

Sprawozdanie roczne o sytuacji w zakresie rasizmu i ksenofobii w państwach członkowskich UE

Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu
i Ksenofobii 2006

STRESZCZENIE

Przedmowa do sprawozdania rocznego za 2006 r.

Sprawozdanie roczne za 2005 r. jako pierwsze od rozszerzenia UE w 2004 r. obejmuje pełny rok kalendarzowy. Ponieważ w kilku nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej zamieszkuje duża populacja Romów, wzrasta znaczenie zagadnień związanych z ich dyskryminacją jako tematu omawianego w raportach EUMC, także w niniejszym sprawozdaniu. Ponadto, jak wynika ze sprawozdania, sytuacja społeczności romskiej nadal jest sprawą niepokojącą i zajmuje wysoką pozycję w programie działań politycznych Unii Europejskiej.

Niektóre wydarzenia w 2005 r. pozwoliły zwrócić uwagę na takie zagadnienia, jak wykluczenie, dyskryminacja i integracja w UE. W lipcu zamachowcy-samobójcy, którymi okazali się brytyjscy muzułmanie, zabili ponad 50 osób i zranili setki ludzi w wyniku zamachów na londyński system transportu publicznego. Początkowo doprowadziło to do wzrostu liczby przestępstw popełnianych w Wielkiej Brytanii z powodu „nienawiści na tle wiary”, ale jak wynika ze sprawozdania EUMC na temat ich następstw, zdecydowane stanowisko przywódców politycznych i przywódców społeczności lokalnych potępiające zamachy i broniące praw muzułmanów prawdopodobnie przyczyniło się do spadku liczby takich incydentów w kolejnych miesiącach. W październiku i listopadzie 2005 r. odnotowano również zajścia połączone z aktami przemocy na przedmieściach francuskich miast. Brali w nich udział głównie młodzi mężczyźni pochodzący z Afryki Północnej, co wywołało debatę o wyobcowaniu tej grupy oraz częstym doświadczaniu przez nią przejawów dyskryminacji i wykluczenia społecznego, szczególnie pod względem zatrudnienia. Na ogólną sytuację wpływają strach i podejrzliwość, a także poczucie i doświadczanie braku przynależności. Nigdy dotychczas nie było tak palącej potrzeby wdrożenia wspólnego działania oraz podawania wyważonych informacji, wyjaśniania możliwości i ograniczeń, opracowywania zasad społecznych i przepisów zapewniających mniejszościom etnicznym, kulturowym i religijnym oraz populacjom większościowym wspólne życie w pokoju i poszanowaniu praw człowieka.

Wydarzenia z 2005 r. świadczą o znaczeniu działań podejmowanych przez przywódców politycznych w państwach członkowskich. Na przykład przywódcy nie powinni wykorzystywać incydentów z użyciem przemocy do zbijania krótkoterminowego kapitału politycznego. Równie wielkie znaczenie ma ich jednoznaczne poparcie dla działań podejmowanych w danym państwie członkowskim w celu aktywnego zwalczania dyskryminacji, co zmniejsza zagrożenie wyobcowaniem i wykluczeniem społecznym wobec grup młodych Europejczyków. Szczególnie wyraźne poparcie przywódcy powinni wykazać dla krajowych działań antydyskryminacyjnych (określonych w dyrektywach antydyskryminacyjnych) w krajach, gdzie wprowadza się je zbyt wolno i skąd stale dochodzą sygnały o braku poważnego podejścia do problemu dyskryminacji.

