

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE ROCZNE

Streszczenie



2008

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE ROCZNE

Streszczenie

2008

*Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu
znaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej*

**Numer bezpłatnej infolinii *:
00 800 6 7 8 9 10 11**

* Niektórzy operatorzy telefonii komórkowej nie udostępniają połączeń z numerami 00 800 lub pobierają za nie opłaty.

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w Internecie w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.

Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009

ISBN 978-92-9192-257-4

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2009

Powielanie do celów niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem podania źródła informacji.

Printed in Belgium

WYDRUKOWANO NA PAPIERZE BIAŁYM BEZCHLOROWYM

Przedmowa

Sprawozdanie roczne za 2008 r. jest pierwszym sprawozdaniem rocznym sporządzonym zgodnie z podstawą prawną i mandatem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) oraz pierwszym sprawozdaniem rocznym publikowanym pod kierownictwem Mortena Kjæruma, który w dniu 1 czerwca 2008 r. objął stanowisko dyrektora FRA.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej powstała na bazie dawnego Europejskim Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC). Kontynuuje pracę EUMC w obszarze rasizmu, ksenofobii i związanych z tym przejawów nietolerancji, jednak czyni to w kontekście szerszego mandatu FRA. Nowe obszary tematyczne działalności FRA określono w wieloletnich ustaleniach ramowych dotyczących Agencji, przyjętych w dniu 28 lutego 2008 r. przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Unii Europejskiej. Decyzja Rady oznacza, że Agencja będzie obecnie pracować w następujących obszarach:

- a) rasizm, ksenofobia i związana z tym nietolerancja,
- b) dyskryminacja ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, wiek lub orientację seksualną oraz w stosunku do osób należących do mniejszości, a także każda kombinacja tych przyczyn (dyskryminacja z wielu przyczyn jednocześnie),
- c) odszkodowania dla ofiar,
- d) prawa dziecka, w tym ochrona dzieci,
- e) azyl, imigracja oraz integracja migrantów,
- f) wizy i kontrola granic,
- g) udział obywateli Unii w demokratycznym funkcjonowaniu Unii,
- h) społeczeństwo informacyjne, w szczególności poszanowanie życia prywatnego i ochrona danych osobowych,
- i) dostęp do skutecznego i niezawisłego wymiaru sprawiedliwości.

Tegoroczne sprawozdanie roczne jest zatem ostatnim, które koncentruje się jedynie na obszarze tematycznym rasizmu, ksenofobii i związanej z tym nietolerancji i opiera się na informacjach przekazanych przez struktury sprawozdawcze stworzone przez EUMC. Przyszłoroczne sprawozdanie roczne będzie miało znacznie szerszy zakres. Zostanie sporządzone na podstawie nowych struktur sprawozdawczych i będzie obejmowało cały zakres kwestii dotyczących praw podstawowych, które mieszczą się w różnych obszarach działalności FRA.

Jednocześnie FRA będzie kontynuowała działalność EUMC we wspieraniu Unii Europejskiej i państw członkowskich w ich wysiłkach mających na celu walkę z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją.

Sprawozdanie roczne za 2008 r. rozpoczyna się analizą zmian prawnych oraz inicjatyw instytucjonalnych przeciwko rasizmowi i dyskryminacji w Europie, skoncentrowaną na zastosowaniu dyrektywy o równości rasowej w praktyce. W następnej kolejności omówione są zmiany w obszarze przemocy i przestępstw na tle rasowym w państwach członkowskich UE, po czym nacisk jest położony na kwestie rasizmu i dyskryminacji w czterech obszarach życia społecznego: zatrudnienie, warunki mieszkaniowe, kształcenie i opieka zdrowotna. Ostatni rozdział tematyczny obejmuje zmiany na szczeblu UE odnoszące się do walki z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją w państwach członkowskich UE.

Pragniemy podziękować zarządowi FRA za wsparcie przy przygotowywaniu sprawozdania rocznego, personelowi FRA oraz panu Constantinosowi Manolopoulosowi, pełniącemu obowiązki dyrektora w ostatnich latach, za ich oddanie i ciężką pracę w trudnym roku przejściowym.

Anastasia Crickley
Przewodnicząca zarządu

Morten Kjærum
Dyrektor FRA

Spis treści

Przedmowa	3
1. Wprowadzenie	6
1.1. Włączenie opieki zdrowotnej	7
1.2. Wyjaśnienie terminów	8
2. Prawne i instytucjonalne inicjatywy przeciwko rasizmowi i dyskryminacji	9
3. Przemoc i przestępstwa na tle rasowym	11
4. Rasizm i dyskryminacja w obszarach życia społecznego oraz inicjatywy dotyczące sposobów zapobiegania tym zjawiskom	13
4.1. Zatrudnienie	13
4.2. Warunki mieszkaniowe	14
4.3. Kształcenie	14
4.4. Zdrowie	15
5. Wnioski	17
5.1. Dyrektywa o równości rasowej	17
5.2. Dowody na dyskryminację	19
5.3. Różnice między państwami członkowskimi	22
5.4. Zdrowie a dyskryminacja	23
5.5. Przykłady tendencji i zmian	24
5.6. Gromadzenie danych oraz badania prowadzone przez FRA	25
6. Opinie	27
6.1. Dyrektywa o równości rasowej	27
6.2. Przemoc i przestępstwa na tle rasowym	28
6.3. Badania i informowanie	28
6.4. Sankcje i skargi	28
6.5. Szkolenia antydyskryminacyjne	29
6.6. Warunki mieszkaniowe	29
6.7. Kształcenie	29
6.8. Gromadzenie danych w kształceniu	30
6.9. Gromadzenie danych w sektorze opieki zdrowotnej	30
6.10. Opieka zdrowotna uwrażliwiona na migrantów i mniejszości	31

1. Wprowadzenie

Sprawozdanie roczne za 2008 r. Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) obejmuje informacje, wydarzenia i zmiany dotyczące kwestii rasizmu i ksenofobii w UE w 2007 r. Rozporządzenie Rady ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako następcę Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) weszło w życie w dniu 1 marca 2007 r. Jest to zatem pierwsze sprawozdanie roczne sporządzone zgodnie z podstawą prawną i mandatem FRA¹. Sprawozdanie obejmuje podobne obszary co wcześniejsze sprawozdania roczne EUMC, ma jednak nieco inną strukturę oraz uwzględnia nowy obszar tematyczny, tj. opiekę zdrowotną.

Sprawozdanie rozpoczyna się od krótkiego przeglądu prawnych i instytucjonalnych inicjatyw przeciwko rasizmowi i dyskryminacji. W kolejnym rozdziale omówione są przemoc i przestępstwa na tle rasowym, a następne cztery rozdziały poświęcone są różnym obszarom życia społecznego, takim jak: zatrudnienie, warunki mieszkaniowe, kształcenie i opieka zdrowotna. Ostatni rozdział tematyczny dotyczy zmian w polityce i prawodawstwie odnoszących się do zwalczania rasizmu i ksenofobii raczej na szczeblu Unii Europejskiej niż na szczeblu państw członkowskich.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Rada Unii Europejskiej nie przyjęła żadnych wieloletnich ustaleń ramowych dotyczących Agencji². Zgodnie z art. 29 ust. 5 rozporządzenia Rady 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. Agencja kontynuowała realizację zadań w obszarach tematycznych walki z rasizmem, ksenofobią i związaną z tym nietolerancją do momentu przyjęcia wieloletnich ustaleń ramowych FRA w lutym 2008 r.

Najważniejsze przepisy UE dotyczące dyskryminacji z powodu rasizmu i ksenofobii zawarte są w dyrektywie o równości rasowej. Stąd praktyczne zastosowanie dyrektywy o równości rasowej w terenie stanowi jeden z głównych tematów całego sprawozdania rocznego; poszczególne rozdziały prezentują szczegóły jej wpływu, informacje o sposobie i powodach jej zastosowania lub niezastosowania, jak również nowe przykłady i przypadki problemów dyskryminacji w różnych obszarach życia społecznego, które dowodzą utrzymującej się potrzeby istnienia dyrektywy.

Poza obszarami określonymi w wieloletnich ustaleniach ramowych, zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia, Agencja ma również obowiązek podejmować działania na „wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, wystosowany na mocy art. 4 ust. 1 lit. c) i d), wykraczając[e] poza wspomniane dziedziny – pod warunkiem że pozwalają na to zasoby ludzkie i finansowe agencji”. W odniesieniu do tego artykułu Parlament Europejski w czerwcu 2007 r. zwrócił się do Agencji z prośbą o opracowanie kompleksowego raportu dotyczącego homofobii i dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich Unii

1 Sprawozdanie FRA za 2007 r., chociaż zostało opublikowane z logo FRA pod koniec 2007 r., w rzeczywistości nie było sprawozdaniem rocznym FRA, ale powstało zgodnie z podstawą prawną i mandatem EUMC.

2 Wieloletnie ustalenia ramowe określają obszary pracy FRA na najbliższe pięć lat.

Europejskiej. Ponadto w lipcu 2007 r. Komisja Europejska zwróciła się do Agencji o opracowanie wskaźników w celu przeprowadzenia pomiarów wdrażania, ochrony, poszanowania i promowania praw dziecka w państwach członkowskich UE oraz o określenie źródeł danych dostępnych na szczeblu krajowym i unijnym. Oba te projekty rozpoczęły się pod koniec 2007 r. i zostaną opisane w przyszłych sprawozdaniach FRA.

1.1. Włączenie opieki zdrowotnej

Temat opieki zdrowotnej został uwzględniony w sprawozdaniu rocznym po raz pierwszy. W związku z informacjami przekazanymi przez krajowe punkty kontaktowe Agencji należące do sieci Raxen, jak również z informacjami ze sprawozdań organizacji międzynarodowych oraz z badań nad dyskryminacją ze względu na rasę, pochodzenie etniczne oraz religię w zakresie dostępu do zakładów opieki zdrowotnej i korzystaniu z nich w państwach członkowskich – Agencja zdecydowała się w 2007 r. włączyć ten ważny obszar życia społecznego w swoje struktury gromadzenia danych i struktury sprawozdawcze. Ponieważ obszar ten jest analizowany po raz pierwszy, uwzględniono dane i informacje z poprzednich lat, tak aby stworzyć lepszy kontekst dla zrozumienia informacji.

