stávající a minulou diskriminaci, posílit úlohu zákonů a stížností, které samy o sobě k boji s diskriminací a jejími účinky nestačí. U přístupu k ubytování je rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva<sup>8</sup>, uvedené v kapitole výroční zprávy za rok 2008 věnované bydlení, významné tím, že výbor v souvislosti s dlouholetým nerovným zacházením s Romy v Bulharsku z hlediska jejich práv na bydlení dospěl k závěru, že pro integraci Romů do většinové společnosti jsou zapotřebí pozitivní opatření.

Praxe pozitivních opatření však zůstává kontroverzní ze dvou důvodů: zaprvé se v názoru veřejnosti často zaměňuje s pozitivní diskriminací, kvótami

6 FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU (Zpráva o rasismu a xenofobii v členských státech EU)*, s. 67.

7 M. De Vos, *Evropská komise, Brusel (2007), Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC (Více než formální rovnost: Pozitivní opatření podle směrnic 2000/43/ES a 2000/78/ES)*, anglické znění na adrese [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/legnet/bfe07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf).

8 Stížnost č. 31/2005, Evropské středisko pro práva Romů vs. Bulharsko. Viz bod 4.2.3 – výroční zpráva Agentury Evropské unie pro základní práva za rok 2008.

a dalšími nástroji, které někteří považují za sociálně nespravedlivé, a zadruhé je kontroverzní proto, že minimálním požadavkem účinných pozitivních opatření jsou přesné údaje o příslušných menšinových populacích. Ty jsou nezbytné k posouzení výchozí potřeby dané politiky a se stejnou důležitostí také ke schopnosti zjistit, kdy problém zmizí a kdy bude možné s pozitivními opatřeními přestat. Jak však uvádí výroční zpráva za rok 2008 a další materiály, mezi členskými státy existují výrazné rozdíly, pokud jde o zásadu tzv. „etnické statistiky“: v některých zemích jsou součástí oficiálního sčítání obyvatel a velkou měrou se využívají, v jiných silně odporují vnitrostátním právním předpisům a v některých jsou vnitrostátními právními předpisy zakázány. Zdá se, že by zde bylo zapotřebí dále přezkoumat, do jaké míry působí nemožnost zpracovat přesné statistiky příslušných skupin obyvatelstva v rámci členského státu jako překážka pro přijetí pozitivních opatření nebo zda se tím mění podoba či výsledek těchto opatření v dané zemi.

Výraznějším rozporem vyplývajícím z výroční zprávy za rok 2008 je opatření zacházející dále než pozitivní opatření. V kapitole věnované bydlení se uvádí, že nejméně v jednom německém městě v některých městských částech existují pro cizince a etnické přistěhovalce do Německa oficiálně pevně stanovené kvóty pro zajištění sociálně vyvážených obytných oblastí. Toto opatření by se mohlo jevit jako protichůdné vůči některým základním principům pozitivních opatření – například spoléhá na pevně stanovené kvóty a nejde patrně o „dočasné zvláštní opatření“, ale zůstává v platnosti řadu let. Tato politika se ukázala jako kontroverznější. Její kritikové tvrdí, že již kvóty samotné představují přímou diskriminaci příslušníků menšin. Příznivci naopak namítají, že účel světlí prostředky, že jde o součást iniciativy pro boj s diskriminací a vyloučením menšin a že se tak vytváří spravedlivější rovnováha komunit v obytných oblastech, než kdyby se rozmístění ponechalo na silách trhu. Je zřejmé, že obdobné politiky je třeba podrobit širšímu akademickému zkoumání a veřejné debatě.

### 5.3 Rozdíly mezi členskými státy

Otázka „etnické statistiky“ není jedinou, která poukazuje na výrazné protiklady v přístupu členských států k otázkám migrantů. Předchozí výroční zprávy se již zabývaly debatou o tom, zda by žáci ve školách či pracovníci v různých druzích zaměstnání měli nosit náboženský oděv, a jasně doložily, že v rámci EU existují mimořádně velké rozdíly, co se týče přijatelnosti a praxe v této oblasti. Rozdíly jsou patrné i v rámci jediného členského státu: například mezi spolkovými zeměmi v Německu nebo mezi dvěma hlavními jazykovými komunitami v Belgii. Existují také další, dále podrobněji rozvedené rozdíly. Kapitola výroční zprávy za rok 2008 věnovaná právním otázkám uvádí, že ve Francii bylo v roce 2007 soudním rozhodnutím jasně řečeno, že princip sekularismu jako odůvodnění například zákazu nošení šátku na hlavě platí pouze pro veřejné orgány a nesmí jej při poskytování služeb používat soukromé společnosti. Ve shodě s tímto existují ve Francii (a v Německu) případy potvrzující, že propuštění zaměstnankyně z důvodu nošení šátku je nezá-