Jedno ze spostrzeżeń autorów raportu dotyczy dużych rozbieżności między państwami członkowskimi pod względem wagi, jaką przywiązują one do walki z rasizmem i dyskryminacją. Opisano poczynione do końca 2005 r. postępy w transponowaniu dwóch dyrektyw antydyskryminacyjnych. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że cztery państwa członkowskie nie przyjęły wszystkich postanowień niezbędnych do spełnienia warunków dyrektywy o równości rasowej pomimo terminu transpozycji wyznaczonego na lipiec 2003 r. W sprawozdaniu odnotowano również wielką różnorodność panujących w państwach członkowskich ustaleń w sprawie utworzenia wyspecjalizowanego organu promującego równe traktowanie (jak wymaga dyrektywa o równości rasowej). Do końca 2005 r. w niektórych krajach nie powołano takiego organu. W innych krajach natomiast nie tylko powołano tego rodzaju instytucje, ale przyznano im także uprawnienia do udzielania pomocy ofiarom dyskryminacji w stopniu wykraczającym poza minimalne normy wymagane w dyrektywie.

W kontekście poruszonych w sprawozdaniu problemów dyskryminacji rasowej i przestępstw na tle rasowym EUMC apeluje o poprawę mechanizmów gromadzenia danych w celu ułatwienia identyfikacji i zwalczania tego typu zjawisk, a także o trwałe włączenie skutecznych działań do polityki państw członkowskich w zakresie równości rasowej i etnicznej. Poprawa sytuacji w tych obszarach w przyszłym roku byłaby szczególnie wskazana w związku z ogłoszeniem roku 2007 „Rokiem Równych Szans dla Wszystkich”.

Sprawozdanie roczne EUMC za 2006 r. ma podobną strukturę jak poprzednie raporty i opisuje sytuację w pięciu obszarach tematycznych: zatrudnienia, mieszkalnictwa, edukacji, przemocy i przestępstw na tle rasowym oraz zmian prawnych i instytucjonalnych istotnych dla kwestii rasizmu i dyskryminacji w 2005 r. Podobnie jak w ubiegłorocznym sprawozdaniu każdemu z pięciu tematów poświęcono osobny rozdział. W tym roku dodano nowy rozdział opisujący istotne zmiany, które zaszły w 2005 r. na poziomie UE i Komisji Europejskiej, a nie poszczególnych państw członkowskich.

EUMC zamierza nadal wspierać Unię Europejską i państwa członkowskie w promowaniu integracji, walki z rasizmem i dyskryminacją oraz w przedstawianiu wartości, jaką niesie ze sobą różnorodność i równość. Ponadto nadal pomaga Komisji Europejskiej w realizacji jej planu działania w zakresie integracji i zwalczania radykalizmu połączonego z przemocą.

Na zakończenie pragniemy podziękować Radzie Zarządzającej i pracownikom EUMC za ich wsparcie, zaangażowanie i za ważną pracę, którą wykonali przez ostatnie 12 miesięcy.

Anastasia Crickley
Przewodnicząca Rady Zarządzającej

Beate Winkler
Dyrektor EUMC

Spis treści

Przedmowa do sprawozdania rocznego za 2006 r.....	3
Spis treści.....	5
1. Wstęp.....	7
2. Inicjatywy prawne i instytucjonalne.....	10
3. Rasizm i dyskryminacja w zatrudnieniu	12
4. Rasizm i dyskryminacja w mieszkalnictwie.....	15
5. Rasizm i dyskryminacja w oświacie.....	17
6. Przemoc i przestępstwa na tle rasowym	19
7. Zmiany w polityce i ustawodawstwie UE.....	21
8. Wnioski.....	23
9. Opinie.....	34

1. Wstęp

Sprawozdanie roczne za 2006 r. zawiera informacje i opis zmian, które zaszły w 2005 r. w 25 państwach członkowskich w przejawach rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i antyislamizmu oraz reakcji na te zjawiska. Podobnie jak w sprawozdaniu za ubiegły rok, ujęto w nim pięć obszarów tematycznych: ustawodawstwo, zatrudnienie, mieszkalnictwo, edukację oraz przemoc i przestępstwa na tle rasowym. Dane i informacje zebrali 25 krajowych punktów centralnych EUMC, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Dostarczyły one EUMC dane dotyczące każdego z pięciu obszarów tematycznych opatrzone jednakowymi nagłówkami. W tym roku po raz pierwszy wprowadzono dodatkowy rozdział zawierający opis inicjatyw podjętych w 2005 r. przez Komisję Europejską wobec przejawów rasizmu, dyskryminacji i ksenofobii w Europie.

