

Агенция на Европейския съюз за основните права

ГОДИШЕН ДОКЛАД

Резюме



2008 г.

**Агенция на Европейския съюз
за основните права**

ГОДИШЕН ДОКЛАД

Резюме

2008 г.

*Europe Direct е услуга, която ви помага да намерите
отговор на вашите въпроси за Европейския съюз.*

**Единен безплатен телефонен номер (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Някои мобилни оператори не предоставят достъп до телефони, започващи с 00 800,
или таксуват тези обаждания.

Повече допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет чрез
сървъра Europa (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите неговите каталожни данни.

Люксембург: Служба за официални публикации на Европейските общности, 2009 г.

ISBN 978-92-9192-241-3

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2009 г.

Възпроизвеждането е разрешено, с изключение на използването му за търговски цели, при
посочване на източника.

Printed in Belgium

Отпечатано на необработена с хлор хартия

Предговор

Годишният доклад за 2008 г. е първият годишен доклад, изготвен въз основа на законовата база и мандата на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA), и първият, който е публикуван под ръководството на Мортен Кером, който стана директор на FRA на 1 юни 2008 г.

Агенцията за основни права на ЕС е изградена на базата на предишния Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията (ЕЦМРК). Тя продължава работата на ЕЦМРК в областта на расизма, ксенофобията и свързаните с тях форми на нетърпимост, но в контекста на много по-широк мандат на FRA. Новите тематични области на действие на FRA бяха посочени в многогодишната рамка (МГР) на Агенцията, приета от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на Европейския съюз на 28 февруари 2008 г. Решението на Съвета означава, че Агенцията ще работи в следните области:

- а) расизъм, ксенофобия и свързана с тях нетърпимост;
- б) дискриминация по отношение на пол, раса или етнически произход, увреждане, възраст или сексуална ориентация и по отношение лица, принадлежащи на малцинствата, или на която и да е комбинация от тези причини (множествена дискриминация);
- в) обезщетение на жертви;
- г) права на детето, включително защита на децата;
- д) убежище, имиграция и интегриране на мигрантите;
- е) визов и граничен контрол;
- ж) участие на гражданите на ЕС в демократичното функциониране на Съюза;
- з) информационно общество, и по-специално зачитане на частния живот и защита на личните данни; и
- и) достъп до ефикасно и независимо правосъдие.

Ето защо годишният доклад от настоящата година е последният, който ще е насочен само към тематичната област на расизма, ксенофобията и свързаната с тях нетърпимост, основавайки се на информация, предоставена от отчетните структури, създадени от ЕЦМРК. Годишният доклад за следващата година ще има много по-широк обхват — той ще получава информация от нови отчетни структури и ще включва пълния набор от проблемите на основните права, попадащи в различните области на дейност на FRA.

В същото време FRA ще продължи работата на ЕЦМПК, като подпомага Европейския съюз и неговите държави-членки в техните усилия да се борят срещу расизма, ксенофобията и дискриминацията.

Годишният доклад за 2008 г. изследва първо правните развития и институционалните инициативи срещу расизма и дискриминацията в Европа, поставяйки акцент върху практическото прилагане на директивата за равно третиране на расите. По-нататък той разглежда развитията в областта на расовото насилие и расовата престъпност в държавите-членки на ЕС, а след това поставя фокуса върху въпросите на расизма и дискриминацията в четири области на социалния живот: заетост, жилищно настаняване, образование и здравеопазване. Последната тематична глава разглежда развитията на равнище ЕС, свързани с борбата срещу расизма, ксенофобията и дискриминацията в държавите-членки на ЕС.

Бихме искали да благодарим на членовете на управителния съвет на FRA за помощта им при съставянето на годишния доклад и на служителите на FRA и изпълняващия длъжността директор през последната година Константинос Манолопулос за тяхната всеотдайност и усърдната им работа през една трудна година на преход.

Анастасия Крикли
Председател на Управителния съвет

Мортен Кером
Директор на FRA

Съдържание

Предговор	3
1. Въведение	6
1.1. Включване на здравните грижи	7
1.2. Разясняване на понятията	8
2. Правни и институционални инициативи срещу расизма и дискриминацията	9
3. Расово насилие и расова престъпност	11
4. Расизмът и дискриминацията в сферите на социалния живот и инициативи за превенцията им	13
4.1. Заетост	13
4.2. Жилища	14
4.3. Образование	14
4.4. Здраве	15
5. Заключение	17
5.1. Директивата за равно третиране на расите	17
5.2. Фактически данни за дискриминация	19
5.3. Различия между държавите-членки	22
5.4. Здравни грижи и дискриминация	23
5.5. Примери на тенденции и развития	24
5.6. Събиране на данни и проучвания на FRA	25
5.7. В помощ на съдебните решения	26
6. Становища	27
6.1. Директивата за равно третиране на расите	27
6.2. Расово насилие и расова престъпност	28
6.3. Проучвания и повишаване на осведомеността	28
6.4. Санкции и жалби	29
6.5. Антидискриминационно обучение	29
6.6. Жилища	29
6.7. Образование	29
6.8. Събиране на данни в образованието	30
6.9. Събиране на данни и здравни грижи	30
6.10. Здравни грижи с повече разбиране към мигрантите и малцинствата	31

1. Въведение

Годишният доклад за 2008 г. на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) включва информация, събития и развития по въпросите на расизма и ксенофобията в ЕС за 2007 г. Регламентът на Съвета за създаване на Агенцията за основни права като приемник на Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията (ЕЦМПК) влезе в сила на 1 март 2007 г. Ето защо настоящият доклад е първият годишен доклад, който е изготвен въз основа на законовата база и мандата на FRA¹. Докладът включва области, подобни на тези от предшестващите годишни доклади на ЕЦМПК, но с малко по-различна структура и с една нова тематична област — здравеопазването.

Докладът започва с преглед на правните и институционалните инициативи срещу расизма и дискриминацията. Следващата глава е посветена на расовото насилие и расовата престъпност, последвана от четири глави за различни области на социалния живот — заетост, жилища, образование и здравни грижи. Последната тематична глава разглежда развитието в политиката и законодателството, свързани с борбата срещу расизма и ксенофобията по-скоро на равнището на Европейския съюз, отколкото на равнището на държавите-членки.

През отчетния период от Съвета на Европейския съюз не беше приета многогодишна рамка² за Агенцията. Ето защо в съответствие с член 29, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 168/2007 на Съвета от 15 февруари 2007 г. Агенцията продължи да изпълнява своите задачи в тематичните области на борбата срещу расизма, ксенофобията и свързаната с тях нетърпимост до приемането на първата многогодишна рамка на FRA през февруари 2008 г.

Основният законодателен акт на ЕС за преодоляване на дискриминацията въз основа на расизма и ксенофобията е директивата за равно третиране на расите. Затова практическото ѝ прилагане при реални условия е една от основните теми на целия годишен доклад, като различните глави предоставят подробности за нейното въздействие, информация за това как и защо тя се използва или не се използва, както и примери и случаи с проблеми с дискриминация в различни области на социалния живот, които доказват продължаващата необходимост от тази директива.

Извън областите, определени от многогодишната рамка в съответствие с член 5, параграф 3 от регламента, от Агенцията се изисква също да отговори на: „запитвания от Европейския парламент, Съвета или Комисията съгласно член 4, параграф 1, букви в) и г) извън обсега на тези тематични области, при условие че нейните финансови и човешки ресурси го позволяват“. Във връзка с посочения член през юни 2007 г. Европейският парламент поиска от

1 Докладът на FRA за 2007 г., макар и публикуван към края на 2007 г. под логото на FRA, не беше всъщност годишен доклад на FRA, а беше изготвен въз основа на законовата база и мандата на ЕЦМПК.

2 В многогодишната рамка са посочени областите на дейността на FRA през следващите пет години.

Агенцията да състави изчерпателен доклад за хомофобията и дискриминацията, основана на сексуалната ориентация, в държавите-членки на Европейския съюз. Освен това през юли 2007 г. Европейската комисия поиска от Агенцията да разработи показатели за измерване на това как правата на детето се прилагат, спазват, уважават и насърчават в държавите-членки на ЕС и да направи карта на наличните бази данни на национално равнище и на равнището на ЕС. Тези два проекта започнаха в края на 2007 г. и ще бъдат отчетени в бъдещите доклади на FRA.

