

# Jaarverslag over de toestand inzake racisme en vreemdelingenhaat in de EU-lidstaten

EUMC 2006

SAMENVATTING



## Voorwoord voor het jaarverslag 2006

Dit jaarverslag over 2005 is het eerste dat een compleet jaar bestrijkt na de uitbreiding van de Unie in 2004. Aangezien in een aantal van de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa omvangrijke Romabevolkingsgroepen wonen, krijgen kwesties in verband met de discriminatie van Roma sinds de uitbreiding meer aandacht als thema binnen de verslagen van het EUMC, waaronder dit jaarverslag. Bovendien, zoals in het verslag wordt aangegeven, blijft de situatie van de Romagemeenschap eveneens een bron van zorg die hoog op de politieke agenda van de Europese Unie staat.

In de loop van 2005 hebben verschillende gebeurtenissen ervoor gezorgd dat thema's van uitsluiting, discriminatie en integratie in de EU volop in de belangstelling kwamen te staan. In juli kwamen bij zelfmoordaanslagen door Britse moslims op het Londense openbaar vervoer meer dan 50 mensen om en raakten nog eens honderden mensen gewond. Aanvankelijk bracht dit een stijging teweeg van het aantal 'religieuze haatmisdrijven' in het Verenigd Koninkrijk, maar – zoals in een EUMC-verslag over de nasleep van de aanslagen werd geconcludeerd – de ferme wijze waarop politieke en gemeenschapsleiders zowel de aanvallen veroordeelden als de rechten van moslims verdedigden, lijkt er in belangrijke mate toe te hebben bijgedragen dat dergelijke aanvallen in de maanden daarna zijn afgenomen. Het jaar 2005 werd bovendien gekenmerkt door gewelddadige onlusten in Franse voorsteden in oktober en november. Hierbij waren voornamelijk jonge mannen van Noord-Afrikaanse afkomst betrokken, hetgeen aanleiding gaf tot debatten over de vervreemding van de samenleving van dergelijke jongeren en de discriminatie en uitsluiting waarmee zij dikwijls te maken krijgen, met name als het gaat om het vinden van werk. De algemene situatie wordt beïnvloed door angst en wantrouwen, het gevoel en de ervaring er niet bij te horen. Het is nog nooit zo dringend nodig geweest om gezamenlijk actie te ondernemen en voor evenwichtige informatie te zorgen, om duidelijkheid te verschaffen over kansen en beperkingen, en om samenlevingsregels en -regelingen uit te werken, zodat etnische, culturele en religieuze minderheden en bevolkingsmeerderheden vreedzaam en met inachtneming van de mensenrechten kunnen samenleven.

De gebeurtenissen van 2005 onderstrepen hoe belangrijk het optreden van de politieke leiding in een lidstaat is. In de eerste plaats ligt er een verantwoordelijkheid bij de politieke leiders om dergelijke geweldsincidenten niet aan te grijpen voor politiek gewin. Niet minder belangrijk is het dat zij duidelijk maatregelen ondersteunen in hun lidstaat waarmee discriminatie actief wordt bestreden, zodat het gevaar van vervreemding en uitsluiting voor bepaalde delen van de Europese jeugd afneemt. Zij zouden zich vooral sterk moeten maken voor de nationale antidiscriminatiemaatregelen, die vereist zijn op grond van de Europese antidiscriminatie-richtlijnen, in die landen waar geen haast wordt gemaakt met de omzetting hiervan en waar men voortdurend laat blijken discriminatie als probleem niet serieus te nemen.

Een van de opmerkingen in dit verslag is dat er grote verschillen zijn tussen de lidstaten voor wat betreft de prioriteit die zij blijkbaar aan de bestrijding van racisme en discriminatie hechten. Beschreven wordt hoe ver de lidstaten eind 2005 met de omzetting van de twee antidiscriminatie-richtlijnen gevorderd waren en opgemerkt wordt dat vier lidstaten volgens een uitspraak van het Europees Hof van Justitie in gebreke zijn gebleven bij het vaststellen van de wetgeving ter naleving van de richtlijn betreffende rassengelijkheid, hoewel de omzettingsdatum al in juli 2003 was verstreken. In het verslag wordt bovendien gewezen op de zeer uiteenlopende manieren waarop de lidstaten gezorgd hebben voor een orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling, zoals vereist uit hoofde van de richtlijn betreffende rassengelijkheid. In sommige landen was eind 2005 nog helemaal geen dergelijk orgaan aangewezen. In enkele andere landen daarentegen waren niet alleen dergelijke organen aangewezen, maar hadden ze ook verdergaande bevoegdheden gekregen om bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie dan de minimumnorm die in de richtlijn wordt vereist.

Tegen de achtergrond van de in dit verslag beschreven problemen van rassendiscriminatie en misdrijven met een racistisch motief, dringt het EUMC aan op betere mechanismen voor het verzamelen van gegevens, om deze verschijnselen beter te kunnen vaststellen en bestrijden, en op positieve maatregelen die een integrerend onderdeel moeten vormen van het beleid van de lidstaten inzake de gelijkheid van rassen en etnische bevolkingsgroepen. Aangezien 2007 is uitgeroepen tot “jaar van gelijke kansen voor iedereen” zou een reeks verbeteringen op deze terreinen het komend jaar buitengewoon op zijn plaats zijn.

Dit EUMC-jaarverslag over 2006 heeft dezelfde opzet als voorgaande jaren: het beslaat de ontwikkelingen op vijf thematische gebieden, te weten de arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs, geweld en misdrijven met een racistisch motief en wetgevende en institutionele initiatieven tegen racisme en discriminatie in 2005. Net als in het verslag van vorig jaar is aan elk van deze vijf thematische gebieden een apart hoofdstuk gewijd. Nieuw dit jaar is echter een aanvullend hoofdstuk waarin de ontwikkelingen in 2005 op het niveau van de EU en de Europese Commissie worden beschreven, los van de ontwikkelingen op het niveau van de individuele lidstaten.

Het EUMC zal de Europese Unie en haar lidstaten blijven steunen bij hun inspanningen om integratie te bevorderen, racisme en discriminatie te bestrijden, en de positieve meerwaarde van diversiteit en gelijkheid aan te tonen. Het blijft de Europese Commissie steunen bij haar agenda voor integratie en de bestrijding van gewelddadig radicalisme.

Tot slot willen wij graag de raad van bestuur en het personeel van het EUMC bedanken voor hun steun en toewijding en voor het belangrijke werk dat zij de afgelopen twaalf maanden hebben verricht.

Anastasia Crickley  
Voorzitter raad van bestuur

Beate Winkler  
Directeur van het EUMC

## Inhoud

|    |                                                             |    |
|----|-------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Inleiding .....                                             | 7  |
| 2. | Wetgevende en institutionele initiatieven.....              | 10 |
| 3. | Racisme en discriminatie op de arbeidsmarkt.....            | 12 |
| 4. | Racisme en discriminatie op het gebied van huisvesting..... | 15 |
| 5. | Racisme en discriminatie in het onderwijs.....              | 17 |
| 6. | Geweld en misdrijven met een racistisch motief .....        | 19 |
| 7. | Ontwikkelingen in EU-beleid en -wetgeving .....             | 21 |
| 8. | Conclusies.....                                             | 23 |
| 9. | Adviezen .....                                              | 35 |



# 1. Inleiding

Het jaarverslag 2006 bevat informatie en ontwikkelingen voor het jaar 2005 over gevallen van en reacties op uitingen van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en islamofobie in de 25 EU-lidstaten. Net als in het verslag van vorig jaar worden de vijf thematische gebieden wetgeving, arbeidsmarkt, huisvesting, onderwijs en geweld en misdrijven met een racistisch motief behandeld. De gegevens en informatie zijn verzameld door de 25 nationale knooppunten van het EUMC, in iedere lidstaat een, die de gegevens aan het EUMC leveren onder gemeenschappelijke noemers in elk van de vijf thematische gebieden. Dit jaar bevat het verslag voor het eerst een extra hoofdstuk met een overzicht van de initiatieven die de Europese Commissie gedurende 2005 met betrekking tot racisme, discriminatie en vreemdelingenhaat in Europa heeft ontplooid.

In het jaar 2005 hebben zich meerdere dramatische gebeurtenissen voorgedaan waardoor debatten over uitsluiting, discriminatie en integratie van immigranten en minderheden in de EU in de belangstelling kwamen te staan. In de eerste plaats vielen op 7 juli bij een reeks bomaanslagen in het openbaar vervoer in Londen 52 slachtoffers en raakten honderden mensen gewond. De aanslagplegers waren jonge Britse moslimmannen. Op 21 juli waren er nog vier pogingen tot aanslagen op het Londense openbaar vervoer, waarbij evenwel geen doden of gewonden vielen. In het EUMC-jaarverslag van vorig jaar<sup>1</sup> werd verwezen naar gebeurtenissen van het jaar daarvoor: de treimbommen in Madrid in maart 2004 en de moord op Theo van Gogh in Amsterdam later dat jaar. Beide misdaden werden gepleegd door radicale islamisten, en beide leidden tot gewelddadige incidenten in verscheidene landen, die voornamelijk gericht waren tegen moslims en moskeeën. In 2005 werd ook in het Verenigd Koninkrijk in de nasleep van de bomaanslagen een golf van ‘religieuze haatmisdrijven’ tegen moslimdoelen gemeld. Zoals evenwel naar voren wordt gebracht in de analyse in hoofdstuk 6 van dit verslag was het aantal gemelde incidenten tegen het einde van de maand erna weer teruggezak tot het ‘normale’ niveau.

In november 2005 publiceerde het EUMC een verslag<sup>2</sup> over het effect van de aanslagen, waarin het concludeerde dat “de ferme wijze waarop politieke en gemeenschapsleiders zowel de aanvallen veroordeelden als de rechten van moslims verdedigden heeft bijgedragen tot een snelle afname van dergelijke [racistische] incidenten”. Politieke en gemeenschapsleiders benadrukten onmiddellijk dat de moslimgemeenschap als geheel niet verantwoordelijk gesteld kon worden voor de daden van een paar Britse moslimterroristen. Deze boodschap werd opgepikt en uitgedragen door de Britse en de buitenlandse media om te voorkomen dat de

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 van het verslag zelf voor de gehanteerde methoden van het jaarverslag.

<sup>2</sup> EUMC (2005), *The Impact of 7 July 2005 London Bomb Attacks on Muslim Communities in the EU*, Wenen: EUMC. <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/London/London-Bomb-attacks-EN.pdf>.

