

Éves jelentés a rasszizmus és az idegengyűlölet helyzetéről az EU tagállamaiban

EUMC, 2006

ÖSSZEFOGLALÓ

Előszó a 2006-os éves jelentéshez

Ez a 2005-ről szóló éves jelentés az első, teljes évre kiterjedő jelentés az EU 2004. évi bővítése óta. Abból a tényből, hogy az új közép- és kelet-európai tagállamok némelyikében jelentős nagyságú roma népesség él, az következik, hogy az EUMC jelentéseiben, köztük ebben az éves jelentésben is, hangsúlyosabb témaként jelenik meg a romákkal szembeni diszkrimináció. Emellett, amint az a jelentésből is kitűnik, a roma közösség helyzete továbbra is az Európai Unió politikai napirendjén kiemelt helyen szereplő kérdésnek számít.

2005 folyamán számos esemény hozzásegített ahhoz, hogy a kirekesztés, a diszkrimináció és az integráció témaköre reflektorfénybe kerüljön az EU-ban. Júliusban a londoni tömegközlekedési rendszerben elkövetett öngyilkos bombamerényletekben brit muzulmánok mintegy 50 embert megöltek, több százat pedig megsebesítettek. Ez kezdetben a „vallási gyűlöletből” eredő bűncselekmények növekedését váltotta ki az Egyesült Királyságban, de – amint a bűncselekmények utóhatásairól készült EUMC-jelentés megállapította – a politikai és közösségi vezetők mind a támadásokat elítélő, mind a muzulmánok jogainak védelmében tett határozott állásfoglalása láthatólag szerepet játszott az ilyen incidensek visszaszorításában az elkövetkező hónapokban. A 2005-ös évnek ugyancsak emlékezetes eseménye volt a francia külvárosokban októberben és novemberben lezajlott erőszakos városi zavargássorozat. Ezekben főleg észak-afrikai származású fiatal emberek vettek részt, ami komoly vitákat váltott ki az ilyen fiatal férfiak elidegenedésével, illetve az általuk gyakran átélt, különösen a foglalkoztatás terén jelentkező negatív megkülönböztetéssel és kirekesztéssel kapcsolatban. E fiatalok általános helyzetét áthatja a félelem és a gyanakvás, a sehová sem tartozás érzése. Soha nem mutatkozott még ekkora igény az összehangolt fellépések végrehajtására és a kiegyensúlyozott tájékoztatásra, a lehetőségek és a korlátozások tisztázására, a társadalmi normák és szabályrendszerek kidolgozására, hogy biztosítani lehessen az etnikai, kulturális és vallási kisebbségek, illetve a többségi társadalom békés, az emberi jogok tiszteletben tartásán alapuló együttélését.

A 2005-ös év eseményei felhívják a figyelmet az adott tagállam politikai vezetése részéről tett fellépések fontosságára. A politikai vezetőkre többek között komoly felelősség hárul a tekintetben, hogy az ilyen erőszakos cselekményekből ne próbáljanak rövid távon politikai tőkét kovácsolni maguknak. Ugyanennyire fontos az is, hogy tagállamukban egyértelműen támogassák a diszkrimináció elleni aktív küzdelmet szolgáló intézkedéseket, ezáltal csökkentve az európai fiatalság egyes rétegeit érintő elidegenedés és kirekesztés veszélyét. Különösen a diszkrimináció elleni irányelvek által életre hívott nemzeti diszkrimináció elleni intézkedések mögött kell látható módon kiállniuk azokban az országokban, ahol ezekre csak lassan reagáltak, és ezzel azt az üzenetet közvetítették, hogy a diszkriminációt, mint problémát, nem veszik komolyan.

A jelentés többek között azt állapítja meg, hogy a tagállamok között nagy különbségek vannak azon a téren, hogy láthatólag mekkora jelentőséget tulajdonítanak a rasszizmus és a diszkrimináció elleni küzdelem kérdésének. Áttekintésre kerül, hogy a tagállamok 2005 végére meddig jutottak a két diszkrimináció elleni irányelv átültetésében; hozzátéve, hogy négy tagállamról már az Európai Bíróság is kimondta: nem hozták meg a faji egyenlőségről szóló irányelvnek való megfeleléshez szükséges összes rendelkezést, noha az átültetés határideje ezek esetében 2003 júliusa volt. A jelentés azt is megállapítja, hogy a tagállamok igen különböző módokon gondoskodtak az egyenlő bánásmód támogatására szakosodott szervek biztosításáról, amit a faji egyenlőségről szóló irányelv ír elő. Néhány országban 2005 végéig egyáltalán nem is jelöltek ki ilyen szervet, más országokban ezzel szemben nemcsak az ilyen szervek kijelölése történt meg, de megfelelő hatáskörökkel is felruházták őket a diszkrimináció áldozatainak támogatására, ami már túlmutat az irányelvben előírt minimumkövetelményeken.

A jelentésben bemutatott, a faji megkülönböztetéshez és a rasszista bűncselekményekhez kapcsolódó problémákkal összefüggésben az EUMC egyrészt jobb adatgyűjtési mechanizmusok kialakítására szólít fel, hogy lehetővé váljon a fenti jelenségek azonosítása és leküzdése, másrészt elvárja, hogy a tagállamok faji/etnikai egyenlőségi politikájának a pozitív intézkedések is szerves részévé váljanak. Az előttünk álló 2007-es év a „mindenki számára biztosítandó esélyegyenlőség éve” lesz, ami alkalmas kereteket teremt a különféle fejleményekhez ezeken a területeken.

Az EUMC 2006-os éves jelentése szerkezetében a korábbi évek gyakorlatát követi, azaz öt tematikus terület fejleményeit mutatja be: ezek a foglalkoztatás, a lakhatás, az oktatás, a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények, valamint a 2005. év során történt, a rasszizmus és diszkrimináció kérdései szempontjából lényeges jogi és intézményi fejlemények. A tavalyi jelentéshez hasonlóan mind az öt tematikus területnek külön fejezetet szenteltünk; újdonság ugyanakkor, hogy az idén a jelentést egy további fejezettel is kiegészítettük, amely az egyes tagállamok helyett az EU és az Európai Bizottság szintjén történt fontosabb fejleményeket mutatja be.

Az EUMC a jövőben is kitartóan támogatja az Európai Uniót és tagállamait az integráció előmozdítására, a rasszizmus és a diszkrimináció leküzdésére, valamint a sokszínűségben és az egyenlőségben rejlő értékek megmutatására irányuló erőfeszítéseikben. Továbbra is támogatja az Európai Bizottságot az integrációt és az erőszakos radikalizmus leküzdését célzó jelenlegi munkájában.

Végezetül ezúton szeretnénk köszönetet mondani az igazgatóságnak és az EUMC személyzetének támogatásukért, elkötelezettségükért és az elmúlt 12 hónapban végzett áldozatos munkájukért.

Anastasia Crickley
az igazgatóság elnöke

Beate Winkler
az EUMC igazgatója

Tartalomjegyzék

1.	Bevezetés	7
2.	Jogi és intézményi kezdeményezések	10
3.	Rasszizmus és diszkrimináció a foglalkoztatásban	12
4.	Rasszizmus és diszkrimináció a lakhatásban.....	15
5.	Rasszizmus és diszkrimináció az oktatásban.....	17
6.	Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények	19
7.	Politikai és jogszabályi fejlemények az EU szintjén	22
8.	Következtetések.....	24
9.	Vélemények	35

1. Bevezetés

A 2006-os éves jelentés a 2005. évről és fejleményeiről ad tájékoztatást az EU 25 tagállamában előforduló rasszizmus, idegengyűlölet, antiszemitizmus és muzulmánellenesség megnyilvánulásait és az ezekre adott válaszokat illetően. Akárcsak a tavalyi jelentésben, az öt témakör ezúttal is a jogi szabályozás, a foglalkoztatás, a lakhatás, az oktatás és a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények. Az adatok és információk összegyűjtését az EUMC tagállamonkénti egy, azaz összesen 25 nemzeti fókuszpontja végzi; ők biztosítják az öt témakörön belül meghatározott közös címszavak alá tartozó adatokat az EUMC részére. A jelentés idén először még egy fejezettel bővült: ez azokat a kezdeményezéseket tekinti át, amelyeket az Európai Bizottság 2005 folyamán az európai rasszizmus, diszkrimináció és idegengyűlölet ellen hozott.

A 2005. év során az EU-ban élő bevándorlók és kisebbségek kirekesztéséről, negatív megkülönböztetéséről és integrációjáról szóló vitákra számos drámai esemény hívta fel a figyelmet. Közülük a legemlékezetesebb a londoni tömegközlekedési rendszerben elkövetett július 7-i robbantássorozat volt, amelyben 52 ember meghalt, több százan megsebesültek. A robbantók fiatal brit muzulmán férfiak voltak. Július 21-én további négy támadást kíséreltek meg a londoni tömegközlekedési rendszer ellen; ezeknek halálos áldozata vagy sérültje nem volt. Az EUMC tavalyi éves jelentésében¹ már szó esett az előző évben iszlám szélsőségesek által elkövetett bűncselekményekről – a 2004. márciusi madridi vonatrobbantásokról és később Theo van Gogh amszterdami meggyilkolásáról –, amelyek több országban is erőszakos, jellemzően muzulmánok, illetve mecsetek ellen irányuló incidenseket váltottak ki. 2005-ben a bombamerényletek után az Egyesült Királyságban hasonlóképpen a muzulmán célpontok elleni „vallási gyűlöletből” eredő bűncselekmények fellángolásáról számoltak be. Amint azonban a jelentés 6. fejezetében bemutatott elemzésből kiderül, az ezt követő hónap végére a bejelentett incidensek száma a „szokásos” szintre esett vissza.

Az EUMC 2005 novemberében közzétett egy jelentést² a merényletek hatásairól, megállapítva, hogy „a politikai és közösségi vezetők mind a támadásokat elítélő, mind a muzulmánok törvényes jogainak védelmében tett határozott állásfoglalása láthatólag szerepet játszott az ilyen [rasszista] incidensek gyors visszaszorításában”. A közösségi és politikai vezetők igyekeztek minél gyorsabban elhatárolni a néhány brit muzulmán merénylő által elkövetett bűntetteket a muzulmán közösség egészétől. Ezt az üzenetet a brit, illetve a külföldi média is átvette és továbbította, hogy ezzel megelőzze akár a brit muzulmán közösség démonizálását, akár a „multikulturális társadalom” létezését illető alapvető

¹ Az éves jelentések módszertanát lásd a fő jelentés 1. mellékletében.

² EUMC (2005) A 2005. július 7-i londoni bombatámadások hatása az EU-ban élő muzulmán közösségekre, Bécs: EUMC. <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/London/London-Bomb-attacks-EN.pdf>.

kérdések felvetését. Említésre méltó, hogy a londoni robbantások után egy hónappal az MORI cég által készített felmérésben a válaszadók 60%-a értett egyet azzal az állítással, miszerint „a multikulturalizmus Nagy-Britanniát élhetőbb helyé teszi”³.

A 2005-ös év másik drámai eseménysorozata az október végén kezdődött és egészen november közepéig elhúzódó franciaországi városi zavargások voltak, amelyekben jellemzően Párizs és más francia városok külvárosaiban élő, észak-afrikai származású fiatal emberek vettek részt. A lázongás következtében éjszakánként több száz járművet, illetve ingatlanokat gyújtottak fel. Az ilyen zavargások okairól utóbb készült elemzésekben gyakran visszatérő téma volt a külvárosok nagyszámú fiatal lakosának elidegenedése, valamint a foglalkoztatás terén általuk átélt kirekesztés és diszkrimináció. Ezeknek a 2005-ös jelenségeknek a megnyilvánulásait az éves jelentés 3. fejezete tárgyalja, az EU-tagállamokban mért foglalkoztatási egyenlőtlenség statisztikai mutatóinak közlésével; ugyanitt – a diszkrimináció megnyilvánulási formáinak néhány példájával illusztrálva – azokat a módszereket is bemutatjuk, amelyek segítségével az ilyen negatív megkülönböztetésre fel lehet hívni a közfigyelmet. A fejezetben idézünk olyan 2005-ös tanulmányokat, amelyekből kiderül, hogy – sok más EU-s országhoz hasonlóan – a Franciaországban élő, nem az EU-ból származó külföldiek körében mennyivel magasabb a munkanélküliségi ráta még akkor is, ha iskolázottsági szintjük a többségi társadaloméhoz hasonló.