1.1. Включване на здравните грижи

Това е първият път, когато темата за здравните грижи се включва в годишен доклад. Въз основа на информацията, предоставена от националните фокусни точки (НФТ) на Европейската информационна мрежа за расизма и ксенофобията (RAXEN), както и на доклади на международни организации и на научни изследвания на дискриминацията въз основа на раса, етнос и религия при достъпа и използването на здравни заведения в държавите-членки, през 2007 г. Агенцията реши да включи тази важна област на социалния живот в своите структури за събиране на данни и отчитане. Тъй като тази област сега се проучва за първи път, бяха включени данни и информация от предшестващите години, съпоставката с които ще даде възможност за по-добро разбиране на информацията.

В член 152, параграф 4 от Договора за създаване на Европейските общности се заявява, че трябва да се осигури високо равнище на здравеопазване при определянето и изпълнението на всички политики и дейности на Общността. Европейският съюз е обменял експертни познания в областта на здравето. Това ще рече, че докато ЕС може да формулира общи цели, държавите-членки имат свободата да постигат тези цели чрез политики по свой собствен избор. в това отношение ключова ценност и цел на ЕС е намаляването на неравното третиране в здравеопазването и затова от държавите-членки се очаква да въведат необходимите политики и мерки за нейното постигане въз основа на принципа на субсидиарността. През юни 2006 г. министрите на здравеопазването на държавите-членки на ЕС приеха общи ценности и принципи за управление на здравните системи в ЕС, подчертавайки, че намаляването на неравното третиране в здравеопазването трябва да бъде една от целите на здравните системи³.

В съответствие с горепосоченото FRA не следва широк подход при третиране на темите, свързани със здравето, етноса и миграцията, а се концентрира преди всичко върху проблема на дискриминацията и изключването като част от своя общ мандат да постави акцент върху расовата и етническата дискриминация в държавите-членки на ЕС. в съответствие с това новият раздел за здравните грижи в годишния доклад за 2008 г. се занимава главно с въпроси

³ Съвет на Европейския съюз (2006) *Заключения относно общите ценности и принципи в системите за здравеопазване на Европейския съюз* (2006/C 146/01), достъпен на: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_146/c_14620060622en00010003.pdf (06.01.2008 г.).

като пречките за достъп до здравни грижи за мигрантите и малцинствата или дискриминацията по отношение на лечението. Той разглежда също примери за положителни инициативи, които имат за цел да се борят с дискриминацията при достъпа до и предоставянето на здравни грижи, включително политики, насочени към предоставящите здравни грижи за активно насърчаване на чувствителността към културните различия при предоставянето на здравни грижи.

1.2. Разясняване на понятията

В Европейския съюз няма официално общо определение за мигранти или етнически/национални малцинства. Ето защо терминът „мигранти и малцинства“ е използван навсякъде в годишния доклад като съкратено обозначение за социалните групи в ЕС, които са потенциално уязвими на прояви на расизъм, ксенофобия и расова/етническа дискриминация. В този контекст понятието най-често включва имигрантите и бежанците първо поколение, както и хората от имигрантски произход от следващите поколения, дори ако имат гражданството на страната, в която пребивават (съвпадащо в някои страни и с понятието „етнически малцинства“), и групи като роми, синти и пътуващи хора (travellers) (терминът „travellers“ се отнася специфично до етнокултурна група, чийто произход е в Ирландия).

2. Правни и институционални инициативи срещу расизма и дискриминацията

Пълното прилагане на директивата за равно третиране на расите в държавите-членки не е още завършено. През юни 2007 г. Европейската комисия съобщи, че е изпратила официални искания до 14 държави-членки да приложат изцяло директивата⁴. Въпросните страни имаха два месеца срок да отговорят, като в противен случай Комисията би могла да ги призове пред Съда на Европейските общности.

Директивата за равно третиране на расите прави задължителни ефективните, разубеждаващи и пропорционални санкции в отговор на расовата дискриминация. Санкции и/или съдебни решения по случаи на етническа или расова дискриминация можаха да бъдат открити през 2006/2007 г. в 15 държави-членки. Обединеното кралство има най-ефективно приложеното законодателство за борба срещу етническата дискриминация в ЕС. Наличните статистически данни показват, че Обединеното кралство води както по отношение на годишния брой на санкциите, така и по обхвата на санкциите, постановени в случаи на расова или етническа дискриминация. Обединеното кралство е наложило повече санкции през разглеждания период от време, отколкото всички останали държави-членки, взети заедно. Други държави-членки на ЕС, които са приложили по-ефективно своето законодателство за борба срещу етническата дискриминация в ЕС, са: България, Франция, Ирландия, Италия, Унгария, Румъния, Финландия и Швеция. В тези страни санкциите са по-чести и/или разубеждаващи, отколкото в останалата част на ЕС, въпреки че те остават сравнително малко в сравнение с Обединеното кралство.

Никакви санкции и/или съдебни решения, свързани със случаи на етническа или расова дискриминация, не можаха да бъдат открити през 2006/2007 г. в 12 държави-членки (Чешката република, Дания, Германия, Естония, Гърция, Испания, Кипър, Литва, Люксембург, Полша, Португалия, Словения). Липсата на санкции съвпада в повечето случаи с липса на ефективен орган за равно третиране. Друга причина за липсата на санкции е свързана с особената роля на органите за равно третиране. Санкциите липсват или са редки в страни, в които органите за равно третиране не оказват помощ на жертвите на дискриминация в съдебни производства, водещи до санкции, нямат право те самите да налагат санкции, или не използват това право по някаква причина.

Вярно е, че ниското равнище на прилаганите санкции не отразява по необходимост факта, че проблемите не се решават. Например там, където има по-голяма традиция на консенсус в индустриалните отношения, по-веро-

⁴ Съобщение за пресата IP/07/928 от 27 юни 2007 г., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007 г.).

ятно е случаите да се разрешат, преди да стигнат до съда. Недостатък на този подход обаче е това, че заплахата от санкции се намалява, а те обикновено се смятат за решаващ принос за подобряване на позицията за договаряне на жертвите на дискриминация. Има също загуба на образователната функция на повишаване на осведомеността в широката общественост и сред работодателите, която произтича от заплахата и прилагането на правдоподобни и разубеждаващи санкции.

В някои страни относителната рядкост на санкциите се обяснява със структурни причини. Те често са свързани с ограничената роля на органа за равно третиране при оказване на съдействие и помощ на жертвите при процедури, които водят до санкции. Друга структурна причина за относителната рядкост на санкциите е ролята на наказателното право в борбата срещу етническата дискриминация. Символично е, че наказателното право е най-важният инструмент, който всяка държава може да използва в борбата срещу етническата дискриминация. На практика обаче наказателното право води до по-малък брой на прилаганите санкции: прехвърлянето на тежестта за доказване, предвидено от директивата за равно третиране на расите, не се прилага; наказателната отговорност в случаите на дискриминация зависи най-вече от дискриминационните намерения, а жертвата на дискриминация има ограничено влияние върху наказателното производство, което обикновено е в ръцете на прокурорските служби. По този начин държавите, които разчитат главно или само на наказателното право, се характеризират с липса или малко на брой санкции, въпреки че тези санкции може да са разубеждаващи.

В следните страни наличните данни показват, че някои органи за равно третиране в областта на етническата или расовата дискриминация нямат желаната ефективност: Естония, Полша, Португалия и Словения. В Чешката република, Испания и Люксембург не можаха да бъдат открити действащи органи за равно третиране в областта на етническата или расовата дискриминация.