Britse moslimgemeenschap zou worden gedemoniseerd en het bestaan van een ‘multiculturele samenleving’ in ernstige twijfel zou worden getrokken. Opmerkelijk is dat in een enquête door de firma MORI een maand na de bomaanslagen in Londen 62 procent van de respondenten het eens was met de stelling dat multiculturalisme een positieve bijdrage levert aan het leven in Groot-Brittannië.<sup>3</sup>

Het jaar 2005 werd eveneens op dramatische wijze gekenmerkt door de onlusten in de steden in Frankrijk, die eind oktober begonnen en doorgingen tot half november. De belangrijkste betrokkenen daarbij waren jonge mannen van Noord-Afrikaanse afkomst in de voorsteden van Parijs en andere Franse steden. De rellen draaiden uit op nachtelijke brandstichtingsaanvallen op honderden voertuigen en op onroerend goed. In de vele analyses van de oorzaken van dergelijke onlusten die daarop volgden, was de vervreemding van grote aantallen jonge inwoners van deze voorsteden een terugkerend thema, alsmede hun ervaringen van uitsluiting en discriminatie op de arbeidsmarkt. De bewijzen voor dergelijke verschijnselen in 2005 worden besproken in hoofdstuk 3 van het jaarverslag, waarin de statistische indicatoren voor ongelijkheid op de arbeidsmarkt in de EU-lidstaten, manieren waarop discriminatie onder de aandacht van het publiek komt en voorbeelden van uitingvormen van discriminatie worden beschreven. Ook bevat het citaten uit studies uit 2005 waarin naar voren komt dat in Frankrijk, net als in veel andere EU-landen, de werkloosheid onder mensen van niet-Europese afstamming hoger is, zelfs als hun opleidingsniveau vergelijkbaar is met dat van de meerderheid.

Eveneens in Frankrijk vond in de loop van 2005 een reeks branden in hotels en flatgebouwen in Parijs plaats. Bij twee daarvan, in augustus, kwamen meer dan 20 mensen om, en een brand in april eiste een vergelijkbaar aantal levens. Veel van de slachtoffers waren kinderen, het merendeel van de gezinnen kwam uit Afrika. De incidenten brachten de miserabele huisvesting van veel immigranten op indringende wijze onder de publieke aandacht. In hoofdstuk 4 van het jaarverslag wordt de huisvestingssituatie voor migranten en minderheden in Europa voor 2005 tegen het licht gehouden en wordt beschreven welke vormen van ongelijkheid en segregatie migranten- en minderhedengemeenschappen ondervinden, en aan welke uitingen van directe en indirecte discriminatie zij worden blootgesteld.

Bovengenoemde gebeurtenissen mogen echter niet aan het oog onttrekken dat discriminatieverschijnselen voor veel Europeanen aan de orde van de dag zijn, zonder dat er een direct verband is met gebeurtenissen die het wereldnieuws halen. Wat dat aangaat worden in hoofdstuk 5 van het jaarverslag discriminatoire praktijken en structuren in het onderwijs beschreven, waarbij bijzondere nadruk wordt gelegd op segregatiekwesies in het onderwijs, en in het bijzonder de hachelijke situatie van de mensen van Romagemeenschappen als het gaat om hun schoolprestaties en de discriminerende wijze waarop zij worden bejegend. Daarnaast worden in hoofdstuk 5 de laatste ontwikkelingen in het beleid en in het

---

<sup>3</sup> MORI, 10 augustus 2005. Zie [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/4137990.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4137990.stm).



debat ten aanzien van religieuze symbolen in het onderwijs besproken, waarna tot besluit voorbeelden worden gegeven van in 2005 ingevoerde goede praktijken ter bevordering van antiracisme en ter verbetering van de situatie van migranten en minderheden in de onderwijssector.

Als het gaat om de ongelijkheden op de thematische gebieden van werkgelegenheid, huisvesting en onderwijs, is de omzetting van de gelijkheidsrichtlijnen van de EU van overwegend belang. In hoofdstuk 2 van het jaarverslag wordt besproken hoever de EU-lidstaten gevorderd zijn met de omzetting van de richtlijn betreffende rassengelijkheid en de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep. Daarnaast biedt hoofdstuk 2 informatie over hoe het ervoor staat met de oprichting van gespecialiseerde organen voor de bevordering van gelijke behandeling in de lidstaten en met de goede praktijken met betrekking tot gelijke behandeling en integratie.

De gebeurtenissen van 2005 brachten duidelijk aan het licht dat bepaalde gegevens waarmee bepaalde ontwikkelingen inzichtelijk gemaakt of verklaard zouden kunnen worden, ontbreken. Dit gebrek aan gegevens doet zich voor op alle thematische gebieden die in het jaarverslag aan de orde komen, maar is vooral merkbaar in de afwijkende kwaliteit van de gegevens als het gaat om de statistieken over geweld en misdrijven met een racistisch motief, waar in sommige gevallen dergelijke gegevens in het geheel niet voorhanden zijn. In hoofdstuk 6 wordt niet alleen informatie gegeven over trends op het gebied van geweld en misdrijven met een racistisch motief in de lidstaten waarover deze gegevens beschikbaar zijn, maar wordt ook besproken hoe het met de gegevensverzameling in de EU-lidstaten gesteld is. Speciale aandacht wordt gevestigd op kwetsbare groepen als asielzoekers en vluchtelingen, evenals personen en gemeenschappen met een Roma-, moslim- of joodse achtergrond. Bovendien worden goede praktijken naar voren gebracht op het gebied van politie en gegevensverzameling, het voorkomen van racisme en extremisme, en bijstand en begeleiding voor slachtoffers.

De bestrijding van racisme blijft een terrein waarop de Europese Unie een veelvoud aan activiteiten ontplooit. Een overzicht daarvan over het jaar 2005 wordt gegeven in hoofdstuk 7 van het jaarverslag. In dat hoofdstuk worden zowel kwesties in verband met solidariteit en de bescherming van de grondrechten behandeld, als de speciale aandacht die de Europese instellingen schenken aan de situatie van de Romagemeenschappen in de EU-lidstaten. Daarnaast zijn onderwerpen met betrekking tot vrijheid en veiligheid hoog op de agenda van de Europese Unie komen te staan. In dit verband blijft de EU zich inzetten voor de bestrijding van gewelddadig radicalisme. Ook blijft de Commissie voortbouwen op haar mededeling over een gemeenschappelijke agenda voor de integratie van immigranten via de bevordering van de gemeenschappelijke basisbeginselen die de Raad in 2004 heeft vastgesteld.

In de volgende zes secties worden de zes thematische kernhoofdstukken van het EUMC-jaarverslag 2006 samengevat.

## 2. Wetgevende en institutionele initiatieven

Het omzettingsproces van de twee antidiscriminatie-richtlijnen is voltooid of gaande, waarbij in de meeste EU-lidstaten ontwerp-wetgeving is voorgelegd aan het parlement. Het Europees Hof van Justitie besliste in 2005 echter dat Finland, Luxemburg, Duitsland en Oostenrijk verzuimd hebben om voor het verstrijken van de omzettingstermijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras. Het Europees Hof van Justitie besliste bovendien dat Luxemburg de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep niet binnen de verplichte termijn heeft omgezet. (Voor de EU-10 gold een latere omzettingstermijn dan voor de EU-15.)

In sommige lidstaten konden problemen met betrekking tot het omzettingsproces worden waargenomen en politieke debatten waaruit een fundamenteel gebrek aan overeenstemming over de omzetting van de richtlijnen blijkt. In Tsjechië en Duitsland werd het wetsvoorstel voor de omzetting van de richtlijnen door het parlement verworpen. In Luxemburg toonde de Staatsraad zich kritisch ten aanzien van het wetsvoorstel voor de omzetting van de richtlijnen. In Letland en Malta is de belangrijkste wetgeving ter omzetting van een of beide richtlijnen vooralsnog niet verder gekomen dan de ontwerp-fase, in afwachting van goedkeuring door het parlement. In Estland en Polen was geen sprake van enige merkbare wetgevingsactiviteit met betrekking tot de omzetting van de richtlijnen.

### Gespecialiseerde organen

Ook met het voorhanden zijn van een gespecialiseerd orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling, uit hoofde van artikel 13 van de richtlijn betreffende rassengelijkheid, deden zich problemen voor. In Tsjechië, Duitsland, Luxemburg en Malta was eind 2005 geen gespecialiseerd orgaan aangewezen. In Polen was in het verleden weliswaar een orgaan aangewezen; in november 2005 hield dit echter op te bestaan.

In de meeste lidstaten werd echter wel een gespecialiseerd orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling aangewezen. Wat hun bevoegdheden betreft is het opvallend dat sommige van deze organen bijstand verlenen aan slachtoffers van discriminatie in de vorm van steun bij het ondernemen van gerechtelijke stappen die verder gaat dan de minimumnorm die in de richtlijn betreffende rassengelijkheid wordt vereist – hetgeen het geval is in België, Ierland, Letland, Hongarije, Oostenrijk, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Bijzonder aandacht verdient de Hongaarse ‘Autoriteit gelijke behandeling’, vanwege de verreikende bevoegdheden van dit orgaan om slachtoffers van discriminatie bijstand te verlenen. Zo mag het zich mengen in de gerechtelijke herziening van bestuursrechtelijke besluiten, mag het optreden als

vertegenwoordiger van een discriminatieslachtoffer in de rechtzaal en mag het gerechtelijke stappen ondernemen in het algemeen belang om de rechten van personen of groepen te beschermen. Een ander voorbeeld van een gespecialiseerd orgaan met sterke bevoegdheden om slachtoffers van discriminatie bijstand te verlenen is het Slowaakse 'Nationaal Centrum voor de mensenrechten'. Dankzij hun sterke bevoegdheden om rechtsbijstand te verlenen aan discriminatieslachtoffers verkeren deze organen in een goede positie om een positieve bijdrage te leveren aan de doeltreffendheid van de antidiscriminatiewetgeving in de lidstaten.

### 3. Racisme en discriminatie op de arbeidsmarkt

Nu antidiscriminatiewetgeving is vastgesteld, nu er steeds meer zaken voor de rechter komen en nu er meer en uitgebreider onderzoek wordt gedaan naar discriminatie, zijn er aanwijzingen dat eerdere algemene aannamen over achterstanden van immigranten op onderwijs- en andere gebieden als hoofdrede voor ongelijkheid op de arbeidsmarkt worden genuanceerd door een beter bewustzijn van de werking van discriminatie en de noodzaak discriminatie te bestrijden.

Er werden in 2005 meerdere ontwikkelingen genoemd waaruit valt op te maken dat beleidsmakers in een aantal lidstaten zich steeds meer bewust werden van discriminatie en de noodzaak er iets tegen te doen, waaronder nieuwe initiatieven om officiële statistische gegevens te verzamelen of onderzoek te laten verrichten om de schaal en de aard van het probleem preciezer vast te stellen.

#### De kwestie van de 'etnische gegevens'

Een algemeen gebrek aan gegevens omtrent etnische/nationale afstamming maakt het moeilijker om beleid tegen racisme te evalueren. In sommige lidstaten draagt het ertoe bij dat men zich überhaupt weinig bewust is van het discriminatieprobleem. Er zijn echter aanwijzingen dat sommige lidstaten minder terughoudend staan tegenover het bijhouden van gegevens omtrent etnische/nationale afstamming dan voorheen. Zo werd gemeld dat in Frankrijk in sommige officiële enquêtes nu categorieën worden gebruikt die nauw met deze variabelen samenhangen, en dat sommige Franse werkgevers de 'verscheidenheid in afstammingen' van hun personeel en sollicitanten beginnen te vermelden.