W 2005 r. miało miejsce kilka dramatycznych wydarzeń, które zwróciły uwagę na debatę na temat wykluczenia społecznego, dyskryminacji i integracji imigrantów i mniejszości w UE. W największym z nich 7 lipca w Londynie w serii zamachów bombowych na środki transportu publicznego zginęły 52 osoby, a setki osób zostały ranne. Bomby podłożyli młodzi mężczyźni — brytyjscy muzułmanie. W dniu 21 lipca przeprowadzono cztery kolejne próby zamachów na londyński system transportu publicznego, podczas których nikt nie został ranny ani zabity. W sprawozdaniu rocznym EUMC za ubiegły rok¹ nawiązano do wydarzeń z poprzedniego roku — zamachów bombowych w pociągach w Madrycie w marcu 2004 r. oraz późniejszego zamordowania Theo van Gogha w Amsterdamie. Obydwa zbrodnie popełnili radykalni wyznawcy islamu i obydwie wywołały w różnych krajach akty przemocy wymierzone przede wszystkim w muzułmanów i meczety. Również w Wielkiej Brytanii po zamachach bombowych odnotowano w 2005 r. wzrost liczby przestępstw spowodowanych „nienawiścią na tle wiary”, skierowanych przeciwko celom muzułmańskim. Jednak, jak wynika z analizy w rozdziale 6 niniejszego sprawozdania, z końcem następnego miesiąca liczba zgłoszonych incydentów spadła do „normalnego” poziomu.

W listopadzie 2005 r. EUMC opublikowało sprawozdanie² o skutkach zamachów, w którym stwierdzono, że: „zdecydowane stanowisko przywódców politycznych oraz przywódców społeczności lokalnych, którzy potępiłi zamachy, jednocześnie broniąc praw należnych muzułmanom, przyczyniło się do szybkiego spadku liczby [rasistowskich] incydentów tego rodzaju”. Politycy i przywódcy społeczności potrafili szybko oddzielić czyny kilku zamachowców ze środowiska brytyjskich

¹ Patrz załącznik 1 do sprawozdania głównego — opis metodologii stosowanej w sprawozdaniu rocznym.

² EUMC (2005) „The Impact of 7 July 2005 London Bomb Attacks on Muslim Communities in the EU” (Wpływ zamachów bombowych w Londynie 7 lipca 2005 r. na społeczności muzułmańskie w UE), Wiedeń: EUMC . <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/London/London-Bomb-attacks-EN.pdf>.

muzułmanów od ogółu społeczności muzułmańskiej. Stanowisko to przejęły i rozpowszechniły brytyjskie i zagraniczne media, co zapobiegło „demonizowaniu” społeczności muzułmańskiej w Wielkiej Brytanii oraz kwestionowaniu podstaw istnienia „społeczeństwa wielokulturowego”. Należy zauważyć, że w ankiecie przeprowadzonej przez firmę MORI po miesiącu od zamachów bombowych w Londynie 62 procent respondentów zgadzało się z opinią, że „wielokulturowość czyni z Wielkiej Brytanii lepsze miejsce do życia”³.

Rok 2005 okazał się ponadto dramatyczny ze względu na zamieszki z użyciem przemocy we francuskich miastach. Zajścia rozpoczęły się pod koniec października i trwały do połowy listopada, a brali w nich udział głównie młodzi mężczyźni pochodzenia północnoafrykańskiego z przedmieść Paryża i innych miast Francji. W wyniku nocnych zamieszek podpalono setki samochodów oraz inne mienie. Po tych wydarzeniach przeprowadzono wiele analiz, w których powracający motyw stanowiło wyobcowanie dużej liczby młodych mieszkańców przedmieść oraz doświadczane przez nich wykluczenie społeczne i dyskryminacja w zatrudnieniu. Dowody potwierdzające istnienie w 2005 r. tego typu zjawisk omówiono w rozdziale 3 sprawozdania rocznego, w którym przedstawiono wskaźniki statystyczne dotyczące nierówności w zatrudnieniu występującej w państwach członkowskich UE, opisano sposoby zwrócenia uwagi opinii publicznej na kwestię dyskryminacji oraz podano przykłady form, w jakich się ona przejawia. Ponadto przytoczono wyniki badań przeprowadzonych w 2005 r., które wykazały, że we Francji, podobnie jak w wielu innych krajach UE, wśród cudzoziemców pochodzących spoza UE odnotowuje się wyższe wskaźniki bezrobocia nawet w grupach mających wykształcenie zbliżone do poziomu wykształcenia większości.