3. Расово насилие и расова престъпност

Годишният доклад за 2008 г. обрисова картина, подобна на тази от предшестващите години и характеризираща се с тенденция на повсеместно нарастване на регистрираната в наказателното правораздаване расова престъпност, а именно:

- от 11-те държави-членки, които събират достатъчно данни за расовата престъпност, за да се направи анализ на тенденциите⁵, в повечето беше отбелязана тенденция на нарастване на регистрираната расова престъпност през периода 2000—2006 г. (Дания, Германия, Франция, Ирландия, Австрия (много слабо), Словакия, Финландия, Обединеното кралство), както и между 2005 и 2006 г. (Германия, Ирландия, Австрия, Словакия, Финландия, Швеция, Обединеното кралство);
- от четирите държави-членки, които събират достатъчно данни за антисемитската престъпност, за да се направи анализ на тенденциите (Франция, Германия, Швеция и Обединеното кралство), в три е отбелязана обща тенденция към нарастване (Франция, Швеция и Обединеното кралство) между 2001 и 2006 г.;
- от четирите държави-членки (Австрия, Франция, Германия и Швеция), които събират достатъчно данни за престъпността с крайно десни мотиви, за да се направи анализ на тенденциите, в две е отбелязана обща тенденция на нарастване (Франция и Германия) между 2000 и 2006 г.

Като признаят проблема на расовата престъпност и се заемат с неговото ефективно решаване, държавите-членки на ЕС могат да покажат, че осъждат тези актове, както и своята солидарност с жертвите. Положението обаче остава такова, че има много малко подобрение на механизмите на държавите-членки за регистриране на расовите престъпления, а именно:

- в 16 от 27-те държави-членки на ЕС има само твърде ограничени данни за няколко съдебни дела или обобщени цифри за дискриминация, които може да съдържат в себе си инциденти на расова престъпност, или изобщо няма публично достъпни официални данни за наказателното правораздаване за расови престъпления. Тези държави-членки са: Белгия, България, Естония, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния и Словения;
- Обединеното кралство има най-цялостна система за регистриране на расовите престъпления в ЕС. Там се регистрират повече публично оповестени

⁵ Чешката република, Дания, Германия, Франция, Ирландия, Австрия, Полша, Словакия, Финландия, Швеция, Обединеното кралство.

инциденти и престъпни деяния, отколкото в останалите 26 държави-членки, взети заедно, за кой да е 12-месечен период.

В резултат на продължилата липса на добро събиране на данни за расовата престъпност в повечето държави-членки докладът от настоящата година стига до заключението, че:

- държавите-членки с ограничено официално съобщаване или липса на официално съобщаване на данни за расовата престъпност не са в най-благоприятното положение да развият основани на фактите отговори на проблема.

На този фон има някои окуражителни развития, в смисъл че държавите-членки започват да признават значимостта на расовата престъпност като социално зло. За тази цел политическото споразумение при германското председателство на ЕС във връзка с рамковото решение на Съвета относно борбата с расизма и ксенофобията е положително развитие, което трябва на свой ред да се допълни с подобро събиране на данни за основаваща се на факти политика.

Както и в предшестващите години, продължава проблемът с постъпване на съобщения за закононарушения и насилие срещу уязвимите малцинства. Докладът подчертава факта, че повечето държави-членки нямат специален независим полицейски орган за жалби, който да регистрира тези злоупотреби и да реагира на тях, освен службите, които са пряко свързани с министерствата или нормалните канали за регистриране на жалби чрез службите на полицията или на омбудсмана. В това отношение има значителни възможности за развиване на полицейски механизми за жалби.

В условията на нарастващи тенденции на регистрираната престъпност докладът има възможност да изтъкне редица нови инициативи в някои държави-членки по отношение на партньорствата между няколко агенции при участието на полицията и общините, които се опитват да се справят с проблема. Специално внимание сред тях заслужават инициативите, които поставят фокуса върху расовата престъпност в по-широката перспектива на „престъпността от омраза“.

4. Расизъмът и дискриминацията в сферите на социалния живот и инициативи за превенцията им

4.1. Заетост

Както и в предшестващите години, данните и информацията, предоставени през 2007 г., доказаха действието на пряка или косвена расова/етническа дискриминация в различни области на заетостта и посочиха различните форми, в които тя може да се прояви — като дискриминация при наемане на работа и уволнение, обиди и физически тормоз на работното място или подстрекателство към дискриминация от трети страни. Докато повечето дискриминационни практики действат невидимо и стават известни само в резултат на разследване или проучване, в някои държави-членки част от тях остават изненадващо открити, като дискриминационни обяви за работа, в които например се заявява, че чужденци няма смисъл да кандидатстват.

Имаше нови развития по проблема с религиозното облекло и религиозните символи на работното място, които бяха предимно ограничителни, включително забрани да се носят такива неща от държавните служители в някои градове на Белгия и отказ на националната полиция в Ирландия да разреши на сикхите да носят тюрбани като част от полицейската униформа. Остават обаче големи различия в практиката по този въпрос в отделните държави-членки.

В предшестващите доклади на FRA/ЕЦМРК беше отбелязано, че нараства броят на публикуваните проучвания, насочени към субективните усещания за дискриминация при членове на групи от малцинствата. През настоящата година освен това имаше няколко проучвания на групи от мнозинството (например работодатели) които бяха насочени към тяхното поведение и потенциалните им практики на дискриминация срещу малцинства.

Съобщено беше за широка гама от инициативи за превенция. Имаше програми за обучение и консултации на изключени малцинства, които да им помогнат на пазара на труда, програми за мнозинството за борба с дискриминацията или за повишаване на културната осведоменост, някои примери на методична помощ и положителни действия при наемане на работа и още няколко експеримента със спазване на договори и анонимни заявления за работа. Накрая имаше отново данни, че сравнително амбициозни политики на управление на различията пускат корени или се насърчават в повече държави-членки.

4.2. Жилища

Повечето държави-членки все още не събират данни, разбити по етноси, в областта на жилищното настаняване. Все пак изследването на дискриминацията, което беше извършено в няколко страни от ЕС, е метод, който може да предостави данни за дискриминацията в областта на жилищата.

Неблагоприятното положение на имигрантите и етническите малцинства по отношение на достъпа до жилища с добро качество и на приемливи цени подчертава тяхното социално изключване. Осигуряването на общински жилища с ниски наеми е един от начините за подобряване на това положение. Използваните критерии на национално, регионално и местно равнище за предоставяне на общински жилища обаче може все пак да съдържат разпоредби, които дискриминират имигрантски и етнически малцинства.

Ромите, синтите и пътуващите хора са сред най-уязвимите групи по отношение на жилищните условия. Въпреки мерките, взети за подобряване на това положение, явната дискриминация, неотговарящи на стандартите жилища и принудителните изгонвания от жилищата са най-характерните особености на тяхното положение на територията на ЕС. Освен това за отказ или бездействие от страна на държавата и други органи да благоустроят ромските поселища (една не толкова пряка форма на дискриминация) бе съобщено в няколко държави-членки.

Накрая са подчертани някои добри практики. По-специално, политиките за увеличаване на фонда от достъпни жилища за имигрантите, ромите и други уязвими групи чрез публично финансиране представляват особено положителни инициативи. Макар на територията на ЕС да е въведено антидискриминационно законодателство, необходими са постоянни усилия за повишаване на осведомеността за това законодателство сред наемателите и пазарните посредници. Подобни усилия за повишаване на осведомеността намират отражение в примерите за кодекси на поведение и информационни кампании, споменати накрая на раздела за жилищата от годишния доклад.

4.3. Образование

Предшестващите доклади на FRA/ЕЦМРК изтъкнаха факта, че достъпността на надеждна информация е необходима предпоставка за подобряване на положението в образованието на уязвимите групи и групите в неблагоприятно положение. Това бе потвърдено неотдавна от проучването за успехите на образованието „PISA 2006“. Според „PISA 2006“ има значима положителна връзка между училищата, които следят и оценяват успеваемостта и публикуват данните за нея, и учениците с по-дори резултати на тестовете. в повечето държави-членки обаче има недостатъчно или изобщо липсват действащи системи за следене и оценка. Голямо предизвикателство за бъдещето ще бъде да се преодолее тази пречка, която ограничава ефективната борба с неравнопоставеността и дискриминацията.

Уязвимите групи срещат много трудности при достъпа до качествено образование. Основните причини са дискриминационни процедури за записване и тестове за достъп, липса или недостъпност на предучилищни заведения, дълги разстояния до училищата и страх от разкриване на незаконния статут на пребиваване. Особено засегнати от практическите пречки пред образованието са децата на роми, синти и пътуващи хора, както и децата на търсещите политическо убежище и нередовните мигранти.