Artykuł 152 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że w definiowaniu i wdrażaniu całej polityki i działalności Wspólnoty zostanie zapewniony wysoki poziom opieki zdrowotnej. W obszarze zdrowia Unia Europejska dokonuje podziału kompetencji. Oznacza to, że o ile UE może ustanawiać wspólne cele, o tyle państwa członkowskie mogą osiągać te cele przez swobodnie dobraną politykę. Pod tym względem główna wartość i cel UE to zmniejszenie nierówności w zakresie zdrowia. W rezultacie oczekuje się, że na podstawie zasady subsydiarności państwa członkowskie będą w tym celu wprowadzać konieczną politykę oraz niezbędne działania. W czerwcu 2006 r. ministrowie zdrowia państw członkowskich UE przyjęli wspólne wartości i zasady, na których mają się opierać systemy zdrowotne Unii, podkreślając, że zmniejszenie nierówności w zakresie zdrowia musi być jednym z celów systemów zdrowotnych³.

Zgodnie z powyższym, opisując wszystkie kwestie związane ze zdrowiem, pochodzeniem etnicznym i migracją, FRA nie przyjmuje szerokiego podejścia, lecz w ramach ogólnego mandatu do koncentrowania się na kwestiach związanych z dyskryminacją rasową i etniczną w państwach członkowskich UE skupia uwagę przede wszystkim na problemie dyskryminacji i wykluczenia. Dlatego też nowy podrozdział sprawozdania rocznego za 2008 r. poświęcony opiece zdrowotnej dotyczy głównie zagadnień takich, jak bariery w dostępie migrantów i mniejszości do opieki zdrowotnej lub dyskryminacja w niektórych aspektach leczenia. Przedstawione są również pozytywne inicjatywy, których celem jest walka z dyskryminacją pod względem dostępu do opieki zdrowotnej i sposobu jej świadczenia, w tym polityka skierowana

³ Rada Unii Europejskiej (2006), *Konkluzje Rady w sprawie wspólnych wartości i zasad systemów opieki zdrowotnej Unii Europejskiej* (2006/C 146/01), dostępne pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:146:0001:0003:PL:PDF> (6.1.2008).

do podmiotów świadczących opiekę zdrowotną, aby aktywnie promowały wrażliwość kulturową przy świadczeniu usług zdrowotnych.

1.2. Wyjaśnienie terminów

W Unii Europejskiej nie ma oficjalnej wspólnej definicji migrantów lub mniejszości etnicznych czy narodowych. Dlatego też w całym sprawozdaniu rocznym termin „migranci i mniejszości” jest używany jako skrót w odniesieniu do tych grup społecznych w UE, które są potencjalnie narażone na doświadczenie rasizmu, ksenofobii i dyskryminacji rasowej czy etnicznej. W tym kontekście termin ten najczęściej obejmuje pierwsze pokolenie imigrantów i uchodźców, jak również osoby o pochodzeniu imigracyjnym w kolejnych pokoleniach, nawet jeśli posiadają obywatelstwo kraju zamieszkania (w niektórych krajach objęte także terminem „mniejszości etniczne”) oraz takie grupy jak Romowie, Sinti i Trawelerzy.

2. Prawne i instytucjonalne inicjatywy przeciwko rasizmowi i dyskryminacji

Wdrożenie dyrektywy o równości rasowej w państwach członkowskich nie zostało jeszcze w pełni zakończone. W czerwcu 2007 r. Komisja Europejska ogłosiła, że do czternastu państw członkowskich wysłała formalne wnioski dotyczące pełnego wdrożenia dyrektywy⁴. Kraje te miały dwa miesiące na udzielenie odpowiedzi. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku mogą one zostać pozwane przez Komisję do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zgodnie z dyrektywą o równości rasowej – skuteczne, odstraszające, proporcjonalne sankcje w odpowiedzi na dyskryminację etniczną lub rasową stają się obowiązkowe. W latach 2006–2007 sankcje lub wyroki związane ze sprawami dotyczącymi dyskryminacji etnicznej lub rasowej odnotowano w piętnastu państwach członkowskich. Zjednoczone Królestwo najskuteczniej zastosowało prawodawstwo dotyczące walki z dyskryminacją etniczną w UE. Z dostępnych statystyk wynika, że Zjednoczone Królestwo przoduje zarówno pod względem rocznej liczby sankcji, jak i zakresu sankcji nałożonych w sprawach związanych z dyskryminacją rasową lub etniczną. W odnośnym okresie Zjednoczone Królestwo nałożyło więcej sankcji niż wszystkie pozostałe państwa członkowskie łącznie. Inne państwa członkowskie Unii Europejskiej, które skutecznie zastosowały swoje ustawodawstwo dotyczące walki z dyskryminacją etniczną w UE, to Bułgaria, Francja, Irlandia, Włochy, Węgry, Rumunia, Finlandia i Szwecja. W krajach tych sankcje są częstsze lub bardziej odstraszające niż w pozostałej części UE, mimo iż są relatywnie rzadkie w porównaniu ze Zjednoczonym Królestwem.

W latach 2006–2007 żadnych sankcji lub wyroków związanych ze sprawami dotyczącymi dyskryminacji etnicznej lub rasowej nie odnotowano w dwunastu państwach członkowskich (w Republice Czeskiej, Danii, Niemczech, Estonii, Grecji, Hiszpanii, na Cyprze, na Litwie, w Luksemburgu, Polsce, Portugalii i Słowenii). W większości przypadków brak sankcji jest zbieżny z brakiem skutecznego organu do spraw równości. Inna przyczyna braku sankcji leży w szczególnej roli takich organów. Sankcji brakuje lub są one rzadkie w krajach, gdzie organy do spraw równości nie wspierają ofiar dyskryminacji w postępowaniach prowadzących do sankcji lub nie mają mocy nałożenia sankcji samodzielnie, czy też z jakichś powodów nie wykorzystują tego uprawnienia.

Prawdą jest, że niski poziom stosowanych sankcji niekoniecznie odzwierciedla fakt, że nie są podejmowane żadne działania mające na celu rozwiązanie problemów. Na przykład tam, gdzie w dialogu społecznym silniejsza jest tradycja konsensusu, być może jest bardziej prawdopodobne, że sprawy są rozwiązywane, zanim jeszcze trafią do sądu. Minusem takiego podejścia jest jednak to, że groźba

⁴ Komunikat prasowy IP/07/928 z dnia 27 czerwca 2007 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

sankcji jest mniejsza, a te zazwyczaj są uważane za kluczowe dla poprawy pozycji przetargowej ofiar dyskryminacji. Traci się również edukacyjną funkcję podnoszenia świadomości wśród ogółu społeczeństwa i pracodawców, która wynika z groźby i zastosowania wiarygodnych i odstrasających sankcji.

W niektórych krajach względna rzadkość sankcji ma przyczyny strukturalne. Jest to często związane z ograniczoną rolą organu do spraw równości we wspomaganiu i wspieraniu ofiar w postępowaniach, które prowadzą do nałożenia sankcji. Inną strukturalną przyczyną względnej rzadkości sankcji jest rola prawa karnego w walce z dyskryminacją etniczną. W sposób symboliczny prawo karne jest najważniejszym instrumentem, który może być wykorzystany przez każde państwo w walce z dyskryminacją etniczną. W praktyce jednak prawo karne pociąga za sobą stosowanie mniejszej liczby sankcji: nie ma zastosowania przeniesienia ciężaru dowodu przewidziane w dyrektywie o równości rasowej, odpowiedzialność karna w sprawach związanych z dyskryminacją przeważnie zależy od intencji dyskryminacyjnych, a ofiara dyskryminacji ma ograniczoną kontrolę nad postępowaniem karnym, które zazwyczaj prowadzi prokuratura. Stąd państwa, które opierają się głównie lub wyłącznie na prawie karnym, na ogół charakteryzują się brakiem lub niewielką liczbą sankcji, chociaż sankcje te mogą być odstrasające.

W następujących krajach dostępne dowody wskazują na fakt, że niektóre organy do spraw równości w obszarze dyskryminacji etnicznej lub rasowej nie są wystarczająco skuteczne: Estonia, Polska, Portugalia i Słowenia. W Republice Czeskiej, Hiszpanii i Luksemburgu w obszarze dyskryminacji etnicznej lub rasowej nie wykryto żadnego działającego organu do spraw równości.

3. Przemoc i przestępstwa na tle rasowym

Podobnie jak w poprzednich latach w sprawozdaniu rocznym za 2008 r. przedstawiono obraz ogólnej tendencji wzrostowej przestępstw na tle rasowym zarejestrowanych przez wymiar sprawiedliwości, a mianowicie:

- W większości z jedenastu państw członkowskich, które gromadzą dane dotyczące przestępstw na tle rasowym wystarczające do przeprowadzenia analizy tendencji⁵, w latach 2000–2006 zanotowano ogólną tendencję wzrostową w liczbie rejestrowanych przestępstw na tle rasowym (Dania, Niemcy, Francja, Irlandia, Austria [bardzo niewielką], Słowacja, Finlandia, Zjednoczone Królestwo), jak również w latach 2005–2006 (Niemcy, Irlandia, Austria, Słowacja, Finlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo).
- Z czterech państw członkowskich, które gromadzą dane dotyczące przestępstw na tle antysemickim wystarczające do przeprowadzenia analizy tendencji (Francja, Niemcy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo), ogólną tendencję wzrostową w latach 2001–2006 zanotowano w trzech państwach (Francja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo).
- Z czterech państw członkowskich (Austria, Francja, Niemcy i Szwecja), które gromadzą dane dotyczące przestępstw o ekstremistycznych motywach prawicowych wystarczające do przeprowadzenia analizy tendencji, ogólną tendencję wzrostową w latach 2000–2006 zanotowano w dwóch państwach (Francja i Niemcy).