In dit verband is het ook van belang dat de Franse *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL) in een aanbeveling in 2005 verklaarde dat de Franse wetgeving inzake gegevensbescherming niet belet om 'tijdelijk' bepaalde gegevens te verzamelen omtrent de etnische afstamming van personen, enkel en alleen ten behoeve van discriminatiebestrijding, mits bepaalde voorzorgsmaatregelen worden getroffen om de anonimiteit van de statistieken te waarborgen.

#### Discriminatietoets en bewustzijn

Als voor degenen die ongelijkheidsprocessen aan het licht willen brengen, de variabele van etnische afstamming in de bestaande statistieken ontbreekt, kan onderzoek deze lacune deels vullen. Het jaarverslag van vorig jaar bevatte veel voorbeelden van de experimenten met een 'discriminatietoets', een methode die in meerdere lidstaten wordt toegepast, waarbij koppels van gelijkgekwalficeerde sollicitanten worden gebruikt om de testen of het al dan niet verwerven van een

betrekking verband houdt met etniciteit of huidskleur. Dit jaar daarentegen werd slechts een enkele discriminatietoets gemeld. Misschien is het hierbij evenwel van betekenis dat in 2005 zowel de Zweedse als de Franse overheid de IAO hebben verzocht in een aantal steden een discriminatietoetsprogramma uit te voeren en hun in 2006 verslag uit te brengen van de uitkomsten daarvan. Beide landen hadden er in voorgaande jaren, om verschillende redenen, van afgezien aan dergelijke experimenten mee te doen. Deze ontwikkeling mag wellicht worden opgevat als een verdere aanwijzing voor officiële erkenning dat het probleem van discriminatie op de arbeidsmarkt serieus genomen moet worden en dat het van belang is gegevens hierover te verzamelen.

## Het gebruik van 'slachtofferenquêtes'

Hoewel discriminatietoetsen een 'objectieve' indicatie geven van het verschijnsel discriminatie, kan onderzoek ook worden gebruikt voor een subjectieve invalshoek, met name via enquêtes over de percepties en ervaringen van slachtoffers. Over 2005 werden veel meer van deze enquêtes gerapporteerd dan het voorgaande jaar. Om enkele voorbeelden te noemen: in enquêtes onder Russischtaligen in Estland, immigranten in Denemarken, Turken in Duitsland, Serviërs en Bosniërs in Slovenië en Somaliërs, Russen, Esten en Vietnamezen in Finland werden in alle gevallen ervaringen met discriminatie gemeld. In Frankrijk gaven immigranten en afstammelingen van immigranten te kennen dat zij dagelijks negatief werden bejegend in verband met hun afstamming, huidskleur, naam of uitspraak. De gevoeligheid voor dergelijke ervaringen bleek groter bij de tweede, jongere generatie, ook al zijn de intolerante houdingen en negatieve ervaringen die zij ondervinden wellicht minder ernstig dan ze voor de oudere, eerste generatie waren.

## Wettelijke status en kwetsbaarheid

Een vraagstuk dat rechtstreeks verband houdt met integratie- en gelijkheidskwesties met betrekking tot immigranten en minderheden, is dat van de wettelijke status. De toegang tot de arbeidsmarkt hangt rechtstreeks samen met het soort werk- of verblijfsvergunning waarover een arbeidsmigrant beschikt. Of migranten bij een andere werkgever of in een andere sector van de economie mogen gaan werken kan afhankelijk zijn van hun wettelijke status.

Zelfs als onderdanen van derde landen wettig en permanent in een lidstaat verblijven, kunnen wet- en regelgeving hun rechten op toegang tot de arbeidsmarkt beperken. Hoewel onderdanen van derde landen niet van werkgelegenheidskansen kunnen worden uitgesloten op grond van, bijvoorbeeld, hun etnische afstamming of godsdienst, kunnen ze voor bepaalde beroepscategorieën, met name in de publieke sector, wel worden uitgesloten op grond van hun burgerschapsstatus.

Er waren in 2005 talrijke meldingen van groepen arbeidsmigranten die werken onder wettelijke beperkingen waardoor ze kwetsbaarder zijn voor uitwassen van uitbuiting, zodat conventionele bescherming tegen discriminatie welhaast irrelevant

is. Het komt voor dat regeringen de kwetsbaarheid van groepen werknemers onder wettelijke beperkingen rechtstreeks en doelbewust verhogen, zoals in het geval van alle nieuwe officiële contracten voor huishoudelijk personeel in Cyprus, waarin deze werknemers iedere betrokkenheid bij een vakbond of politieke activiteiten wordt verboden, op straffe van automatische beëindiging van de werk- en verblijfsvergunning.

Sommige gebeurtenissen in 2005 waren voor commentatoren aanleiding om het belang te benadrukken van het handhaven van minimumnormen voor arbeidsomstandigheden daar waar migranten in dienst worden genomen, om te voorkomen dat racistische uitingen ontstaan. Er werden in 2005 twee voorbeelden gemeld, in twee verschillende landen, Ierland en Nederland, van gelijksoortige gevallen waar groepen buitenlandse werknemers werden ingezet om werknemers uit eigen land te vervangen en hun lonen en arbeidsomstandigheden te ondergraven, waarbij men vreesde voor de gevolgen hiervan voor de groei van tegen immigranten gerichte gevoelens.

## 4. Racisme en discriminatie op het gebied van huisvesting

De huisvestingssituatie van immigranten en etnische minderheden is in alle lidstaten klaarblijkelijk een belangrijk punt van zorg. Een aantal projecten werd uitgevoerd en maatregelen ten behoeve van de integratie van immigranten en etnische minderheden zijn op komst. Desalniettemin blijven de huisvestingsomstandigheden van immigranten, Roma en asielzoekers problematisch. In een aantal landen is de woonruimte van immigranten en Roma armoediger en is hun huisvestingssituatie onzekerder dan het landelijk gemiddelde. Immigranten- en Romahuishoudens hebben grote kans om met meer discriminatie te worden geconfronteerd op de woningmarkt dan de inheemse bevolking. Nederzettingen van Roma en Travellers moeten het gewoonlijk zonder fatsoenlijke infrastructuur stellen en voor wat betreft Romawoningen in stedelijke centra zijn de woonruimten dikwijls slecht onderhouden en bieden ze weinig veiligheid.

De afgelopen jaren zijn veranderingen opgetreden in de aard en de patronen van de immigrantenstromen, die een hele nieuwe reeks problemen met betrekking tot huisvesting met zich meebrengen, die door de lidstaten moeten worden aangepakt. Aangetoond is dat in verschillende lidstaten immigranten een groot risico lopen dakloos te worden. Afgewezen asielzoekers en oudere immigranten lijken een factor te vormen in het stijgende aandeel van niet-onderdanen onder daklozen.

Ook seizoensarbeiders worden ernstig getroffen door slechte huisvesting. Vanwege hun korte verblijf in een land en hun kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt moeten oplossingen voor hun huisvestingsproblemen nog worden gevonden. Het gebrek aan huisvesting heeft onder andere geleid tot een wildgroei aan ondermaatse woonruimte in gebieden waar seizoensarbeiders wonen.

### Het vermijden van getto's

Een ander soort problemen komt voort uit territoriale segregatie. Immigranten en etnische minderheden lopen een groot risico het slachtoffer te worden van segregatie. De meest zichtbare uiting daarvan is de vorming van getto's. Een aantal lidstaten hebben programma's in gang gezet om gettovorming te bestrijden. Het is echter van belang om onderscheid te maken tussen maatregelen om gettovorming te bestrijden en gedwongen spreiding, daar dit niet per se samenvalt. Terwijl het tegengaan van gettovorming een breed pakket aan maatregelen omvat op alle terreinen – werkgelegenheid, onderwijs, huisvesting, veiligheid, enzovoorts – kan gedwongen spreiding beperkt blijven tot verandering van de territoriale spreidingspatronen, terwijl de belangrijkste integratieproblemen onaangeroerd blijven.

## Discriminatietoetsing en gegevens

Er is maar een zeer geringe hoeveelheid gegevens over discriminatie op het gebied van huisvesting. Onderzoek met discriminatietoetsen heeft echter uitgewezen dat immigranten door makelaarskantoren en huisbazen afwijkend worden behandeld. Hoewel het gebruik van discriminatietoetsen in sommige lidstaten op ethische bezwaren stuitte, is er een tendens waarneembaar om deze methode in te voeren voor het peilen van de mate van discriminatie. In Frankrijk wordt, naar aanleiding van de onlusten in de steden van oktober en november 2005, de mogelijkheid overwogen om toetsen toe te passen om een beeld te krijgen van de barrières waar immigranten op stuiten. Over het algemeen zal het aantal klachten over discriminatie op het gebied van huisvesting waarschijnlijk achterblijven bij de werkelijke situatie in de lidstaten. Andere indicatoren zoals territoriale segregatie, huisvestingsomstandigheden of de aard van de huurovereenkomst kunnen weliswaar worden beschouwd als volmachters voor discriminatie op het gebied van huisvesting, maar deze zijn niet gestoeld op direct bewijs. Zolang andere maatstaven ontbreken, blijven discriminatietoetsen een over het algemeen doeltreffend hulpmiddel voor gegevensverzameling over directe discriminatie.

## Bewustzijn en 'goede praktijken'

De lidstaten hebben veel vernieuwende initiatieven in petto. Hoewel de landen niet allemaal even ver zijn met de invoering van 'goede praktijken', valt een groeiend bewustzijn waar te nemen van de belangrijke rol van huisvesting in het interactieproces van immigranten en etnische minderheden. Het is duidelijk geworden dat territoriale segregatie, racistische discriminatie op de woningmarkt en ondermaatse huisvestingsomstandigheden nauw samenhangen met allerlei vormen van uitsluiting, die de mogelijkheden tot het verwerven van een plaats in de maatschappij in de weg staan. In een aantal van de nieuwe lidstaten zijn, in een schijnbaar gecoördineerde nationale aanpak, maatregelen genomen ter verbetering van de huisvestingssituatie van Roma.



## 5. Racisme en discriminatie in het onderwijs

Gedeeltelijke of zelfs totale segregatie in het onderwijs is in grote delen van de EU nog altijd eerder regel dan uitzondering. In 2005 bleek uit een analyse en samenvatting van het PISA-onderzoek naar de onderwijsprestaties in heel Europa en andere onderzoeken onomstotelijk dat schoolsystemen met een hoge mate van differentiatie en segregatie ongelijkheid produceren en in stand houden.

Een aantal lidstaten meldde dat de kloof in opleidingsniveau tussen de meerderheidsbevolking en sommige groepen van migranten/minderheden kleiner wordt. Over het algemeen echter is de opleidingskloof tussen verschillende etnische/nationale groepen aanzienlijk gebleven, waarbij sommige groepen, zoals de Roma, extra kwetsbaar zijn om achterop te geraken.

### De situatie van Romaleerlingen

Dat Romaleerlingen achterblijven bij het gemiddelde opleidingspeil is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het feit dat in veel lidstaten de Roma de groep vormen die het meest getroffen wordt door segregatie en uiteenlopende vormen van directe en indirecte discriminatie. Er zijn dit jaar en vorige jaren stappen ondernomen om segregatie, discriminatie en onderprestatie in het onderwijs terug te dringen. Niettemin blijft de situatie van Romaleerlingen ongewis en is verdere aandacht geboden.