Наличните данни сочат факта, че на територията на Европейския съюз малцинствените групи и гражданите от трети страни са непропорционално силно представени в специализираните училища за начално и средно образование, но са непропорционално слабо представени във висшето образование. Освен това за малцинствените групи и чужденците обикновено е по-голяма вероятността да повтарят годината и да отпаднат рано от училище. Различията между мигрантите и малцинствата, от една страна, и мнозинството, от друга, са особено биещи на очи в онези страни, където е въведена училищна система с ранно проследяване. Пример за това е даден в проучването за успехите на образованието „PISA 2006“. Съгласно това проучване ранното стратифициране на учениците в отделни институции или програми оказва особено отрицателно въздействие върху успеха на учениците в неблагоприятно социално-икономическо или езиково положение. Такива образователни системи допринасят за разширяване на разликата в образованието между привилегированите групи и групите в неравностойно положение.

През 2007 г. продължи изпълнението на редица програми за подобряване на образованието на ромските деца. Същевременно обаче дискриминационните политики и практики срещу ромите останаха на много високо равнище в ЕС. Ромите, ситите и пътуващите хора все още са изправени пред неадекватни образователни системи, причиняващи сегрегация и липса на равни възможности. През ноември 2007 г. обаче Европейският съд за правата на човека издаде важна присъда, осъждаща Чешката република за дискриминация в провежданата там сегрегация в образованието на ромските деца.

Въпреки законите, даващи право на образование, на практика искащите политическо убежище и нередовните мигранти в много от държавите-членки рискуват да бъдат изключени от образованието. в повечето държави-членки обаче липсват инициативи за проследяване и оценка на децата на искащите убежище по отношение на достъпа им до адекватно образование.

4.4. Здраве

Малко държави-членки имат достатъчно официални или неофициални данни за жалбите във връзка с расовата/етническата дискриминация в областта на здравето, а дори и в тези страни е регистриран много малък брой жалби. Основният проблем е не толкова пряката, колкото непряката дискриминация, тъй като за медицинския персонал, който спазва професионални кодекси и задължения, е по-малко вероятно да дискриминира или открито да

откаже здравни грижи, докато за администрациите е по-вероятно да настояват на стриктното прилагане на формални и сложни процедури, които може да затруднят достъпа до здравни грижи.

Проблемите за достъп до здравните услуги засягат преди всичко незаконно пребиваващи граждани на трети страни, получили отказ за убежище, и членовете на ромските общности. Ромите рискуват да бъдат изключени от общественото здравно осигуряване, ако дълго време са безработни, както е в България и Румъния, или ако нямат необходимите лични документи, както е в Румъния и Словения. В много случаи ромите имат проблеми с достъпа до здравни грижи и когато живеят в изолирани селски райони, каквито са случаите в Гърция, Испания и Унгария, или в табори в предградията на големите градове с ограничен или несъществуващ обществен транспорт, както е в Гърция, Испания, Италия и Унгария.

Незаконно пребиваващите имигранти и получили отказ за убежище често пъти имат достъп само до спешна медицинска помощ, определена по различен начин в отделните държави-членки на ЕС. Те освен това често се въздържат да търсят медицинска помощ, ако се страхуват, че за тях може да бъде съобщено в полицията, което след това може да доведе до депортирането им.

Законно пребиваващите имигранти обаче може също да бъдат обезкуражени да ползват здравни услуги поради културни бариери като език или религия. Например мюсюлманките може да не позволят физически преглед от мъжки медицински персонал, болничната храна може да е в разрез с мюсюлманските религиозни изисквания и така нататък.

Няколко важни транснационални доклада предоставиха допълнителна информация за положението на имигрантите, търсещите убежище и малцинствата в системите за здравеопазване на ЕС като например установяване на правните и практическите пречки, срещани от нередовните имигранти при опита им за достъп до здравни грижи; показване как миграцията може да доведе до уязвимост към физически, умствени и социални здравни проблеми; документиране на дискриминацията срещу ромите в здравеопазването и отбелязване на липсата на осведоменост за правата им или случаи на отказ на лечение за нередовни мигранти. В други доклади бе подчертана липсата на осведоменост относно антидискриминационното законодателство сред медицинските специалисти, административния персонал и пациентите и бе отбелязан оскъдният брой на систематично събираните данни в тази област.

Отбелязани са положителни инициативи за подобряване на положението във връзка с неравнопоставеността в здравните грижи за мигрантите и малцинствата както от правителствата, така и от гражданското общество, като някои важни политики са били приложени от държавите-членки на ЕС.

5. Заключение

5.1. Директивата за равно третиране на расите

Една от задачите на FRA е да събира информация за това как директивата за равно третиране на расите се прилага в различните държави-членки и как работят на практика специализираните органи. На първо място трябва да се отбележи, че към края на отчетния период в три държави-членки все още е липсвал съществуващ специализиран орган, а почти половината от държавите-членки не са прилагали никакви санкции изобщо по случаите на расова/етническа дискриминация. Сред останалите, които са приложили санкции, е имало огромни разлики в равнището на наложените глоби.

Оскъдността на санкциите в повечето държави-членки е проблем, тъй като съгласно директивата за равно третиране на расите санкциите трябва да бъдат ефективни, пропорционални и разубеждаващи. Ефективните санкции са важни, за да се спечели доверието на дискриминираното население и да се повиши осведомеността за законодателството и неговите принципи сред по-широки слоеве. Без ефективни санкции е малко вероятно голяма част от населението, фирмите и практикуващите правници да се отнесат достатъчно сериозно към антидискриминационното законодателство и да положат усилия да се информират за това законодателство.

Вярно е, че там, където малко случаи стигат до съда и се прилагат малко санкции, това не означава непременно, че проблемите не се решават. Например в някои страни, където има по-голяма традиция на консенсус в индустриалните отношения, където социалните партньори и други органи работят съвместно, опитвайки се да разрешат разногласията чрез посредничество и преговори, е по-вероятно случаите да се разрешат, преди да стигнат до съда. В случая с Нидерландия например законът за равно третиране има за цел да насърчи такова предсъдебно уреждане на споровете. Недостатък на този подход обаче е това, че заплахата от санкции се намалява, а те обикновено се смятат за решаващ принос за подобряване на позицията за договаряне на жертвите на дискриминация. Има също загуба на образователната функция на повишаване на осведомеността в широката общественост и сред работодателите, която произтича от заплахата и прилагането на правдоподобни и разубеждаващи санкции.

В някои случаи зад малките цифри очевидно се крият проблеми. В Словения например омбудсманът за човешките права съобщава, че проблемът е причинен от неясните и безполезни формулировки; в Португалия има данни, че проблемът се дължи на бавната и сложна процедура за разглеждане на жалбите.

Друг фактор е използването на наказателното право. В някои държави-членки наказателните санкции, които на теория могат да бъдат прило-

жени в дела за дискриминация, изглеждат много разубеждаващи. Когато обаче те са в рамките на наказателното, а не на гражданското право, подобни сурови санкции е малко вероятно да бъдат приложени на практика. В държавите-членки, които използват гражданското право в борбата срещу етническата дискриминация, тежестта на доказването е много по-малка и е много по-вероятно санкциите да се реализират.

В някои държави-членки дадените на специализирания орган или специализираните органи пълномощия са твърде ограничени, за да доведат до ефективни санкции, приложени на практика. Някои органи нито имат право да налагат сами санкции, нито помагат на жертвите в съдопроизводства, които водят до санкции. Дори когато един специализиран орган има правото да налага санкции, той може да вземе политическото решение да избягва тази стратегия и да се насочи вместо това към посредничество, какъвто е случаят с Кипър.

Малкият брой на жалбите

Докладите описват доста малък брой на жалбите до специализираните органи и антирасистските неправителствени организации на първо място. Разбира се, на теория малкият брой на жалбите не показва непременно, че има нещо нередно — може да се твърди, че това всъщност отразява едно наистина ниско равнище на дискриминация. Все пак разделите за заетостта, жилищата и здравето от годишния доклад за 2008 г., както и подобни данни от предшестващите години, показват ясно съществуването на проблема на етническа дискриминация в неговите различни прояви, много от които нямаше да станат публично достояние без констатациите на специалните проучвания. От години вече различни видове данни и проучвания са показали, че повечето жертви на дискриминация, които биха могли да подадат жалби, не го правят; последното от тях е проучване, което в раздела за заетостта съобщава, че повечето жертви на *inter alia* расов или сексуален тормоз на работното място в Словения не са съобщили за инцидента.