Przez uznanie problemu przestępstw na tle rasowym i skuteczną reakcją państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą okazać swoje potępienie tych czynów i solidarność z ofiarami. Nadal jednak pozostaje faktem, że mechanizmy rejestracji przestępstw na tle rasowym w państwach członkowskich uległy jedynie niewielkiej poprawie, a mianowicie:

- W szesnastu z dwudziestu siedmiu państw członkowskich UE odnotowano jedynie ograniczone informacje o kilku sprawach sądowych lub ogólne dane dotyczące dyskryminacji (mogące obejmować swoim zakresem przypadki przestępstw na tle rasowym) lub całkowity brak jakichkolwiek publicznie dostępnych, oficjalnych danych wymiaru sprawiedliwości dotyczących przestępstw na tle rasowym. Wspomniane państwa członkowskie to: Belgia, Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia i Słowenia.
- Zjednoczone Królestwo ma najbardziej kompleksowy system rejestracji przestępstw na tle rasowym w Unii Europejskiej. Rejestruje on więcej publicznych doniesień o zdarzeniach i przestępstwach niż w pozostałych dwadziestu sześciu

⁵ Republika Czeska, Dania, Niemcy, Francja, Irlandia, Austria, Polska, Słowacja, Finlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

państwach członkowskich łącznie w jakimkolwiek okresie dwunastomiesięcznym.

W wyniku utrzymującego się braku prawidłowego gromadzenia danych dotyczących przestępstw na tle rasowym w większości państw członkowskich, wniosek z tegorocznego sprawozdania jest następujący:

- Państwa członkowskie, w których oficjalna sprawozdawczość dotycząca przestępstw na tle rasowym jest ograniczona lub wcale nie występuje, nie mają możliwości wypracowania polityki zajmującej się przestępstwami na tle rasowym, która opierałaby się na dowodach.

Na tym tle rysują się obiecujące zmiany: państwa członkowskie zaczynają postrzegać przestępstwa na tle rasowym jako bolączkę społeczną. Polityczna zgoda dotycząca decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii, osiągnięta pod patronatem niemieckiej prezydencji w UE, jest pozytywną zmianą, która powinna zostać uzupełniona o ulepszony system gromadzenia danych do celów polityki opartej na dowodach.

Podobnie jak w poprzednich latach – wciąż istnieje kwestia doniesień o nadużyciach i przemocy organów ścigania wobec słabszych mniejszości. Niniejsze sprawozdanie podkreśla fakt, że większość państw członkowskich nie ma konkretnych, niezależnych organów zajmujących się skargami przeciwko policji, które rejestrowałyby te nadużycia i reagowały na nie, poza biurami, które są bezpośrednio związane z ministerstwami, lub normalnymi kanałami rejestracji skarg poprzez biura policji lub rzecznika. W tym celu istnieją znaczne możliwości wypracowania mechanizmów dotyczących skarg przeciwko policji.

W kontekście tendencji wzrostowych dotyczących rejestrowanych przestępstw sprawozdanie może zwrócić uwagę na wiele nowych inicjatyw w niektórych państwach członkowskich odnośnie do partnerstw obejmujących różne organy, w tym policję i społeczność, które starają się rozwiązać ten problem. Na uwagę zasługują inicjatywy, które zajmują się przestępstwami na tle rasowym należącymi do grupy przestępstw na tle nienawiści.

4. Rasizm i dyskryminacja w obszarach życia społecznego oraz inicjatywy dotyczące sposobów zapobiegania tym zjawiskom

4.1. Zatrudnienie

Podobnie jak w poprzednich latach – dane i informacje dostarczone w 2007 r. dowiodły funkcjonowania bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji rasowej lub etnicznej w różnych sektorach zatrudnienia i pokazały różne przejawy, w jakich może ona występować, takie jak dyskryminacja w zakresie rekrutacji i zwalniania pracowników, zniewagi i nękanie fizyczne w miejscu pracy czy podżeganie do dyskryminacji przez osoby trzecie. O ile dyskryminacja jest przeważnie niewidoczna i wychodzi na światło dzienne jedynie w wyniku śledztwa lub kontroli, o tyle w kilku państwach członkowskich niektóre jej przejawy nadal są zaskakująco otwarte – np. dyskryminacyjne ogłoszenia o pracę zawierające informację, że zgłoszenia obcokrajowców nie będą rozpatrywane.

Więcej zmian nastąpiło w kwestii noszenia strojów lub symboli religijnych w pracy. Na ogół były to zmiany restrykcyjne, np. zakaz noszenia takich przedmiotów przez urzędników służby cywilnej w kilku miastach w Belgii oraz odmowa krajowej policji w Irlandii zezwolenia sikhom na noszenie turbanów jako części munduru policyjnego. W praktyce jednak w państwach członkowskich utrzymuje się znaczna różnorodność w tej kwestii.

W poprzednich sprawozdaniach FRA/EUMC zwracano uwagę na rosnącą liczbę publikowanych badań naukowych, które koncentrują się na subiektywnych doświadczeniach dyskryminacji członków grup w ramach populacji mniejszościowych. W tym roku dodatkowo pojawiło się kilka badań grup w ramach populacji większości – takich jak pracodawcy – które koncentrowały się na ich postawach i potencjalnych praktykach dyskryminacji przeciwko mniejszościom.

Odnotowano pojawienie się szerokiej gamy inicjatyw zapobiegawczych. Były to programy szkoleniowo-doradcze dla mniejszości dotkniętych wykluczeniem, mające pomóc im na rynku pracy; programy dla populacji większości mające na celu walkę z dyskryminacją lub podniesienie świadomości kulturowej; kilka przypadków mentoringu i pozytywnych działań w rekrutacji oraz kilka kolejnych próbnych działań w sferze zapewniania zgodności z niedyskryminacyjnymi warunkami zatrudnienia i anonimowymi zgłoszeniami do pracy. Ponownie odnotowano dowody na to, że w większej liczbie państw członkowskich utrwaliła się lub była promowana dość ambitna polityka zarządzania różnorodnością.

4.2. Warunki mieszkaniowe

Większość państw członkowskich nadal nie gromadzi danych dotyczących pochodzenia etnicznego w obszarze warunków mieszkaniowych, jednak metodą, która może dostarczyć danych na temat dyskryminacji pod tym względem, jest testowe badanie dyskryminacji przeprowadzane w kilku krajach UE.

Niekorzystna sytuacja imigrantów i mniejszości etnicznych, jeśli chodzi o dostęp do dobrej jakości mieszkań w przystępnej cenie, zwiększa ich wykluczenie społeczne. Mieszkalnictwo publiczne o umiarkowanych czynszach to jeden ze sposobów na odwrócenie tej sytuacji. Mimo to jednak kryteria stosowane na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym przy przyznawaniu lokali mieszkalnych mogą zawierać przepisy dyskryminujące imigrantów i mniejszości etniczne.

Pod względem sytuacji mieszkaniowej do najsłabszych grup należą Romowie, Sinti oraz Trawelerzy. Pomimo podjęcia działań w celu poprawy tej sytuacji, na całym obszarze UE wyraźnie charakteryzuje się ona jawną dyskryminacją, mieszkaniami o niskim standardzie oraz przymusowymi eksmisjami. W kilku państwach członkowskich odnotowano ponadto odmowę lub uchylenie się ze strony państwa lub innych władz w sprawie podłączenia infrastruktury na osiedlach romskich, co jest mniej bezpośrednią formą dyskryminacji.

Na koniec należy zwrócić uwagę na pewne dobre praktyki. Szczególnie pozytywną inicjatywę stanowi polityka zwiększania zasobów niedrogich lokali mieszkalnych dla imigrantów, Romów i innych słabszych grup poprzez finansowanie publiczne. Chociaż na całym obszarze UE obowiązuje prawodawstwo antydyskryminacyjne, potrzebne są spójne wysiłki w celu informowania o nim najemców i podmiotów działających na rynku. Takie wysiłki w celu podnoszenia świadomości znajdują odzwierciedlenie w przykładach kodeksów postępowania i kampanii informacyjnych wymienionych pod koniec podrozdziału sprawozdania rocznego dotyczącego warunków mieszkaniowych.

4.3. Kształcenie

W poprzednich sprawozdaniach FRA/EUMC zwracano uwagę na fakt, że dostępność wiarygodnych informacji jest niezbędnym warunkiem poprawy sytuacji grup słabszych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji pod względem kształcenia. Zostało to niedawno ponownie potwierdzone przez badanie efektów kształcenia PISA 2006. Zgodnie z badaniem PISA 2006 istnieje znaczący, pozytywny związek między szkołami, które monitorują i oceniają osiągnięcia oraz publikują dane o nich, a osiąganiem przez uczniów lepszych wyników w teście. W większości państw członkowskich nie funkcjonują jednak systemy monitorowania i oceny lub są one niewystarczające. Wielkim wyzwaniem na przyszłość będzie przezwycięzenie tej przeszkody, która ogranicza skuteczne zapobieganie nierówności i dyskryminacji.

Słabsze grupy napotykać wiele trudności w dostępie do kształcenia dobrej jakości. Główne przyczyny to dyskryminujące procedury zapisu i egzaminy wstępne, nieosiągalność lub niedostępność przedszkoli, duża odległość do szkoły oraz obawa przed ujawnieniem nielegalnego statusu pobytu. Szczególnie dotknięte praktycznymi barierami w kształceniu są dzieci Romów, Sinti i Trawelerów, jak również dzieci osób ubiegających się o azyl i nielegalnych imigrantów.

Dostępne dane wskazują na fakt, że na całym obszarze Unii Europejskiej grupy mniejszościowe oraz obywatele państw trzecich są nadmiernie reprezentowane w edukacji specjalnej na poziomie kształcenia podstawowego i średniego, natomiast na poziomie kształcenia wyższego są reprezentowane niewystarczająco. Ponadto na ogół grupy mniejszościowe i obcokrajowcy częściej powtarzają klasę i wcześniej przerywają naukę w szkole. Różnice między imigrantami i mniejszościami z jednej strony a populacją większości z drugiej strony są szczególnie uderzające w tych krajach, gdzie funkcjonuje system wczesnego podziału na oddzielne ścieżki edukacji. Badanie efektów kształcenia PISA 2006 wyjaśnia to zjawisko. Zgodnie z badaniem PISA 2006 wczesne rozwarstwienie uczniów między oddzielne instytucje lub programy ma szczególnie negatywny wpływ na wyniki uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej lub językowej. Takie systemy edukacyjne przyczyniają się do zwiększania się luki edukacyjnej między bardziej i mniej uprzywilejowanymi grupami społecznymi.