konné.<sup>9</sup> Jak však bylo uvedeno ve výroční zprávě EUMC za rok 2006, Nejvyšší soud v Dánsku rozhodl, že propuštění zaměstnankyně supermarketu z důvodu nošení šátku nepředstavuje diskriminaci.<sup>10</sup>

Tato debata se většinou soustředí na nošení ženských šátků na hlavě. Kapitoly výroční zprávy za rok 2008 o vzdělávání a zaměstnanosti popisují nové debaty či případy týkající se šátků nebo závoje v Belgii, Bulharsku, Dánsku, Německu, Španělsku, Francii, Nizozemsku a Spojeném království. V roce 2007 se však stejné téma objevilo v souvislosti s nošením turbanů u Sikhů mužského pohlaví v Evropě. Ve Francii bylo v roce 2007 oznámeno odvolání sikhských chlapců proti vyloučení ze školy z důvodu nošení turbanů a rovněž bylo uvedeno, že ve Francii je zakázáno mít na hlavě turban na fotografii na řidičský průkaz. Zároveň bylo oznámeno, že v Irsku státní policie zakázala turbany jako součást policejní uniformy. V některých jiných členských státech toto však není předmětem sporu. Například ve Spojeném království je turban již dlouhou dobu povolen jako běžná součást uniformy u policie a v různých ozbrojených složkách a ve Švédsku podle loňské zprávy FRA zařadila policie do svého plánu zajištění rozmanitosti právo policistů nosit ve službě šátek na hlavě, turban nebo židovskou kipu.<sup>11</sup> Šíří odlišnosti názoru veřejnosti na toto téma mezi členskými státy v roce 2007 potvrdila publikace o zjištěních zvláštního průzkumu veřejného mínění Eurobarometr Evropské komise ve věci vnímání diskriminace. Když měli občané EU odpovědět, zda souhlasí s výrokem „Nošení viditelných náboženských symbolů na pracovišti je přijatelné,“ úroveň souhlasu v různých zemích sahala od pouhých 29 procent (Litva) po 79 procent (Malta).<sup>12</sup>

## 5.4 Zdravotní péče a diskriminace

Zdravotní péče je do výroční zprávy zahrnuta letos vůbec poprvé. Podle počátečního dojmu je ve srovnání se třemi ostatními oblastmi sociálního života obtížnější nalézt informace a údaje o etnické diskriminaci ve zdravotní péči a zdá se, že je zde nižší míra obecného povědomí o otázkách rasismu a diskriminace. V mnoha členských státech se však uvádějí příklady migrantů a menšin, které trpí odlišnou a horší péčí nebo zneužíváním ze strany zdravotnického personálu, a důkazy z řady zpráv akademických a nevládních subjektů o různých faktorech, které menšinám, jako jsou Romové, žadatelé o azyl a nelegální pracovníci, snižují přístup ke zdravotní péči.

Z výzkumu vyplývá, že přistěhovalci a etnické menšiny se často setkávají s problematickým přístupem ke zdravotnickým službám a jejich využíváním. I v případech, kdy je přístup k těmto službám udělen ze zákona, nemusí je tyto sku-

9 N. Nathwani (2007), *Islamic Headscarves and Human Rights: a Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights (Islámské šátky a lidská práva: Kritická analýza příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva)*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* roč. 25 č. 2, 2007, s. 221–254.

10 EUMC (2006), *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU (Výroční zpráva o situaci v oblasti rasismu a xenofobie v členských státech)*, s. 25.

11 FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU (Zpráva o rasismu a xenofobii v členských státech EU)*, s. 74.