W 2005 r. we Francji doszło również do pożarów w paryskich hotelach i osiedlach bloków zamieszkałych przez imigrantów. W dwóch pożarach w sierpniu zginęło ponad 20 osób, podobnie jak w pożarze, który wybuchł w kwietniu. Wiele ofiar spośród zabitych stanowiły dzieci, a większość rodzin pochodziła z Afryki. Incydenty w sposób drastyczny zwróciły uwagę opinii publicznej na fatalne warunki mieszkaniowe większości imigrantów. W rozdziale 4 sprawozdania rocznego opisano sytuację w zakresie zakwaterowania imigrantów i mniejszości w Europie w 2005 r., w tym nierówność i segregację, którym podlegają te społeczności, jak również przejawy bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji.

Opisane wyżej incydenty nie powinny jednak odwracać uwagi od faktu, że dla wielu Europejczyków zjawisko dyskryminacji stanowi część codziennego życia, niezależnie od sensacyjnych wydarzeń. W związku z tym w rozdziale 5 sprawozdania rocznego opisano dyskryminacyjne praktyki i struktury w systemie edukacji, zwracając szczególną uwagę na zagadnienia segregacji w oświacie, a zwłaszcza na niepewną sytuację osób ze środowisk romskich pod względem wyników w nauce oraz skierowane przeciw nim postawy dyskryminacyjne. Najnowsze zmiany polityczne i dyskusje o symbolach religijnych w placówkach oświatowych omówiono w rozdziale 5. W jego końcowej części podano przykłady

³ MORI, 10 sierpnia 2005 r. Patrz http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4137990.stm.

dobrej praktyki wdrożone w 2005 r. w celu promowania postaw antyrasistowskich oraz poprawy sytuacji imigrantów i mniejszości w sektorze edukacji.

W kontekście istniejących nierówności w obszarach tematycznych, takich jak zatrudnienie, mieszkalnictwo i oświata szczególnego znaczenia nabiera transpozycja dyrektyw UE o równości. W rozdziale 2 sprawozdania rocznego omówiono stan transpozycji dyrektywy o równości rasowej oraz dyrektywy o równości szans zatrudnienia w państwach członkowskich UE. Ponadto rozdział 2 zawiera informacje na temat postępów w powoływaniu wyspecjalizowanych organów promujących równe traktowanie w państwach członkowskich, jak również dobrej praktyki w zakresie równego traktowania i integracji.

Wydarzenia z 2005 r. wyraźnie wskazują na brak danych, które mogłyby przyczynić się do większej przejrzystości lub wyjaśnienia niektórych zmian. Brak danych dotyczy wszystkich obszarów tematycznych ujętych w sprawozdaniu rocznym, ale szczególnie wyraźnie daje się zauważyć różną jakość danych statystycznych dotyczących przemocy i przestępstw na tle rasowym, a w niektórych przypadkach danych nie ma w ogóle. Dlatego w rozdziale 6 nie tylko przedstawiono dostępne informacje o tendencjach w państwach członkowskich w zakresie przemocy i przestępstw na tle rasowym, ale omówiono również obecną sytuację pod względem gromadzenia danych w UE. Szczególną uwagę zwrócono na zagrożone grupy, takie jak azylanci i uchodźcy, a także jednostki i społeczności romskie, muzułmańskie i żydowskie. Ponadto podkreśla się dobrą praktykę w zakresie metod reagowania policji i gromadzenia danych, zapobiegania rasizmowi i ekstremizmowi oraz udzielania pomocy i wskazówek ofiarom.