### Gegevenshiaten

Racistische en discriminatoire incidenten op het terrein van onderwijs worden in de meeste EU-lidstaten onvoldoende systematisch geregistreerd. Bovendien zijn de gegevens over het onderwijsniveau van groepen van verschillende etnische/nationale achtergrond in de meeste lidstaten onvolledig of helemaal niet voorhanden. Voor veel lidstaten schort het dus aan betrouwbare gegevens over gevallen van directe of indirecte discriminatie die bijvoorbeeld gebruikt zouden kunnen worden om te beoordelen of de maatregelen die verband houden met goede praktijken effect hebben en de doeltreffendheid ervan te verbeteren.

### Religieuze symbolen

Het vraagstuk van het toestaan of verbieden van het tonen van religieuze symbolen in de onderwijs sfeer heeft in 2005 tot nieuwe wetgeving en nieuwe debatten geleid. Het beleid in de verschillende lidstaten loopt uiteen van een landelijk verbod op het tonen van religieuze symbolen in overheidsscholen tot volledige vrijheid van leerlingen en docenten om religieuze symbolen te dragen. Daartussenin liggen beleidsbenaderingen waarbij de beslissing wordt overgelaten aan deelstaten of aan

individuele scholen of waarbij alleen bepaalde religieuze symbolen worden verboden, terwijl andere niet als voorwerp voor regulering worden beschouwd.

### ‘Goede praktijken’ in het onderwijs

In recente onderzoeken naar institutionele barrières voor migranten en minderheden op het terrein van onderwijs is men tot de slotsom gekomen dat selectieve ondersteuningsmaatregelen veelal maar een geringe verbetering opleveren in de positie van migranten en minderheden. Anderzijds bieden omvattender veranderingen in de richting van een meer op integratie gericht en minder gedifferentieerd onderwijssysteem, vergezeld van selectieve ondersteuningsmaatregelen, mogelijkheden om barrières te verlagen en succesvol onderwijs te bevorderen.

Wat betreft selectieve antidiscriminatiemaatregelen wordt er een breed scala aan instrumenten ingezet om de situatie van migranten en minderheden in de onderwijssector te verbeteren en racisme en discriminatie te bestrijden. Maatregelen in dit kader bestaan onder meer uit de integratie van bewustwording ten aanzien van diversiteit en discriminatie in het onderwijs, individuele ondersteuning van leerlingen met taal- en/of leermoeilijkheden, of programma’s ter ondersteuning van ouders en docenten.

Sommige landen hanteren financiële programma’s, hetzij in de vorm van toelagen en beurzen voor leerlingen, hetzij in de vorm van stimulansen voor bedrijven om te investeren in stages voor kinderen met een migranten-/minderheidsachtergrond, en financieren projecten die de positie van migranten en minderheden in de onderwijssector moeten versterken. Sommige lidstaten treffen maatregelen tegen segregatie in het onderwijs, waarbij ze afstappen van speciale scholen en aparte klassen, terwijl ze andere structuren opzetten voor systematische gegevensverzameling over racistische incidenten en discriminatiepraktijken.

## 6. Geweld en misdrijven met een racistisch motief

Uit informatie beschikbaar over de periode 2004-2005 blijkt dat geweld en misdrijven met een racistisch motief een voortdurend probleem blijven in de EU-25, waarbij kan worden aangetoond dat verschillende manifestaties ervan ondergedocumenteerd blijven in de officiële mechanismen voor gegevensverzameling.

Het feit dat een aantal lidstaten nog altijd niet over geschikte officiële mechanismen voor het verzamelen van strafrechtelijke gegevens beschikt om informatie over geweld en misdrijven met een racistisch motief te registreren en openbaar beschikbaar te stellen, zou erop kunnen wijzen dat het probleem in het grootste deel van de EU niet serieus wordt genomen. In de verslagperiode 2004-2005 waren voor vijf lidstaten geen officiële gegevens over geweld en misdrijven met een racistisch motief beschikbaar, te weten: Griekenland, Spanje, Italië, Cyprus en Malta. In dezelfde periode werden negen lidstaten aangemerkt als landen met 'beperkte' officiële mechanismen voor gegevensverzameling, die vooral waren gericht op een beperkt aantal onderzoeken en rechtszaken, of die informatie verzamelden over discriminatie meer in het algemeen, in plaats van specifiek over gevallen van geweld en misdrijven met een racistisch motief, te weten: België, Estland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Portugal en Slovenië.

Nog eens negen lidstaten werden aangemerkt als landen met 'goede' mechanismen voor het registreren van meldingen en het bijhouden van misdrijven, en/of een systeem dat was toegespitst op het probleem van rechts-extremisme/haatmisdrijven, te weten: Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk, Polen, Slowakije en Zweden. Tot slot werden slechts twee lidstaten – Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales) – aangemerkt als landen met 'uitgebreide' mechanismen die voor uitvoerige gegevensverzameling zorgden, die ook gedetailleerd inzicht verschaffen in de kenmerken van de slachtoffers.

### Trends

Als men kijkt naar de elf lidstaten waarvoor officiële strafrechtelijke gegevens beschikbaar zijn over de periode 2000-2005 en het rekenkundig gemiddelde berekent van de procentuele veranderingen van jaar tot jaar in gemelde/geregistreerde misdrijven, kan het volgende worden opgemerkt: (op basis van de meest volledige gegevens die voor elke lidstaat beschikbaar zijn, zodat deze in sommige gevallen slechts de periode 2000-2004 of 2001-2005 bestrijken): in acht van deze landen was gedurende deze periode een algemene opwaartse trend merkbaar in gemelde/geregistreerde misdrijven met een racistisch motief, te weten in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Polen, Slowakije, Finland en het

Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales), terwijl in drie landen gedurende deze periode een algemene neerwaartse trend merkbaar was in gemelde/geregistreerde misdrijven met een racistisch motief, te weten, Tsjechië, Oostenrijk en Zweden. Deze trends moeten evenwel met enige terughoudendheid worden geïnterpreteerd, aangezien ze evenveel zeggen over de veranderingen in de registratiepraktijken in elke lidstaat als over de daadwerkelijke hoeveelheid geweld en misdrijven met een racistisch motief. Daar komt bij dat, aangezien de gegevensverzameling van lidstaat tot lidstaat verschilt, trends alleen kunnen worden vergeleken binnen een en dezelfde lidstaat en niet tussen verschillende lidstaten.

## Informatie van NGO's

Gegeven de beperkingen van de officiële gegevensverzameling worden vaak niet-officiële NGO-bronnen aangeboord om te voorzien in de kennishiaten over 'wie' de kwetsbaarste slachtoffergroepen zijn. In 2004-2005 onthulden NGO's dat asielzoekers, vluchtelingen en immigranten tot de kwetsbaarste groepen hoorden als het gaat om geweld en misdrijven met een racistisch motief en dat zij – en dat is het meest verontrustend – dikwijls getroffen werden door mishandeling door overheidsfunctionarissen, waaronder politiemensen. Vooral NGO's uit zuidelijke lidstaten brachten een aantal gevallen aan het licht van mishandeling waarbij overheidsfunctionarissen betrokken waren.

Uit verslagen uit oostelijke en zuidelijke lidstaten kwam ook naar voren dat Roma dikwijls het doelwit zijn van geweld en misdrijven met een racistisch motief, zowel van de kant van gewone burgers als van overheidsfunctionarissen. Joden blijven geconfronteerd worden met antisemitische incidenten, die over het algemeen goed gedocumenteerd worden in zowel officiële als onofficiële bronnen. En hoewel hun ervaringen ondergedocumenteerd blijven, komen moslims steeds meer onder de aandacht van NGO's als slachtoffers van geweld en misdrijven met een racistisch motief.

## 'Goede praktijken'

Als tegenwicht tegen officiële en niet-officiële verslagen over geweld en misdrijven met een racistisch motief, werd in 2004-2005 een aantal initiatieven op het vlak van 'goede praktijken' waargenomen, waarmee op allerlei manieren geprobeerd wordt het probleem aan te pakken. Gegeven de blijvende ontoereikendheid van veel officiële gegevensverzamelingsmechanismen, is het bemoedigend dat een aantal initiatieven is toegespitst op praktische maatregelen om de verzameling van politiegegevens over geweld en misdrijven met een racistisch motief te verbeteren. Andere initiatieven lopen uiteen van concrete voorbeelden van een praktische aanpak van plegers of potentiële plegers van misdrijven met een racistisch motief tot slachtoffergerichte initiatieven.

## 7. Ontwikkelingen in EU-beleid en -wetgeving

De bestrijding van racisme blijft een terrein waar de Europese Unie zich uitvoerig mee bezighoudt, zoals wordt beschreven in het laatste thematische hoofdstuk van het jaarverslag. De activiteiten van de EU nemen de vorm aan van wetgevings- en beleidsmaatregelen en uiteenlopende ondersteuningsactiviteiten voor meer voorlichting en een grotere capaciteit voor de sleutelactoren in de samenleving. De EU-activiteiten ter bestrijding van racisme en ter bevordering van rassengelijkheid binnen de Unie blijven met name toegespitst op gebieden die verband houden met non-discriminatie en gelijkheid, recht, vrijheid en veiligheid.

### Gelijkheid, non-discriminatie en sociale insluiting

In 2005 heeft de Commissie een mededeling aangenomen onder de titel “Non-discriminatie en gelijke kansen voor iedereen – Een raamstrategie”. Deze mededeling ging vergezeld van het voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007). Het Europees jaar van gelijke kansen is het voornaamste punt van een raamstrategie om te bewerkstelligen dat discriminatie effectief wordt aangepakt, verscheidenheid als troef wordt uitgespeeld en gelijke kansen worden bevorderd. In de raamstrategie komt ook aan bod wat de EU kan doen om, naast de wettelijke bescherming van het recht op gelijke behandeling, discriminatie aan te pakken en gelijkheid te bevorderen.

### Roma

In dit hoofdstuk is te lezen dat de situatie van de Romagemeenschap hoog op de politieke agenda van de Europese Unie blijft staan. Het Europees Parlement heeft de lidstaten en kandidaat-lidstaten verzocht de nationale wetgeving en administratieve maatregelen tegen zigeunerhaat en Romafoobie te versterken, en om zowel directe als indirecte discriminatie van Roma in alle onderdelen van het openbare leven te verbieden. Het heeft in het bijzonder opgeroepen tot optreden tegen discriminatie van Roma op de arbeidsmarkt en op het gebied van huisvesting, het waarborgen van gelijke toegang tot gezondheidszorg en desegregatie van onderwijssystemen. Daarnaast heeft het de Commissie verzocht een mededeling en een actieplan uit te werken over hoe de EU een bijdrage kan leveren aan inspanningen ten behoeve van een betere economische, sociale en politieke integratie van de Roma. De Commissie zelf heeft nationale autoriteiten aangemoedigd om bij het opstellen van hun nationale actieplannen voor werkgelegenheid en sociale insluiting rekening te houden met de behoeften van Romagemeenschappen.