Szintén Franciaországban történt az a tüzesetsorozat, amelynek bevándorlók által lakott szállodák és lakóházak estek áldozatul: két augusztusi esetben összesen több mint húszan veszítették életüket, és egy áprilisi tűz hasonló számú emberéletet követelt. A halálos áldozatok között sok volt a gyermek, és a családok nagy része Afrikából származott. Az esetek drámai módon hívták fel a figyelmet a bevándorlók sokaságát sújtó, megdöbbentő lakáskörülményekre. Az éves jelentés 4. fejezete az európai migráns és kisebbségi közösségek 2005-ös lakhatási helyzetét vizsgálja, bemutatva a bevándorlók és a kisebbségi közösségek által elszenvedett egyenlőtlenség és szegregáció jellegét, valamint az őket érő közvetlen és közvetett diszkrimináció megnyilvánulási formáit.

A fent említett események azonban nem szabad, hogy eltereljék a figyelmünket arról a tényről, hogy a diszkrimináció jelensége sok európai számára a mindennapi élet része, függetlenül az ilyen, nagy nyilvánosságot kiváltó események előfordulásától. E tekintetben az éves jelentés 5. fejezete bemutatja az oktatásban megfigyelt diszkriminatív gyakorlatokat és struktúrákat, külön kiemelve az iskolai szegregáció kérdéseit, különösen a roma közösségekből származó emberek bizonytalan helyzetét iskolai végzettségük, illetve az általuk tapasztalt diszkriminatív attitűdök tekintetében. Az 5. fejezet ezenkívül bemutatja a vallási jelképek iskolai előfordulásával kapcsolatos politikák és viták legújabb fejleményeit, kiegészítve néhány példával a 2005-ben az oktatási szektorban

³ MORI, 2005. augusztus 10. Lásd: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4137990.stm.

bevezetett, az antirasszizmus támogatására illetve a bevándorlók és kisebbségek helyzetének javítására irányuló helyes gyakorlatok közül.

A foglalkoztatás, lakhatás és oktatás témakörében a fennálló egyenlőtlenségekkel összefüggésben különösen nagy jelentőséget nyer az EU esélyegyenlőségi irányelveinek átültetése. Az éves jelentés 2. fejezete a faji egyenlőségről szóló irányelv és a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelv átültetésének kérdését tekinti át az EU tagállamaiban. A 2. fejezet ezen túlmenően tájékoztatást ad az egyenlő elbánás támogatására szakosodott szervek létrehozásának állásáról a tagállamokban, valamint az egyenlő bánásmód és az integráció terén előforduló helyes gyakorlatokról.

A 2005. év eseményei egyértelműen felhívták a figyelmet az olyan adatok hiányára, amelyek bizonyos fejleményeket átláthatóvá tehetnének vagy megmagyaráznának. Ez az adathiány az éves jelentés alá tartozó tematikus területek mindegyikén jelentkezik, de különösen a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények statisztikai adatainak hullámzó minőségét tekintve szembetűnő, mivel ezekről egyes esetekben egyáltalán nincsenek adatok. A 6. fejezet ezért nemcsak a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények terén észlelt fejleményekről ad tájékoztatást az adatokkal rendelkező tagállamokból, de az adatgyűjtés jelenlegi helyzetét is körüljárja az EU tagállamaiban, külön figyelmet fordítva az olyan sérülékeny csoportokra, mint a menedékkérők és menekültek, valamint a roma, muzulmán és zsidó személyek és közösségek. Ugyanitt bemutatjuk a rendfenntartás és az adatgyűjtés, a rasszizmus és szélsőségesesség, illetve az áldozatoknak nyújtott támogatás és tanácsadás terén tapasztalt helyes gyakorlatokat is.

A rasszizmus elleni küzdelem az Európai Unió részéről továbbra is a tevékenységek széles körét követeli meg – az éves jelentés 7. fejezete ezeket tekinti át a 2005-ös évből. Itt foglalkozunk a szolidaritás kérdéseivel és az alapvető jogok védelmével, valamint az európai intézmények részéről az EU-tagállamokban élő roma közösségek helyzetének szentelt különös figyelemmel. A szabadsággal és biztonsággal kapcsolatos kérdések is előkelő helyen szerepelnek az Európai Unió napirendjén. Ezzel összefüggésben az EU tovább dolgozik az erőszakos radikalizmus leküzdésén. A Bizottság ugyancsak folytatja a munkát a bevándorlók integrációjára vonatkozó közös agendáról szóló közleményére építve, a Tanács által 2004-ben elfogadott közös integrációs alapelvek támogatásán keresztül.

A következő hat szakaszban az EUMC 2006-os éves jelentésének hat fő tematikus fejezetét foglaljuk össze.

2. Jogi és intézményi kezdeményezések

A két diszkriminációellenes irányelv átültetésének folyamata már lezárult vagy jól halad előre, az EU tagállamainak többségében már a parlament elé terjesztették a jogszabálytervezeteket. Az Európai Bíróság ugyanakkor 2005-ben megállapította, hogy Finnország, Luxemburg, Németország és Ausztria nem fogadta el mindazokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelvnek az átültetésre kitűzött 2003. július 19-i határidő lejárta előtt megfeleljenek. Az Európai Bíróság döntésében azt is kimondta, hogy Luxemburg elmulasztotta a foglalkoztatási egyenlőségről szóló irányelvnek az előírt időpontra történő átültetését. (Az EU-10 országaira későbbi átültetési határidő vonatkozik, mint az EU-15-re.)

Néhány tagállamban az átültetési folyamattal kapcsolatban problémák mutatkoznak, és olyan politikai vitákat lehet észlelni, amelyek az irányelvek átültetését illetően az egyetértés alapvető hiányára utalnak. Csehországban és Németországban a parlament felső háza elutasította az irányelveket átültető törvényjavaslatot. Luxemburgban az Államtanács [*Conseil d'Etat*] az irányelveket átültető törvényjavaslatról kritikus hangú véleményt tett közzé. Lettországban és Máltán az egyik, illetve mindkét irányelv átültetéséről szóló fő jogszabály még mindig csak a parlamenti elfogadásra váró tervezet formájában áll rendelkezésre. Észtországban és Lengyelországban nem észlelhető semmilyen határozottabb jogalkotói tevékenység az irányelvek átültetésével kapcsolatban.

Szakosodott szervek

Az egyenlő bánásmód támogatására szakosodott, a faji egyenlőségről szóló irányelv 13. cikke szerint létrehozandó szerv meglétével ugyancsak akadtak problémák. Csehországban, Németországban, Luxemburgban és Máltán 2005 végéig nem jelöltek ki ilyen szervet. Lengyelországban korábban ugyan kijelöltek egy intézményt, de ez 2005 novemberében megszűnt.

A tagállamok többségében mindazonáltal megtörtént az egyenlő bánásmód támogatására szakosodott szervek kijelölése. E szervek hatásköreit illetően megfigyelhető, hogy közülük némelyik az áldozatokat is segíti, a jogi kereset indításához adott támogatás formájában, ami túlmutat a faji egyenlőségről szóló irányelvben előírt minimumkövetelményen – erre példa Belgium, Írország, Lettország, Magyarország, Ausztria, Szlovákia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság.

Magyarország „Egyenlő Bánásmód Hatósága” a diszkrimináció áldozatainak támogatásához kapott kiterjedt hatásköre miatt is említésre méltó. A hatóság beavatkozhat a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatába, és a diszkrimináció áldozatának képviselőjeként jelenhet meg a bíróság előtt. A személyek és csoportok jogainak védelmét célzó közérdek nevében jogi keresetet

indíthat. A diszkrimináció áldozatainak támogatása érdekében erős hatáskörökkel felruházott szervek másik példája a Szlovák Nemzeti Emberjogi Központ. A diszkrimináció áldozatainak biztosítandó jogi segítségnyújtáshoz kapott szilárd hatáskörök révén ezek a szervek megfelelő pozícióval rendelkeznek ahhoz, hogy pozitívan járulhassanak hozzá a diszkrimináció elleni jogszabályok hatékonyságához a tagállamokban.

3. Rasszizmus és diszkrimináció a foglalkoztatásban

Bebizonyosodott, hogy a diszkrimináció elleni jogszabályok törvénybe iktatásával és a bíróságra kerülő esetek számának növekedésével, illetve a diszkrimináció témakörében végzett kutatások hatókörének bővülésével, valamint a kutatások eredményeinek terjesztésével a bevándorlók iskolázottsági és egyéb hiányosságairól – mint a foglalkoztatási egyenlőtlenségük fő okairól – meglévő korábbi általánosító feltételezéseket kezdi ellensúlyozni a diszkrimináció működésével és leküzdésének szükségességével kapcsolatos nagyobb tudatosság.

2005-ben számos olyan fejleményt említettünk, amelyek a diszkriminációt és a fellépés szükségességét illetően a politikusok részéről tapasztalt tudatosság növekedésére utaltak sok tagállamban; idetartoznak a hivatalos statisztikai adatok gyűjtésére irányuló új kezdeményezések vagy a probléma mértékének és jellegének pontosabb felmérését szolgáló kutatások elrendelése.

Az „etnikai adatok” kérdése

Az etnikai/nemzetiségi származásra utaló adatok általános hiánya miatt a rasszizmus elleni intézkedések értékelése nehézségekbe ütközik. Néhány tagállamban mindenekelőtt ez járul hozzá a diszkrimináció problémájának csekély ismertségéhez. Vannak ugyanakkor arra utaló jelek, hogy a tagállamok a korábban tapasztaltaknál megértőbben állnak hozzá az etnikai/nemzetiségi származásra utaló adatok nyilvántartásának kérdéseihez. Franciaországból például azt jelentették, hogy egyes hivatalos felmérésekben már alkalmaznak az említett változókkal rokon kategóriákat. Azt is megjegyezték, hogy néhány francia munkáltató elkezdte nyilvántartani személyzete és az állásokra pályázók „származásának sokszínűségét”.

E tekintetben az is jelentős fejlemény, hogy Franciaországban az Információ és a Szabadság Nemzeti Bizottsága [*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL)] 2005-ben ajánlásban mondta ki, hogy a francia adatvédelmi jogszabályok nem akadályozzák a személyek etnikai származására vonatkozó egyes információk „ideiglenes” gyűjtését, szigorúan a diszkriminációellenesség céljára szorítkozva, és amennyiben bizonyos, a statisztikai adatok névtelenségét biztosító garanciák teljesülnek.