Zwalczanie rasizmu nadal stanowi przedmiot wielu działań Unii Europejskiej, a te podjęte w 2005 r. opisano w rozdziale 7 sprawozdania rocznego. Poruszono w nim kwestię solidarności i ochrony praw podstawowych, jak również podkreślono szczególne zainteresowanie instytucji europejskich sytuacją społeczności romskich w państwach członkowskich UE. Ponadto wysoką pozycję w planie działań Unii Europejskiej zajęły zagadnienia wiążące się z wolnością i bezpieczeństwem. W tym kontekście UE kontynuuje działania na rzecz zwalczania radykalizmu połączonego z przemocą. Komisja prowadzi także dalsze prace w oparciu o swój komunikat przyjęty przez Radę w 2004 r., dotyczący wspólnego planu działania w zakresie integracji imigrantów poprzez promowanie wspólnych podstawowych zasad integracji.

W sześciu poniższych sekcjach podsumowano sześć głównych rozdziałów tematycznych sprawozdania rocznego EUMC za 2006 r.

2. Inicjatywy prawne i instytucjonalne

Proces transpozycji dwóch dyrektyw antydyskryminacyjnych został zakończony lub jest w toku, a w większości państw członkowskich UE przedstawiono w parlamencie projekty ustaw. Jednak w 2005 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Finlandia, Luksemburg, Niemcy i Austria nie przyjęły wszystkich ustaw, regulacji i przepisów administracyjnych niezbędnych do spełnienia warunków dyrektywy o równości rasowej przed upływem ostatecznego terminu transpozycji w dniu 19 lipca 2003 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził ponadto, że Luksemburg nie dokonał transpozycji dyrektywy o równości szans zatrudnienia w wymaganym terminie. (Dla 10 nowych państw UE wyznaczono późniejszy termin transpozycji niż dla 15 starych państw.)

W niektórych państwach członkowskich występują problemy związane z procesem transpozycji i toczą się dyskusje polityczne świadczące o zasadniczych rozbieżnościach opinii na temat transpozycji dyrektyw. W Czechach i w Niemczech izby wyższe parlamentów odrzuciły projekt ustawy o transpozycji. W Luksemburgu Rada Państwa (Conseil d'Etat) wyraziła publicznie krytyczną opinię na temat proponowanej ustawy. Na Łotwie i na Malcie główne przepisy dotyczące transpozycji jednej lub obydwu dyrektyw nadal mają jedynie formę projektu oczekującego na przyjęcie przez parlament. W Estonii i w Polsce nie stwierdzono istotnych działań ustawodawczych w zakresie transpozycji dyrektyw.

Wyspecjalizowane organy

Pojawiły się również problemy z tworzeniem wyspecjalizowanych organów wspierających równe traktowanie zgodnie z art. 13 dyrektywy o równości rasowej. W Czechach, w Niemczech, w Luksemburgu i na Malcie do końca 2005 r. nie powołano tego rodzaju organów. W Polsce organ taki powołano wcześniej, ale przestał on istnieć w listopadzie 2005 r.

Jednak w większości państw członkowskich utworzono wyspecjalizowane organy promujące równe traktowanie. Jeśli chodzi o zakres uprawnień tych organów, można zauważyć, że niektóre z nich pomagają ofiarom dyskryminacji, wspierając działania prawne wykraczające poza minimalne normy określone w dyrektywie o równości rasowej — tak się dzieje w Belgii, Irlandii, na Łotwie, na Węgrzech, w Austrii, na Słowacji, w Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Warto tu wymienić węgierski „urząd ds. równego traktowania” ze względu na jego daleko idące uprawnienia w zakresie wspierania ofiar dyskryminacji. Urząd jest uprawniony do ingerencji w sądową kontrolę decyzji administracyjnych. Może również działać przed sądem jako pełnomocnik ofiary dyskryminacji. Jest także uprawniony do podejmowania kroków prawnych w interesie publicznym w celu ochrony praw osób i grup. Kolejnym przykładem wyspecjalizowanego organu o szerokich uprawnieniach w zakresie wspierania ofiar dyskryminacji jest słowackie