## Grondrechten

In april 2005 heeft de Commissie een mechanisme ingevoerd om alle wetgevingsvoorstellen te screenen op hun verenigbaarheid met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Bovendien heeft de Commissie bij de Raad nieuwe voorstellen op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie ingediend in het kader van het volgende financiële raamwerk voor de periode 2007-2013. Om het denkbeeld van het Europees burgerschap volledig uit te voeren stelt de Commissie voor het kaderprogramma “justitie en fundamentele rechten” op te stellen. Het programma voorziet in de ontwikkeling van maatregelen op boven-nationaal niveau (bijvoorbeeld op het gebied van civielrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking), stelt particulieren en bedrijven in staat hun civielrechtelijke en commerciële belangen in andere lidstaten te doen gelden, en beoogt te verzekeren dat misdaad en misdadigers nooit ongestraft zullen blijven.

## Vrijheid en veiligheid

Het ‘Haags programma’, dat loopt van 2005 tot 2009, heeft betrekking op alle aspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en omvat onder meer grondrechten en burgerschap, integratie, terrorismebestrijding, justitiële en politieke samenwerking en civiel recht. Het programma vormde daarom een centrale prioriteit op de EU-agenda voor 2005. In mei 2005 presenteerde de Commissie een actieplan en een tijdsschema voor de tenuitvoerlegging van het programma. Hierop verklaarde het Europees Parlement dat het er nog steeds van overtuigd was dat de uitvoering van de ruimte van *vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid* van de Europese en nationale instellingen een nog grotere inzet vereist om het hoogste beschermingsniveau van de grondrechten te bevorderen. In dezelfde resolutie wees het Parlement erop dat een Europees integratiebeleid ervoor moest zorgen dat immigranten op passende wijze in de arbeidsmarkt kunnen integreren, aanspraak op onderwijs en opleiding kunnen maken, toegang tot sociale en gezondheidsdiensten krijgen, en aan het sociale, culturele en politieke leven kunnen deelnemen. Het verband tussen integratie en de strijd tegen discriminatie werd vastgehouden in een daaropvolgende *resolutie over samenhang tussen legale en illegale immigratie en de integratie van migranten*, waarin het parlement het standpunt huldigde dat de strijd tegen discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat een van de belangrijkste onderdelen van het integratiebeleid vormt.

## 8. Conclusies

In het jaarverslag van het EUMC van dit jaar is informatie bijeengebracht uit 25 lidstaten met elke een heel eigen geschiedenis en aanpak als het gaat om kwesties op het gebied van immigratie en etnische verscheidenheid, en met zeer uiteenlopende tradities als het gaat om het bewustzijn en het optreden met betrekking tot de bestrijding van racisme en discriminatie. Ondanks de verscheidenheid in de aard van de verzamelde informatie is er in 2005 een aantal opvallende thema's die het nationale niveau overstijgen en voor veel, en in sommige gevallen de meeste, lidstaten van toepassing zijn.

### De erkenning van discriminatie op de arbeidsmarkt

Bij de interpretatie van de etnische tweedeling op de arbeidsmarkt en de buitengesloten en ondergeschikte positie van immigranten en minderheden heeft zich een belangrijke tweedeling in zowel het onderzoek als in debatten over het overheidsbeleid voorgedaan rondom de vraag in hoeverre de verklaring voor deze situatie gezocht moet worden in lacunes op onderwijs- en andere gebieden onder migrantenbevolkingen (factoren aan de 'aanbodkant'), ofwel in uitsluitingspraktijken onder werkgevers en maatschappelijke instellingen (factoren aan de 'vraagkant'). Vanouds is de aanname van achterstanden binnen migranten- en minderheidsbevolkingen het meest dominant geweest in het publieke bewustzijn. Dikwijls moeten er eerst studies of speciale onderzoeken naar discriminatie worden uitgevoerd en gepubliceerd, of moeten er op basis van antidiscriminatiewetgeving een aantal zaken voor de rechter komen, voordat de eerdere algemene aannamen over 'lacunes aan de aanbodkant' een tegenwicht krijgen in een groter bewustzijn van de werking van uitsluiting en discriminatie. Er werden in 2005 meerdere ontwikkelingen genoemd waaruit valt op te maken dat beleidsmakers in een aantal lidstaten zich steeds meer bewust werden van discriminatie en de noodzaak er iets tegen te doen, waaronder nieuwe initiatieven om officiële statistische gegevens te verzamelen of onderzoek te laten verrichten om de schaal en de aard van het probleem preciezer vast te stellen.

Deze kennelijke toename in het bewustzijn ten aanzien van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming zou te danken kunnen zijn aan de invoering van de richtlijn betreffende rassengelijkheid, die voor juli 2003 moest zijn omgezet. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 over wetgeving, werd in 2005 het omzettingsproces van deze richtlijn in sommige lidstaten voltooid (eind 2005 was de Commissie nog bezig met de analyse of de omzetting wel correct was geschied) en in andere lidstaten was dit proces nog gaande, waarbij in de meeste EU-lidstaten ontwerpwetgeving is voorgelegd aan het parlement. De meeste lidstaten hadden gespecialiseerde organen aangewezen voor de bevordering van gelijke behandeling, waarvan sommige bevoegdheden hebben gekregen om gerechtelijke stappen te ondernemen namens of ter ondersteuning van slachtoffers van discriminatie, die verder gaan dan de minimumnorm die in de richtlijn betreffende

rassengelijkheid wordt vereist. Als deze bevoegdheden worden uitgeoefend zal dit een positieve bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van de richtlijnen en zal het bovendien helpen het publieke bewustzijn ten aanzien van deze kwesties verder te vergroten.

Een andere stimulans voor het publieke bewustzijn is het communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie, dat werd gelanceerd na de goedkeuring van de twee gelijkheidsrichtlijnen. Het programma is ontworpen voor de ondersteuning van activiteiten ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. De EU-brede voorlichtingscampagne “Voor diversiteit – tegen discriminatie”, waarin een positieve boodschap over diversiteit wordt uitgedragen en waarin feiten en informatie over discriminatie worden verstrekt, maakt deel uit van het programma.<sup>4</sup>

### Ongelijke omzetting van de richtlijn betreffende rassengelijkheid

Ondanks het toegenomen bewustzijn ten aanzien van discriminatie zijn er nog altijd problemen op sommige terreinen. In haar verslag over gelijkheid en non-discriminatie uit 2005 merkt de Commissie op dat een aantal lidstaten de uiterste termijnen voor kennisgeving aan de Commissie van de omzetting van de richtlijn betreffende rassengelijkheid niet zijn nagekomen, en in 2005 besliste het Europees Hof van Justitie dat vier landen hun verplichtingen dienaangaande niet waren nagekomen. De vraag moet worden gesteld in hoeverre deze vertragingen in sommige gevallen zijn toe te schrijven aan een lage officiële prioriteit op nationaal niveau voor het onderwerp discriminatiebestrijding. Hoewel er gedurende 2005 op nationaal en EU-niveau veel discussie bleef over het belang van maatregelen om de ‘integratie’ van immigranten in de EU-lidstaten te bevorderen, lijkt het erop dat het specifieke belang van discriminatiebestrijdingsmaatregelen als onderdeel van dit proces mogelijk nog steeds wordt gebagatelliseerd, en dat terwijl als de negatieve effecten van discriminatie niet worden aangepakt, andere integratiemaatregelen niet effectief zullen zijn. Zoals bijvoorbeeld in hoofdstuk 3 over werkgelegenheid kan worden gelezen, kwamen verscheidene in de loop van 2005 gepubliceerde studies uit verschillende lidstaten tot soortgelijke conclusies, namelijk dat opleiding op zichzelf niet voldoende is om de kloof te dichten, en dat ongelijkheid in de positie op de arbeidsmarkt zelfs een feit blijft voor die migranten en minderheden wier onderwijskwalificaties gelijkwaardig zijn aan die van de meerderheid. Dergelijke uitkomsten betekenen niet dat er geen verband is tussen werkgelegenheid en onderwijs, maar wel dat overheden extra maatregelen moeten nemen om de toegang van immigranten tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, en in het bijzonder dat maatregelen nodig zijn om racistische en xenofobe houdingen en discriminatiepraktijken aan te pakken. Dit aspect is bijzonder belangrijk aangezien het integratiedebat in de migranten ontvangende landen van

---

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



de EU in hoge mate wordt gedomineerd door de gedachte dat integratie wordt bereikt via de arbeidsmarkt en dat toegang tot de arbeidsmarkt verkregen wordt via onderwijs.

## Ontoereikende gegevens

Helaas is een effectieve constatering en aanpak van discriminatiepraktijken onder andere afhankelijk van of er voldoende gegevens op het terrein voorhanden zijn. Zoals in eerdere jaarverslagen wordt in dit verslag bevestigd dat veel lidstaten nog altijd niet over geschikte mechanismen beschikken om racistische en discriminatoire incidenten op het gebied van werk, huisvesting en onderwijs te registreren. Het betrekkelijk lage bewustzijn van het discriminatieprobleem in sommige lidstaten houdt verband met het feit dat ongelijkheidspatronen die erop duiden dat er discriminatie in het spel is, niet kunnen worden aangetoond.

De onlusten in de voorsteden van Parijs bijvoorbeeld brachten aan het licht dat er maar weinig officiële gegevens zijn over ongelijkheden op het gebied van huisvesting en discriminatie op de arbeidsmarkt, hetgeen deels te wijten is aan het ontbreken van een systeem voor het categoriseren van groepen. Indien dergelijke gegevens over etnische/nationale afstamming niet voorhanden zijn, bemoeilijkt dit het vaststellen van ongelijkheid, het onder de aandacht brengen van mogelijke processen van directe of indirecte discriminatie en een succesvolle evaluatie van antidiscriminatiebeleid. Dit probleem beperkt zich niet tot de terreinen van werkgelegenheid en huisvesting. In hoofdstuk 5 over onderwijs wordt opgemerkt dat racistische en discriminatoire incidenten op het terrein van onderwijs in de meeste lidstaten onvoldoende worden geregistreerd. Bovendien zijn de gegevens over het onderwijsniveau van groepen van verschillende etnische/nationale achtergrond in de meeste lidstaten onvolledig of helemaal niet voorhanden. Net als voor werkgelegenheid en huisvesting zouden dergelijke statistieken van waarde zijn om betrouwbare informatie te verkrijgen over gevallen van directe of indirecte discriminatie en zouden ze bovendien aanzienlijk kunnen helpen de maatregelen die verband houden met goede praktijken passend en doeltreffend te maken.