12 *Discrimination in the European Union (Diskriminace v Evropské unii)*, Evropská komise, Eurobarometr, 2007, s. 15, anglická verze na adrese [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_263\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf) (15.5.2008).

piny využívat, ať již proto, že si svých práv nejsou vědomy, nebo kvůli přílišné složitosti administrativních postupů nebo kvůli námitkám vůči způsobu jejich ošetření z důvodu náboženského přesvědčení nebo jazykovým bariérám. V důsledku toho riskují, že jim bude poskytnuta neodpovídající služba v oblasti lékařské diagnostiky, péče a prevence.

Ačkoli existuje řada uváděných případů pozitivních iniciativ za zkvalitnění a rozšíření zdravotní péče o migranty a menšiny, bylo obtížnější najít jakékoli takové iniciativy s prvky konkrétně zaměřenými na řešení diskriminace a boj s ní. Dále bylo zaznamenáno pouze několik zpráv týkajících se problému rasismu nebo diskriminace, s nímž se setkali příslušníci menšin pracující ve zdravotnictví, avšak každá z těchto zpráv odhalila závažný problém. Zdá se pravděpodobné, že je tento problém rozšířenější, než si je veřejnost vědoma. Výzkum poskytl představu o některých důvodech, proč není zdravotnický personál ochoten si jednotlivě stěžovat. Není-li tedy problém odhalen prostřednictvím stížností, bude jej muset odhalit výzkum, a zdravotnické organizace tak budou moci být vedeny k zavádění politik pro boj s ním. Není evidentně přijatelné, aby bylo řešení tohoto problému ponecháno na jednotlivých skupinách zaměstnanců, kteří by v jednotlivých případech rozhodovali o vhodné reakci, například v případě rasistického pacienta, který uráží zdravotní sestru z řad etnické menšiny nebo odmítá, aby ho ošetřila.

## 5.5 Příklady trendů a vývoje

U otázek souvisejících s rasismem a xenofobií v EU existuje vzhledem k všeobecným slabinám ve statistikách pro tento účel poměrně málo možností provést spolehlivá zobecnění o trendech za několik let. Mnoho postřehů o časovém vývoji se tak nevyhnutelně pohybuje spíše v dojemové rovině a bývá spíše kvalitativního než statistického charakteru. Příklad vymykající se tomuto tvrzení lze nalézt v kapitole o rasově motivovaném násilí a trestné činnosti, která označuje jedenáct členských států, které provádějí sběr odpovídajících údajů umožňujících analýzu trendů. Lze říci, že většina z nich, osm, zaznamenala u evidované rasově motivované trestné činnosti v období 2000–2006 rostoucí trend. Obdobně pak u čtyř členských států provádějících sběr dostatečných údajů o antisemitské trestné činnosti lze říci, že s obecně stoupajícím trendem se v období 2001–2006 setkaly tři z nich, a ze čtyř členských států provádějících sběr odpovídajících údajů o krajně pravicové trestné činnosti se v období 2000–2006 dva setkaly s obecně stoupajícím trendem. Jak ukazuje kapitola výroční zprávy za rok 2008 věnovaná vzdělávání, v menším měřítku pak jedna spolková země v Německu, Brandenbursko, která ve svých školách zaznamenává incidenty s krajně pravicovým podtextem, zjistila trvalý pokles počtu těchto incidentů od zahájení evidence takovýchto trestných činů ve školním roce 2000–2001. Kapitola o rasově motivovaném násilí přináší také příklady některých kvalitativnějších úsudků – například se zdá, že v posledních několika málo letech zauímají členské státy pozitivnější postoj, když věnují nezbytnou pozornost rasově motivované trestné činnosti, reakci na nenávislně motivovanou trestnou činnost a zavádění opatření na podporu přijímání příslušníků menšin do řad policie.