W 2007 r. kontynuowano wdrażanie wielu programów mających na celu poprawę kształcenia dzieci romskich. Jednocześnie jednak polityka dyskryminacyjna i praktyki dyskryminacyjne wobec Romów utrzymywały się w UE na wysokim poziomie. Romowie, Sinti i Trawelerzy nadal mają do czynienia z nieodpowiednimi systemami edukacyjnymi, które powodują segregację i nierówne szanse. W listopadzie 2007 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał jednak istotny wyrok potępiający Republikę Czeską za dyskryminację przez segregację edukacyjną dzieci romskich.

Pomimo ustawodawstwa, które przyznaje prawo do kształcenia, w praktyce osoby ubiegające się o azyl oraz nielegalni imigranci w wielu państwach członkowskich są zagrożeni wyłączeniem z kształcenia. W większości państw członkowskich nadal brakuje inicjatyw monitorowania i oceniania sytuacji dzieci osób ubiegających się o azyl w odniesieniu do dostępu do odpowiedniego kształcenia.

4.4. Zdrowie

Niewiele państw członkowskich dysponuje oficjalnymi lub nieoficjalnymi danymi dotyczącymi skarg w związku z dyskryminacją rasową czy etniczną w obszarze zdrowia; nawet w tych państwach odnotowano bardzo niewiele skarg. Głównym problemem jest raczej dyskryminacja pośrednia niż bezpośrednia, gdyż personel medyczny stosujący kodeks postępowania zawodowego i wykonujący obowiązki zawodowe rzadziej dyskryminuje lub otwarcie odmawia opieki zdrowotnej, podczas gdy administracja może częściej nalegać, aby przestrzegano skomplikowanych procedur formalnych, które mogą ograniczać dostęp do opieki zdrowotnej.

Problem związany z dostępem do usług zdrowotnych dotyka zwłaszcza obywateli państw trzecich przebywających w danym kraju nielegalnie, osób, którym odmówiono udzielenia azylu, oraz członków społeczności romskich. Romowie są narażeni na wykluczenie z publicznego ubezpieczenia zdrowotnego, jeśli przez długi okres pozostają bezrobotni (jak w Bułgarii i Rumunii) lub jeśli nie mają koniecznych dokumentów potwierdzających tożsamość (jak w Rumunii i Słowenii). W wielu przypadkach Romowie mają również problemy z uzyskaniem dostępu do opieki zdrowotnej, gdy żyją na odizolowanych obszarach rolniczych (jak w Grecji, Hiszpanii i na Węgrzech) lub w obozowiskach na przedmieściach miast z ograniczoną lub nieistniejącą infrastrukturą transportu miejskiego (jak w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech i na Węgrzech).

Imigranci przebywający w danym kraju nielegalnie i osoby, którym odmówiono udzielenia azylu, często mają dostęp jedynie do pierwszej pomocy; a jest ona na całym obszarze UE różnie definiowana. Często także niechętnie zwracają się po pomoc medyczną, gdyż obawiają się, że mogą zostać zgłoszeni na policję i deportowani.

Jednak również w przypadku legalnie przebywających imigrantów bariery kulturowe, takie jak język lub religia, mogą zniechęcać do korzystania z usług zdrowotnych. Na przykład kobiety muzułmańskie mogą nie chcieć pozwolić na wykonanie badania medycznego przez męski personel medyczny, jedzenie szpitalne może nie uwzględniać muzułmańskich wymogów religijnych itd.

Wiele znaczących sprawozdań ponadkrajowych dostarczyło dodatkowych informacji odnośnie do sytuacji imigrantów, osób ubiegających się o azyl oraz mniejszości w systemach opieki zdrowotnej UE. Dotyczyły one na przykład: identyfikacji prawnych i praktycznych przeszkód napotykanych przez nielegalnych imigrantów próbujących uzyskać dostęp do opieki zdrowotnej; pokazania, jak migracja może spowodować narażenie na fizyczne, psychiczne i społeczne problemy zdrowotne; dokumentacji na temat dyskryminacji Romów w opiece zdrowotnej oraz wskazania braków w świadomości na temat przysługujących praw lub przypadków odmowy leczenia nielegalnych imigrantów. Inne sprawozdania podkreślały brak orientacji w prawodawstwie antydyskryminacyjnym wśród pracowników służby zdrowia, personelu administracyjnego i pacjentów, a także niedostatek systematycznie gromadzonych danych w tym obszarze.

Zwraca się uwagę na pozytywne inicjatywy zarówno rządu, jak i społeczeństwa obywatelskiego mające na celu poprawę sytuacji pod względem nierówności w opiece zdrowotnej dla imigrantów i mniejszości, związane z wdrażaniem pewnych ważnych rozwiązań politycznych w państwach członkowskich w całej UE.

5. Wnioski

5.1. Dyrektywa o równości rasowej

Jednym z zadań FRA jest zbieranie informacji o tym, jak dyrektywa o równości rasowej jest w rzeczywistości stosowana w różnych państwach członkowskich i jak wyspecjalizowane organy funkcjonują w praktyce. Pierwszą rzeczą, na którą należy zwrócić uwagę, jest fakt, że do końca okresu sprawozdawczego w trzech państwach członkowskich nie istniały organy wyspecjalizowane, a prawie połowa wszystkich państw członkowskich nie zastosowała żadnych sankcji w sprawach o dyskryminację rasową czy etniczną. Wśród tych państw, które zastosowały grzywny, ich poziom ogromnie się różnił.

Brak sankcji w większości państw członkowskich stanowi problem, ponieważ dyrektywa o równości rasowej uznaje skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za obowiązkowe. Skuteczne sankcje są ważne dla pozyskania zaufania ofiar oraz zwiększenia świadomości prawodawstwa i znajomości jego zasad w szerszych kręgach społeczeństwa. Bez skutecznych sankcji mało prawdopodobne jest, by duża część społeczeństwa, instytucje, a także praktycy prawa traktowali prawodawstwo antydyskryminacyjne bardzo poważnie i czynili wszelkie starania, aby się o nim dowiedzieć.

Sytuacja, gdy sprawy są rzadko przekazywane do sądu i gdy stosuje się niewiele sankcji, niekoniecznie odzwierciedla fakt, że nie są tam podejmowane żadne działania, aby rozwiązać te problemy. Na przykład w niektórych państwach członkowskich w dialogu społecznym silniejsza jest tradycja konsensusu, zgodnie z którą partnerzy społeczni i inne organy pracują wspólnie nad rozwiązaniem sporów przez mediację i negocjacje, tak że istnieją większe szanse, iż sprawy te zostaną rozwiązane, zanim trafią do sądu. Na przykład w Niderlandach ustawa o równym traktowaniu jest tak skonstruowana, aby zachęcała do takiego przedsądowego rozwiązywania sporów. Minusem takiego podejścia jest jednak fakt, że groźba sankcji jest mniejsza, a te zazwyczaj są uważane za zasadnicze dla poprawienia pozycji przetargowej ofiar dyskryminacji. Traci się również edukacyjną funkcję podnoszenia świadomości wśród ogółu społeczeństwa i pracodawców, która wynika z groźby i zastosowania wiarygodnych i odstraszających sankcji.

W niektórych przypadkach jest oczywiste, że za małymi liczbami kryją się problemy. Na przykład w Słowenii *Rzecznik Praw Obywatelskich* poinformował, że problem ten jest wynikiem nieprzejrzystych i bezużytecznych sformułowań w ustawodawstwie; w Portugalii problem ten wynika rzekomo z powolnej, złożonej procedury rozpatrywania skarg.

Innym czynnikiem jest stosowanie prawa karnego. W niektórych państwach członkowskich sankcje karne, które teoretycznie mogą być zastosowane w sprawach o dyskryminację, wyglądają na bardzo odstraszające, jednak gdy pojawia się to w kontekście prawa karnego, a nie prawa cywilnego, wówczas takie surowe

sankcje w praktyce raczej nie będą stosowane. W państwach członkowskich, które w walce z dyskryminacją etniczną stosują prawo cywilne, ciężar dowodu jest znacznie mniejszy i bardziej prawdopodobne jest, że sankcje się urzeczywistnią.

W kilku państwach członkowskich kompetencje udzielone wyspecjalizowanemu organowi lub organom są zbyt ograniczone, aby przyczyniło się to do stosowania skutecznych sankcji w praktyce. Niektóre organy ani nie mają prawa nałożyć sankcji samodzielnie, ani też nie wspomagają ofiar w postępowaniach, które prowadzą do sankcji. Nawet jeśli wyspecjalizowany organ jest uprawniony do nałożenia sankcji, może podjąć decyzję polityczną o uniknięciu tej strategii i zamiast tego skoncentrować się na mediacji, jak to ma miejsce na Cyprze.

Niewielka liczba skarg

Sprawozdania opisują przede wszystkim dość niewielką liczbę skarg do organów wyspecjalizowanych i antyrasistowskich organizacji pozarządowych. Oczywiście niewielka liczba skarg teoretycznie nie musi oznaczać, że coś jest nie w porządku – można argumentować, że może to być odzwierciedleniem rzeczywistości, w której poziom dyskryminacji jest autentycznie niski. Jednak podrozdziały sprawozdania rocznego za 2008 r. poświęcone zatrudnieniu, warunkom mieszkaniowym i zdrowiu, jak również podobne dowody w poprzednich latach pokazują jasno istnienie problemu dyskryminacji etnicznej w jej różnych przejawach, której większa część nie wyszłaby na jaw bez wyników szczegółowych badań. Przez lata dowody i badania różnego rodzaju pokazywały, że większość ofiar dyskryminacji, które mogłyby złożyć skargę, nie robi tego. Najnowszym takim badaniem jest wspomniana w rozdziale o zatrudnieniu ankieta, według której większość ofiar m.in. nękania rasowego lub molestowania seksualnego w pracy w Słowenii nie zgłosiła tych wydarzeń.