Diszkriminációs próba és tudatosság

Ha a meglévő statisztikai adatok között az etnikai származás változója nem is érhető el azok számára, akik fel kívánják deríteni az egyenlőtlenség folyamatait, a hiányosságok némelyike kutatás útján pótolható. A tavalyi éves jelentésben több

példával is szemléltettük a már számos tagállamban alkalmazott „diszkriminációs próba” kutatási módszert, amikor az álláshirdetésekre jelentkező, lényegi paramétereikben egyező párosokkal teszik próbára, hogy a munkahelyi felvétel vagy elutasítás etnikai hovatartozás vagy bőrszín alapján történik-e. Ezzel szemben ebben az évben mindössze egy ilyen próbáról számoltak be. Mindazonáltal talán az a tény sem elhanyagolható, hogy 2005-ben Svédország és Franciaország is felkérte a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet [*az ILO-t*], hogy több városban végezze el a diszkriminációt tesztelő programját, amelynek eredményeiről 2006-ban kell beszámolnia. A korábbi években ez a két ország – különféle okokból – nem élt az ilyen kísérletekben való részvétel lehetőségével. Ezt a fejleményt újabb, arra utaló jelnek is tekinthetjük, hogy kezd hivatalosan is elismertté válni, miszerint a foglalkoztatási diszkrimináció problémáját komolyan kell venni, és az ez irányú adatgyűjtés is fontos.

Áldozatokkal kapcsolatos felmérések alkalmazása

Miközben a diszkriminációs próba „objektív” bizonyítékot szolgáltat a diszkrimináció jelenségéről, a kutatás a szubjektív vonatkozásokról is tájékoztathat, mégpedig az áldozatok megfigyeléseinek és tapasztalatainak felmérése révén. Erről a felmérésfajtáról a 2005. évben sokkal több jelentés érkezett, mint korábban. Például az Észtországban élő orosz anyanyelvűekről, a dániai bevándorlókról, a németországi törökökről, a Szlovéniában élő szerbekről és bosnyákokról, valamint a Finnországban élő szomáliaiakról, oroszokról, észtekről és vietnamiakról készített felmérések kivétel nélkül a diszkrimináció meglétéről számoltak be. Franciaországban a bevándorlók és a bevándorlók leszármazottai úgy nyilatkoztak, hogy rendszeresen ki vannak téve a származásukkal, bőrszínükkel, nevükkel vagy beszédükkel kapcsolatos negatív megkülönböztetésnek. Az is kiderült, hogy az ilyen tapasztalatokra a második, fiatalabb generáció érzékenyebben reagál, annak ellenére, hogy az általuk tapasztalt intoleráns attitűdök és negatív élmények esetleg kevésbé súlyosak, mint az idősebb, első generációs bevándorlókat érők.

Jogállás és kiszolgáltatottság

A bevándorlók és kisebbségek esetében az integráció és az egyenlőség kérdésével közvetlenül összefügg a jogállás kérdése is. A munkaerő-piaci hozzáférés a migráns munkavállaló birtokában lévő munkavállalási vagy tartózkodási engedély típusának közvetlen függvénye. A jogállás meghatározhatja, hogy a migránsok válhatnak-e munkáltatót vagy gazdasági ágazatot.

A tagállamokban a foglalkoztatáshoz való hozzáférés jogát sokszor még akkor is törvények és rendeletek korlátozzák, a harmadik országok állampolgárai számára, ha azok törvényesen le is telepedtek ott. Miközben a harmadik országok állampolgárait – például – etnikai származásuk vagy vallásuk alapján nem lehet kizárni a foglalkoztatási lehetőségekből, az állások bizonyos kategóriáiból, konkrétan az állami szektorból állampolgársági helyzetük alapján kizárhatók.

2005-ben számos jelentés érkezett jogi szempontból kényszerhelyzetben dolgozó, ezáltal a kizsákmányolás szélsőségeivel szemben ellenállni kevésbé képes migráns munkavállalói csoportokról, akik esetében a diszkrimináció elleni hagyományos védelem majdhogynem értelmetlen. A kormányzatok olykor közvetlenül, szándékosan is növelhetik a jogaikban korlátozott munkavállalói csoportok kiszolgáltatottságát: erre példa a ciprusi háztartási munkavállalók új hivatalos szerződése, amely az ilyen munkavállalóknak – a munkavállalási és tartózkodási engedély automatikus visszavonásának terhe mellett – megtiltja a szakszervezetben vagy politikai tevékenységben való részvételt.

2005 folyamán történtek olyan események, amelyek nyomán a véleményalkotók kénytelenek voltak hangsúlyozni, hogy a rasszista gyűlöletkeltés kialakulásának elkerülése érdekében a migránsok alkalmazásakor is fenn kell tartani a munkakörülmények minimum színvonalát. A 2005. évben két különböző országban – Írországból és Hollandiából – fordult elő az a két hasonló eset, melyekben a hazai munkavállalók helyett, illetve munkabérük és körülményeik visszaminősítése érdekében külföldi munkavállalói csoportokat alkalmaztak, ami felvetette azt a félelmet, hogy ez bevándorlóellenes érzések fellángolását válthatja ki.

4. Rasszizmus és diszkrimináció a lakhatásban

A bevándorlók és az etnikai kisebbségek lakáskörülményei láthatóan minden tagállamban komoly aggodalom tárgyát képezik. Számos projekt lezajlott már e téren, és most is folyamatban vannak a bevándorlók és etnikai kisebbségek beilleszkedését szolgáló intézkedések. A bevándorlók, romák és menedékkérők lakáskörülményei mindazonáltal továbbra is problémásak: sok országban megfigyelhető, hogy a bevándorlók és a romák az országos átlagnál szegényesebb, kevesebb védeltséget biztosító lakásokban élnek. A bevándorló és roma háztartások az őslakossághoz képest nagyobb valószínűséggel szembesülnek negatív megkülönböztetéssel a lakáspiacon. A romák és traveler-ek [vándorlók] telepein rendszerint nincs rendes infrastruktúra, a városi központokban pedig a romák által lakott lakások gyakran leromlott minőségűek és kevés biztonságot nyújtanak.

A bevándorlók beáramlásának jellegét és mintáját illetően az elmúlt években tapasztalt változások egy sor olyan kérdést vetnek fel a lakhatással kapcsolatban, amelyekkel a tagállamoknak foglalkozniuk kell. A tények azt mutatják, hogy a bevándorlók sok tagállamban fokozottan ki vannak téve a hajléktalanná válás veszélyének. Úgy tűnik, hogy a hajléktalanok körében a nem saját állampolgárok részarányának növekedéséhez a sikertelen menedékkérők és az idősebb bevándorlók is hozzájárulnak.

A lakhatás bizonytalansága az idegymunkásokat szintén súlyosan érinti. Az országban való tartózkodásuk rövid időtartama és munkaerő-piaci kiszolgáltatottságuk miatt a lakhatási megoldások megtalálása még várat magára. A szállásmegoldások hiányának egyik következménye az lett, hogy az idegymunkások által lakott régiókban elterjedtek a rossz minőségű szálláshelyek.

A „gettók” kialakulásának elkerülése

A térbeli szegregáció másfajta problémakört vet fel. A bevándorlók és etnikai kisebbségek nagyobb valószínűséggel esnek áldozatul a szegregációnak, aminek a leginkább látható megnyilvánulási formája a „gettók” kialakulása. A „gettósodás” leküzdése érdekében csak néhány tagállam indított programokat. Fontos ugyanakkor különbséget tenni a gettók kialakulása elleni intézkedések és a kikényszerített felszámolásuk között, mivel ezek nem szükségszerűen esnek egybe. Ilyenformán, miközben a gettók kialakulása elleni fellépés intézkedések széles körét jelentheti, valamennyi terület bevonásával (foglalkoztatás, oktatás, lakhatás, biztonság stb.), a kikényszerített felszámolás sokszor csak a térbeli eloszlási mintákat változtatja meg, ezáltal érintetlenül hagyva az integráció fő problémáit.

Diszkriminációs próbák és adatok

A lakhatási diszkriminációról igen csekély adat áll rendelkezésre, annyit azonban a „diszkriminációs próbák” segítségével végzett felmérések is megmutattak, hogy az ingatlanügynökségek és a lakástulajdonosok diszkriminatív bánásmódot tanúsítanak a bevándorlókkal szemben. Bár a próbák néhány tagállamban etikai kétségeket vetettek fel, érzékelhető egy arra mutató tendencia, hogy ezzel a módszerrel mérjék fel a diszkrimináció mértékét. Franciaországban a 2005. október-novemberi városi zavargások után mérlegelték a próbák alkalmazásának lehetőségét, hogy tisztább képet nyerjenek a bevándorlók előtt álló akadályokról. Általában véve, a lakhatási diszkriminációval kapcsolatos panaszok száma minden valószínűség szerint messze nem tükrözi a tagállamokban fennálló valós helyzetet. Bár a lakhatási diszkrimináció más mutatókkal is megközelíthető – ilyen lehet a térbeli szegregáció, a lakáskörülmények vagy a bérleti jogviszony jellege –, ezek nem közvetlen bizonyítékokon alapulnak. Más mérési módszerek hiányában a próba egy általánosságban hatékony eszköz marad a közvetlen megkülönböztetésre vonatkozó adatgyűjtéshez.

Tudatosság és „helyes gyakorlatok”

A lakhatási kirekesztéssel kapcsolatban sok innovatív kezdeményezés van folyamatban a tagállamokban. Tény ugyan, hogy a tagállamok között a „helyes gyakorlatok” bevezetése terén vannak különbségek, összességében mégis a tudatosság növekedése figyelhető meg azzal kapcsolatban, hogy a lakhatás mennyire fontos szerepet játszik a bevándorlók és etnikai kisebbségek integrációjának folyamatában. Mára világossá vált, hogy a térbeli szegregáció, a lakáspiacon megjelenő faji diszkrimináció és a lakhatás bizonytalansága összefonódik a kirekesztés számtalan más, a társadalmi előrelépés lehetőségét ugyancsak akadályozó formájával. A romák lakhatási helyzetének javítása céljából több új tagállamban is intézkedések kezdődtek, láthatólag összehangolt nemzeti erőfeszítések jegyében.

5. Rasszizmus és diszkrimináció az oktatásban

Az oktatásban alkalmazott részleges vagy akár teljes szegregáció az EU nagy részében még mindig általános jelenség. Az egész Európára kiterjedő PISA iskolai teljesítmény felmérés és más vizsgálatok elemzése és áttekintése nyomán 2005-ben határozottan azt állapították meg, hogy az erősen differenciált és szegregált iskolarendszerek előidézik és újratermelik az egyenlőtlenséget.

Néhány tagállam csökkenő különbségről számolt be a többségi társadalom és egyes migráns/kisebbségi csoportok iskolai eredményei között. Általánosságban azonban inkább azt figyelték meg, hogy a különböző etnikai/nemzetiségi csoportok teljesítménye között a különbség jelentős maradt, és egyes csoportok – például a romák – a lemaradás szempontjából különösen veszélyeztetettek.

A roma tanulók helyzete

Az, hogy a roma tanulók elmaradnak az átlagos teljesítményszinttől, nagyrészt abból ered, hogy a szegregáció, illetve a közvetlen és közvetett diszkrimináció változatos formái sok tagállamban leginkább ezt a csoportot sújtják. A szegregáció előfordulásának csökkentését célzó intézkedések a korábbi évekhez hasonlóan ebben az évben is történtek, a roma tanulók helyzete azonban még mindig aggályos, és továbbra is fokozott figyelmet igényel.

Adathiány

Az oktatás területén a legtöbb EU-tagállamban nem vezetnek rendszeres nyilvántartást a rasszista és diszkriminatív incidensekről. Ráadásul a tagállamok többségében a különböző etnikai/nemzetiségi csoportok iskolai teljesítményéről szóló adatok is csak részlegesen vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre. Ezáltal sok tagállam esetében hiányzik az olyan megbízható információ a közvetlen és közvetett diszkrimináció eseteiről, amelyet fel lehetne használni például a helyes gyakorlatok keretében végzett intézkedések hatékonyságának megítélésére és fokozására.