Lidstaten menen dikwijls dat zij goede redenen hebben om dergelijke data niet te verzamelen. Sommigen stellen dat het geen nalatigheid is maar actief beleid om dergelijke statistieken te vermijden. Zo voeren sommigen de richtlijn gegevensbescherming van de Raad van de Europese Unie uit 1995 aan als belemmering voor het verzamelen van gegevens over etniciteit, omdat deze richtlijn het gebruik van persoonsgegevens waarin individuele personen worden onderscheiden of kunnen worden onderscheiden, verbiedt.<sup>5</sup> Gegevens die anoniem zijn gemaakt worden echter specifiek van de richtlijn uitgesloten. Dit lijkt toch ruimte te laten voor de verzameling van gegevens over etniciteit ten behoeve van

---

<sup>5</sup> EU-richtlijn gegevensbescherming – 95/46/EG – artikel 26; zie [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/privacy/law-en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law-en.htm) (5.11.2006).

statistieken. In dit verband is het in het bijzonder van belang dat de Franse *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL) in een aanbeveling in 2005 verklaarde dat de Franse wetgeving inzake gegevensbescherming niet belet om 'tijdelijk' bepaalde gegevens te verzamelen omtrent de etnische afstamming van personen, enkel en alleen ten behoeve van discriminatiebestrijding, mits bepaalde voorzorgsmaatregelen worden getroffen om de anonimiteit van de statistieken te waarborgen.

Er waren in 2005 aanwijzingen dat sommige lidstaten, waaronder Frankrijk, minder terughoudend staan tegenover het bijhouden van gegevens omtrent etnische/nationale afstamming dan voorheen. Zo werd gemeld dat in Frankrijk in sommige officiële enquêtes nu categorieën worden gebruikt die nauw met deze variabelen samenhangen, en dat sommige Franse werkgevers de 'diversiteit in de herkomsten' van hun personeel en sollicitanten beginnen te vermelden. Een enquête die in 2005 in Frankrijk werd gehouden, wees uit dat 80 procent van de afgestudeerden van zwart-Afrikaanse of Noord-Afrikaanse afstamming bereid zou zijn om hun etnische afstamming in de statistieken te laten meewegen als het gaat om de discriminatie die zij op de arbeidsmarkt hadden ervaren.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> *Enquête sur la France de la diversité* uitgevoerd door Sopi, <http://www.sopi.fr/> (05.11.2006).

## De noodzaak op te treden tegen racistisch geweld

Ook in hoofdstuk 6 over geweld en misdrijven met een racistisch motief was een van de voornaamste conclusies dat op dit moment de meeste lidstaten met ontoereikende en ondoeltreffende mechanismen voor gegevensverzameling werken, die hoogstens een onvolledig beeld kunnen geven van de omvang en de aard van geweld en misdrijven met een racistisch motief. Onofficiële gegevensbronnen van instanties als NGO's kunnen in zekere mate voorzien in de lacunes die door de officiële gegevensverzameling worden opengelaten. Er kan echter niet van hen verwacht worden dat zij de informatie leveren waarvan het de verantwoordelijkheid van de staat is om ze te leveren. Het is veeleer de taak van de lidstaten, onder aanvoering van de Europese Commissie, om voldoende prioriteit te geven aan het verzamelen van gegevens over misdrijven met een racistisch motief, met het oog op verbetering van de aanpak ervan via het strafrecht en het sociaal recht. Verbeterde mechanismen voor gegevensverzameling zouden strafrechtelijke instanties en beleidsmakers uitvoerige informatie kunnen verschaffen waarmee ze hun middelen gericht kunnen inzetten tegen het probleem van geweld en misdrijven met een racistisch motief. Daar komt als aanvullend voordeel bij dat met een verbeterde gegevensverzameling de boodschap wordt afgegeven dat racisme serieus genomen wordt als sociaal en crimineel 'kwaad'.

Tegen deze achtergrond van verschillende praktijken van gegevensverzameling in de verschillende rechtssystemen van de EU, heeft de Commissie in haar voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat uit 2001<sup>7</sup> voorgesteld om een Europees kader te vormen voor het bestraffen van racistische en xenofobe misdrijven. Als dit kaderbesluit zou worden goedgekeurd, zou dit een stap in de goede richting zijn om te komen tot een gemeenschappelijke minimumnorm voor gegevensverzameling over geweld en misdrijven met een racistisch motief. Op het moment van schrijven moet er nog het een en ander gebeuren alvorens deze ambitie werkelijkheid wordt, aangezien meerdere lidstaten bezwaren en zorgen hebben geuit met betrekking tot de inhoud en de formulering van het voorstel.<sup>8</sup> Niettemin bleef het onderwerp op de EU-agenda staan en zal het een onderwerp van discussie vormen op de conferentie in Wenen in 2006 onder het Oostenrijkse voorzitterschap.

In hoofdstuk 6 over geweld en misdrijven met een racistisch motief wordt erop gewezen dat bepaalde immigranten en etnische minderheidsgroepen extra kwetsbaar zijn voor racistisch en xenofob geweld – zowel van de kant van het grote publiek als van de kant van overheidsfunctionarissen, waaronder de politie. Voorbeelden van kwetsbare groepen zijn asielzoekers, vluchtelingen en

<sup>7</sup> COM(2001) 664 def. – Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

<sup>8</sup> EU-netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van de grondrechten (28 november 2005), *Combating Racism and Xenophobia through Criminal Legislation: The Situation of EU Member States*; <http://crdho.cpd.ucl.ac.be/Avis%20CFR-CDF/Avis2005/CFR-CDF.Opinion5-2005.pdf> (11.05.2006).

ongedocumenteerden, Roma, joden en moslims. De kwetsbaarheid van deze groepen blijkt nadrukkelijk uit het feit dat het in de meeste lidstaten ontbreekt aan een duidelijke ‘top-down’-aanpak door de strafrechtautoriteiten – van de politie tot de rechterlijke macht – van het probleem van geweld en misdrijven met een racistisch motief. Zoals wordt aangetoond door het gebrek aan toereikende officiële mechanismen voor de verzameling van gegevens over het verschijnsel van geweld en misdrijven met een racistisch motief, heeft het er alle schijn van dat slachtoffers onvoldoende worden bediend door de strafrechtssystemen in het grootste deel van de EU. Hoewel er veranderingen worden doorgevoerd blijven NGO’s in een aantal lidstaten een deel van de lacunes aanvullen in zowel de gegevensverstrekking als de dienstverlening.

## De waarde van onderzoek

Waar uitvoeriger officiële statistieken ontbreken kan gespecialiseerd onderzoek dikwijls een beter inzicht verschaffen in etnische ongelijkheid en de redenen daarvoor, hetzij omdat onderzoekers toegang kunnen krijgen tot bestaande officiële informatie over etnische/nationale afstamming die gedetailleerder zijn dan over het algemeen openbaar beschikbaar wordt gesteld, hetzij omdat onderzoekers variabelen met betrekking tot etnische/nationale afstamming in hun eigen steekproeven kunnen inbouwen. Gespecialiseerd onderzoek kan de hiaten opvullen in de kennis over de ervaringen van slachtoffers op het gebied van racisme en discriminatie, waarbij zaken onder de aandacht worden gebracht die anders niet zo gemakkelijk via rechtzaken openbaar worden. Door slachtoffers gemelde gevallen geven een onvolledig beeld van het probleem van racisme en discriminatie, aangezien er veel sociale en institutionele krachten zijn die de kans dat zij er melding van maken beïnvloeden. Een methode om meer informatie boven water te krijgen is dan ook om enquêtes te houden onder de sociale groepen die het meest kwetsbaar zijn voor discriminatie. In hoofdstuk 3 over de arbeidsmarkt wordt opgemerkt dat in 2005 in zes verschillende lidstaten dergelijke onderzoeken naar de ervaringen van slachtoffers werden uitgevoerd, hetgeen er veel meer zijn dan er in eerdere jaren werden gerapporteerd.

Een ander type onderzoek dat in 2005 werd genoemd is onderzoek met discriminatietoetsen, waarbij koppels van even geschikte kandidaten waarvan een met een minderheidsachtergrond en een met een meerderheidsachtergrond, op een baan solliciteren of op woonruimte reageren. De belangrijkste sponsor van dergelijke toetsen op het gebied van werkgelegenheid was de IAO, die in het recente verleden zelf toetsen heeft uitgevoerd in vijf Europese landen; die toetsen dienden als model gediend voor dergelijke toetsen in andere landen. In het jaarverslag van het EUMC van vorig jaar werd erop gewezen dat in 2004 veel van dergelijke toetsen waren uitgevoerd, hoewel hoofdzakelijk door journalisten op tamelijk beperkte schaal. Dit jaar werden er veel minder van dergelijke toetsen gemeld. Niettemin werden er in twee landen die opvallend ontbraken in het eerdere toetsprogramma van de IAO, te weten Zweden en Frankrijk, belangrijke ontwikkelingen gemeld. In beide landen hadden de autoriteiten in voorgaande jaren, om verschillende redenen, afgezien van de mogelijkheid om aan dergelijke

experimenten mee te doen, maar in 2005 verzochten beide regeringen de IAO om in een aantal steden een discriminatietoetsprogramma uit te voeren en hun in 2006 verslag uit te brengen van de uitkomsten daarvan. Deze ontwikkeling mag wellicht worden opgevat als een verdere aanwijzing voor officiële erkenning dat het probleem van discriminatie op de arbeidsmarkt serieus genomen moet worden en dat het van belang is gegevens hierover te verzamelen. Evenzo wordt met betrekking tot de toegang tot huisvesting in hoofdstuk 4 van het jaarverslag opgemerkt dat de inzet van dergelijke toetsen eveneens wordt overwogen door de Zweedse autoriteiten, en dat deze in 2005 al zijn uitgevoerd door onderzoekers in Italië en Frankrijk. Uit deze toetsen is gebleken dat buitenlanders en immigranten nog altijd ongelijk worden behandeld door huisbazen en makelaarskantoren. Discriminatietoetsen blijven een waardevolle methode om een grotendeels verborgen probleem onder de aandacht van het publiek te brengen, en in sommige landen kan aan de uitkomsten van dergelijke toetsen bewijsmateriaal worden ontleend bij gerechtelijke stappen.

## Omgaan met segregatie

Segregatie is een onderwerp dat in dit jaarverslag zowel in het hoofdstuk over onderwijs als in dat over huisvesting aan bod komt. Het probleem van gedeeltelijke of zelfs totale segregatie in het onderwijs blijft een punt van grote zorg in veel delen van de EU. Zoals wordt beschreven in hoofdstuk 5 over onderwijs, bleek uit een analyse en samenvatting van het PISA-onderzoek naar de onderwijsprestaties in heel Europa en andere onderzoeken in 2005 onomstotelijk dat schoolsystemen met een hoge mate van differentiatie en segregatie ongelijkheid produceren en in stand houden. In een aantal lidstaten zijn het met name de Roma die te lijden hebben onder segregatie en andere vormen van discriminatie. Weliswaar worden er enige stappen ondernomen om segregatie, discriminatie en onderprestatie in het onderwijs terug te brengen, maar de situatie van Romaleerlingen blijft ongewis en zal de komende jaren nog extra aandacht moeten krijgen.