Další trend „správné praxe“ lze zaregistrovat v oblasti zaměstnanosti. Od doby, kdy po vytvoření sítě RAXEN v letech 2000–2001 začaly být EUMC označovány první případové studie, je patrné, že se ve veřejných i soukromých organizacích každoročně hlásí více politik spadajících pod hlavičku „politika rozmanitosti“ či „řízení rozmanitosti“. Každoročně také dochází k patrnému nárůstu tzv. „podpůrných opatření“ pro řízení rozmanitosti, která jsou organizována vládními orgány, zaměstnavateli, nevládními organizacemi nebo různými těmito subjekty společně, a dále probíhajících kampaní, školení, nabídek poradenství a pobídek organizacím k přijetí politik rozmanitosti. (Ve výroční zprávě agentury bylo v jediném roce možno otisknout pouze vybrané příklady obou těchto možností – více je k dispozici v informační databázi FRA InfoBase<sup>13</sup>.) Zdá se také, že politiky rozmanitosti se dotýkají širšího okruhu členských států, řady z nich poprvé. V roce 2005 zveřejnila Evropská komise zjištění rozsáhlého průzkumu postupů řízení rozmanitosti v tehdejších 25 zemích Evropské unie<sup>14</sup>. Jedním ze závěrů bylo konstatování, že v dané době bylo k dispozici velmi málo důkazů (nebo žádné) o řízení rozmanitosti v zemích jižní Evropy a v členských státech, které do EU vstoupily v roce 2004. Tento závěr bude nyní zřejmě muset být upraven vzhledem k tomu, že v poslední zprávě FRA byla činnost v oblasti řízení rozmanitosti zaznamenána v Itálii<sup>15</sup> a, jak ukazuje kapitola této zprávy věnovaná zaměstnanosti, byly činnosti v oblasti řízení rozmanitosti zjištěny také na Kypru, na Maltě, v Portugalsku a v Rumunsku.

## 5.6 Sběr údajů a výzkum ze strany agentury

Údaje a informace sbírané agenturou doplňují údaje shromážděné odjinud. Mohou je využívat političtí činitelé a právní orgány a mohou být užitečné i při identifikaci oblastí, v nichž je třeba zahájit nový výzkum.

### Doplňující právní údaje

Sociálně-právní údaje a informace shromažďované agenturou v této oblasti doplňují formálnější materiály shromážděné jinými subjekty. Relevantním příkladem je index politiky integrace migrantů (MIPEX – Migrant Integration Policy Index) vytvořený v roce 2007, jenž se ve 25 členských státech (a třech nečlenských státech) používá k měření politik v oblasti integrace migrantů pomocí více než 100 politických ukazatelů<sup>16</sup>. Index srovnává působení členských států podle řady rozměrů souvisejících s integrací migrantů. Jedním z těchto srovnání je působení členských států podle škály sankcí, které jsou při prosazování antidiskriminačních právních předpisů k dispozici. V tomto hodnocení má nejvyšší hodnocení z hlediska „nejlepší praxe“ například Řecko, Polsko a Portugalsko. Problémem zde je, že toto hodnocení vychází z úvah o tom, jaké sankce jsou teoreticky k dispozici, to však může mít jen minimální spojitost se skutečnou praxí. V naprostém protikladu k hodnocení

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

14 Evropská komise (2005), *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace* (Obchodní případ rozmanitosti: Osvědčené postupy na pracovišti), Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.

15 FRA (2007), *Report on Racism and Xenophobia in Member States of the EU (Zpráva o rasismu a xenofobii v členských státech EU)*, s. 71–72.

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

v rámci indexu MIPEX mají Řecko, Polsko a Portugalsko z hlediska svého působení nízké výsledky v hodnocení členských států EU prováděném agenturou, protože ve skutečnosti během sledovaného období neuplatnily žádné sankce (viz oddíl 2.1.1 výroční zprávy za rok 2008), a Polsko a Portugalsko jsou zařazeny do kategorie zemí s neúčinnými subjekty zabývajícími se rovností (oddíl 2.1.3). Sociálně-právní údaje shromažďované agenturou mohou být užitečné při zdůraznění rozdílů, které často existují mezi teoretickými právními ustanoveními a sociální realitou v praxi.

### **Poskytování informací soudům**

Další praktickou hodnotou statistik a informací poskytovaných agenturou je skutečnost, že z nich může být čerpáno při soudních rozhodnutích. Toto je ilustrováno ve výroční zprávě za rok 2008, a to ve věci Evropského soudu pro lidská práva, jenž v roce 2007 vynesl rozsudek proti České republice a při svém rozhodování se odvolával na informace o situaci ve vzdělávání Romů shromážděné EUMC, předchůdcem FRA.