Vallási jelképek

A vallási jelképek iskolai környezetben való megjelenésének engedélyezése vagy tiltása 2005-ben újabb jogszabályokat és vitákat hívott életre. A tagállamokban követett politika igen változatos, az állami iskolákban megjelenő mindenfajta vallási jelkép országos tilalma ugyanúgy előfordul, mint a vallási jelképek viselésének teljes, a tanulókra és tanárookra egyformán vonatkozó szabadsága. Köztes megoldásnak tekinthető az a politika, amikor a döntést a szövetségi államok

vagy az egyes iskolák hatáskörében hagyják, illetve csak bizonyos vallási jelképeket tiltanak, mások pedig nem képezik a szabályozás tárgyát.

„Helyes gyakorlatok” az oktatásban

Az oktatás terén a migránsok és kisebbségek útjában álló intézményi akadályokat vizsgáló, közelmúltbeli kutatások arra a megállapításra jutottak, hogy a szelektív támogató intézkedések önmagukban sokszor csak kismértékben tudják javítani a migránsok és kisebbségek helyzetét. Ezzel szemben az integráltabb, kevésbé differenciáló oktatási rendszer felé történő elmozdulás – a szelektív támogató intézkedésekkel együtt – képes az érintett csoportok lehetőségeit behatároló korlátok csökkentésére és az iskolai sikerességük előmozdítására.

Ami a diszkrimináció elleni szelektív intézkedéseket illeti, a migránsok és kisebbségek oktatási helyzetének javítása, illetve a rasszizmus és diszkrimináció leküzdése érdekében igen sokféle eszközt bevetettek már. Az ilyen intézkedések közé tartozik a sokszínűségről és a diszkriminációról szóló ismeretterjesztés általános bevezetése az oktatásban, egyéni támogatás biztosítása a nyelvi és/vagy tanulási nehézségekkel küzdő tanulók részére vagy éppen a szülőket és tanárokat támogató programok biztosítása.

Néhány országban pénzügyi programok is indultak vagy a diákoknak adott támogatások és ösztöndíjak, vagy pedig a vállalatoknak biztosított olyan ösztönzők formájában, amelyek a migráns/kisebbségi háttérrel rendelkező gyermekek gyakornoki foglalkoztatásába való befektetéseket célozzák. Van példa ezen kívül a migránsok és kisebbségek oktatási helyzetének javítását célzó projektek finanszírozására is van példa. Néhány tagállamban intézkedéseket hoznak az oktatási szegregáció ellen, azaz megszüntetik a speciális iskoláztatást, és újraosztják az elkülönített osztályokat. Más országokban a rasszista incidensekre és diszkriminatív gyakorlatokra vonatkozó rendszeres adatgyűjtéshez szükséges struktúrák kialakítása van folyamatban.

6. Rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények

A 2004–2005-ös időszakról rendelkezésre álló információk azt jelzik, hogy a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények változatlanul problémát jelentenek az EU-25 országaiban, továbbá bizonyítékok utalnak arra, hogy ezek különféle előfordulási formái a hivatalos adatgyűjtési mechanizmusok keretében általában véve nincsenek megfelelően dokumentálva.

Az a tény, hogy számos tagállamban ma sem működik megfelelő hivatalos büntető igazságszolgáltatási adatgyűjtési mechanizmus a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekre és bűncselekményekre vonatkozó információk nyilvántartása és nyilvános hozzáférhetőségük biztosítása tekintetében, láthatólag arra utal, hogy a problémát az EU jelentős részében még mindig nem veszik elég komolyan. A 2004–2005 közötti beszámolási időszakban történt rasszista indíttatású erőszakos cselekményekről és bűncselekményekről öt tagállam – konkrétan Görögország, Spanyolország, Olaszország, Ciprus és Málta – esetében nem álltak rendelkezésre hivatalos adatok. Ugyanerre az időszakra nézve kilenc tagállamról állapították meg, hogy a hatályban lévő hivatalos adatgyűjtési mechanizmusuk „korlátozott”, ami vagy azt jelentette, hogy az általuk közölt adatok csak a nyomozások és bírósági ügyek egy szűk körére szorítkoztak, vagy pedig azt, hogy a diszkriminációról csak általánosságban gyűjtöttek adatokat a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekre és bűncselekményekre vonatkozó konkrét adatgyűjtés helyett. Ez a kilenc tagállam Belgium, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Hollandia, Portugália és Szlovénia volt.

Kilenc másik tagállamról ezzel szemben azt állapították meg, hogy a bejelentések és a bűncselekmények nyilvántartására szolgáló, hatályban lévő mechanizmusaik megfelelőek, és/vagy külön rendszerük van a szélsőjobbboldali/gyűlölet-bűncselekmények problémájának nyomon követésére; ezek az országok: Csehország, Dánia, Németország, Franciaország, Írország, Ausztria, Lengyelország, Szlovákia és Svédország. Végezetül pedig, csak két tagállamról – Finnországról és az Egyesült Királyságról (Anglia és Wales) – állapították meg, hogy olyan átfogó mechanizmusokat működtetnek, amelyek segítségével az áldozatok jellemzői tekintetében is kellő részletekkel szolgáló, széles körű adatgyűjtést tudnak végezni.

Tendenciák

Ha végignézzük azt a tizenegy tagállamot, amelyekről vannak hivatalos büntető igazságszolgáltatási adatok a 2000–2005 közötti időszakról, és a bejelentett/nyilvántartott bűncselekmények évenkénti százalékos változásainak középértékével számolunk, a következőket lehet megállapítani (minden tagállam esetében a rendelkezésre álló legteljesebb adatok alapján, amelyek olykor csak a 2000–2004 vagy 2001–2005 közötti időszakra vonatkoznak): nyolc országban

figyeltek meg általánosan növekvő tendenciát a bejelentett/nyilvántartott rasszista bűncselekmények számában ebben az időszakban, mégpedig Dániában, Németországban, Franciaországban, Írországon, Lengyelországban, Szlovákiában, Finnországban és az Egyesült Királyságban (Anglia és Wales); a tizenegy ország közül háromban – Csehország, Ausztria és Svédország – pedig a bejelentett/nyilvántartott rasszista bűncselekmények száma az időszak során általánosan csökkenő tendenciát mutatott. E tendenciák értelmezésekor azonban körültekintően kell eljárni, mivel azok az egyes tagállamok nyilvántartási gyakorlatainak változásáról legalább annyira árulkodnak, mint a rasszista erőszakos cselekmények és bűncselekmények tényleges mértékéről. Ráadásul a tagállamokban az adatgyűjtés is különböző, így a tendenciák összehasonlítására csak egy tagállamon belül van lehetőség, több tagállam között nincs.

Összefoglalva, általában az állapítható meg (kevés kivétellel), hogy a fejlett hivatalos büntető igazságszolgáltatási adatgyűjtő mechanizmusokkal rendelkező tagállamokban jellemzően a bejelentett és nyilvántartott rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények szintje is magasabb, ezzel szemben az elégtelen adatgyűjtő mechanizmusokkal dolgozó tagállamok a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekről és bűncselekményekről nem, illetve csak korlátozott mértékben számolnak be.

A nem kormányzati szervektől [NGO-k] származó információk

Tekintettel a hivatalos adatgyűjtés korlátaira, jelenleg a nem kormányzati szervek nem hivatalos forrásai biztosítják a legsérülékenyebb áldozatcsoportok kilétére vonatkozó hiányos ismereteket. A 2004–2005-ös időszakban a nem kormányzati szervek azt állapították meg, hogy a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekkel és bűncselekményekkel szemben a legsérülékenyebb csoportok többek között a menedékkérők, menekültek és bevándorlók voltak, és – ami a legzavaróbb – ők gyakran a köztisztviselők, köztük a rendőrségi tisztviselők részéről is visszaéléseket szenvedtek el. A nem kormányzati szervek különösen a déli tagállamokból jelentettek sok olyan esetet, amikor a visszaélésekben a köztisztviselők is érintve voltak.

A keleti és déli tagállamokból érkező jelentések azt is feltárták, hogy a romák különösen gyakori célpontjai a rasszista indíttatású erőszakos cselekményeknek és bűncselekményeknek, mind a lakosság egésze, mind a köztisztviselők részéről. Rajtuk kívül a zsidók is rendszeresen tapasztalnak antiszemita incidenseket, amelyeket jellemzően a hivatalos és nem hivatalos források egyaránt jól dokumentálnak. Az NGO-k egyre többször értesülnek a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények áldozataivá váló muzulmánokról is, bár az ő tapasztalataik továbbra is kevésbé dokumentáltak.

„Helyes gyakorlatok”

A rasszista indíttatású erőszakos cselekményekről és bűncselekményekről szóló hivatalos és nem hivatalos jelentéseket ellensúlyozva 2004–2005-ben számos „helyes gyakorlat” kialakítására irányuló kezdeményezést is felismertek, amelyek különbözőképpen próbálták megválaszolni a problémát. Biztató, hogy a hivatalos adatgyűjtési mechanizmusok folyamatosan fennálló elégtelensége miatt a kezdeményezések sok esetben gyakorlati megoldásokat keresnek a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekre és bűncselekményekre vonatkozó rendőrségi adatgyűjtés javítására. A különféle kezdeményezések között az elkövetőket vagy potenciális elkövetőket célba vevő gyakorlati beavatkozások éppúgy megtalálhatók, mint az áldozatközpontú kezdeményezések.

7. Politikai és jogszabályi fejlemények az EU szintjén

A rasszizmus elleni küzdelem az Európai Unió számára továbbra is átfogó tevékenységi terület, amint azt az éves jelentés utolsó tematikus fejezetében bemutatjuk. A tevékenység jogalkotói és politikai intézkedések, illetve a társadalom fő érintettjeinek tájékoztatását és képességeit növelő különféle támogató fellépések formájában történik. Az EU részéről a rasszizmus leküzdésére és az Unión belüli faji egyenlőség támogatására irányuló tevékenységben továbbra is a diszkriminációmentességen, az egyenlőségen, a szabadságon, a jog érvényesülésén és a biztonságon van a hangsúly.

Egyenlőség, diszkriminációmentesség és társadalmi integráció

A Bizottság 2005-ben fogadta el a „Diszkriminációmentesség és esélyegyenlőség mindenki számára – Keretstratégia” című közleményét. A közleményhez tartozott egy európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslat is a Mindenki Számára Biztosítandó Esélyegyenlőség Európai Évéről (2007). A 2007-es európai év a keretstratégia központi eleme, amely a diszkrimináció hatékony kezelését, a sokszínűség üdvözlését és a mindenkit megillető esélyegyenlőség támogatását hivatott biztosítani. A stratégia azt vizsgálja, hogy az emberek egyenlő bánásmódhoz való jogának jogi védelmén túl mit tehetne még az Európai Unió a diszkrimináció problémájának megoldásáért és az egyenlőség támogatásáért.

Romák

A fejezet azt mutatja be, hogy a roma közösség helyzete továbbra is előkelő helyet foglal el az Európai Unió politikai napirendjén. Az Európai Parlament felkérte a tagállamokat és a tagjelölt országokat, hogy erősítsék meg nemzeti jogszabályi és közigazgatási intézkedéseiket a cigányellenesség/romanofóbia leküzdésére és a romákkal szembeni – közvetlen és közvetett – diszkrimináció megtiltására a közélet valamennyi szférájában. Különösen a romákkal szemben a munkaerőpiacon és a lakhatásban érvényesülő diszkrimináció ellen, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés biztosítása és az oktatási rendszerek szegregációjának megszüntetése érdekében szólított fel cselekvésre. A Bizottságot egyidejűleg arra kérte fel, hogy készítsen közleményt és cselekvési tervet arról, hogy az EU hogyan támogathatná a romák jobb gazdasági, társadalmi és politikai integrációját szolgáló erőfeszítéseket. A Bizottság pedig arra biztatta a nemzeti hatóságokat, hogy a nemzeti foglalkoztatási és társadalmi integrációs cselekvési tervek összeállításakor vegyék számba a roma közösségek szükségleteit.