Различни примери в разделите за заетостта и здравето от годишния доклад дават известна индикация за възможните причини жертвите на дискриминация да не подават или да се въздържат да подават официални жалби. Някои хора може да нямат доверие в законодателството, когато то се възприема като слабо; някои жертви може да се притесняват за съдебните разноски или да се страхуват от други разходи или последици; работниците със срочни договори и временни разрешения за работа може да се чувстват твърде уязвими в правно отношение, за да подадат жалба. Оскъдният брой на случаите обаче може да говори и за други неща, като липса на осведоменост сред широката общественост относно възможностите за законно обезщетение, открити пред жертвите на дискриминация (както се вижда в главата за здравето от годишния доклад, където разговори с пациенти в Гърция са показали, че те изобщо не знаят как да подадат жалба за дискриминация при получаване на здравни грижи). В някои държави-членки тази област е била малко обсъждана

публично и няма данни за обществени кампании за повишаване на осведомеността относно националните мерки, въведени след транспонирането на директивата за равно третиране на расите. в раздела за заетостта беше отбелязано, че в една държава-членка профсъюзна организация за разглеждане на жалби взема специално решение да не предава случаите на националния орган за равно третиране. Тук очевидно има нужда от повече целеви проучвания, за да се хвърли светлина върху различните структурни и социални сили, определящи дали и как случаите на етническа дискриминация се съобщават и разглеждат в 27-те държави-членки.

Един неотдавнашен резултат, представляващ изключение от тази обща картина, е случаят с Франция, където официалният антидискриминационен орган, HALDE, получава от 2006 г. насам значителен и нарастващ брой жалби. HALDE си е създал сериозен имидж сред обществото с помощта на информационни кампании, имащи за цел да повишат обществената осведоменост за самия него и по въпроса за дискриминацията, и неотдавнашните проучвания показваха нарастваща осведоменост на френската общественост по този проблем.

5.2. Фактически данни за дискриминация

Докато главата за правните въпроси в годишния доклад предоставя информация за действието на директивата за равно третиране на расите, информацията в следващите глави относно четирите области на социалния живот потвърждава преди всичко действителната необходимост от директивата, като дава примери и случаи на пряка и непряка дискриминация в секторите на заетостта, жилищата, образованието и здравето. Във всички тези области изводите за степента и формата на дискриминацията, които могат да се направят само въз основа на официалните статистически данни и съдебните дела, са доста несигурни и трябва да се допълват от констатациите на проучвания и изследвания. Както и при предшестващите годишни доклади на ЕЦМПК, примерите от проучванията в главата за заетостта са групирани в три категории: тестване на дискриминацията, изследване на жертвите и проучване на населението от мнозинството.

Всяка година се съобщава за все повече примери за тестване на дискриминацията, при което се проявява действието на дискриминацията при достъпа до жилища и до работни места. в областта на заетостта за този метод се съобщава в няколко държави-членки (включително голям проект за тестване на заетостта, осъществен през 2007 г. за първи път в Гърция). За метода се съобщава също в три държави-членки, където през 2007 г. е тестван достъпът до жилища, а във Франция е извършено тестване за достъпа до здравни грижи.

Предшестващите доклади на FRA/ЕЦМПК отбелязаха през последните години нарастващ брой на проучванията за субективните усещания за дискриминация на малцинствата, или така наречените „проучвания на жертвите“.

През настоящия последен отчетен период те бяха повече от всякога преди това, като примери за усещанията на хората за дискриминация се съобщават в 11 държави-членки, а друго проучване е извършено в една държава-членка за тестване на въздействието на националните закони и органи за равно третиране, за което се съобщава в главата за правните въпроси. Също така за първи път в областта на здравните грижи бе съобщено за три проучвания относно расизма и дискриминацията, субективно почувствани от персонала в здравния сектор, които обхващат пет държави-членки. Този вид проучвания е полезен за посочването на проблеми, които иначе може да останат незабелязани предвид показаното вече нежелание на жертвите да подават официални жалби.

Обикновено проучвания на мнозинството в тази област се извършват по-рядко. Може би се смята, че ползата от такива проучвания за проявяване на проблемите ще бъде ограничена, тъй като от работодателите не се очаква с готовност да признаят пред извършващия проучването своето расистко поведение или незаконните си практики. Все пак в главата за заетостта са споменати проучвания на работодатели в три държави-членки, където повечето анкетирани разкриват, че биха отказали да назначат имигранти или роми.

Пак през настоящата година данните показват, че във всичките четири области на социалния живот (заетост, жилища, образование и здравни грижи) именно ромите и търсеците убежище страдат от най-тежките прояви на дискриминационно третиране. Също така, както е отбелязано в предшестващите годишни доклади, работниците мигранти, които са в затруднено правно положение и поради това са несигурни, са изложени на най-лоши условия на работа в сравнение с работниците от мнозинството и имат по-малко възможност да се защитят или да се жалват от експлоатацията на работното място. В известен смисъл тези работници не са изключени от заетостта — вместо това те са непропорционално включени на най-малко желаните работни места. Онзи вид изключване, от който страдат нередовните мигранти и търсеците убежище, е показан в главите за образование и здравни грижи. Търсеците убежище се намират често в бежански лагери, отдалечени от образователните институции, а децата на нередовните мигранти може да бъдат спрени от училище, когато властите трябва да регистрират и съобщят техния правен статут. Същата причина често държи нередовните мигранти далеч от здравните заведения, ако мислят, че за тях може да бъде съобщено в полицията и да бъдат депортирани.

Борба срещу дискриминацията с положителни действия

Директивите за равно третиране изрично допускат въвеждането на специални компенсационни мерки като положителни действия. Въпреки че мерките за положителни действия за преодоляване на последиците от дискриминацията не са особено често явление на територията на ЕС, обикновено всяка година се съобщава за няколко нови примера. След примера с град Бер-

лин, описан в миналогодишния доклад на FRA⁶, където положителни действия бяха предприети за назначения на хора от малцинствата в берлинската полицейска служба, през 2007 г. бе съобщено за подобни примери, при които Румъния, България и Чешката република са използвали подхода на положителни действия за назначения на членове на малцинствени групи в своите полицейски служби, а Франция е предприела подобни стъпки за назначения във въоръжените сили.

През 2007 г. имаше напредък на равнище ЕС, който разшири дискусията за положителните действия, — европейска конференция „Равни възможности за всички: Каква е ролята на положителните действия?“, състояла се в Рим през април 2007 г., и европейска публикация „Отвъд формалното равенство: положителни действия съгласно Директиви 2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО“, издадена през 2007 г.⁷ и в двата случая се стигна до извода, че програмата за равно третиране на ЕС има нужда от положителни действия. Положителните действия имат за цел да компенсират дискриминацията сега и в миналото, допълвайки ролята на законите и жалбите, които сами по себе си не са достатъчни за борба срещу дискриминацията и последиците от нея. Относно достъпа до жилища, решението на Европейския комитет по социалните права⁸, за което се съобщава в главата за жилищата от годишния доклад за 2008 г., е забележително с това, че в условията на неравно третиране на ромите в България по отношение на жилищните им права в течение на години комитетът стигна до заключението, че са необходими мерки за положителни действия за интегриране на ромите в основното общество.

Все пак практиката на положителни действия остава спорна по две основни причини: първо, защото в публичната представа тя често се бърка с положителна дискриминация, квоти и други механизми, които според някои са социално несправедливи, и второ, тя е спорна, тъй като минималното изискване за ефективни положителни действия е да има точни данни за населението от съответните малцинства. Това е необходимо, за да може да се прецени първоначалната необходимост от такава политика и не по-малко важно — за да се прецени кога проблемът е вече решен, така че да може да се прекратят мерките за положителни действия. Но както е отбелязано в годишния доклад за 2008 г. и в други източници, има големи различия между държавите-членки по отношение на принципа на „етническата статистика“: в някои страни тя е част от официалното преброяване и данните от нея се използват широко, в други тази статистика е в силно противоречие с националните норми, а в трети е забранена от националните законодателства. Необходимо е, както изглежда, допълнително проучване на степента, до която неспособността да се дадат точни статистически данни за съответните групи население в държавите-членки действа като пречка за предприемането на положителни действия и дали тя не изменя формата или резултатите от подобни мерки в една такава страна.