### **Primární výzkum agentury**

Jedním z výsledků sběru údajů a informací prováděného agenturou FRA / střediskem EUMC v celé EU v průběhu několika let je zdůraznění skutečnosti, že je v této oblasti téměř nemožné nalézt sekundární údaje, které by umožnily smysluplné srovnání členských států. Například v oblasti rasově motivované trestné činnosti, jak jasně uvádí třetí kapitola výroční zprávy za rok 2008, lze statistiky o rasově motivované trestné činnosti srovnávat v rámci jednoho členského státu, nikoli však mezi členskými státy. Z tohoto důvodu nyní agentura zahájila práce na návrhu a realizaci vlastního výzkumu, u něhož je srovnatelnost nedílnou součástí navržené metodiky a jehož cílem je přinášet údaje o významných problémových oblastech, které jsou přímo srovnatelné mezi členskými státy. Jeden z prvních takovýchto výzkumů probíhá v roce 2008: tzv. „průzkum obětí“ týkající se zkušeností migrantů a menšin s diskriminací, rasově motivovanou trestnou činností a činností policie ve všech 27 členských státech EU. Zjištění tohoto výzkumu a dalších obdobných výzkumů prováděných agenturou budou popsána ve výročních zprávách agentury v budoucnosti.

## 6. Stanoviska

### 6.1 Směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu

Pro boj s etnickou a rasovou diskriminací jsou zásadní účinné a odrazující sankce. Bez nich není pravděpodobné, že se diskriminační postoje a vzorce chování změní, a oběti zůstanou bezbranné. Také urovnání závisejí na dostupnosti sankcí, které posilují vyjednávací postavení obětí. Žádné sankce a/nebo výroky soudu související s případy etnické nebo rasové diskriminace nebyly v letech 2006–2007 zaznamenány ve dvanácti členských státech. Ve většině případů se neexistence sankcí vyskytuje současně s nepřítomností účinného subjektu zabývajícího se rovností. Tento postřeh zdůrazňuje ústřední význam a úlohu subjektů zabývajících se rovností.

- Členské státy by měly zajistit, aby subjekty zabývající se rovností měly k plnění své významné funkce náležitý zdroj. Musí jim být přiznána dostatečná nezávislost, aby u obětí vzbuzovaly důvěru.

Další důvod pro absenci sankcí spočívá v roli subjektů zabývajících se rovností. Sankce neexistují nebo jsou vzácné v zemích, v nichž subjekty zabývající se rovností neposkytují obětem diskriminace podporu v řízeních, která vedou k sankcím, anebo nemají pravomoc samy uvalovat sankce nebo tuto pravomoc z nějakého důvodu nevyžívají.

- Členské státy by měly zajistit, aby byly subjekty zabývající se rovností zmocněny pomáhat obětem v řízeních, která vedou k sankcím. Subjekty zabývající se rovností by měly být schopny fungovat jako nízkoprahová kontaktní místa pro oběti i jako orgány podporující oběti při zajišťování skutečné nápravy a plného odškodnění.

V některých zemích má relativní vzácnost sankcí strukturální důvody související s úlohou trestního práva v boji proti etnické diskriminaci. Symbolicky je trestní právo jistě nejdůležitějším nástrojem, jenž může kterýkoli stát v boji proti etnické diskriminaci využít. V praxi však má trestní právo své nevýhody: přenos důkazního břemena, jak je předpokládán směrnicí o rovném zacházení bez ohledu na rasu, neplatí a oběť diskriminace má často omezenou kontrolu nad trestněprávním řízením, která obvykle spočívá v rukou státních zastupitelství.

- Členské státy, které se spoléhají především nebo výhradně na trestní právo, by měly v zájmu zajištění skutečné nápravy a plného odškodnění vytvořit doplňující občanské a správní postupy pro oběti etnické nebo rasové diskriminace.

## 6.2 Rasově motivované násilí a trestná činnost

Členské státy by měly uznat, že sběr údajů o rasově motivované trestné činnosti je zásadní pro vývoj podložených politik, které dokáží problém řešit a předcházet mu a které dále dokáží určit, zda jsou právní předpisy o rasově motivované trestné činnosti účinně zaměřeny na oblasti, kde jsou nejpotřebnější.