Segregatie is ook een probleem dat in hoofdstuk 4 over huisvesting aan de orde komt. Migranten en minderheidsgroepen zijn oververtegenwoordigd in woonruimte van slechte kwaliteit, die dikwijls is geconcentreerd in betrekkelijk gesegregeerde geografische gebieden. Dit is dikwijls niet alleen toe te schrijven aan een gebrek aan financiële middelen, maar ook aan actieve discriminatie van de kant van degenen die over de toegang beslissen. Hoewel de noodzaak tot actief sociaal beleid ter bestrijding van segregatie op het gebied van onderwijs algemeen wordt erkend als zijnde sociaal wenselijk, is de situatie op het gebied van huisvesting complexer, niet in het minst omdat minderheden soms menen dat het een zekere bescherming tegen fysieke uitingen van racisme kan bieden om ergens te gaan wonen waar soortgenoten redelijk vertegenwoordigd zijn. In 2005 werd in ten minste drie lidstaten melding gemaakt van actief beleid van onvrijwillige sociale

menging door nationale/gemeentelijke overheden of woningbouwverenigingen, ter bevordering van ‘integratie’ of ‘sociaal evenwicht’. Zoals echter geconcludeerd werd door de auteurs van het vergelijkende verslag over huisvesting van het EUMC,<sup>9</sup> dat in 2005 werd gepubliceerd, is het geenszins duidelijk of dit wel werkt. In de eerste plaats kan het idee van ‘integratie’ via dergelijke methoden scherp gepolitiseerd raken. In het vergelijkende verslag wordt geconcludeerd dat er op buurtniveau een gevaar bestaat dat actieve ‘bevolkingsmenging’ door beleidsmakers kan worden aangegrepen als middel om minderheden te beheersen en te doen assimileren tot één vermeende universele leitmaterie en dito beleid. De auteurs konden weinig hard bewijs vinden om de zienswijze te rechtvaardigen dat onvrijwillige ruimtelijke menging een geschikte weg zou zijn tot sociale integratie.

De onlusten in de Franse steden van eind 2005 zouden kunnen worden beschouwd als een rechtstreeks uitvloeisel van langdurige segregatiepatronen. In hoofdstuk 4 over huisvesting worden onderzoeken gepresenteerd die uitwijzen dat de buitenlandse bevolking ruim oververtegenwoordigd is in zogenaamde ‘stedelijke probleemgebieden’ waar het jeugdwerkloosheidscijfer wel 40 procent kan bedragen. Ondanks het feit dat huisvestingsproblemen een hoge prioriteit hebben gekregen, wordt gemeld dat de sociale uitsluiting is toegenomen door de locatie in grootschalige nieuwbouwwijken aan de randen van de stad, op grote afstand van werkgelegenheid en andere voorzieningen.<sup>10</sup> In het hoofdstuk wordt onderzoek aangehaald waarin wordt gewezen op de kloof tussen huisvestingsomstandigheden van immigranten en Franse onderdanen, waarbij bijvoorbeeld de helft van de bevolking van Afrikaanse afstamming ‘zeer slecht gehuisvest’ is, tegen 11 procent van de autochtone bevolking.<sup>11</sup> Daar komt bij dat immigranten, met name die uit Noord-Afrika, een grotere kans hebben in vergelijking met de nationale bevolking, in overbevolkte woonruimten terecht te komen en dat hun woningmobiliteit beperkt blijft binnen een veel kleinere straal.<sup>12</sup>

## Uiteenlopende praktijken ten aanzien van religieuze symbolen

Het vraagstuk van het toestaan of verbieden van het tonen van religieuze symbolen in zowel de onderwijs- als de werksfeer heeft in 2005 tot nieuwe wetgeving en nieuwe debatten geleid. Wat het onderwijs aangaat loopt het beleid in de lidstaten uiteen van een landelijk verbod op het tonen van religieuze symbolen in overheidsscholen tot volledige vrijheid van leerlingen en docenten om ieder gewenst religieus symbool te dragen. Daartussenin liggen beleidsbenaderingen waarbij de beslissing wordt overgelaten aan deelstaten of aan individuele scholen

<sup>9</sup> <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Housing-en.pdf> (05.11.2006).

<sup>10</sup> Edgar, B. (2005), *Policy measures to ensure access to decent housing for migrants and ethnic minorities*, Joint Centre for Scottish Housing Research, Europese Commissie - DG Werkgelegenheid en sociale zaken.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> INSEE, Enquête logement 2002.

of waarbij alleen bepaalde religieuze symbolen worden verboden, terwijl andere niet als voorwerp voor regulering worden beschouwd. In theorie zou het verbieden van religieuze symbolen, indien het onvoldoende is onderbouwd, kunnen worden aangemerkt als indirecte discriminatie. In de praktijk kan de interpretatie hiervan verschillen. Wat de werksfeer betreft werd in een lidstaat (Denemarken) een slepend geschil over het recht van een supermarkt om een werkneemster te ontslaan wegens het op religieuze gronden dragen van een hoofddoek beslist met de uitspraak van het Hoogerechtshof dat het ontslag gerechtvaardigd was en geen discriminatie betrof. In een andere lidstaat (Nederland) werd beslist dat een moslimschool geen wettelijke gronden had voor het afwijzen van een sollicitante op grond van het feit dat zij op het werk *geen* hoofddoek wilde dragen.

De van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenlopende benaderingen in termen van beleidsmaatregelen ten aanzien van het dragen van hoofddoeken op scholen of op het werk lijken te worden weerspiegeld in een even brede kloof in de publieke opinie over het vraagstuk. Volgens een wereldwijde enquête waarin mensen in 17 landen naar hun opvattingen werd gevraagd, antwoordde 78 procent van de Franse respondenten bevestigend op de vraag of het een ‘goed idee’ was om moslimhoofddoeken te verbieden, tegen slechts 29 procent van de Britse respondenten, terwijl andere EU-landen tussen deze twee extremen uitkwamen.<sup>13</sup>

## Wettelijke status, gelijkheid en kwetsbaarheid

Een vraagstuk dat rechtstreeks verband houdt met integratie- en gelijkheidskwesties met betrekking tot immigranten en minderheden, is dat van de wettelijke status. De toegang tot de arbeidsmarkt hangt rechtstreeks samen met het soort werk- of verblijfsvergunning waarover een arbeidsmigrant beschikt. En ook andere rechten kunnen hiervan afhankelijk zijn – zo werd in 2005 opnieuw een publiekelijk debat gevoerd over werknemers zonder Oostenrijks burgerschap voor wie het wettelijk niet is toegestaan om te worden verkozen in ondernemingsraden in Oostenrijk. Of migranten bij een andere werkgever of in een andere sector van de economie mogen gaan werken kan afhankelijk zijn van hun wettelijke status. Zelfs als onderdanen van derde landen wettig en permanent in een lidstaat verblijven, worden hun rechten op toegang tot de arbeidsmarkt beperkt door wet- en regelgeving. Hoewel onderdanen van derde landen niet van werkgelegenheidskansen kunnen worden uitgesloten op grond van, bijvoorbeeld, hun etnische afstamming of godsdienst, kunnen ze voor bepaalde beroeps categorieën, met name in de publieke sector, wel worden uitgesloten op grond van hun burgerschapsstatus. (Zo blijven in Frankrijk 7 miljoen banen – bijna een kwart van het arbeidspotentieel – ontoegankelijk voor sommige of alle niet-onderdanen.) Evenmin hebben zij de vrijheid om in een andere lidstaat werk te zoeken.

---

<sup>13</sup> 17 Nation Pew Global Attitudes Survey, Nation Pew Global Attitudes Project, Washington DC, juli 2005: <http://www.pewglobal.org> (05.11.2006).

In verband met de wettelijke beperkingen op de toegang tot werk en de kwetsbaarheid van sommige arbeidsmigranten die werken onder wettelijke beperkingen, moet de aandacht worden gevestigd op de relevantie van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen. Krachtens deze richtlijn hebben langdurig ingezetenen het recht om gelijk te worden behandeld als eigen onderdanen als het gaat om de toegang tot de arbeidsmarkt (uitgezonderd die activiteiten waarbij wordt deelgenomen aan de uitoefening van openbaar gezag). De richtlijn bepaalt dat langdurig ingezetenen recht hebben op dezelfde arbeids- en werkgelegenheidsvoorwaarden als eigen onderdanen, en biedt ook ruimte voor een beperkt recht op mobiliteit tussen lidstaten voor langdurig ingezeten onderdanen van derde landen. De termijn voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn was januari 2006, maar eind 2005 had nog slechts een minderheid van de lidstaten de Commissie in kennis gesteld van omzetting ervan.

Er waren in 2005 talrijke meldingen van groepen van arbeidsmigranten die werken onder wettelijke beperkingen, wellicht in onderaanneming, waardoor ze kwetsbaarder zijn voor uitwassen van uitbuiting. Migranten en vluchtelingen zonder permanente status zijn dikwijls niet in concurrentie met de meerderheidsbevolking voor het werk dat ze doen, en werken dus als het ware op een andere arbeidsmarkt. In dergelijke omstandigheden is conventionele bescherming tegen discriminatie welhaast irrelevant. Mogelijk zijn zij als buitenlanders niet op de hoogte van de plaatselijke regels en normen met betrekking tot lonen en arbeidsomstandigheden, en indien zij onder wettelijke beperkingen werken zijn ze minder goed in staat tegen ondermaatse arbeidsomstandigheden te protesteren. Het komt voor dat het optreden van regeringen zelf de situatie verergert, zoals in Italië, waar in 2005 ontwikkelingen werden gemeld op het gebied van wetgeving waarbij immigranten steeds meer van de 'normale' arbeidsmarkt worden geweerd. Bovendien kunnen regeringen de kwetsbaarheid van groepen werknemers onder wettelijke beperkingen rechtstreeks en doelbewust verhogen, zoals in het geval van alle nieuwe officiële contracten voor huishoudelijk personeel in Cyprus, waarin deze werknemers iedere betrokkenheid bij een vakbond of politieke activiteiten wordt verboden, op straffe van automatische beëindiging van de werk- en verblijfsvergunning. In dit verband zij erop gewezen dat Richtlijn 2003/109/EG van de Raad *langdurig* ingezetenen vrijheid van vereniging en aansluiting bij of participatie in een werknemersorganisatie biedt.

Sommige gebeurtenissen in 2005 waren voor commentatoren aanleiding om te benadrukken dat het van belang is dat daar waar migranten in dienst worden genomen, minimumnormen voor arbeidsomstandigheden worden gehandhaafd, om te voorkomen dat racistische uitingen ontstaan. Er werden in 2005 twee voorbeelden gemeld, in twee verschillende landen van gelijksoortige gevallen waar groepen buitenlandse werknemers werden ingezet om werknemers uit eigen land te vervangen en hun lonen en arbeidsomstandigheden te ondergraven, waarbij men vreesde voor de gevolgen hiervan voor de groei van tegen immigranten gerichte gevoelens. In een van deze landen, Ierland, werd het gevaar van een mogelijke



toename van negatieve houdingen ten aanzien van immigranten erkend door de National Economic Social Council, die concludeerde dat handhaven en verstevigen van normen binnen de economie en de maatschappij een doeltreffender manier is om een negatieve dynamiek te voorkomen dan proberen de komst van migranten zelf te voorkomen.<sup>14</sup>

## Verder gaan dan discriminatiebestrijding

In de thematische hoofdstukken van het jaarverslag wordt verwezen naar een breed scala aan antidiscriminatiemaatregelen die in 2005 door de EU-lidstaten werden toegepast om de sociaaleconomische en de politieke situatie van migranten en minderheden te verbeteren. Daarnaast wordt in het verslag een aantal goede praktijken met betrekking tot integratie uitgelicht, die verder gaan dan wat normaal gesproken onder discriminatiebestrijding wordt verstaan. Een noemenswaardig voorbeeld is dat in Griekenland de socialistische partij PASOK onderdanen van derde landen heeft uitgenodigd om lid te worden van de partij en ze zelfs heeft verkozen in haar belangrijkste organen. Een ander thema in verband met integratiemaatregelen in 2005 was de rol van de islam in Europese samenlevingen. In Frankrijk werd de “Fondation pour les oeuvres de l’Islam en France” opgericht, een particuliere instelling gefinancierd door particuliere donaties. Met het geld dat door deze stichting wordt opgehaald zullen moskeeën kunnen worden gebouwd en zullen Franse imams kunnen worden opgeleid, hetgeen werd gezien als een belangrijke stap in de richting van de opkomst van een Europese versie van de islam. In Italië werd een raadplegend orgaan voor de Italiaanse islam opgezet, onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken, om de institutionele dialoog met de moslimgemeenschappen in Italië te bevorderen en integratieproblemen meer bekendheid te geven.