6 FRA (2007) Доклад относно расизма и ксенофобията в държавите-членки на ЕС, стр. 67.

7 M. De Vos, Европейска комисия, Брюксел, (2007), Отвъд формалното равенство: положителни мерки съгласно Директиви 2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО, достъпен на://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

8 Жалба № 31/2005, Европейски център за правата на ромите срещу България, вж. точка точка 4.2.3 — FRA — „Годишен доклад за 2008 г.“

Обект на още по-остри разногласия е една мярка, разгласена от годишния доклад за 2008 г., която отива по-далеч от положителните действия. В главата за жилищата се съобщава, че в поне един германски град чужденците и имигрантите етнически германци са официално обект на фиксирани квоти в някои райони на града, с цел да се поддържа социалният баланс в жилищните райони. Мярката изглежда в противоречие с някои основни принципи на положителните действия — тя например се основава на фиксирани квоти и може да се очаква, че не е „временна специална мярка“, а ще се прилага в течение на много години. Тази политика се оказа по-спорна, като критиците ѝ заявяват, че самите квоти представляват пряка дискриминация срещу членовете на малцинствените групи. От друга страна, поддръжниците ѝ изтъкват довода, че целта оправдава средствата, че тя е част от инициатива за борба срещу дискриминацията и изключването на малцинствата и че води до по-справедлив баланс на жилищните общности, отколкото ако разпределението бъде оставено на пазарните сили. Очевидно политики като тези трябва да станат обект на по-широки академични изследвания и публични дискусии.

5.3. Различия между държавите-членки

Въпросът за „етническата статистика“ не е единственият, по който се проявяват ясни контрасти в подходите на държавите-членки към проблемите, свързани с мигрантите. Предшествашите годишни доклади включваха дискусията дали може да се носи религиозно облекло от ученици или служители в различни работни сектори и показаха ясно, че на територията на ЕС има изключително големи различия по отношение на приемливостта и практиката по този въпрос. Различия се проявяват дори и вътре в една държава-членка: между федералните провинции в Германия например или между двете основни езикови общности в Белгия. Има и други различия в подробностите. В главата за правните въпроси от годишния доклад за 2008 г. е отбелязано, че във Франция едно съдебно решение през 2007 г. пояснява, че принципът на светската държава като оправдание например да не се допуска носенето на забрадка се отнася само до обществените органи и не може да се използва от частна фирма при предлагането на услуги. Пак в същия дух във Франция (и в Германия) има случаи, които потвърждават, че освобождаването на служители поради носене на забрадка е незаконно⁹. Както се изтъква обаче в годишния доклад за 2006 г. на ЕЦМРК, върховният съд в Дания е постановил, че освобождаването на една служителка от супермаркет поради носене на забрадка не представлява дискриминация¹⁰.

Обикновено тази дискусия е съсредоточена върху носенето на забрадки от жени и момичета. Главите за образованието и заетостта от годишния доклад за 2008 г. описват нови дискусии или случаи във връзка със забрадки или фереджета в Белгия, България, Дания, Германия, Испания, Франция, Нидерландия

⁹ N. Nathwani (2007) *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol.25 No.2, 2007, pp. 221-254.

¹⁰ ЕЦМРК, (2006) *Годишен доклад за положението относно расизма и ксенофобията в държавите-членки на ЕС*, стр. 25.

и Обединеното кралство. През 2007 г. обаче същият въпрос възникна във връзка с носенето на тюрбани от мъже и момчета сикхи в Европа. Във Франция през 2007 г. бе съобщено за момчета сикхи, обжалващи изключването си от училище поради носене на тюрбани, и бе отбелязано също така, че във Франция е забранено носенето на тюрбан на снимките за свидетелствата за правоуправление. Същевременно беше съобщено, че националната полиция в Ирландия е забранила носенето на тюрбани като част от полицейската униформа. В някои други държави-членки обаче този въпрос не е обект на спорове. В Обединеното кралство например носенето на тюрбани е отдавна разрешено като нормална част от униформата в полицията и в различните въоръжени сили, а в Швеция, както се съобщава в миналогодишния доклад на FRA, полицията е включила в своя план във връзка с многообразието правото на полицейските служители да носят забрадка, тюрбан или еврейска кипа, когато са на работа¹¹. Големите различия в общественото мнение по този въпрос между държавите-членки бяха потвърдени през 2007 г. от публикуването на констатациите на специалното издание на „Евробарометър“ на Европейската комисия относно усещането за дискриминация. Когато гражданите на ЕС са били запитани дали са съгласни с твърдението: „Носенето на видими религиозни символи на работното място е приемливо“, степента на съгласие в различните страни е била от само 29 процента (Литва) до 79 процента (Малта)¹².

5.4. Здравни грижи и дискриминация

Това е първата година, когато здравните грижи се включват в един годишен доклад. Първоначалното впечатление е, че в сравнение с другите три области на социалния живот информация и данни за етническа дискриминация в здравните грижи се намират, както изглежда, по-трудно и общото равнище на осведоменост относно расизма и дискриминацията е като че ли по-ниско. Съобщава се все пак за случаи в много държави-членки за мигранти и малцинства, които страдат от различно и по-лошо лечение или от пренебрегване от медицинския персонал; има също данни от редица доклади на академични институции и неправителствени организации за различните фактори, които стесняват достъпа до здравни грижи за малцинствата като роми, търсещи убежище и нередовни работници.

Проучванията показват, че имигрантите и етническите малцинства често имат проблеми при достъпа и използването на здравни услуги. Дори когато достъпът до тези служби е законно предоставен, тези групи често не го използват, защото не знаят правата си или защото административните процедури са твърде сложни, или защото се противопоставят на отношението към тях поради религиозните им вярвания, или поради езикови бариери. В резултат на това те рискуват да получат неадекватни услуги, що се отнася до медицинска диагностика, здравни грижи и превенция.

11 FRA (2007) Доклад за расизма и ксенофобията в държавите-членки на ЕС, стр. 74.

12 Дискриминацията в Европейския съюз. Европейска комисия, „Евробарометър“, 2007 г., стр. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.5.2008 г.).

Въпреки че се съобщава за голям брой положителни примери на подобряване и разширяване на здравните грижи за мигрантите и малцинствата, трудно беше да се намерят такива с елементи, специално насочени към справяне и борба с дискриминацията. Освен това имаше само няколко съобщения по проблема на расизма и дискриминацията, понасяни от служители от малцинствата в здравния сектор, но във всяко от тези малобройни съобщения се излагаше сериозен проблем. Изглежда, че този проблем е разпространен по-широко, отколкото осъзнават хората. Проучването хвърли светлина върху някои от причините, поради които здравните служители се въздържат да подават индивидуални жалби. Ето защо ако проблемът не се прояви чрез подадени жалби, той трябва да бъде установен чрез проучване, така че здравните организации да бъдат поощрени да въвеждат политики за борба с него. Очевидно не е приемливо да бъде оставено на отделни групи служители да решават за всеки отделен случай каква да бъде правилната реакция, ако например един пациент расист се отнася обидно или отказва да бъде обслужен от сестра от етническо малцинство.