Różne przykłady w częściach sprawozdania rocznego poświęconych zatrudnieniu i zdrowiu w pewnym stopniu wskazują możliwe przyczyny niezgłaszania skarg formalnych lub niechęci ofiar dyskryminacji do ich zgłaszania. Niektóre osoby nie mają zaufania do prawa, gdyż jest ono postrzegane jako słabe; niektóre ofiary mogą obawiać się finansowych kosztów spraw sądowych lub bać się innych kosztów lub reperkusji; pracownicy mający umowy o pracę na czas określony lub tymczasowe pozwolenie na pracę mogą czuć się zbyt zagrożeni pod względem prawnym, aby złożyć skargę. Rzadkość spraw może jednak odzwierciedlać również inne kwestie, takie jak brak świadomości ze strony ogółu społeczeństwa dotyczącej możliwości prawnego zadośćuczynienia, które są dostępne dla ofiar dyskryminacji (jak podano w rozdziale sprawozdania rocznego poświęconego zdrowiu – wywiady z pacjentami w Grecji pokazały, że nie byli oni świadomi tego, jak złożyć skargę dotyczącą dyskryminacji w leczeniu zdrowotnym). W niektórych państwach członkowskich niewiele miejsca poświęcono jawnym debatom w tym obszarze; niewiele też wiadomo na temat przeprowadzonych kampanii publicznych informujących o krajowych środkach ustanowionych w następstwie transpozycji dyrektywy o równości rasowej. W rozdziale poświęconym zatrudnieniu zwrócono uwagę na fakt, że w jednym z państw członkowskich organ związków zawodowych zajmujący się skar-

gami rozmyślnie decydował o nieprzekazaniu spraw do krajowego organu do spraw równości. W oczywisty sposób pod tym względem potrzebne są bardziej ukierunkowane badania, by rzucić światło na różne siły strukturalne i społeczne, których działanie decyduje o tym, czy i w jaki sposób sprawy dotyczące dyskryminacji etnicznej są zgłaszane i rozpatrywane w dwudziestu siedmiu państwach członkowskich.

Niedawną zmianą, która stanowi wyjątek od tego ogólnego obrazu, jest przypadek Francji, gdzie HALDE, oficjalny organ antydyskryminacyjny, od 2006 r. otrzymuje znaczną, rosnącą liczbę skarg. HALDE wypracował silny wizerunek publiczny, wykorzystując kampanie informacyjne do zwiększenia społecznej świadomości jego istnienia i kwestii dyskryminacji; a ostatnie badania odzwierciedliły rosnącą świadomość problemu w społeczeństwie francuskim.

5.2. Dowody na dyskryminację

O ile rozdział dotyczący kwestii prawnych w sprawozdaniu rocznym przedstawia informacje o funkcjonowaniu dyrektywy o równości rasowej, o tyle celem informacji w kolejnych rozdziałach dotyczących czterech obszarów życia społecznego jest przede wszystkim potwierdzenie potrzeby istnienia tej dyrektywy dzięki podaniu przykładów i przypadków bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji w obszarze zatrudnienia, warunków mieszkaniowych, kształcenia i zdrowia. We wszystkich tych obszarach wnioski co do zakresu i formy dyskryminacji, które można wyciągnąć jedynie z oficjalnych statystyk i spraw sądowych, są dość wątpliwe i muszą być uzupełnione o ustalenia z badań i dochodzeń. Podobnie jak w poprzednich sprawozdaniach rocznych EUMC przykłady badań w rozdziale dotyczącym zatrudnienia są podzielone na trzy kategorie: testowe badanie dyskryminacji, badania ofiar oraz badania dotyczące populacji większości.

Co roku zgłaszanych jest coraz więcej przykładów testowego badania dyskryminacji, które wykrywa funkcjonowanie dyskryminacji w dostępie do mieszkań oraz zatrudnienia. W obszarze zatrudnienia o metodzie tej poinformowało kilka państw członkowskich (przy czym w 2007 r. w Grecji po raz pierwszy przeprowadzono duży projekt testowego badania zatrudnienia). W 2007 r. trzy państwa członkowskie poinformowały też o zastosowaniu tej metody do zbadania dostępu do mieszkań, a we Francji zgłoszono testowe badanie dostępu do opieki zdrowotnej.

W poprzednich sprawozdaniach FRA/EUMC zwracano uwagę na rosnącą w poprzednich latach liczbę badań dotyczących subiektywnych doświadczeń związanych z dyskryminacją mniejszości, czyli tzw. badań ofiar. W ostatnim okresie sprawozdawczym było ich więcej niż kiedykolwiek; o przykładach doświadczeń związanych z dyskryminacją w zatrudnieniu poinformowało jedenaście państw członkowskich, a kolejne badanie zostało wykonane w jednym państwie członkowskim w celu zbadania wpływu krajowych ustaw o równym traktowaniu i stosownych organów. O badaniu tym jest mowa w rozdziale dotyczącym kwestii prawnych. Po raz pierwszy w nowym obszarze opieki zdrowotnej poinformowano także o trzech badaniach dotyczących rasizmu i dyskryminacji subiektywnie doświadczanych przez

personel sektora zdrowia, które obejmowały pięć państw członkowskich. Ten rodzaj badania pomaga zaakcentować problemy, które w innym przypadku nie wyszłyby na jaw, zważywszy na wykazaną już niechęć ofiar do składania skarg formalnych.

Na ogół mniej powszechne w tej dziedzinie są badania populacji większości. Można sądzić, że badania takie byłyby mało pomocne w ujawnianiu problemów, jako że nie oczekuje się, iż pracodawcy chętnie przyznają się badającemu do swoich rasistowskich postaw lub nielegalnych praktyk. Pomimo to w rozdziale dotyczącym zatrudnienia odnotowuje się badania pracodawców w trzech państwach członkowskich, w których większość respondentów ujawniła, że odmówiłaby zatrudnienia imigrantów lub Romów.

W tym roku ponownie dowody pokazują, że we wszystkich czterech obszarach życia społecznego – zatrudnienie, warunki mieszkaniowe, kształcenie i opieka zdrowotna – to Romowie i osoby ubiegające się o azyl poddawani są najbardziej dyskryminacyjnemu traktowaniu. Ponadto, jak zostało to pokazane w poprzednich sprawozdaniach rocznych, pracownicy migrujący, wobec których obowiązują mniejsze ograniczenia prawne, doświadczają gorszych warunków pracy niż pracownicy należący do większości, a także mają mniejsze możliwości bronięcia się przed wykorzystywaniem w miejscu pracy lub złożenia skargi. W pewnym sensie pracownicy tacy nie są wykluczeni z zatrudnienia – są raczej nieproporcjonalnie włączani w najmniej popularne prace. Rodzaje wykluczenia najczęściej doświadczane przez nielegalnych migrantów i osoby ubiegające się o azyl są przedstawione w rozdziałach dotyczących kształcenia i opieki zdrowotnej. Osoby ubiegające się o azyl przebywają często w ośrodkach dla uchodźców, które znajdują się daleko od instytucji edukacyjnych, a dzieci nielegalnych imigrantów mogą być zniechęcone do chodzenia do szkoły, jeśli władze muszą rejestrować i zgłaszać ich status prawny. Z tej samej przyczyny nielegalni imigranci trzymają się często z daleka od zakładów opieki zdrowotnej, jeśli sądzą, że mogą być zgłoszeni na policję i deportowani.

Przeciwdziałanie dyskryminacji poprzez działania pozytywne

Dyrektywy o równości wyraźnie zezwalają na wprowadzanie określonych środków wyrównawczych, takich jak działania pozytywne. O ile środki działań pozytywnych mających na celu przeciwdziałanie skutkom dyskryminacji nie są zbyt powszechne na całym obszarze UE, o tyle każdego roku zgłaszanych jest kilka nowych przykładów. Dzięki opisanemu w ubiegłorocznym sprawozdaniu FRA⁶ przykładowi Berlina, gdzie wprowadzono działania pozytywne w celu zatrudnienia mniejszości w berlińskiej policji, w 2007 r. podobne przykłady odnotowano w Rumunii, Bułgarii i Republice Czeskiej; zastosowano tam działania pozytywne w celu przeprowadzenia rekrutacji członków grup mniejszościowych do policji, a Francja postąpiła podobnie z rekrutacją do armii.

W 2007 r. na szczelbu UE pojawiły się nowe głosy w debacie o działaniach pozytywnych: konferencja europejska „Equal Opportunities for all: What role

6 FRA (2007), *Sprawozdanie dotyczące rasizmu i ksenofobii w państwach członkowskich UE*, s. 67.

for positive action?” (Równe szanse dla wszystkich – jaka jest rola działań pozytywnych), która odbyła się w kwietniu 2007 r. w Rzymie, oraz publikacja europejska „Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC” (Wykraczając poza formalną równość: działania pozytywne w ramach dyrektyw 2000/43/WE i 2000/78/WE), wydana w 2007 r.⁷. Zarówno z konferencji, jak i z publikacji wynika, że działania pozytywne są potrzebne w europejskiej agencji działań na rzecz równości. Celem działań pozytywnych jest zrekompensowanie obecnej i wcześniejszej dyskryminacji, uzupełnienie roli prawa i skarg, które same w sobie nie wystarczają w walce z dyskryminacją i jej skutkami. W związku z dostępem do lokali mieszkalnych wspomniana w rozdziale sprawozdania rocznego za 2008 r. dotyczącym warunków mieszkaniowych decyzja Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych⁸ jest istotna przez fakt, że w kontekście wieloletniego nierównego traktowania Romów w Bułgarii w odniesieniu do ich praw związanych z warunkami mieszkaniowymi komitet doszedł do wniosku, że środki działań pozytywnych są potrzebne do włączenia Romów w główny nurt społeczeństwa.