Narodowe Centrum Praw Człowieka. Szerokie uprawnienia wymienionych powyżej organów do udzielania pomocy prawnej ofiarom dyskryminacji pozwalają im wywierać pozytywny wpływ na skuteczność stanowionych w państwach członkowskich przepisów antidyskryminacyjnych.

3. Rasizm i dyskryminacja w zatrudnieniu

W miarę wprowadzania przepisów o przeciwdziałaniu dyskryminacji, wzrostu liczby spraw kierowanych do sądu oraz poszerzania zakresu badań nad dyskryminacją i rozpowszechniania ich wyników pojawiają się dowody na to, że powszechnie przyjmowane założenia o niedostatecznym wykształceniu i innych brakach przypisywanych imigrantom, podawane dotąd jako główny powód nierówności w zatrudnieniu, coraz częściej równoważą lepszą znajomość mechanizmów dyskryminacji i świadomość potrzeby jej zwalczania.

Niektóre ze zmian obserwowanych w 2005 r. świadczą o tym, że wśród decydentów politycznych w wielu państwach członkowskich rośnie świadomość zjawiska dyskryminacji i potrzeby podjęcia określonych działań, w tym nowych inicjatyw w zakresie gromadzenia oficjalnych danych statystycznych lub zlecenia badań w celu dokładniejszego określenia skali i rodzaju problemu.

Zagadnienie „danych o pochodzeniu etnicznym”

Powszechny brak danych o pochodzeniu etnicznym i narodowym oznacza mniejszą możliwość oceny polityki przeciwdziałania rasizmowi. W niektórych państwach członkowskich powoduje to przede wszystkim niską świadomość istnienia problemu dyskryminacji. Pojawiają się jednak pewne oznaki pozwalające sądzić, że w niektórych państwach nieco przychylniej niż dotąd podchodzi się do kwestii rejestrowania pochodzenia etnicznego lub narodowego. Na przykład odnotowano, że we Francji w niektórych oficjalnych ankietach stosuje się kategorie zbliżone do tych zmiennych. Stwierdzono ponadto, że niektórzy francuscy pracodawcy zaczęli rejestrować „różnorodność pochodzenia” swoich pracowników i osób ubiegających się o pracę.

W związku z tym istotne jest, że we Francji *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* — CNIL (Narodowa Komisja ds. Informatyki i Swobód) oświadczyła w zaleceniu z 2005 r., że francuskie przepisy o ochronie danych nie są przeszkodą dla „tymczasowego” zbierania pewnych informacji dotyczących pochodzenia etnicznego osób wyłącznie w celu przeciwdziałania dyskryminacji, ale pod warunkiem wprowadzenia zabezpieczeń zapewniających anonimowy charakter tego typu danych statystycznych.

Świadomość dyskryminacji i jej testowanie

Gdy w dostępnych danych brakuje zmiennej dotyczącej pochodzenia etnicznego, badania mogą pomóc w uzupełnieniu tej luki osobom pragnącym przeanalizować mechanizm powstawania nierówności. W sprawozdaniu rocznym za ubiegły rok podano liczne przykłady stosowanej w kilku państwach członkowskich metody badawczej „testowania dyskryminacji”. Polega ona na wyborze pary kandydatów

ubiegających się o pracę i sprawdzeniu, czy wyboru lub odrzucenia zgłoszenia dokonano na podstawie pochodzenia etnicznego lub koloru skóry. W tym roku natomiast opisano tylko jeden test tego rodzaju. Duże znaczenie może mieć jednak fakt, że władze szwedzkie i francuskie poprosiły Międzynarodową Organizację Pracy o przeprowadzenie programu testowania dyskryminacji w niektórych miastach. Wyniki tych badań miały być przedstawione w 2006 r. W poprzednich latach obydwa kraje z różnych powodów odmówiły uczestnictwa w takich doświadczeniach. Zmianę stanowiska można uznać za kolejną oznakę oficjalnego uznania potrzeby poważnego podejścia do problemu dyskryminacji w zatrudnieniu oraz wagi gromadzenia danych na ten temat.