Alapvető jogok

A Bizottság 2005. áprilisban fogadott el egy mechanizmust, amely a jogszabályi javaslatokat abból a szempontból vizsgálja át, hogy azok összeegyeztethetőek-e az Európai Unió alapjogi chartájával. A Bizottság ezen túlmenően a Tanács elé terjesztette a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó következő pénzügyi keretben történő támogatásáról szóló javaslatait. Az európai állampolgárság fogalmának teljes körű megvalósítása érdekében a Bizottság az alapvető jogokról és a jog érvényesüléséről szóló keretprogram létrehozását javasolja. A program lehetővé fogja tenni a fellépések kidolgozását a nemzetek feletti szinten (pl. igazságügyi együttműködés polgári és büntetőügyekben), a magánszemélyek és vállalkozások polgári és kereskedelmi érdekeinek érvényesítését más tagállamokban, biztosítani próbálja továbbá, hogy a bűncselekmények és a bűnelkövetők semmilyen esetben se maradhassanak büntetlenül.

Szabadság és biztonság

A 2005-től 2009-ig tartó „hágai program” a szabadságra, biztonságra és a jog érvényesülésére koncentráló intézkedések valamennyi vonatkozására kiterjed, beleértve az alapjogokat és az állampolgárságot, az integrációt, a terrorizmus elleni küzdelmet, a rendőrségi és igazságügyi együttműködést, valamint a polgári jogot. A program ezért 2005-ben elsődleges prioritást kapott az Unió napirendjében. A Bizottság 2005. májusban a program végrehajtására vonatkozó cselekvési tervet és ütemezést nyújtott be. Az Európai Parlament erre azon „szilárd meggyőződésének” újbóli hangsúlyozásával reagált, miszerint *a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség* létrehozása az alapvető jogok védelmének támogatása mellett nagyobb elkötelezettséget kíván az európai és a nemzeti intézményektől. Az állásfoglalásban hangsúlyozták, hogy európai szintű integrációs politikára van szükség a megfelelő munkaerő-piaci integráció, az oktatáshoz és képzéshez való jog, a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint a bevándorlók társadalmi, kulturális és politikai életben való részvételének biztosítása érdekében. Az integráció és a diszkriminációellenesség közötti összefüggés mellett állt ki az ezt követően kiadott, *a jogszerű és jogszerűtlen bevándorlás közötti kapcsolatról és a bevándorlók beilleszkedéséről* szóló állásfoglalás is, amely úgy vélte, hogy „a diszkrimináció, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem az integrációs politika alapvető eleme”.

8. Következtetések

Az EUMC idei éves jelentése a bevándorlással és az etnikai sokszínűséggel kapcsolatos kérdések és az ezekre adott válaszok szempontjából igen különböző múlttal rendelkező 25 tagállamról gyűjtött információkat, ahol a rasszizmus és a diszkrimináció elleni fellépés hagyományai is nagymértékben különböznek. Az összegyűjtött információ jellegének nagyfokú változatossága ellenére a 2005. év tekintetében megfigyelhető néhány kiemelkedően fontos, több országot átfogó téma, amelyeket sok tagállam, vagy akár a tagállamok többsége közös problémaként érzékel.

A foglalkoztatásban jelentkező diszkrimináció felismerése

A munkaerőpiac etnikai megosztottságának valamint a bevándorlók és kisebbségek kirekesztett, illetve alárendelt helyzetének értelmezésében a kutatás és a politikai vita egyaránt megosztott abban a kérdésben, hogy ez a helyzet mennyiben magyarázható a migráns népességen belüli iskolázottsági vagy egyéb hiányosságokkal („kínálati oldali” tényezőkkel) vagy pedig a munkáltatók és a társadalmi intézmények körében érvényesülő kirekesztő gyakorlatokkal („keresleti oldali” tényezőkkel). A köztudatban hagyományosan a migráns és kisebbségi népességen belüli hiányosságokra vonatkozó feltételezés uralkodik, és sokszor csak a diszkriminációt felmérő kutatás vagy különleges vizsgálatok elvégzésekor és megjelenésekor, illetve a diszkrimináció elleni jogszabályok hatálybaléptetésekor, a bíróság elé kerülő ügyek fényében kezdi a kirekesztés és a diszkrimináció működésének jobb megismerése ellensúlyozni a korábbi általánosító feltételezéseket a „kínálati oldal” hiányosságaival kapcsolatban. 2005-ben számos olyan fejleményt említettünk, amelyek a diszkriminációt és a fellépés szükségességét illetően a politikusok részéről tapasztalt tudatosság növekedésére utaltak sok tagállamban; idetartoznak a hivatalos statisztikai adatok gyűjtésére irányuló új kezdeményezések vagy a probléma mértékének és jellegének pontosabb felmérését szolgáló kutatások elrendelése.

A faji/etnikai megkülönböztetéssel kapcsolatos tudatosság látható erősödésének egyik oka talán a faji egyenlőségről szóló irányelv bevezetésében keresendő. Ezt az irányelvet 2003 júliusáig kellett a tagországoknak átültetni. Amint a jogszabályokról szóló 2. fejezetben már leírtuk, a faji egyenlőségről szóló irányelv átültetésének folyamata 2005-re néhány tagállamban lezárult (a Bizottság 2005 végén éppen az átültetés helyességét vizsgálta), más tagállamokban még mindig zajlik, bár a jogszabályok tervezetét az EU-tagállamok többségében már a parlament elé terjesztették. Az egyenlő bánásmód támogatására szakosodott szervek kijelölése a tagállamok többségében megtörtént, és néhány tagállamban ezeket a diszkrimináció áldozatainak jogi képviselőire vagy támogatására vonatkozó hatáskörökkel is felruházták, ami túlmutat a faji egyenlőségről szóló irányelvben előírt minimumkövetelményen. Ha ezekkel a hatáskörökkel élnek is,

ez pozitívan fog hozzájárulni az irányelvek hatékonyságához, és a kérdésekkel kapcsolatos általános tudatosság további növekedéséhez is hozzá fog segíteni.

Az általános tudatosság növeléséhez a két egyenlőségi irányelv elfogadását követően indított, a diszkrimináció leküzdéséről szóló közösségi cselekvési program is ösztönzést adott. A program a faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció leküzdését szolgáló tevékenységeket hivatott támogatni. A programnak az EU egészére kiterjedő tájékoztató kampány („A sokszínűségért. A diszkrimináció ellen”) is része, amely terjeszti a sokszínűséggel kapcsolatos pozitív üzenetet, illetve tényekkel és információkkal szolgál a megkülönböztetésről.⁴

A faji egyenlőségről szóló irányelv átültetésének egyenetlenségei

A diszkriminációval kapcsolatos fokozódó tudatosság ellenére néhány területen vannak még problémák. Az egyenlőségről és diszkriminációmentességről szóló 2005-ös jelentésében a Bizottság megállapította, hogy a faji egyenlőségről szóló irányelv átültetésének bejelentésére vonatkozó határidőket több tagállam nem tartotta be, az Európai Bíróság pedig – ugyancsak 2005-ben – kijelentette, hogy négy tagállam nem tett eleget e tekintetben fennálló kötelezettségeinek. Megfontolásra érdemes az a kérdés, hogy az ilyen késlekedések valójában azt tükrözik-e, hogy a diszkrimináció elleni fellépésnek nemzeti szinten nem tulajdonítanak kellő hivatalos jelentőséget. Miközben 2005 során országos és EU-szinten egyaránt sokat tárgyalták az EU-tagállamokban élő bevándorlók jobb „beilleszkedését” célzó intézkedések fontosságát, úgy tűnik, hogy az e folyamat részeként meghozott diszkrimináció elleni intézkedések különleges jelentőségét a mai napig képesek alábecsülni. Ugyanakkor a diszkrimináció negatív hatásainak kezelése nélkül az egyéb integrációs intézkedések is hatástalanok maradnak. Mint például a foglalkoztatásról szóló 3. fejezetben bemutatunk, a különböző tagállamokban 2005 folyamán kiadott tanulmányok közül sok nagyon hasonló következtetésre jutott, mégpedig arra, hogy az oktatás önmagában nem elég a szakadék betemetéséhez, és a munkaerő-piaci eredményességben jelentkező egyenlőtlenség a többségi társadalomával megegyező iskolai végzettségű migránsok és kisebbségek esetében is fennáll. Az ilyen eredmények nem cáfolják a foglalkoztatás és az oktatás közötti összefüggést, inkább azt jelzik, hogy a hatóságok részéről további intézkedésekre van szükség a bevándorlók munkaerő-piaci hozzáféréseinek megkönnyítése érdekében. Különösen a rasszista és idegengyűlölő attitűdök és diszkriminatív gyakorlatok kezelését célzó intézkedések szükségességére hívják fel a figyelmet. Ez rendkívül fontos kérdés, mivel az EU bevándorlókat fogadó tagállamaiban az integrációról folyó párbeszédet mindmáig az a gondolat uralja, hogy a beilleszkedés a munkaerőpiacon keresztül valósul meg, a munkaerő-piaci hozzáféréshez pedig az oktatáson át vezet az út.

⁴ <http://www.stop-discrimination.info/>.

Az adatok elégtelensége

A diszkriminatív gyakorlatok hatékony felismerése és kezelése többek között a területre vonatkozó megfelelő adatok függvénye. A korábbi éves jelentésekhez hasonlóan, sajnálatos módon ebben a jelentésben is megerősíthetjük, hogy sok tagállamnak még mindig nincs megfelelő rendszere a foglalkoztatás, a lakhatás és az oktatás területén előforduló rasszista és diszkriminatív incidensek nyilvántartására. A diszkrimináció problémájával kapcsolatban tapasztalt viszonylag alacsony tudatosság néhány tagállamban azzal a ténnyel függ össze, hogy a diszkrimináció jelenlétét jelző egyenlőtlenségi mintákat nem lehet kimutatni.

A párizsi utcai zavargások például felhívták a figyelmet arra a tényre, hogy a lakhatási egyenlőtlenségekről és a foglalkoztatási megkülönböztetésről kevés hivatalos adat áll rendelkezésre, ami részben abból ered, hogy nincs működő rendszer a csoportok kategorizálására. Ha nincsenek ilyen adatok az etnikai/nemzetiségi származásról, csökken annak lehetősége, hogy felismerjék az egyenlőtlenséget, felhívják a figyelmet a közvetlen vagy közvetett diszkrimináció feltételezhető folyamataira, illetve hogy sikeresen értékeljék a diszkrimináció elleni politikákat. Ez nemcsak a foglalkoztatás vagy a lakhatás témakörét érintő kérdés. Az oktatásról szóló 5. fejezetben megjegyeztük, hogy az oktatás területén tapasztalt rasszista és diszkriminatív incidensekről a legtöbb EU-tagállamban nem vezetnek nyilvántartást. Ráadásul a tagállamok többségében a különböző etnikai/nemzetiségi csoportok iskolai teljesítményére vonatkozó adatok is csak részlegesen vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre. A foglalkoztatáshoz és a lakhatáshoz hasonlóan az ilyen statisztikai adatok hasznosak lehetnének a közvetlen és közvetett diszkrimináció eseteiről szóló megbízható információk megszerzéséhez, és a helyes gyakorlati intézkedések pontosságát és hatékonyságát is jelentősen fokozhatnák.