- Členské státy, v nichž sběr údajů o rasově motivované trestné činnosti neexistuje nebo je omezený, by měly zavést komplexní mechanismy sběru údajů, které podporují ohlašování ze strany veřejnosti a přesnou evidenci. Za tímto účelem se mohou členské státy poučit od členských států, které již kvalitní postupy sběru údajů zavedly.

Stejně jako v předchozích výročních zprávách byl zaznamenán problém zneužívání zranitelných menšin příslušníky orgánů pro prosazování práva. V demokratických společnostech je důvěra veřejnosti v policii důležitým činitelem.

- Členské státy by měly zajistit, aby veřejnost mohla oznamovat případy rasově motivovaného zneužívání a násilí ze strany policie nezávislému orgánu zabývajícímu se stížnostmi na policii. Tyto orgány by neměly z funkčního hlediska spadat pod ministerstva a další státní úřady.

## 6.3 Výzkum a osvěta

Nové příklady experimentů zahrnujících testování diskriminace v přístupu k zaměstnání, bydlení a zdravotní péči za sledované období potvrzují, že tato metoda hraje jedinečnou a cennou úlohu v tom, že upozorňuje veřejnost na problémy, které dříve nebyly vidět.

- Členské státy jsou vyzývány, aby zvážily zavedení rozsáhlejšího a systematictějšího testování diskriminace (či „situačního testování“), a usnadnily tak přesnější posouzení rozsahu a mechanismů diskriminace v poskytování zaměstnání, bydlení a zdravotní péče a aby poskytly podklady k doplnění oficiálních údajů.

## 6.4 Sankce a stížnosti

Výroční zpráva za rok 2008 v několika kapitolách uvádí důkazy, že oběti diskriminace, které by si podle předpokladů mohly stěžovat, tak nečiní.

- Měl by být proveden výzkum uplatňování a dopadu směrnice o rovném zacházení bez ohledu na rasu, jenž by osvětlil faktory, které oběti diskriminace předurčují k tomu, že si stěžují, anebo je nutí nestěžovat si, a důvody, proč specializované orgány či soudy uplatňují či neuplatňují sankce.

## 6.5 Antidiskriminační odborné vzdělávání

Důkazy uváděné v částech výroční zprávy věnovaných zaměstnanosti a zdravotní péči svědčí o existenci potřeby antidiskriminačního odborného vzdělávání zaměstnanců v pracovních organizacích.

- Vlády i zaměstnavatelé by měli zpřístupnit odborné vzdělávání v oblasti antidiskriminace a rozmanitosti pro zaměstnance ve veřejném i soukromém sektoru.
- Zaměstnavatelé ve zdravotnictví by měli provádět pravidelné antidiskriminační odborné vzdělávání veřejných i soukromých poskytovatelů zdravotní péče. Předměty antidiskriminačního odborného vzdělávání by měly být zařazeny do učebních plánů lékařských fakult a zdravotnických vzdělávacích zařízení.

## 6.6 Bydlení

Přístup k veřejně financovanému bydlení s nízkým nájmem je jedním z nejdůležitějších prostředků zkvalitnění obecně špatných bytových podmínek, s nimiž se setkávají přistěhovalci, Romové a další etnické menšiny.

- Členské státy jsou vyzývány, aby zvýšily fond veřejně financovaného bydlení s nízkým nájmem a aby takto zajistily a v nezbytných případech vynutily uplatňování nestranných kritérií pro přidělování cenově dostupných státních bytů. Zejména by měly přijetím veškerých nezbytných opatření zajistit, aby tato kritéria nediskriminovala přistěhovalce, Romy a další etnické menšiny.

## 6.7 Vzdělávání

Nerovnost migrantů a menšin v přístupu ke vzdělání a ve školních výsledcích ve srovnání s většinou populací je výrazná zejména v zemích, kde je zaveden systém dělení žáků v raném věku. Podle studie PISA 2006 má rozdělování studentů do oddělených zařízení nebo programů v raném věku negativní dopad obzvláště na školní výsledky socioekonomicky nebo jazykově znevýhodněných studentů.