Prowadzenie „badań ofiar”

Podczas gdy testowanie dyskryminacji dostarcza „obiektywny” wskaźnik występowania tego zjawiska, badania można również wykorzystać w celu określenia jej subiektywnego wymiaru, poprzez badanie sposobu postrzegania i doświadczeń ofiar. W 2005 r. zgłoszono znacznie większą ich liczbę w porównaniu z poprzednim rokiem. Przykładowo badania przeprowadzone wśród osób rosyjskojęzycznych w Estonii, imigrantów w Danii, Turków w Niemczech, Serbów i Bośniaków w Słowenii oraz Somalijszczyków, Rosjan, Estończyków i Wietnamczyków w Finlandii wykazały, że we wszystkich przypadkach zgłaszano doświadczanie przejawów dyskryminacji. We Francji imigranci i potomkowie imigrantów stwierdzili, że stale spotykają się z nieprzychylnym traktowaniem ze względu na swoje pochodzenie, kolor skóry, nazwisko lub wymowę. Wykazano, że stopień wrażliwości na tego rodzaju doświadczenia jest wyższy w drugim, młodszym pokoleniu, mimo że przejawy nietolerancji i negatywne doświadczenia mogą być mniej dotkliwe niż te, z którymi borykało się starsze pokolenie.

Status prawny i stopień narażenia

Z zagadnieniami integracji i równości w odniesieniu do imigrantów i mniejszości bezpośrednio wiąże się kwestia statusu prawnego. Dostęp do rynku pracy zależy od rodzaju zezwolenia na pracę lub pobyt, które posiada migrujący pracownik. Status prawny może decydować o tym, czy imigrantom wolno zmienić pracodawcę lub sektor gospodarki.

Nawet obywatelom państw trzecich, którzy legalnie i na stałe zamieszkują w państwie członkowskim, ustawy i przepisy ograniczają prawo dostępu do zatrudnienia. I o ile obywatelom państw trzecich nie można odbierać szans zatrudnienia na podstawie np. pochodzenia etnicznego lub wyznania, to w przypadku niektórych kategorii zawodów, zwłaszcza w sektorze publicznym, możliwe jest wykluczenie ze względu na obywatelstwo.

W 2005 r. kilkakrotnie donoszono o grupach pracowników migrujących zatrudnionych w warunkach ograniczeń prawnych, a więc mających mniejszą możliwość stawiania oporu wobec skrajnego wykorzystywania. W takich przypadkach zwykła ochrona

przed dyskryminacją właściwie nie znajduje zastosowania. Niekiedy rządy mogą bezpośrednio i w sposób celowy podnosić stopień narażenia grup pracowników o ograniczonych prawach. Dotyczy to na przykład nowych oficjalnych umów o pracę dla służby domowej na Cyprze zakazujących pracownikom wstępowania do związków zawodowych lub działalności politycznej pod karą automatycznego rozwiązania umowy o pracę i wycofania zezwolenia na pobyt.

Po wydarzeniach z 2005 r. komentatorzy podkreślali wagę zachowania minimalnych norm w warunkach zatrudniania imigrantów, aby nie doprowadzić do powstania dyskursu o charakterze rasistowskim. W 2005 r. w dwóch różnych krajach — w Irlandii i w Holandii — odnotowano dwa podobne przypadki grup pracowników zagranicznych, którzy mieli zastąpić pracowników krajowych i za niższe wynagrodzenie pracować w gorszych warunkach. Pojawiły się obawy, że spowoduje to wzrost wrogich nastrojów wobec imigrantów.