Valójában a tagállamok gyakran úgy vélik, hogy az ilyen adatok gyűjtésének elmulasztására jó okuk van. Néhány ország azt állítja, hogy ennek hátterében nem passzív mulasztás, hanem az ilyen statisztikák születését elkerülő aktív politika áll. Egyesek például az Európai Unió Tanácsának 1995-ös adatvédelmi irányelvére hivatkoznak az etnikai hovatartozásra vonatkozó adatgyűjtés akadályaként, mivel az irányelv megtiltja a személyes adatok felhasználását, amennyiben a személy azonosított vagy azonosítható.⁵ Az irányelv azonban kifejezetten kivételt tesz az anonimá t t adatokkal kapcsolatban, ami megfelelő hatáskört látszik biztosítani az etnikai adatok statisztikai célú gyűjtéséhez. E tekintetben különösen jelentős fejlemény, hogy Franciaországban az Információ és a Szabadság Nemzeti Bizottsága [*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL)] 2005-ben ajánlásban mondta ki, hogy a francia adatvédelmi jogszabályok nem

⁵ EU-irányelv az adatvédelemről – 95/46/EK – (26) bekezdés; lásd http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law-en.htm (2006.05.11.).

akadályozzák a személyek etnikai származására vonatkozó egyes információk „ideiglenes” gyűjtését, szigorúan a diszkriminációellenesség céljára szorítkozva, és amennyiben bizonyos, a statisztikai adatok névtelenségét biztosító garanciák teljesülnek.

2005-ben voltak ugyanakkor arra utaló jelek, hogy néhány tagállam, köztük Franciaország is, a korábbi években tapasztaltnál megértőbben állt hozzá az etnikai/nemzetiségi származásra utaló adatok nyilvántartásának kérdéseéhez. Franciaországból például azt jelentették, hogy egyes hivatalos felmérésekben már alkalmaznak az említett változókkal rokon kategóriákat, és néhány francia munkáltató elkezdte nyilvántartani személyzete és az állásokra pályázók „származásának sokszínűségét”. Egy 2005-ben készült francia felmérés azt állapította meg, hogy az álláspiacon érzésük szerint elszenvedett diszkriminációval kapcsolatban a fekete-afrikai és maghrebi származású végzősök 80%-a készségesen nyilvántartásba vetetné etnikai származását.⁶

A rasszista erőszakos cselekményekkel szembeni fellépés szükségessége

Hasonlóképpen, a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekről és bűncselekményekről szóló 6. fejezet egyik legfontosabb megállapítása, hogy jelenleg a legtöbb tagállamban az adatgyűjtési mechanizmus használatra alkalmatlan és nem hatékony, így legjobb esetben is csak részleges képet tud adni a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények mértékéről és jellegéről. Az adatok nem hivatalos forrásai, köztük a nem kormányzati szervek, valamilyen mértékben ugyan ki tudják tölteni a hivatalos adatgyűjtés hiányosságai okán keletkező réseket, de nem lehet tőlük olyan információkat elvárni, amelyek szolgáltatása állami hatáskörbe kell hogy tartozzon. Sokkal inkább a tagállamokra vár az a feladat, hogy az Európai Bizottság vezetésével kellő prioritást biztosítsanak a rasszista bűncselekményekre vonatkozó adatgyűjtésnek, az erre adandó büntetőjogi és társadalmi válaszok javítása érdekében. A hivatalos adatgyűjtési mechanizmusok javítása révén a büntetőjogi és igazságszolgáltatási szervek, valamint a politikai döntéshozók részletes adatokat kaphatnának, amelyek segítségével erőforrásaikkal pontosabban tudnák célba venni a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények problémáját. A jobb adatgyűjtés azzal az előnnyel is járna, hogy terjesztené azt az üzenetet, miszerint a rasszizmust mint társadalmi és bűnügyi értelemben vett „diszfunkciót” komolyan veszik.

Az EU különféle fennhatóságai alatt zajló adatgyűjtés sokféleségére való tekintettel a Bizottság a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelemről szóló tanácsi

⁶ A Sopi által elvégzett *Enquête sur la France de la diversité* felmérés, <http://www.sopi.fr/> (2006.05.11.).

kerethatározatra vonatkozó 2001-es javaslatában⁷ egy európai keret létrehozását javasolta a rasszista és idegengyűlölő bűncselekmények megbüntetésére. A kerethatározat központi célja a tagállami jogszabályok közelítését célzó büntetőjogi intézkedések megerősítése a rasszista és idegengyűlölő bűncselekmények tekintetében. Elfogadása esetén a kerethatározat egy lépést jelentene a helyes irányban, a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekre és bűncselekményekre vonatkozó adatgyűjtés közös minimumkövetelményei felé. E jelentés megírásakor ez a cél mégis távolinak tűnt, mivel néhány tagállam kifogásokat emelt és aggodalmainak adott hangot a javaslat tartalmával és megfogalmazásával kapcsolatban.⁸ A kérdés mindazonáltal továbbra is ott szerepelt az EU napirendjén, így a 2006-os osztrák elnökség alatt egy bécsi konferencia volt kijelölve a tárgyalására.

Amint arra a rasszista indíttatású erőszakos cselekményekről és bűncselekményekről szóló 6. fejezet rámutat, egyes bevándorlói és etnikai kisebbségi csoportok továbbra is különösen nagy eséllyel válnak a rasszista és idegengyűlölő cselekmények áldozatává, akár a lakosság, akár a köztisztviselők, köztük a rendőrség részéről. A sérülékeny csoportok közé tartoznak a menedékkérők, a menekültek és az iratokkal nem rendelkező migránsok, a romák, a zsidók és a muzulmánok. E csoportok kiszolgáltatottságát nyomatékosan jelzi, hogy a tagállamok többségében a büntetőjogi és igazságszolgáltatási hatóságok – a rendőrségtől a bíróságig – részéről nincs világos, fentről lefelé ható válasz a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények problémájára. Amint azt a rasszista indíttatású erőszakos cselekmények és bűncselekmények jelenségére vonatkozó megfelelő hivatalos adatgyűjtés hiánya tanúsítja, úgy tűnik, hogy az EU jelentős részén a büntetőjogi és igazságszolgáltatási rendszerek nem szolgálják megfelelően az áldozatokat. Amíg e tekintetben nem történnek változások, továbbra is az NGO-k lesznek kénytelenek kitölteni az adatszolgáltatásban és egyéb szolgáltatások terén meglévő hézagokat számos tagállamban.

A kutatás haszna

Részletesebb hivatalos statisztikai adatok hiányában gyakran a szakirányú kutatás révén nyerhetünk jobb betekintést az etnikai egyenlőtlenség jelenségébe és annak okaiba, vagy azért, mert a kutatók engedélyt tudnak szerezni, hogy a nyilvánosság számára általában elérhetőnél részletesebb hivatalos adatokhoz férhessenek hozzá az etnikai/nemzetiségi származásról, vagy pedig azért, mert a kutatók beépíthetik saját mintáikba az etnikai/nemzetiségi származásra vonatkozó változókat. A

⁷ COM (2001) 664 végleges – Javaslat: a Tanács kerethatározata a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelemről.

⁸ Az EU független alapjogi szakértőinek hálózata (2005. november 28.) „A rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem a büntetőjogi jogszabályokon keresztül. Az EU tagállamainak helyzete”; <http://crldho.cpdf.ucl.ac.be/Avis%20CFR-CDF/Avis2005/CFR-CDF.Opinion5-2005.pdf> (2006.05.11.).

szakirányú kutatás pótolhatja az áldozatok rasszizmusról és negatív megkülönböztetésről szerzett tapasztalataira vonatkozó ismeretek hiányosságait, olyan pontokat is kiemelve, amelyek egyébként a bírósági ügyeken keresztül nem könnyen jutnak a nyilvánosság tudomására. Az áldozatok által bejelentett esetek csak részleges képet adnak a rasszizmus és diszkrimináció problémájáról, mivel a bejelentésük valószínűségét számos társadalmi és intézményi tényező befolyásolja. A jobb tájékozódáshoz ezért az egyik módszer a diszkriminációval szemben sérülékenyebb társadalmi csoportok körében végzett felmérés. A foglalkoztatásról szóló 3. fejezetben megjegyeztük, hogy 2005 során összesen hat tagállamban készítettek ilyen felméréseket, ami jócskán meghaladja a korábbi években jelentetteket.

A 2005-ben említett kutatások másik típusa a diszkriminációs próba volt, amikor kisebbségi, illetve többségi háttérrel, de minden más szempontból megegyező tulajdonságokkal rendelkező pályázók jelentkeznek az állásokra vagy kiadó lakásokra. A munkáltatói szférában az ilyen próbák legfőbb szponzora a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az ILO volt, amely a közelmúltban öt európai országban saját vizsgálatokat végzett, és ezzel más országok próbáihoz is mintát adott. Az EUMC tavalyi éves jelentése sok diszkriminációs próbára hivatkozott a 2004-es évből, noha ezeket főként újságírók végezték, viszonylag kis mintákon. Az idén jóval kevesebb ilyen próbáról érkezett híradás. Fontos fejleményeket jelentettek viszont két, az ILO korábbi teszt sorozatából feltűnően hiányzó országból, konkrétan Svédországból és Franciaországból. Korábban a hatóságok mindkét országban elutasították az ilyen kísérletekben való részvételt, különböző okokból. 2005-ben azonban mindkét kormány az ILO-hoz fordult, hogy több városban végezze el a diszkriminációt tesztelő programját, amelynek eredményeiről 2006-ban kell beszámolnia. Ezt a fejleményt újabb, arra utaló jelnek is tekinthetjük, hogy kezd hivatalosan is elismertté válni, hogy a foglalkoztatási diszkrimináció problémáját komolyan kell venni, és az ez irányú adatgyűjtés is fontos. Ehhez hasonlóan az éves jelentés 4. fejezete a lakhatáshoz való hozzáférés esetében ugyancsak azt jegyezte meg, hogy a svéd hatóságok már foglalkoznak az ilyen tesztelés gondolatával, Olaszországban és Franciaországban pedig a kutatók 2005-ben már végeztek is ilyen teszteket, így bizonyítékot szerezve arról, hogy az ingatlanügynökségek és a lakástulajdonosok változatlanul másképp bánnak a bevándorlókkal. A tesztelés továbbra is értékes módszernek tekintendő, mivel segít felhívni a figyelmet egy nagyrészt rejtett problémára, és néhány országban az ilyen próbák eredményei peres eljárásokban bizonyítékként is felhasználhatók.

A szegregáció kezelése

A szegregáció kérdése az éves jelentés oktatási és lakhatási fejezetében egyaránt előkerült. Az oktatásban alkalmazott részleges vagy akár teljes szegregáció az EU nagy részében még mindig általános jelenség. Amint az oktatásról szóló 5. fejezetben már bemutattuk, az egész Európára kiterjedő PISA iskolai teljesítmény felmérés és más vizsgálatok elemzése és áttekintése nyomán 2005-ben határozottan azt állapították meg, hogy az erősen differenciált és szegregált iskolarendszerek előidéznek és újratermelik az egyenlőtlenséget. A szegregációnak és a

diszkrimináció más formáinak sok tagállamban különösen a romák vannak kitéve. Bár történnek intézkedések a szegregáció, a diszkrimináció és a rossz iskolai teljesítmény előfordulásának csökkentése érdekében, a roma tanulók helyzete továbbra is aggályos, és még sok évig fokozott figyelmet fog igényelni.