Praktyka działań pozytywnych jest jednak nadal kontrowersyjna z dwóch powodów: po pierwsze dlatego, że jest ona często mylona przez odbiorców z „dyskryminacją pozytywną”, kontyngentami lub innymi instrumentami postrzeganymi przez niektórych jako społecznie niesprawiedliwe, a po drugie dlatego, że wymogiem minimalnym skutecznych działań pozytywnych jest posiadanie dokładnych danych o grupach w ramach mniejszości, których te działania dotyczą. Jest to konieczne, aby można było ocenić pierwotne zapotrzebowanie na politykę oraz, co jest równie ważne, ocenić, kiedy problem zniknie, tak aby działanie pozytywne zostało zaprzestane. Jak jednak zauważono w sprawozdaniu rocznym za 2008 r. i w innych sprawozdaniach, państwa członkowskie różnią się pod względem statystyki etnicznej: w niektórych krajach stanowi ona część oficjalnego spisu ludności i jest szeroko stosowana, w innych jest ona w silnej opozycji do norm krajowych, a w innych jest zabroniona przez prawo krajowe. Wydaje się, że potrzebne jest dalsze badanie zakresu, w jakim niemożność otrzymania dokładnych danych statystycznych dotyczących odpowiednich populacji w danym państwie członkowskim stanowi barierę w podejmowaniu działań pozytywnych albo czy zmienia ona formę lub rezultat takich działań w tym państwie.

Obszarem budzącym dużo ostrzejsze kontrowersje, uwypuklonym w sprawozdaniu rocznym za 2008 r., jest środek, który sięga dalej niż działania pozytywne. W rozdziale dotyczącym warunków mieszkaniowych poinformowano, że w co najmniej jednym mieście niemieckim obcokrajowcy i imigranci pochodzenia niemieckiego powracający ostatnio z zagranicy oficjalnie podlegają ustalonym limitom w określonych dzielnicach miasta, tak aby utrzymana była równowaga społeczna osiedli mieszkaniowych. Środek ten może się wydawać sprzeczny z pewnymi podstawowymi zasadami działań pozytywnych – opiera się na przykład na ustalonych limitach i prawdopodobnie nie jest „tymczasowym środkiem specjalnym”, ale obowiązuje przez wiele lat. Polityka ta okazała się bardziej kontrowersyjna; krytycy

7 M. De Vos, European Commission Brussels (2007), *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

8 Skarga nr 31/2005, Europejskie Centrum Praw Romów przeciwko Bułgarii – zob. podrozdział 4.2.3 sprawozdania rocznego FRA za 2008 r.

twierdzą, że same limity stanowią bezpośrednią dyskryminację wobec członków grup mniejszościowych. Z kolei zwolennicy argumentują, że cel uświęca środki, że jest to część inicjatywy zwalczania dyskryminacji i wykluczenia mniejszości oraz że daje to bardziej sprawiedliwą równowagę społeczności mieszkaniowych, niż gdyby rozkład pozostawiono mechanizmom rynkowym. Oczywiście jest, że podobna polityka powinna być w szerszym zakresie poddana analizie naukowej i debacie publicznej.

5.3. Różnice między państwami członkowskimi

Kwestia statystyki etnicznej nie jest jedyną, która podkreśla wyraźne kontrasty między postawami państw członkowskich wobec problematyki związanej z imigrantami. Poprzednie sprawozdania roczne relacjonowały debatę na temat tego, czy uczniowie w szkołach i pracownicy różnych sektorów mogą nosić stroje religijne, i wyraźnie pokazały, że na całym obszarze UE akceptacja i praktyka w związku z tym tematem ogromnie się różnią. Różnice widać nawet w obrębie pojedynczych państw członkowskich: na przykład pomiędzy krajami związkowymi w Niemczech lub między dwiema głównymi społecznościami językowymi w Belgii. W sprawach szczegółowych występują dalsze różnice. W rozdziale sprawozdania rocznego za 2008 r. dotyczącym kwestii prawnych zwraca się uwagę na fakt, że w 2007 r. we Francji w orzeczeniu prawnym wyjaśniono, że zasada sekularyzmu jako uzasadnienie na przykład dla wykluczenia noszenia chusty na głowie ma zastosowanie jedynie do administracji publicznej i nie może być stosowana przez prywatne przedsiębiorstwo w ramach świadczenia usług. Zgodnie z powyższym we Francji (oraz w Niemczech) są przypadki potwierdzające, że zwolnienie pracownicy za noszenie chusty jest bezprawne⁹. Jak jednak stwierdzono w sprawozdaniu rocznym EUMC za 2006 r., Sąd Najwyższy w Danii orzekł, że zwolnienie pracownicy supermarketu za noszenie chusty nie stanowiło dyskryminacji¹⁰.

Zazwyczaj debata ta koncentruje się wokół noszenia chust przez kobiety. Rozdziały sprawozdania rocznego za 2008 r. dotyczące kształcenia i zatrudnienia opisują nowe debaty lub sprawy związane z chustami lub okryciami głowy w Belgii, Bułgarii, Danii, Niemczech, Hiszpanii, we Francji, w Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie. W 2007 r. ta sama kwestia pojawiła się jednak w związku z noszeniem turbanów przez sikhów w Europie. W 2007 r. we Francji odnotowano przypadek chłopców sikhijskich, którzy odwoływali się od decyzji o wydaleniu ze szkoły za noszenie turbanów. Zwrócono także uwagę, że we Francji nie wolno mieć turbanu na zdjęciu do prawa jazdy. Jednocześnie zgłoszono, że w Irlandii krajowa policja zakazała noszenia turbanów jako części munduru policyjnego. W innych państwach członkowskich nie jest to jednak kwestia sporna. Na przykład w Zjednoczonym Królestwie noszenie turbanów jako zwykłej części munduru w policji i w innych służbach mundurowych jest dozwolone od dłuższego czasu, a w Szwecji, jak informuje o tym sprawozdanie FRA za ostatni rok, policja uwzględniła w swoim planie na

⁹ N. Nathwani (2007), *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights*, w: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, t. 25, nr 2, s. 221–254.

¹⁰ EUMC (2006), *Sprawozdanie roczne o sytuacji w zakresie rasizmu i ksenofobii w państwach członkowskich UE*, s. 25.

rzecz różnorodności prawo policjantów do noszenia na służbie chusty, turbanu lub żydowskiej jarmużki¹¹. Duża rozbieżność opinii społeczeństwa w tej kwestii w różnych państwach członkowskich została potwierdzona w 2007 r. publikacją wyników specjalnego badania Eurobarometru Komisji Europejskiej dotyczącego postrzegania dyskryminacji. Gdy zapytano obywateli UE, czy zgadzają się ze stwierdzeniem „Noszenie widocznych symboli religijnych w miejscu pracy jest dopuszczalne”, procent odpowiedzi twierdzących w różnych krajach wahał się od jedynie 29% (Litwa) do 79% (Malta)¹².

5.4. Zdrowie a dyskryminacja

Jest to pierwszy rok, w którym opieka zdrowotna została uwzględniona w sprawozdaniu rocznym. Z początku wydaje się, że w porównaniu z pozostałymi trzema obszarami życia społecznego w opiece zdrowotnej trudniej jest znaleźć informacje i dane dotyczące dyskryminacji etnicznej, a ogólny poziom świadomości na temat kwestii związanych z rasizmem i dyskryminacją wydaje się niższy. Pomimo to w wielu krajach członkowskich zgłoszono przypadki otrzymywania przez imigrantów i mniejszości innych i gorszych usług leczniczych, doświadczania przez nich nadużyć ze strony personelu medycznego, jak również dowody z wielu raportów naukowych i sprawozdań organizacji pozarządowych dotyczących różnych czynników, które zmniejszają dostęp do opieki zdrowotnej dla mniejszości takich jak Romowie, osoby ubiegające się o azyl i nielegalni pracownicy.

Badania wskazują na to, że imigranci i mniejszości etniczne często napotykały problemy z dostępem do usług zdrowotnych i korzystaniem z tych usług. Nawet jeśli dostęp do tych usług przysługuje z mocy prawa, często takie grupy mogą z nich nie korzystać, ponieważ nie są świadome swoich praw albo dlatego że procedury administracyjne są zbyt złożone, albo dlatego że z powodu swych przekonań religijnych sprzeciwiają się oni sposobowi, w jaki są traktowani, albo z powodu barier językowych. Wskutek tego są narażeni na niedostateczną obsługę przy diagnozie medycznej, opiece i profilaktyce.

O ile w sprawozdaniach informowano o wielu przykładach pozytywnych inicjatyw mających na celu poprawę i rozszerzenie opieki zdrowotnej dla imigrantów i mniejszości, o tyle trudniej było znaleźć takie, które wykazywałyby elementy mające na celu konkretnie zajęcie się dyskryminacją i jej zwalczanie. Ponadto jedynie kilka sprawozdań obejmowało problem rasizmu lub dyskryminacji doświadczanej przez personel pochodzący z mniejszości zatrudniony w sektorze zdrowia, jednak każde z nich obnażyło poważny problem. Wydaje się prawdopodobne, że problem ten jest szerszy, niż zdają sobie z tego sprawę ludzie. Badania dały wgląd w niektóre przyczyny, dla których pracownicy opieki zdrowotnej niechętnie zgłaszają indywidualne skargi. A zatem, jeśli problem nie jest obnażony poprzez skargi, będą musiały ujawnić go badania, tak aby można było zachęcić organizacje opieki zdrowotnej do wdrażania polityki, która będzie go zwalczać. W sposób oczywisty

11 FRA (2007), *Sprawozdanie dotyczące rasizmu i ksenofobii w państwach członkowskich UE*, s. 67.

12 Komisja Europejska (2007), *Dyskryminacja w Unii Europejskiej*, Eurobarometr, s. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.5.2008).

niedopuszczalne jest, aby pewne grupy personelu decydowały indywidualnie, jaki jest najlepszy sposób reagowania na przykład na pacjenta zachowującego się w rasistowski sposób, który ubliża pielęgniarkę pochodzącej z mniejszości etnicznej lub odmawia poddania się jej opiece.