Een andere manier voor nationale en lokale overheden om verder te gaan dan de gebruikelijke antidiscriminatiepraktijken is om bedrijven aan te moedigen zich in te zetten voor het bewustzijn en de praktijk van discriminatiebestrijding door middel van ‘contract compliance’-maatregelen. In 2005 werden twee ontwikkelingen gemeld die daarmee verband houden. In Zweden werd een beleid gelanceerd voor antidiscriminatieclausules in overheidscontracten, waarbij alle contractanten van de stad Stockholm verplicht worden antidiscriminatiecriteria in acht te nemen bij de uitvoering van het contract. Als zij bijvoorbeeld een negatieve beoordeling krijgen als het gaat om de naleving van de antidiscriminatiewetgeving zullen zij niet meer in aanmerking komen voor toekomstige contracten van de overheid. (Daarnaast is er in Stockholm een initiatief om antidiscriminatievoorwaarden op te nemen in drankvergunningen voor restaurants.) In het Verenigd Koninkrijk hebben zes plaatselijke overheden in de West Midlands gezamenlijk hun gemeenschappelijke norm voor gelijke behandeling bij overheidsopdrachten herzien. Hiermee kunnen

---

<sup>14</sup> National Economic Social Council (2005), NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose, No. 114.

plaatselijke overheden beoordelen of dienstverleners die een offerte uitbrengen voor een contract met de overheid kunnen aantonen of zij de wetgeving op het gebied van gelijke behandeling ongeacht ras, geslacht of handicap naleven, en dankzij de gemeenschappelijke norm hoeven werkgevers geen onnodige extra inspanningen te leveren als zij met verschillende plaatselijke overheden zaken doen.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Het document is te downloaden op: [http://www.cre.gov.uk/council\\_contracts.pdf](http://www.cre.gov.uk/council_contracts.pdf) (03.09.2006).

## 9. Adviezen

### Algemene opmerking

Over het geheel genomen is de situatie in 2006 niet veranderd ten opzichte van de adviezen die het EUMC in zijn jaarverslag 2005 – deel 2 uitbracht. Het EUMC roept de meerderheid van de lidstaten van de Europese Unie dan ook nog altijd op doeltreffender en uitvoeriger gegevensverzamelingsmechanismen in te voeren, waaronder mechanismen voor monitoring, evaluatie en beoordeling. Gelukkig heeft het EUMC anderzijds kunnen vaststellen dat de richtlijn betreffende rassengelijkheid (2000/43/EG) enige uitwerking begint te krijgen op het denken van beleidsmakers als het gaat om de behoefte aan gegevens om de bepalingen in de nationale wetgeving en de ondersteunende maatregelen beter te kunnen beoordelen en doeltreffender te maken.

### Sterkere beleidscoördinatie om het gebrek aan gegevens aan te pakken

Het EUMC is van mening dat het nationale orgaan of de organen die belast zijn met het verzamelen en analyseren van gegevens over racisme (zoals nationale statistiekbureaus, statistiekwerkgroepen in stafafdelingen, instanties voor rassengelijkheid en soortgelijke instellingen) moeten worden betrokken bij de coördinatie van de activiteiten van interdepartementale werkgroepen die zich met racisme bezighouden. Bij de beleidsontwikkeling moet een geïntegreerde benadering de norm zijn en moeten toereikende middelen worden toegekend.

Het EUMC is bovendien van mening dat regeringen moeten zorgen voor een mechanisme voor de coördinatie van gegevens over racisme. Dit coördinatiemechanisme moet fungeren als ‘one stop shop’ voor alle beschikbare nationale gegevens met betrekking tot racisme die door uiteenlopende officiële en betrouwbare, door de overheid gesteunde/erkende niet-officiële bronnen zijn verzameld.

Daar waar de taken met betrekking tot het verzamelen en analyseren van gegevens omtrent racisme niet aan een of meerdere specifieke organen zijn toegewezen, moeten deze worden toegewezen aan een of meer passende organen zoals nationale statistiekbureaus, stafafdelingen, instanties voor rassengelijkheid of soortgelijke instellingen.

### Trainingen op nationaal niveau in het verzamelen van gegevens over rassendiscriminatie en racistisch geweld

Het EUMC is van mening dat de EU-regeringen en de Europese Commissie trainingen in gegevensverzameling moeten aanmoedigen op onder andere de cruciale beleidsterreinen werkgelegenheid, onderwijs en racistisch geweld, en dat

trainingsmodules moeten worden opgezet voor het opbouwen van expertise en het bevorderen van gemeenschappelijke rapportagenormen en richtlijnen op nationaal niveau. Dit zou moeten worden ondersteund vanuit het door de Europese Commissie voorziene handboek voor het meten van discriminatie.

## Discriminatietoetsing

Het EUMC roept lidstaten die zich nog niet bij het IAO-programma hebben aangesloten, op om dit alsnog te doen en om gebruik te maken van de deskundigheid bij de IAO op het gebied van discriminatietoetsing op de arbeidsmarkt.

Het EUMC roept de lidstaten op om mensen op te leiden tot het uitvoeren van discriminatietoetsen. Bovendien zouden zij moeten overwegen om in discriminatietoetsing gespecialiseerde eenheden op te zetten voor de opbouw van expertise en capaciteit om systematisch en regelmatig discriminatietoetsen uit te voeren. De cruciale beleidsterreinen voor het uitvoeren van de toetsen zijn arbeid en beroep, onderwijs, huisvesting en woonruimte, gezondheidszorg en toegang tot goederen en diensten.

## Positieve actie

De richtlijn betreffende rassengelijkheid biedt mogelijkheden voor positieve actie om volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen. Positieve actie betekent in feite het handhaven of vaststellen van specifieke maatregelen om nadelige invloeden die verband houden met raciale of etnische afstamming te vermijden of te compenseren.

Het EUMC roept lidstaten op om positieve actiemaatregelen tot integrale component te maken van hun rassengelijkheidsbeleid, om de soorten actie af te bakenen, en om periodiek en openbaar verslag uit te brengen van het effect van de genomen maatregelen.

De lidstaten moeten bovendien voorlichtingscampagnes lanceren om de redenen voor positieve actie toe te lichten en bij te dragen tot een beter en veel breder begrip van het concept, de praktijk en de voordelen ervan.

## Praktijken ten aanzien van religieuze symbolen

Het EUMC meent dat het van belang is dat de lidstaten, ongeacht de beleidskeuzen die zij maken, duidelijk, en zonder de betrokken personen of de gemeenschappen waartoe zij behoren te stigmatiseren, de reden van het beleid toelichten en uitleggen welke bredere voordelen het de samenleving als geheel oplevert.

Het EUMC is van mening dat lidstaten hun beleid ten aanzien van religieuze symbolen tegen het licht moeten houden om te zorgen dat het verenigbaar is met de wetgeving en beginselen inzake non-discriminatie en gelijkheid.

Daarnaast is het EUMC van mening dat lidstaten onderzoek en monitoring moeten uitvoeren om te beoordelen wat het effect is van dit beleid op de terreinen van

onderwijs en werkgelegenheid, en op de bredere beleidsdoelen van gemeenschapscohesie en sociale insluiting. De uitkomsten van de effectbeoordelingen moeten openbaar worden gemaakt en waar nodig gebruikt om het beleid te herzien.

## Situatie van immigranten

Het EUMC sluit zich aan bij de oproep van de Europese Commissie aan de lidstaten tot omzetting van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, en wijst erop dat de tenuitvoerleggingstermijn voor deze richtlijn januari 2006 was, en dat eind 2005 nog slechts een minderheid van de lidstaten de Commissie in kennis had gesteld van omzetting ervan.

## Samenwerking tussen het Europees Parlement, EU-adviesorganen en nationale parlementen

Het EUMC is van mening dat gezorgd kan worden dat de expertise en ervaring van lokale en regionale overheden doelgerichter met het Europees Parlement wordt gedeeld, om diens toezichttaak te vergemakkelijken. Het Europees Parlement moet daarom overwegen om relevante leden van het Comité van de Regio's (CvdR) en het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) op te nemen in een aantal van haar informele intergroepen.

Het Europees Parlement moet geregeld leden van het CvdR en het EESC betrekken bij zijn vergaderingen over racisme en het effect van de uitvoering van het beleid op lokaal en regionaal niveau.

Het Europees Parlement moet ook overwegen om gegevensverzameling en samenhangend beleid tegen racisme en rassendiscriminatie te behandelen in het kader van zijn geregelde gezamenlijke parlementaire zittingen met de nationale parlementen.

## Nationale actieplannen tegen racisme

Het EUMC is van mening dat alle EU-lidstaten nationale actieplannen moeten ontwikkelen en uitvoeren ter bestrijding van racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende intolerantie, en dat die landen die al nationale actieplannen hebben opgesteld voor een periode van drie jaar of meer, het effect van de plannen moeten evalueren en beoordelen om ze doeltreffender te maken.

Nationale actieplannen tegen racisme moeten worden onderworpen aan interdepartementale coördinatie van overheidswege, aan raadpleging van

maatschappelijke organisaties en sociale partners, en aan regelmatige evaluatie. Ze moeten een gegevensverzamelingscomponent bevatten en onderling verbonden zijn, en ze moeten ten minste de volgende beleidsterreinen bestrijken:

**Werkgelegenheid.**

- Non-discriminatie en gelijkheid;
- Sociale insluiting;
- Gemeenschapscohesie;
- Integratie;
- Genderproblematiek;
- Onderwijs;
- Nationale actieplannen op het gebied van werkgelegenheid, als onderdeel van de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

De lidstaten moeten een openbaar verslag indienen over de vorderingen met betrekking tot de totstandbrenging van een nationaal actieplan tegen racisme. Lidstaten waar nationale actieplannen zijn vastgesteld, moeten jaarlijks een tenuitvoerleggingsverslag indienen over de aspecten en het effect van hun beleid. Deze verslagen moeten worden voorgelegd aan het Parlement en openbaar beschikbaar worden gesteld.