- Členské státy by měly pro snížení nerovnosti ve vzdělávání zvážit přijetí školských systémů s vyšší integrační charakteristikou.
- Pro přístup ke vzdělání pro všechny skupiny obyvatelstva, včetně žadatelů o azyl a nelegálních migrantů, je třeba zavést pevné právní a praktické podmínky. Měly by být odstraněny praktické překážky, jako jsou diskriminační postupy při zápisu a vstupní testování, nedostupnost nebo nepřístupnost předškolních zařízení nebo nepřiměřeně velké vzdálenosti do škol.
- Segregované formy vzdělávání by měly být buď zcela odstraněny anebo by měly být omezeny na krátkodobé přípravné třídy vedoucí k integraci dětí migrantů a příslušníků menšin do běžného vzdělávacího procesu. Členské státy by se měly

poučit z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva proti praktikám segregace romských dětí do zvláštních škol.

## 6.8 Sběr údajů v oblasti vzdělávání

Sběr a hodnocení spolehlivých informací a veřejná debata o nich představují nezbytný předpoklad pro zlepšení postavení zranitelných a znevýhodněných skupin ve vzdělávání. Toto v nedávné době potvrdila studie studijních výsledků PISA 2006, která poukazuje na významnou pozitivní souvislost mezi školami, které sledují a hodnotí prospěch a údaje o prospěchu zveřejňují, a studenty s lepšími výsledky v testech. Ve většině členských států jsou zavedeny nedostačující systémy sledování a hodnocení anebo nejsou zavedeny vůbec.

- Členské státy by měly zvážit zavedení systémů umožňujících sledování školního prospěchu u dětí migrantů a příslušníků etnických menšin.

## 6.9 Sběr údajů v oblasti zdravotnictví

V rámci EU se požaduje vyšší míra poznatků o dynamice v oblasti zdraví a dobrých životních podmínkách přistěhovalců a etnických menšin. Za tímto účelem by měly členské státy podniknout kroky k systematickému sběru údajů, jenž se stane základem podkladů využitelných ze strany osob utvářejících politiky a plány při určování strategií na vnitrostátní úrovni i na úrovni celé EU.

- Členské státy by měly vypracovat a zavést mechanismy pro sběr veřejně dostupných údajů o nerovnosti a diskriminaci ve zdravotní péči. Údaje o zdravotním stavu a přístupu k zdravotnickým službám by měly být u zdravotních průzkumů, evidencí a veřejných informačních systémů rozčleněny podle etnického původu a měly by být zpřístupněny veřejnosti, pokud toto členění umožňuje vnitrostátní předpisy o důvěrnosti statistických údajů.

## 6.10 Vnímavost zdravotnictví vůči migrantům a menšinám

Zdravotnické služby se vyzývají, aby nejen uznaly úlohu kulturního, sociálního, jazykového a zdravotního prostředí, ale také úlohu obtížných a neurčitě vymezených podmínek, v nichž migranti často žijí a pracují.

- Členské státy a EU by měly podporovat kulturně zaměřené vzdělávání zdravotnických pracovníků. Programy dalšího vzdělávání a přípravy pracovníků ve zdravotním systému by měly obsahovat komponenty související se specifickými potřebami Romů v oblasti zdravotního stavu.

**Agentura Evropské unie pro základní práva**

**Výroční zpráva – 2008**

**Shrnutí**

**2008**

Design a sazba: red hot 'n' cool, Vídeň

2009 — 28 s. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-242-0

Mnoho informací o Agentuře Evropské unie pro základní práva je k dispozici na internetu. Lze je získat prostřednictvím internetových stránek FRA (<http://fra.europa.eu>).

## **Jak získat publikace EU**

### **Publikace na prodej:**

- prostřednictvím EU Bookshopu (<http://bookshop.europa.eu>);
- u vašeho knihkupce – uveďte název, vydavatele a/nebo číslo ISBN;
- obraťte se přímo na některého z našich obchodních zástupců. Jejich kontaktní údaje najdete na <http://bookshop.europa.eu> nebo je získáte zasláním faxu na číslo +352 2929-42758.

### **Bezplatné publikace:**

- prostřednictvím EU Bookshopu (<http://bookshop.europa.eu>);
- na zastoupeních nebo delegacích Evropské komise. Jejich kontaktní údaje najdete na <http://ec.europa.eu/> nebo je získáte zasláním faxu na číslo +352 2929-42758.



FRA – Agentura Evropské unie pro základní práva  
A-1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11  
Tel.: +43 158030-0  
Fax: +43 158030-693  
E-Mail: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)  
<http://fra.europa.eu>