5.5. Przykłady tendencji i zmian

Z powodu ogólnych braków w statystykach dotyczących kwestii związanych z rasizmem i ksenofobią w UE pozostaje stosunkowo niewiele możliwości do przeprowadzenia wiarygodnych uogólnień tendencji w tym zakresie w perspektywie kilku lat. Stąd wiele obserwacji co do zmian w czasie ma charakter raczej wyłącznie impresyjny i przeważnie jakościowy, a nie statystyczny. Wyjątek od tego stwierdzenia można znaleźć w rozdziale dotyczącym przemocy i przestępstw na tle rasowym, w którym wskazanych jest jedenaście państw członkowskich zbierających dane wystarczające do przedstawienia analizy tendencji. Osiem spośród nich – można powiedzieć, że większość – zanotowało w latach 2000–2006 tendencję wzrostową pod względem rejestrowanych przestępstw na tle rasowym. Podobnie z czterech państw członkowskich, które gromadzą dane dotyczące przestępstw na tle antysemitycznym wystarczające do przeprowadzenia analizy tendencji, można powiedzieć, że w latach 2001–2006 trzy zanotowały ogólną tendencję wzrostową, a spośród państw członkowskich, które gromadzą wystarczające dane o przestępstwach na tle ekstremizmu pravicowego, w latach 2000–2006 dwa odnotowały ogólną tendencję wzrostową. Na mniejszą skalę, jak to pokazano w rozdziale sprawozdania rocznego za 2008 r. poświęconym kształceniu, jednemu z niemieckich krajów związkowych, Brandenburgii, która zbiera informacje o incydentach na tle ekstremizmu pravicowego, udało się zanotować stały spadek takich rejestrowanych incydentów, odkąd w roku szkolnym 2000/2001 rozpoczęła się rejestracja takich przestępstw. Również rozdział poświęcony przemocy na tle rasowym przedstawia kilka bardziej jakościowych ocen – wydaje się na przykład, że w ciągu ostatnich kilku lat różne państwa członkowskie stały się bardziej zdecydowane w kwestii zwracania należytej uwagi na przestępstwa na tle rasowym, reagowania na przestępstwa na tle nienawiści oraz wdrażania środków zachęcających do zatrudniania mniejszości w policji.

Inną tendencję związaną z dobrymi praktykami można zauważyć w obszarze zatrudnienia. Od czasu gdy po utworzeniu sieci Raxen w 2000/2001 r. do EUMC zaczęły być nadsyłane pierwsze studia przypadku, każdego roku zgłasza się coraz więcej przykładów polityki, którą można nazwać „polityką różnorodności” lub „zarządzaniem różnorodnością” w organizacjach zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Każdego roku następuje również widoczny wzrost liczby tzw. działań mających na celu zachęcanie do stosowania zarządzania różnorodnością, organizowanych przez władze rządowe, pracodawców, organizacje pozarządowe lub ich kombinację, prowadzenie kampanii i kursów szkoleniowych oraz doradztwo i zachęty dla organizacji, które przyjęły politykę różnorodności. (W danym roku w sprawozdaniach rocznych Agencji możliwe jest uwzględnienie tylko wybranych przykładów obu tych środków; więcej informacji można znaleźć

w bazie danych FRA InfoBase¹³). Wydaje się również, że polityka różnorodności dociera do szerszego grona państw członkowskich, choć do wielu po raz pierwszy. W 2005 r. Komisja Europejska opublikowała wyniki dużego badania praktyk związanych z zarządzaniem różnorodnością w ówczesnych dwudziestu pięciu państwach członkowskich UE¹⁴, a jednym z wniosków było to, że w tamtym czasie można było znaleźć bardzo niewiele dowodów stosowania zarządzania różnorodnością (lub ich brakowało) w krajach Europy Południowej i w tych państwach członkowskich, które weszły do UE w 2004 r. Być może wniosek ten trzeba będzie teraz zmienić, jako że w ostatnim sprawozdaniu FRA zwrócono uwagę na działania związane z zarządzaniem różnorodnością we Włoszech¹⁵, a w 2007 r., jak zostało to pokazane w rozdziale obecnego sprawozdania dotyczącym zatrudnienia, dowody na działalność związaną z zarządzaniem różnorodnością można znaleźć na Cyprze i Malcie oraz w Portugalii i Rumunii.

5.6. Gromadzenie danych oraz badania prowadzone przez FRA

Dane i informacje gromadzone przez FRA uzupełniają dane zgromadzone gdzie indziej. Mogą się na nich opierać decydenci i organy prawne. Dane mogą również pomóc określić obszary, gdzie należy zainicjować nowe badania.

Uzupełnianie danych prawnych

Dane o charakterze społeczno-prawnym i informacje gromadzone przez FRA w tym obszarze uzupełniają bardziej formalny materiał gromadzony przez inne organy. Istotnym przykładem jest tutaj indeks europejskiej polityki integracyjnej (Migrant Integration Policy Index – MIPEX), stworzony w 2007 r., który stosuje się do badania polityki mającej na celu integrację imigrantów w dwudziestu pięciu państwach członkowskich UE (plus w trzech krajach spoza UE) z wykorzystaniem ponad stu wskaźników politycznych¹⁶. Dzięki indeksowi można porównać wyniki państw członkowskich w wielu wymiarach związanych z integracją migrantów. Jedno z tych porównań dotyczy wyników państw członkowskich w zakresie szeregu sankcji dostępnych w egzekwowaniu prawodawstwa antydyskryminacyjnego. W tej ocenie na przykład Grecja, Polska oraz Portugalia mają najlepsze wyniki pod względem najlepszych praktyk. Problemem jest tutaj fakt, że ocena opiera się na uwzględnieniu teoretycznie dostępnych sankcji, a to może mieć niewiele związku z rzeczywistymi praktykami. Zupełnie odmiennie niż w ocenie MIPEX w ocenie własnej państw członkowskich UE dokonanej przez FRA Grecja, Polska i Portugalia zajmują niską pozycję pod względem wyników, ponieważ w okresie sprawozdawczym nie zastosowały w rzeczywistości żadnych sankcji (zob. podrozdział 2.1.1 sprawozdania rocznego za 2008 r.), ponadto Polska i Portugalia są skategoryzowane jako mające nieskuteczne organy do spraw równości (podrozdział 2.1.3). Tak więc

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

14 Komisja Europejska (2005), *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace* (Różnorodność sprzyja przedsiębiorczości: Wzorce postępowania w miejscu pracy), Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

15 FRA (2007), *Sprawozdanie dotyczące rasizmu i ksenofobii w państwach członkowskich UE*, s. 71–72.

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

dane społeczno-prawne gromadzone przez FRA mogą służyć uwydatnieniu różnic, jakie często istnieją między teoretycznymi ustaleniami prawnymi a rzeczywistością społeczną.

Wpływ na decyzje sądów

Kolejną praktyczną zaletą statystyki i informacji dostarczanych przez FRA jest to, że są one dostępne i można się na nich opierać przy wydawaniu decyzji prawnych. W sprawozdaniu rocznym za 2008 r. wspomniany jest jeden z przykładów, mianowicie przypadek Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w 2007 r. wydał wyrok przeciwko Republice Czeskiej, a podejmując tę decyzję, odniósł się do zgromadzonych przez EUMC (poprzednika FRA) informacji dotyczących sytuacji edukacyjnej Romów.

Badania podstawowe prowadzone przez FRA

Jedną z konsekwencji gromadzenia przez FRA/EUMC na przestrzeni kilku lat danych i informacji na całym obszarze UE jest uwydatnienie faktu, że niemal niemożliwe jest znalezienie w tej dziedzinie danych wtórnych, które pozwoliłyby w sensowny sposób porównać państwa członkowskie. Na przykład w obszarze przestępstw na tle rasowym, jak to zostało wyraźnie powiedziane w trzecim rozdziale sprawozdania rocznego za 2008 r., statystyki dotyczące przestępstw na tle rasowym można porównywać w ramach jednego państwa członkowskiego na przestrzeni lat, ale nie pomiędzy państwami członkowskimi. Z tej też przyczyny FRA zaczęło obecnie projektować i przeprowadzać własne badania, które są projektowane przy uwzględnieniu porównywalności w metodologii i mają na celu przedstawianie danych dotyczących ważnych obszarów problemowych, które można bezpośrednio porównywać pomiędzy państwami członkowskimi. Jedno z pierwszych takich badań jest realizowane w 2008 r.: badanie ofiar dotyczące doświadczeń imigrantów i mniejszości związanych z dyskryminacją, przestępstwami na tle rasowym oraz ochroną porządku publicznego w dwudziestu siedmiu państwach członkowskich UE. Wyniki tego badania i innych podobnych prowadzonych przez Agencję będą opisywane w przyszłych sprawozdaniach rocznych FRA.

6. Opinie

6.1. Dyrektywa o równości rasowej

Skuteczne i odstrasżające sankcje mają zasadnicze znaczenie w walce z dyskryminacją etniczną i rasową. Bez nich dyskryminacyjne postawy i wzory zachowań nie będą mogły się zmienić, a ofiary pozostaną bezbronne. Ponadto rozstrzygnięcia zależą od dostępności sankcji w celu wzmocnienia pozycji negocjacyjnej ofiar. W latach 2006–2007 brak sankcji lub wyroków związanych z przypadkami dyskryminacji etnicznej lub rasowej można było odnotować w dwunastu państwach członkowskich. W niektórych przypadkach brak sankcji jest zbieżny z brakiem skutecznego organu do spraw równości. Spostrzeżenie to podkreśla wagę i zasadniczą rolę organów do spraw równości.

- Państwa członkowskie powinny zapewnić organom do spraw równości odpowiednie środki do pełnienia ich ważnych funkcji. Potrzeba im przyznać wystarczającą niezależność, tak aby wzbudzić tym zaufanie ofiar.

Inna przyczyna braku sankcji leży w roli organów do spraw równości. Sankcji brakuje lub są one rzadkie w krajach, gdzie organy do spraw równości nie wspierają ofiar dyskryminacji w postępowaniach prowadzących do sankcji ani nie mają mocy nałożenia sankcji samodzielnie lub z jakichś powodów nie wykorzystują tej możliwości.

- Państwa członkowskie powinny zapewnić organom do spraw równości stosowne uprawnienia w zakresie wspierania ofiar w postępowaniach prowadzących do nałożenia sankcji. Organy do spraw równości powinny mieć możliwość działania jako punkty łatwo dostępne dla ofiar oraz jako organy, które wspierają ofiary w uzyskaniu rzeczywistego zadośćuczynienia i pełnego odszkodowania.