5.5. Примери на тенденции и развития

Има сравнително малко възможности да се правят надеждни обобщения за тенденциите в продължение на няколко години по въпроси, отнасящи се до расизма и ксенофобията в ЕС поради общите слабости в статистическите данни за тази цел. Ето защо много от наблюденията относно развитието в течение на времето неизбежно са до-голяма степен впечатления и имат по-скоро качествено, отколкото статистически характер. Изключения в това отношение могат да се намерят в главата за расовото насилие и расовата престъпност, където са посочени 11-те държави-членки, които събират достатъчно данни, за се извърши анализ на тенденциите. Може да се каже че повечето от тях, осем, са отбелязали възходяща тенденция на расовата престъпност през периода 2000—2006 г. Аналогично от четири държави-членки, които са събрали достатъчно данни за антисемитската престъпност, можем да кажем, че в три е имало обща възходяща тенденция между 2001 и 2006 г., а от четирите държави-членки, които събират достатъчно данни за престъпността с крайно десни мотиви, две са отбелязали обща възходяща тенденция между 2000 и 2006 г. в по-малък мащаб, както се вижда в главата за образованието от годишния доклад за 2008 г., една германска федерална провинция, Бранденбург, която събира данни за инциденти с характер на крайно десен екстремизъм в тамошните училища, е установила постоянен спад на отбелязани подобни инциденти, след като е започнала регистрацията на такива престъпления през учебната 2000/2001 година. Главата за расовото насилие също дава примери за някои по-количествени оценки — вижда се, например, че за последните няколко години различни държави-членки са променили в положителна посока отношението си и обръщат нужното внимание на расовата престъпност, като реагират на престъпленията от омраза и въвеждат мерки за насърчаване на назначенията на хора от малцинствата в полицейските служби.

Друга тенденция към „добра практика“ може да се забележи в сферата на заетостта. Откакто като ЕЦМПК почна да получава съобщения за първите примери от практиката след създаването на мрежата RAXEN през 2000/2001 г.,

всяка година се съобщава за определено повече политики, които попадат към вида „политики за многообразие“ или „политики за управление“ в организациите както от публичния, така и от частния сектор. Всяка година имаше също забележим ръст на онова, което би могло да се нарече „мерки за насърчаване“ на управлението на многообразието, организирани от държавни органи, работодатели, неправителствени организации или комбинации от тях, чрез провеждане на кампании и курсове за обучение и предлагане на съвети и стимули на организациите да прилагат политики за многообразие. (Само избрани примери от двата вида можаха да бъдат отпечатани в годишните доклади на Агенцията за всяка отделна година — повече могат да се видят в информационната база на FRA¹³). Изглежда също така, че политиките за многообразие се разпространяват все по-широко в държавите-членки, в повечето от тях за първи път. През 2005 г. Европейската комисия публикува констатациите на един голям обзор на практиките за управление на многообразието в тогавашните 25 държави-членки на ЕС¹⁴ и едно от заключенията беше, че по онова време е имало много малко (или изобщо са липсвали) данни за управление на многообразието в страните от Южна Европа и в държавите-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. Това заключение трябва може би да бъде променено сега, тъй като в последния доклад на FRA дейност по управление на многообразието беше отбелязана в Италия¹⁵, а през 2007 г., както показва главата за заетостта от настоящия доклад, данни за дейности по управление на многообразието бяха намерени в Кипър, Малта, Португалия и Румъния.

5.6. Събиране на данни и проучвания на FRA

Данните и информацията, събирани от FRA, допълват събраните на друго място данни. Те могат да се ползват от лица, отговорни за оформянето на политиката, и правните органи, а могат да бъдат полезни и за определяне на областите, където трябва да започнат проучвания.

Допълване на правните данни

Социално-правните данни и информацията, събирани от FRA в тази област, допълват по-официалните материали, събирани от други органи. Подходящ пример в това отношение е показателят за политиката на интегриране на мигрантите (MIPEX, Migrant Integration Policy Index), създаден през 2007 г., който се използва за измерване на политиките за интегриране на малцинствата в 25 държави-членки на ЕС (плюс три страни извън ЕС) и се основава на повече от 100 показателя за политиката¹⁶. Този показател прави сравнение между постигнатото от държавите-членки в редица измерения, отнасящи се до интегрирането на мигрантите. Едно от тези сравнения е какво са постигнали държавите-членки

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

14 Европейска комисия (2005) *Икономическа обосновка на многообразието: Добри практики на работното място*. Служба за официални публикации на Европейските общности.

15 FRA (2007) Доклад за расизма и ксенофобията в държавите-членки на ЕС, стр. 71-72.

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

по отношение на обхвата от наличните санкции за прилагане на антидискриминационното законодателство, където например Гърция, Полша и Португалия са получили най-високи оценки като „най-добра практика“. Проблемът тук е, че тази оценка се основава на наличността на санкциите на теория, но това може да няма голяма връзка с реалната практика. В пълен контраст с оценката по МПРЕХ в собствената преценка на FRA на държавите-членки на ЕС постиженията на Гърция, Полша и Португалия са оценени ниско, защото в действителност те не са приложили изобщо никакви санкции през отчетния период (вж. раздел 2.1.1 от годишния доклад за 2008 г.), а освен това Полша и Португалия са категоризирани като страни с неефективни органи за равно третиране (раздел 2.1.3). Така социално-правните данни, събирани от FRA, може да се окажат полезни за изтъкване на различията, които често съществуват между правните разпоредби на теория и социалната реалност на практика.

5.7. В помощ на съдебните решения

Друга практическа стойност на статистическите данни и информацията, предоставяни от FRA, е, че те могат да бъдат ползвани при вземане на съдебни решения. Илюстрация на това намираме в годишния доклад за 2008 г., а именно в делото на Европейския съд за правата на човека, който през 2007 г. е издал присъда срещу Чешката република, като при вземането на това решение се е позовал на информация, събрана от ЕЦМПК, предшественика на FRA, за положението с образованието на ромите.

Първични проучвания на FRA

Един от резултатите от дейността на FRA/ЕЦМПК за събиране на данни и информация на територията на ЕС в течение на няколко години е установяването на почти пълната невъзможност да се намерят вторични данни в тази област, които биха позволили достоверна съпоставка между държавите-членки. Така например в областта на расовата престъпност, както става ясно от глава трета от годишния доклад за 2008 г., статистическите данни за расовата престъпност може да бъдат съпоставени във времето вътре в една държава-членка, но не и между отделните държави-членки. По тази причина FRA започна сега да планира и осъществява свои собствени проучвания, при чиято разработка сравнимостта е вградена в самата методика и които имат за цел да представят данни по важни проблемни области с възможност за пряка съпоставка между държавите-членки. Едно от първите такива проучвания вече се извършва през 2008 г.: „обзор на жертвите“ за начина, по който мигрантите и малцинствата възприемат дискриминацията, расовата престъпност и полицейските действия във всичките 27 държави-членки. Констатациите от това и други подобни проучвания на Агенцията ще бъдат описани в бъдещите годишни доклади на FRA.

6. Становища

6.1. Директивата за равно третиране на расите

Ефективните и разубеждаващи санкции са решаващи за борбата с етническата и расовата дискриминация. Без тях дискриминационното поведение и поведенческите шаблони едва ли ще се променят и жертвите ще останат беззащитни. Уреждането на споровете също зависи от наличието на санкции, които да засилят преговорната позиция на жертвите. Никакви санкции и/или съдебни решения по случаи на етническа или расова дискриминация не можаха да бъдат открити през 2006/2007 г. в 12 държави-членки. Липсата на санкции съвпада в някои случаи с липса на ефективен орган за равно третиране. Това наблюдение подчертава основната важност и роля на органите за равно третиране.

- Държавите-членки трябва да гарантират, че органите за равно третиране разполагат с необходимите ресурси за изпълнението на тяхната важна функция. Трябва да им се предостави достатъчно независимост, за да могат да внушават доверие у жертвите.

Друга причина за липсата на санкции е свързана с ролята на органите за равно третиране. Санкциите липсват или са редки в страни, в които органите за равно третиране не оказват помощ на жертвите на дискриминация в съдебни производства, водещи до санкции, или нямат право те самите да постановяват санкции, или пък не използват това право по някаква причина.

- Държавите-членки трябва да гарантират, че органите за равно третиране са оправомощени да помагат на жертвите в съдебни производства, водещи до санкции. Органите за равно третиране трябва да имат способността да действат както като места за лесен достъп за жертвите, така и като органи, помагачи на жертвите да получат реално обезщетение и пълна компенсация.

В някои страни относителната рядкост на санкциите има структурни причини, свързани с ролята на наказателното право в борбата срещу етническата дискриминация. Символично е, че наказателното право е без съмнение най-важният инструмент, който всяка държава може да използва в борбата срещу етническата дискриминация. На практика обаче наказателното право има своите недостатъци: прехвърлянето на тежестта за доказване, предвидено от директивата за равно третиране на расите, не се прилага и жертвата на дискриминация често има ограничено влияние върху наказателното производство, което обикновено е в ръцете на прокурорските служби.