A szegregáció mint kérdés a lakhatásról szóló 4. fejezetben is felmerült. A migránsok és kisebbségek aránytalanul nagy számban élnek rossz minőségű lakásokban, gyakran viszonylag elkülönült földrajzi területekre koncentrálódva, és ez sokszor nemcsak a forrásokhoz való hozzáférés hiányát tükrözi, hanem a kapuőrök részéről működő aktív diszkriminációt is. Ugyanakkor az oktatással szemben, ahol a szegregáció megszüntetését célzó aktív politikák szükségességét társadalmilag kívánatosként általánosan elismerik, a lakhatás esetében összetettebb a kép, nem utolsósorban azért, mert olykor a kisebbségek is úgy érzik, hogy mérsékelt koncentrációjában élve valamilyen védelmet élvezhetnek a rasszizmus fizikai megnyilvánulásaival szemben. 2005-ben legalább három tagállamból számoltak be az országos/települési önkormányzatok vagy lakásszövetkezetek által végrehajtott, kényszerű társadalmi keveredést célzó aktív intézkedésekről, az „integráció” vagy „társadalmi egyensúly” megerősítésének céljával. Amint azonban az EUMC 2005-ben megjelent, lakhatásról szóló összehasonlító jelentésének⁹ szerzői is megállapították, az ilyen intézkedéseknél egyáltalán nem egyértelmű, hogy azok helyénvalóak lennének, főképp azért, mert az ilyen módszerekkel elért „integráció” gondolatát súlyosan áthathatja a politika. Az összehasonlító jelentés azt a következtetést vonta le, hogy a szomszédság szintjén fennáll annak a veszélye, hogy az „aktív népességkeverést” a politikai döntéshozók olyan eszköznek tekinthetik, amelynek segítségével a kisebbségek felügyelet alatt tarthatók és elvezethetők a feltételezett egyetlen, egyetemes, fővonalbeli kulturális és politikai közegbe való asszimilációig. A jelentés nemigen talált olyan szilárd bizonyítékot, amely indokolta volna, hogy a kényszerű térbeli keveredést a társadalmi integrációhoz vezető helyes útnak tekintsük.

A 2005 őszen lezajlott franciaországi városi zavargások ugyancsak a szegregáció tartósan fennálló mintáiból eredő közvetlen következménynek tekinthetők. Amint azt a lakhatásról szóló 4. fejezetben bemutattuk, tanulmányok igazolták, hogy a külföldi népesség nagymértékben túlreprezentált az úgynevezett „problémás városi területeken”, ahol a munkanélküliség a fiatalok körében eléri a 40 százalékot. Hiába kezelik kiemelten a lakhatási kérdéseket, a jelentések szerint a társadalmi kirekesztés tovább nőtt annak folytán, hogy a nagy területeken megvalósult ingatlanfejlesztések a munkahelyektől és más létesítményektől egyaránt távol helyezkednek el.¹⁰ Az említett fejezet a bevándorlók és a francia állampolgárok lakáskörülményei közötti különbségeket feltáró kutatásra is hivatkozik, amelynek tanúsága szerint például az afrikai származású népesség fele „nagyon rossz

⁹ <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Housing-en.pdf> (2006.05.11.).

¹⁰ Edgar, B. (2005), *Politikai intézkedések a migránsok és etnikai kisebbségek rendes lakhatáshoz való hozzáféréseinek biztosításához*, Skóciai lakáshelyzetet vizsgáló közös kutatóközpont, Európai Bizottság – Foglalkoztatási és Szociális ügyi Főigazgatóság.

lakáskörülmények” között él, míg a francia lakosságnak csak 11%-áról mondható el ugyanez¹¹, ezen kívül a bevándorlók, közülük is különösen a Maghreb régióból származók, sokkal nagyobb valószínűséggel élnek túlszűfolt szálláshelyeken, letelepedési mobilitásuk pedig sokkal kisebb területre korlátozódik, mint a belföldi népességé.¹²

A vallási jelképekkel kapcsolatos gyakorlat sokfélesége

A vallási jelképek iskolai vagy munkahelyi közegben való megjelenésének engedélyezése vagy tiltása 2005-ben újabb jogszabályokat és vitákat hívott életre. Az oktatás terén a tagállamokban követett politika igen változatos, az állami iskolákban megjelenő mindenfajta vallási jelkép országos tilalma ugyanúgy előfordul, mint a vallási jelképek viselésének teljes, a tanulókra és tanárookra egyformán vonatkozó szabadsága. Köztes megoldásnak tekinthető az a politika, amikor a döntést a szövetségi államok vagy az egyes iskolák hatáskörében hagyják, illetve csak bizonyos vallási jelképeket tiltanak, mások pedig nem képezik a szabályozás tárgyát. Amennyiben nem kellőképpen indokolt, elméletben a vallási jelképek tilalma is közvetett diszkriminációnak minősülhet. Ennek értelmezése a gyakorlatban sokféle lehet. A foglalkoztatás területén az egyik tagállamban (Dániában) a legfelsőbb bíróság most határozott egy régóta húzódó vitában, ami arról folyt, hogy egy élelmiszer-áruháznak van-e joga elbocsátani alkalmazottját a vallási okokból viselt fejkendő miatt. A bíróság döntése szerint az elbocsátás jogszerű volt, és nem minősül negatív megkülönböztetésnek. Egy másik tagállamban (Hollandiában) az a döntés született, hogy egy iszlám iskolának nincs jogalapja amiatt elutasítani az állásra jelentkező nőt, hogy *nem* akar fejkendőt viselni a munkahelyén.

Úgy tűnik, hogy a fejkendők iskolai vagy munkahelyi viseléséről született válaszpoltikák mögött rejlő szemlélet komoly különbségei az egyes tagállamok között a kérdéssel szembeni általános hozzáállásban tapasztalható, ugyancsak nagy eltéréseket tükrözik. A 2005-ben 17 nemzet körében elvégzett globális attitűdfelmérés alapján a „jó ötlet-e a muzulmán fejkendők viselésének megtiltása” kérdésre a francia válaszadók 78%-a adott igenlő választ, a brit válaszadóknak pedig mindössze 29%-a; az EU más országai az előbbi két véglet közötti skálán helyezkedtek el.¹³

¹¹ GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les discriminations) 2001, Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social” Note de synthèse n.3.

¹² INSEE, Enquête logement 2002.

¹³ A Pew kutatóközpont 17 nemzetre kiterjedő globális attitűdfelmérése, Pew globális attitűdfelmérési projekt, Washington DC, 2005. július: <http://www.pewglobal.org> (2006.05.11.).

Jogállás, egyenlőség és kiszolgáltatottság

A bevándorlók és kisebbségek esetében az integráció és egyenlőség kérdéseivel közvetlenül összefügg a jogállás kérdése is. A munkaerő-piaci hozzáférés a migráns munkavállaló birtokában lévő munkavállalási vagy tartózkodási engedély típusának közvetlen függvénye. Ez más jogokat is érinthet – 2005-ben például nyilvános vitát váltott ki az az ausztriai eset, amikor jogi úton megakadályozták az osztrák állampolgársággal nem rendelkező munkavállalók beválasztását az üzemi tanácsokba. A jogállás azt is meghatározhatja, hogy a migránsok válthatnak-e munkáltatót vagy gazdasági ágazatot. A foglalkoztatáshoz való hozzáférés jogát sok esetben még akkor is törvények és rendeletek korlátozzák a harmadik országok állampolgárai számára, ha azok törvényesen le is telepedtek valamely tagállamban. Miközben a harmadik országok állampolgárait – például – etnikai származásuk vagy vallásuk alapján nem lehet kizárni a foglalkoztatási lehetőségekből, az állások bizonyos kategóriáiból, konkrétan az állami szektorból, állampolgársági helyzetük alapján kizárhatók. (Franciaországban például mintegy 7 millió munkahely – ami a munkahelyek több mint egynegyedének felel meg – nem elérhető az állampolgársággal nem rendelkező személyek némelyike vagy mindegyike számára.) Számukra a másik tagállamban való munkakeresés lehetősége sem áll nyitva.

A foglalkoztatáshoz való hozzáférés jogi korlátozásaival és az egyes, jogaikban korlátozott migráns munkavállalók kiszolgáltatottságával összefüggésben fel kell hívni a figyelmet a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK tanácsi irányelv jelentőségére. Az irányelv alapján a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőknek az állampolgárokkal megegyező feltételek mellett kell biztosítani a munkaerőpiacra való belépést (kivételt jelentenek ez alól a hatósági feladatok gyakorlásában való részvétellel járó tevékenységek). Az irányelv előírja, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők jogosultak az állampolgárokéval megegyező foglalkoztatási és munkafeltételekre, sőt, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai számára a tagállamok közötti mobilitáshoz is biztosít korlátozott jogokat. Az irányelv végrehajtásának határideje 2006. január volt, 2005 végéig azonban a tagállamok közül csak néhány értesítette a Bizottságot az átültetéséről.

2005-ből számos beszámoló érkezett olyan migráns munkavállalói csoportokról, akik jogi szempontból kényszerhelyzetben, többnyire alvállalkozóként dolgoznak, ezáltal kevésbé tudnak ellenállni a szélsőséges kizsákmányolásnak. Az állandó jogállással nem rendelkező migránsok és menekültek gyakran egy külön munkaerőpiacon dolgoznak, ahol az állásokért nem a többségi társadalom tagjaival kell versengeniük. Ilyen körülmények között a diszkriminációval szembeni hagyományos védelem már-már elhanyagolható jelentőségű. Az érintettek külföldiként esetleg nincsenek is tisztában a munkabérekre és -körülményekre vonatkozó helyi szabályokkal és normákkal, és ha emellett jogilag is korlátozott helyzetben vannak, még kevésbé tudják visszautasítani a rosszabb munkakörülményeket. Van, hogy a kormányzati intézkedések tovább súlyosbítják a helyzetet: ez történt például Olaszországban, ahol a 2005-ös jogi tendenciák a

beszámolók szerint a bevándorlóknak a „hagyományos” munkaerőpiacról való kizárásának irányzatát folytatták. Ráadásul a kormányzatok olykor közvetlenül, szándékosan is növelhetik a jogaikban korlátozott munkavállalói csoportok kiszolgáltatottságát: erre példa a ciprusi háztartási munkavállalók új hivatalos szerződése, amely az ilyen munkavállalóknak – a munkavállalási és tartózkodási engedély automatikus visszavonásának terhe mellett – megtiltja a szakszervezetben vagy politikai tevékenységben való részvételt. Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2003/109/EK tanácsi irányelv a *huzamos* tartózkodási engedéllyel rendelkezők részére biztosítja az egyesülési és társulási szabadságot, valamint a munkavállalókat képviselő szervezet tagságába történő belépés szabadságát.

2005 folyamán történtek olyan események, amelyek nyomán a véleményalkotók kénytelenek voltak hangsúlyozni, hogy a rasszista gyűlöletkeltés kialakulásának elkerülése érdekében migránsok alkalmazásakor is fenn kell tartani a munkakörülmények minimum színvonalát. A 2005. évben két különböző országban fordult elő az a két hasonló eset, melyek során a hazai munkavállalók helyett, illetve munkabérük és körülményeik visszaminősítése érdekében külföldi munkavállalói csoportokat alkalmaztak, ami felvetette azt a félelmet, hogy ez bevándorlóellenes érzések fellángolását válthatja ki. A két ország egyikében, Írországbán a Nemzeti Gazdasági Szociális Tanács felismerte a bevándorlók elleni negatív attitűd esetleges megerősödésében rejlő veszélyt, és megállapította, hogy „a gazdaságon és a társadalmon belül a színvonal fenntartása és emelése hatékonyabb módja a migránsok érkezésének megakadályozására tett erőfeszítésekhez hasonlatos negatív folyamatok elkerülésének”¹⁴.