W niektórych krajach względna rzadkość sankcji ma przyczyny strukturalne związane z rolą prawa karnego w walce z dyskryminacją etniczną. W sposób symboliczny prawo karne jest z pewnością najważniejszym instrumentem, który może być wykorzystany przez każde państwo w walce z dyskryminacją etniczną. W praktyce jednak prawo karne ma pewne wady: nie ma zastosowania przeniesienie ciężaru dowodu przewidziane w dyrektywie o równości rasowej, a ofiara dyskryminacji często ma ograniczoną kontrolę nad postępowaniem karnym, które zazwyczaj znajduje się w rękach prokuratury.

- Państwa członkowskie, które opierają się głównie lub wyłącznie na prawie karnym, powinny stworzyć uzupełniające procedury cywilne i administracyjne, tak by ofiary dyskryminacji etnicznej lub rasowej mogły uzyskać rzeczywiste zadośćuczynienie i pełne odszkodowanie.

6.2. Przemoc i przestępstwa na tle rasowym

Państwa członkowskie powinny uznać, że gromadzenie danych dotyczących przestępstw na tle rasowym jest konieczne, aby można było wypracować politykę opartą na dowodach, zdolną zająć się tym problemem i zapobiegać mu. Może też z kolei pokazać, czy ustawodawstwo dotyczące przestępstw na tle rasowym skutecznie koncentruje się na obszarach, w których jest najbardziej potrzebne.

- Państwa członkowskie, które nie gromadzą danych dotyczących przestępstw na tle rasowym lub gromadzą je w ograniczonym zakresie, powinny ustanowić kompleksowe mechanizmy gromadzenia danych, które będą sprzyjać sprawozdawczości publicznej i dokładnej rejestracji przestępstw. W tym celu państwa członkowskie mogą uczyć się z doświadczeń tych państw członkowskich, które ustanowiły dobre praktyki dotyczące gromadzenia danych.

Podobnie jak w poprzednich sprawozdaniach rocznych zwrócono uwagę na problem nadużyć ze strony funkcjonariuszy organów ścigania wobec słabszych mniejszości. Zaufanie społeczeństwa do policji jest ważnym czynnikiem w społeczeństwach demokratycznych.

- Państwa członkowskie powinny zapewnić społeczeństwu możliwość zgłaszania incydentów nadużyć oraz przemocy ze strony policji na tle rasowym do niezależnego policyjnego organu do spraw skarg. Organy te nie powinny podlegać ministerstwom i innym urządzeniom rządowym.

6.3. Badania i informowanie

Nowe przykłady eksperymentów z testowym badaniem dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia, mieszkań i opieki zdrowotnej, zgłaszane w okresie sprawozdawczym, potwierdzają fakt, że metoda ta odgrywa wyjątkową i cenną rolę w zwracaniu uwagi społeczeństwa na niezauważane problemy.

- Państwa członkowskie wzywa się do rozważenia możliwości wdrożenia szerszego i bardziej systematycznego, testowego badania dyskryminacji (lub testów sytuacyjnych) w celu ułatwienia klarowniejszej oceny rozmiaru i mechanizmów dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, warunków mieszkaniowych i opieki zdrowotnej oraz dostarczenia dowodów pozwalających na uzupełnienie oficjalnych danych.

6.4. Sankcje i skargi

W kilku rozdziałach sprawozdania rocznego za 2008 r. zwrócono uwagę na fakt, że ofiary dyskryminacji, które mogłyby złożyć skargę, nie czynią tego.

- Należy przeprowadzić badania dotyczące funkcjonowania i wpływu dyrektywy o równości rasowej, tak by rzucić światło na czynniki, które predysponują ofiary

dyskryminacji do złożenia skargi lub zmuszają do jej niezłożenia, oraz przyczyny, dla których organy wyspecjalizowane lub sądy stosują sankcje lub ich nie stosują.

6.5. Szkolenia antydyskryminacyjne

Dowody przedstawione w rozdziałach sprawozdania rocznego poświęconych zarówno zatrudnieniu, jak i opiece zdrowotnej sugerują, że potrzebne są szkolenia antydyskryminacyjne dla pracowników w organizacjach pracy.

- Rządy oraz pracodawcy powinni udostępnić szkolenia antydyskryminacyjne i dotyczące różnorodności pracownikom sektora publicznego i prywatnego.
- Pracodawcy w sektorze zdrowia powinni przeprowadzać regularne szkolenia antydyskryminacyjne dla publicznych i prywatnych dostawców usług zdrowotnych. Tematy związane ze szkoleniem antydyskryminacyjnym należy uwzględnić w programach uniwersytetów i kolegiów medycznych.

6.6. Warunki mieszkaniowe

Dostęp do dofinansowanych publicznie mieszkań o umiarkowanych czynszach jest jednym z najważniejszych środków poprawy na ogół złej sytuacji mieszkaniowej, której doświadczają imigranci, Romowie i inne mniejszości etniczne.

- Państwa członkowskie wzywa się do zwiększenia zasobów mieszkań finansowanych publicznie, o umiarkowanych czynszach w celu zapewnienia lub jeśli jest to konieczne, wyegzekwowania stosowania sprawiedliwych kryteriów przydzielania niedrogich publicznych lokali mieszkalnych. Państwa członkowskie powinny w szczególności powziąć wszystkie środki konieczne do zapewnienia, aby te kryteria nie stanowiły dyskryminacji wobec imigrantów, Romów i innych mniejszości etnicznych.

6.7. Kształcenie

Brak równości w dostępie migrantów i mniejszości do kształcenia i osiągnięcia w nim wyników w porównaniu z populacją większości jest szczególnie uderzający w tych krajach, gdzie funkcjonuje system wczesnego przydzielania uczniów do oddzielnych ścieżek edukacji. Według wyników badania PISA 2006 wczesne rozdzielanie uczniów między oddzielne instytucje lub programy ma szczególnie negatywny wpływ na wyniki uczniów w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej lub językowej.

- Państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość wprowadzenia systemów szkolnych o większym stopniu integracji w celu zredukowania braku równości w kształceniu.

- Dostęp do kształcenia dla wszystkich grup społecznych, w tym osób ubiegających się o azyl i nielegalnych imigrantów, powinien być solidnie ustanowiony pod względem prawnym i praktycznym. Należy usunąć bariery praktyczne, takie jak dyskryminujące procedury zapisu i egzaminy wstępne, nieosiągalność lub niedostępność przedszkoli lub zbyt duża odległość do szkoły.
- Segregowane formy kształcenia powinny zostać albo zupełnie zniesione albo zredukowane do przejściowych zajęć przygotowawczych prowadzących do integracji dzieci imigrantów i dzieci pochodzących z mniejszości i ostatecznie do zamiany w zwykłe kształcenie. Państwa członkowskie powinny wyciągnąć wnioski z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko praktyce kierowania dzieci romskich do szkół specjalnych.

6.8. Gromadzenie danych w kształceniu

Gromadzenie, ocena wiarygodnych informacji oraz publiczna dyskusja na ich temat to niezbędny warunek poprawy sytuacji edukacyjnej słabszych grup w niekorzystnej sytuacji. Zostało to niedawno ponownie potwierdzone przez wyniki badania efektów kształcenia PISA 2006, które wskazuje na istnienie znaczącego, pozytywnego związku między szkołami, które monitorują i oceniają osiągnięcia oraz publikują dane o nich, a osiągnięciem przez uczniów lepszych wyników w teście. W większości państw członkowskich systemy monitorowania i oceny są niewystarczające lub w ogóle nie istnieją.

- Państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość wprowadzenia systemów, które pozwolą na monitorowanie uczniów będących dziećmi imigrantów i pochodzących z mniejszości etnicznych pod względem osiągnięć w kształceniu.

6.9. Gromadzenie danych w sektorze opieki zdrowotnej

W UE potrzebna jest większa wiedza na temat dynamiki zdrowia i pomyślności imigrantów i mniejszości etnicznych. W tym celu państwa członkowskie powinny powziąć kroki zmierzające do systematycznego gromadzenia danych, co stworzy podstawę dowodów, które decydenci i planiści będą mogli wykorzystać przy definiowaniu strategii krajowych i europejskich.

- Państwa członkowskie powinny opracować i wdrożyć mechanizmy gromadzenia publicznie dostępnych danych dotyczących nierówności i dyskryminacji w opiece zdrowotnej. Dane dotyczące stanu zdrowia i dostępu do usług zdrowotnych powinny być segregowane w ankietach zdrowotnych, rejestrach i publicznych systemach informacyjnych pod względem pochodzenia etnicznego i udostępniane społeczeństwu, jeśli krajowe przepisy poufności informacji statystycznych pozwalają na taką segregację.

6.10. Opieka zdrowotna uwrażliwiona na migrantów i mniejszości

Usługi opieki zdrowotnej powinny uwzględniać nie tylko rolę środowiska kulturowego, społecznego, językowego i zdrowotnego, ale także rolę trudnych i nieustabilizowanych warunków, w których imigranci często żyją i pracują.

- Państwa członkowskie i UE powinny wspierać szkolenie personelu medycznego uwrażliwione na kulturę. Rozwój personelu oraz programy szkoleniowe w systemach opieki zdrowotnej powinny obejmować elementy związane ze szczególnymi potrzebami Romów dotyczącymi stanu zdrowia.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Sprawozdanie roczne

Streszczenie

2008

Projekt i skład: red hot 'n' cool, Wiedeń

2009 — 31 str. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-257-4

Wiele informacji na temat Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej znajduje się w Internecie. Dostęp do nich jest możliwy przez witrynę FRA (<http://fra.europa.eu>).

Jak otrzymać publikacje UE

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w księgarniach (podając tytuł, wydawcę lub numer ISBN)
- bezpośrednio u naszych przedstawicieli handlowych
Dane kontaktowe przedstawicieli handlowych można uzyskać na stronie <http://bookshop.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w przedstawicielstwach lub delegaturach Komisji Europejskiej
Dane kontaktowe przedstawicielstw i delegatur można uzyskać na stronie <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.



FRA – Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń
AUSTRIA
Tel. +43 158030-0
Faks + 43 158030-693
E-mail: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