- Държавите-членки, които разчитат главно или изключително на наказателното право, трябва да създадат допълнителни граждански и административни

тивни процедури, за да могат жертвите на етническа или расова дискриминация да получат реално обезщетение и пълна компенсация.

6.2. Расово насилие и расова престъпност

Държавите-членки трябва да признаят, че събирането на данни за расовата престъпност е от основно значение за разработването на базирани на факти политики, които могат да се справят с проблема и да го предотвратят, и на свой ред да покажат дали законодателството относно расовата престъпност е насочено ефективно там, където то е най-нужно.

- Там, където държавите-членки нямат или имат недостатъчно събрани данни за расовата престъпност, те трябва да създадат всеобхватни инструменти за събиране на данни, които насърчават публичното огласяване и точното регистриране. За тази цел държавите-членки могат да се поучат от онези държави-членки, които са създали добри практики за събиране на данни.

Както и в предшестващите годишни доклади, беше изтъкнат проблемът с малтретиране на уязвимите малцинства от служители от органите на реда. Общественото доверие в полицията е важен фактор в демократичните общества.

- Държавите-членки трябва да гарантират, че обществеността може да съобщава за инциденти на расово малтретиране и насилие от страна на полицията на независим орган за разглеждане на жалби срещу полицията. Тези органи трябва да не са функционално обвързани с министерствата и другите правителствени служби.

6.3. Проучвания и повишаване на осведомеността

Нови примери в отчетния период на експерименти за тестване на дискриминацията при достъпа до заетостта, жилищата и здравните грижи потвърждават, че този метод играе уникална и ценна роля за насочване на общественото внимание към проблеми, които иначе остават скрити.

- Държавите-членки се призовават да обмислят прилагането на по-цялостно и систематично тестване на дискриминацията (или „ситуационно тестване“), за да се улесни по-ясното оценяване на величината и механизмите на дискриминацията в областта на заетостта, жилищата и предоставянето на здравни грижи и да се набавят факти за допълване на официалните данни.

6.4. Санкции и жалби

В няколко глави от годишния доклад за 2008 г. беше отбелязано, че жертви на дискриминация, от които може да се очаква да подадат жалби, не го правят.

- Трябва да се направи проучване на функционирането и въздействието на директивата за равно третиране на расите, за да се изяснят силите, които предразполагат жертвите на дискриминация да подават жалби или ги принуждават да не се оплакват, и причините, поради които санкциите се прилагат или не се прилагат от специализираните органи или съдилищата.

6.5. Антидискриминационно обучение

Данните от разделите за заетостта и здравните грижи от годишния доклад показват, че има нужда от антидискриминационно обучение на служителите, работещи по организацията на труда.

- Правителствата и работодателите трябва да предоставят обучение по антидискриминационни мерки и управление на многообразието за работниците в публичния и частния сектор.
- Работниците в здравния сектор трябва да провеждат редовно антидискриминационно обучение на предоставящите здравни грижи в публичния и в частния сектор. Теми по антидискриминационно обучение трябва да се включат в учебните планове на медицинските университети и колежи.

6.6. Жилища

Достъпът до жилища с нисък наем и публично финансиране е един от най-важните начини за подобряване на най-често лошите жилищни условия на имигрантите, ромите и другите етнически малцинства.

- Държавите-членки се призовават да увеличат броя на наличните жилища с нисък наем и публично финансиране, да гарантират и, ако се налага, да наложат прилагането на справедливи критерии при настаняване в достъпни публични жилища. По-специално те трябва да вземат всички необходими мерки, за да гарантират, че тези критерии не дискриминират имигрантите, ромите и другите етнически малцинства.

6.7. Образование

Неравното третиране при достъпа и успеваемостта на образованието за мигрантите и малцинствата в сравнение с представителите на мнозинството е особено биещо на очи в страните, където е въведена училищна

система с ранно проследяване. Съгласно проучването за успехите на образованието „PISA 2006“ ранното разслояване на учениците в отделни институции или програми оказва особено отрицателно въздействие върху успеха на учениците в неблагоприятно социално-икономическо или езиково положение.

- Държавите-членки трябва да обсъдят въвеждането на по-интегрирани училищни системи, за да намалят неравното третиране в образованието.
- Достъпът до образование за всички групи от населението, включително търсещите убежище и нередовните мигранти, трябва да бъде гарантиран с категорични правни и практически мерки. Трябва да бъдат премахнати практически пречки като дискриминационни процедури на записване и тестване за достъп, липса или недостъпност на предучилищни заведения или неприемливо дълги разстояния до училищата.
- Сегрегационните форми на образование трябва или да се премахнат напълно, или да се ограничат до краткосрочни подготовителни класове, водещи до интегрирането на децата на мигрантите и от малцинствата в редовната учебна система. Държавите-членки трябва да се поучат от присъдата на Европейския съд за правата на човека срещу практиката на сегрегация на ромските деца в специални училища.

6.8. Събиране на данни в образованието

Събирането, оценката и публичното обсъждане на надеждна информация е необходима предпоставка за подобряване на положението на уязвимите групи и групите в неблагоприятно положение. Това бе потвърдено неотдавна от проучването за успехите на образованието „PISA 2006“, в което се подчертава значимата положителна връзка между училищата, които следят и оценяват успеваемостта и публикуват данните за нея, и учениците с добри резултати от тестовете. В повечето държави-членки са недостатъчни системите за проследяване и оценка или изобщо няма такива.

- Държавите-членки трябва да обмислят въвеждането на системи, които да позволяват проследяване на успеваемостта на учениците от семейства на мигранти и на малцинствени етнически групи.

6.9. Събиране на данни и здравни грижи

В ЕС трябва да се знае повече за динамиката на здравето и благополучието на мигрантите и етническите малцинства. За тази цел държавите-членки трябва да предприемат стъпки за систематично събиране на данни, осигурявайки по този начин основните факти, които лицата, отговорни за оформянето на политиката и планирането, могат да използват при определяне на националните стратегии и на стратегиите за ЕС като цяло.

- Държавите-членки трябва да разработят и приложат механизми за събиране на публично достъпни данни за неравното третиране и дискриминацията в здравеопазването. Данните за здравния статус и достъпа до здравни услуги трябва да бъдат разбити по етноси в проучванията и регистрите на здравните грижи и публичните информационни системи и да бъдат публикувани, когато националните правила за статистическа поверителност разрешават такава разбивка.

6.10. Здравни грижи с повече разбиране към мигрантите и малцинствата

Здравните служби се призовават да признаят не само ролята на културния, социалния, езиковия и здравния контекст, но и ролята на трудните и не добре определени условия, при които мигрантите често живеят и работят.

- Държавите-членки и ЕС трябва да насърчават обучението на здравния персонал в по-голямо внимание към културните различия. Програмите за развитие и обучение на персонала в системата на здравеопазването трябва да включва компоненти, свързани със специфичните за ромите потребности в здравния статус.

Агенция на Европейския съюз за основните права

Годишен доклад

Резюме

2008 г.

Дизайн и предпечатна подготовка: red hot 'n' cool, Виена

2009 г. — 31 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9192-241-3

Голяма част от информацията на Агенцията на Европейския съюз за основните права е публикувана в интернет. Достъпът до нея е чрез уебсайта на FRA (<http://fra.europa.eu>).

Как да получим публикации на Европейския съюз?

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от близката книжарница, като посочите заглавието, името на издателя и/или ISBN номера;
- като се обърнете пряко към един от нашите разпространители. За да получите координатите им, посетете следния адрес: <http://bookshop.europa.eu> или изпратете факс на следния номер: +352 2929-42758.

Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейската комисия. За да получите координатите им, посетете следния адрес: <http://ec.europa.eu/> или изпратете факс на следния номер: +352 2929-42758.



FRA - Агенция на Европейския съюз за основните права
A-1040 Wien, Schwarzenbergplatz 11
Tel.: +43 1 580 30 - 0
Fax: +43 1 580 30 - 693
E-mail: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