A diszkriminációellenességen túl

Az éves jelentés tematikus fejezeteiben az EU-tagállamok részéről 2005 során alkalmazott diszkrimináció elleni intézkedések széles köréről esik szó, amelyek mind a migránsok és a kisebbségek társadalmi-gazdasági, illetve politikai helyzetét voltak hivatottak javítani. A jelentés emellett néhány olyan helyes gyakorlatot is kiemelt az integráció területéről, amelyeknek sikerült túllépniük a megkülönböztetés-ellenesség hagyományos fogalmán. Említésre méltó például, hogy Görögországban a PASOK, a görög szocialista párt meghívott, sőt megválasztott néhány, harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező személyt a párt és fő szerveinek tagjai közé. Az integrációs intézkedések másik fontos témája 2005-ben az iszlám szerepe volt az európai társadalmakban. Franciaországban létrehozták a „Fondation pour les oeuvres de l’Islam en France” alapítványt, egy magánadományokból finanszírozott magánintézményt. Az alapítvány által összegyűjtött adományokból mecsetek építéséhez és francia imámok képzéséhez fognak hozzájárulni, amit fontos lépésnek tekintenek az iszlám európai változatának kialakulása felé. Olaszországban a belügyminiszter

¹⁴. Nemzeti Gazdasági Szociális Tanács (2005) NESC Stratégia, 2006: People, Productivity and Purpose (Az emberek, a termelékenység és a cél), 114. szám

vezetésével az olaszországi iszlámmal foglalkozó tanácsadó szervet hoztak létre, hogy támogassa az olaszországi muzulmán közösségekkel folytatott intézményi párbeszédet és javítsa az integrációs problémák ismertségét.

A diszkrimináció elleni hagyományos gyakorlatokon azáltal is túl lehet lépni, ha az országos vagy a helyi kormányzat „szerződésteljesítési” intézkedések révén ösztönzi a vállalatokat a diszkrimináció elleni tudatosság és gyakorlatok felvállalására. 2005-ben két, ehhez kapcsolódó fejleményről számoltak be. Svédországban olyan intézkedést vezettek be, miszerint a közbeszerzési szerződéseket kiegészítik egy diszkrimináció elleni záradékkal, s e kritériummal a megkülönböztetés elleni működésre kötelezve Stockholm város valamennyi alvállalkozóját a szerződéseik teljesítése során. Így például, ha egy vállalkozóról megállapítják, hogy nem tesz eleget a diszkrimináció elleni jogszabálynak, a hatósággal a továbbiakban nem jogosult újabb szerződést kötni. (Stockholmban a másik hasonló kezdeményezés arra irányult, hogy az éttermeknek adott alkoholforgalmazási engedélyeket is kiegészítsék a diszkrimináció tilalmát kimondó feltételekkel.) Az Egyesült Királyság West Midland-i régiójában hat helyi önkormányzat együtt végezte el a közbeszerzésben való esélyegyenlőségre vonatkozó közös előírásaik felülvizsgálatát. Ezáltal a helyi hatóságok fel tudják mérni, hogy az adott hatósággal kötendő szerződésre pályázó szolgáltató bizonyítani tudja-e a fajtól, nemtől és fogyatékosaságtól független egyenlőségre vonatkozó jogszabályok betartását, a közös előírások pedig a munkáltatóknak kedveznek, mivel nem kell újabb felesleges erőfeszítésekre bocsátkozniuk, ha több helyi hatósággal kívánnak szerződni.¹⁵

¹⁵ A dokumentum letölthető: http://www.cre.gov.uk/council_contracts.pdf (2006.03.09.).

9. Vélemények

Általános észrevétel

Az EUMC 2005-ös éves jelentésének 2. részében kifejtett véleményekhez képest a helyzet 2006-ban összességében nem változott. Az EUMC ezért az Európai Unió tagállamainak többségét továbbra is hatékonyabb átfogó adatgyűjtési rendszerek létrehozására szólítja fel, a megfigyelő, ellenőrző és értékelő mechanizmusokat is beleértve. Pozitívabb fejlemény, hogy az EUMC meglátása szerint a faji egyenlőségről szóló irányelv (2000/43/EK) kezdi befolyásolni a politikai döntéshozók gondolkodását, ami a nemzeti jogszabályok rendelkezéseinek értékelését és hatását támogató adatok szükségességét illeti.

Fokozott politikai koordináció az adathiány kezelése érdekében

Az EUMC azon a véleményen van, hogy a rasszizmussal foglalkozó tárcaközi munkacsoportoknak össze kellene hangolniuk tevékenységeiket, hogy bevonják a rasszizmusra vonatkozó adatok gyűjtésével és elemzésével megbízott nemzeti szervet vagy szerveket is, amilyenek például a nemzeti statisztikai hivatalok, a politikai egységek statisztikai munkacsoportjai, a faji egyenlőségért felelős szervek vagy ezek megfelelői. A politika kialakításában és a megfelelő források hozzárendelésében egy integrált megközelítésnek kell teljesülnie.

Az EUMC emellett úgy véli, hogy a kormányoknak ki kellene jelölniük vagy létre kellene hozniuk egy a rasszizmussal kapcsolatos adatgyűjtést koordináló mechanizmust. Ez a koordináló mechanizmus összevont rendszerben biztosítaná a rasszizmussal kapcsolatban rendelkezésre álló, különféle hivatalos, illetve államilag támogatott/elismert, megbízható, nem hivatalos források által összegyűjtött összes országos adatot.

Ezenkívül, ahol még nem jelöltek ki külön szervet vagy szerveket a rasszizmussal kapcsolatos adatok gyűjtésére és elemzésére, erre a feladatra ki kell jelölni egy vagy több megfelelő szervet; ilyen lehet például a nemzeti statisztikai hivatal, a rendőri egységek, a faji egyenlőségért felelős szervek vagy ezek megfelelője.

Országos szintű képzés a faji megkülönböztetéssel és a rasszista indíttatású erőszakos cselekménnyel kapcsolatos adatgyűjtés terén

Az EUMC véleménye szerint az EU kormányainak és az Európai Bizottságnak támogatnia kellene a főbb politikai területeken, azaz többek között a foglalkoztatásban, az oktatásban, a lakhatásban és a rasszista erőszakos cselekmények terén történő adatgyűjtésről szóló képzést. Emellett képzési modulokat kellene kialakítani, hogy támogassák a szakértelem fejlesztését és ösztönözzék a közös beszámolási standardok és iránymutatások nemzeti szintű

kidolgozását. Ezt lenne hivatott támogatni az Európai Bizottságnak a diszkrimináció méréséről szóló, tervezett kézikönyve is.

Diszkriminációs próbák

Az EUMC az ILO által a foglalkoztatási diszkrimináció terén szerzett szakértelem kiaknázására és a szervezet programjához való csatlakozásra hívja fel mindazokat a tagállamokat, amelyek eddig még nem vettek részt a kezdeményezésben.

Az EUMC felszólítja a tagállamokat, hogy képezzenek ki szakembereket a diszkriminációs próbák elvégzésére. Emellett mérlegelniük kellene a tesztelésre szakosodott egységek létrehozását is, hogy ezáltal szisztematikusan, szabályozott formában tudják fejleszteni a diszkriminációs próbák elvégzésével kapcsolatos szakértelmet és kapacitást. A tesztelés fő politikai területei: foglalkoztatás és szakmák, oktatás, lakhatás és szálláshelyek, egészségügyi ellátás, valamint az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés.

Proaktív fellépés

A faji egyenlőségről szóló irányelv a teljes egyenlőség gyakorlatban való biztosítása érdekében lehetővé teszi a proaktív fellépést. A proaktív fellépés valójában a faji vagy etnikai származásból eredő hátrányok megelőzésére vagy ezek ellensúlyozására irányuló konkrét intézkedések fenntartását vagy elfogadását jelenti.

Az EUMC felszólítja a tagállamokat, hogy a proaktív fellépésnek minősülő intézkedéseiket tegyék a faji egyenlőségről szóló politikájuk szerves részévé, vázolják az intézkedések típusát, továbbá rendszeresen, nyilvános formában számoljanak be a meghozott intézkedések hatásairól.

A tagállamoknak tájékoztató kampányokat is kellene indítaniuk, amelyekkel elmagyarázzák a proaktív fellépés okait, ezáltal támogatják a koncepció, a gyakorlat és a várt előnyök jobb, szélesebb körű megértését.

A vallási jelképekkel kapcsolatos gyakorlat

Az EUMC meggyőződése szerint fontos, hogy a tagállamok – az általuk meghozott politikai döntéstől függetlenül – világosan magyarázzák el politikájuk céljait és a társadalom egésze szempontjából vett általánosabb előnyeit, kerülve eközben az érintett személyek vagy a hovatartozásuk szerinti közösségek megbélyegzését.

Az EUMC úgy véli, hogy a tagállamoknak felül kellene vizsgálniuk a vallási jelképekkel kapcsolatos politikájukat, hogy biztosíthassák ezek összhangját a

diszkriminációmentességre és az esélyegyenlőségre vonatkozó jogszabályokkal és alapelvekkel.

Az EUMC emellett azon a véleményen van, hogy a tagállamoknak kutatás és megfigyelés segítségével kellene értékelniük e politikák hatásait az oktatás és a foglalkoztatás terén, illetve a közösségi kohézió és a társadalmi integráció magasabb rendű politikai célja szempontjából. A hatásértékelések eredményeit nyilvánosságra kell hozni, és szükség esetén fel kell használni a politika felülvizsgálatához.

A bevándorlók helyzete

Az EUMC az Európai Bizottság felhívásához csatlakozva felszólítja a tagállamokat a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK tanácsi irányelv átültetésére, egyben felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy az átültetés határideje 2006. január volt, de 2005 végéig csak néhány tagállam értesítette a Bizottságot az irányelv átültetéséről.

Együttműködés az Európai Parlament, az EU tanácsadó szervei és a nemzeti parlamentek között

Az EUMC azon az állásponton van, hogy továbbra is volna lehetőség annak biztosítására, hogy a helyi és regionális hatóságok célzottabb módon megoszthassák tapasztalataikat az Európai Parlamenttel, ezáltal segítve ez utóbbit ellenőri szerepében. Az Európai Parlamentnek ezért mérlegelnie kellene a Régiók Bizottsága, illetve az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság megfelelő tagjainak részvételét az informális pártközi munkacsoportok némelyikében.

Az Európai Parlamentnek a rasszizmussal kapcsolatos meghallgatásaiba rendszeresen be kellene vonnia a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjait, és nagyobb hangsúlyt kellene helyeznie a politika megvalósításának helyi és regionális szintű hatásaira.

Az Európai Parlamentnek ezenkívül mérlegelnie kell azt a lehetőséget, hogy az adatgyűjtést és a rasszizmus és faji megkülönböztetés elleni kapcsolódó politikákat rendszeres együttes parlamenti ülések keretében vitassa meg, a nemzeti parlamentekkel közösen.

Nemzeti cselekvési tervek a rasszizmus ellen

Az EUMC meggyőződése szerint valamennyi EU-tagállamnak ki kell dolgoznia és végre kell hajtania saját nemzeti cselekvési tervét [NAP] a rasszizmus, a faji megkülönböztetés, az idegengyűlölet és a kapcsolódó intolerancia leküzdésére

vonatkozóan; azoknak pedig, amelyek már három éve vagy annál régebben rendelkeznek ilyen cselekvési tervvel, felül kell vizsgálniuk a terveket, és értékelniük kell azok hatásait, hogy javíthassák hatékonyságukat.

A rasszizmus elleni nemzeti cselekvési tervekkel kormányzati tárcaközi koordináció, illetve a civil társadalommal és a szociális partnerekkel való konzultáció keretében kell foglalkozni, rendszeres felülvizsgálat mellett. Egy adatgyűjtési elemet is be kell építeni a tervekbe, és ezeknek legalább az alábbi politikai területekre kell vonatkozniuk:

- diszkriminációmentesség és egyenlőség;
- társadalmi integráció;
- közösségi kohézió;
- integráció;
- a nemek kérdése;
- oktatás;
- nemzeti foglalkoztatási cselekvési tervek az európai foglalkoztatási stratégia részeként

Az államoknak nyilvános jelentésben kell beszámolniuk a rasszizmus elleni nemzeti cselekvési terv létrehozására tett erőfeszítéseikről. Ahol pedig az NAP-k már elkészültek, az államoknak azok politikai vonatkozású szempontjairól és hatásáról is éves végrehajtási jelentést kell adniuk. Ezeket a jelentéseket a parlament elé kell terjeszteni és nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.