4. Rasizm i dyskryminacja w mieszkalnictwie

Sytuacja mieszkaniowa imigrantów i mniejszości etnicznych jest dużym powodem do niepokoju we wszystkich państwach członkowskich. Realizuje się liczne projekty i wprowadza się działania mające na celu integrację imigrantów i mniejszości etnicznych. Mimo to warunki mieszkaniowe imigrantów, Romów i azylantów nadal stanowią problem. W wielu krajach imigranci i Romowie mieszkają w lokalach o niższym standardzie i mniej pewnym statusie niż przeciętna krajowa. Rodziny imigrantów i Romów mogą częściej stykać się z przejawami dyskryminacji na rynku mieszkaniowym niż populacja miejscowa. W osiedlach zamieszkałych przez Romów i Trawelerów zwykle brakuje odpowiedniej infrastruktury, a mieszkania Romów w ośrodkach miejskich często charakteryzują się obniżoną jakością i nie zapewniają poczucia bezpieczeństwa.

Zachodzące w ostatnich latach zmiany charakteru i wzorców napływu imigrantów doprowadziły do powstania nowych problemów w dziedzinie mieszkalnictwa, którymi muszą zająć się państwa członkowskie. Istnieją dowody, że w kilku państwach imigranci są szczególnie narażeni na bezdomność. Prawdopodobnie za sprawą osób, którym odmówiono prawa do azylu, jak również imigrantów w starszym wieku, wśród bezdomnych rośnie odsetek osób niebędących obywatelami danego kraju.

Również pracowników sezonowych w dużym stopniu dotyka niepewna sytuacja mieszkaniowa. Z uwagi na ich krótkotrwały pobyt w kraju i stopień narażenia na rynku pracy ciągle poszukuje się rozwiązania problemów związanych z ich zakwaterowaniem. Ponieważ brakuje dla nich mieszkań, rośnie liczba lokali o warunkach substandardowych w regionach, gdzie przebywają pracownicy sezonowi.

Zapobieganie tworzeniu „gett”

Innego rodzaju problemy stwarza segregacja terytorialna. Imigranci i mniejszości etniczne są narażeni na segregację, której najbardziej widocznym przejawem jest tworzenie „gett”. Kilka państw członkowskich zainicjowało programy mające na celu zwalczanie zjawiska „gettoizacji”. Jednak bardzo istotne jest rozróżnienie pomiędzy środkami przeciwdziałania tworzeniu gett a wymuszonym rozkładem ludności, gdyż te dwa zjawiska nie muszą być zbieżne. Z tego względu zapobieganie powstawaniu gett wymaga szeroko zakrojonych działań obejmujących wszystkie dziedziny — zatrudnienia, oświaty, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa itp. — natomiast wymuszony rozkład ludności może jedynie zmienić wzorce rozmieszczenia, nie rozwiązując w najmniejszym stopniu głównych problemów integracji.

Testowanie dyskryminacji i dane na jej temat

Danych dotyczących dyskryminacji w mieszkalnictwie jest zdecydowanie za mało. Jednak badania polegające na „testowaniu dyskryminacji” wykazały, że imigranci spotykają się ze zróżnicowanym traktowaniem ze strony agencji pośrednictwa w wynajmie i właścicieli nieruchomości. Chociaż w niektórych państwach członkowskich takie testy wywołały wątpliwości etyczne, istnieje wyraźna tendencja do przyjmowania tej metody w celu pomiaru poziomu dyskryminacji. We Francji po zamieszkach miejskich w październiku i listopadzie 2005 r. rozważa się możliwość przeprowadzenia tego typu testów w celu uzyskania obrazu przeszkód, jakie napotykają imigranci. Liczba skarg z powodu dyskryminacji w mieszkalnictwie jest prawdopodobnie zaniżona i nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji w państwach członkowskich. Można co prawda uznać inne wskaźniki, takie jak segregacja terytorialna, warunki mieszkaniowe czy rodzaj umowy najmu, za pośrednie wskaźniki dyskryminacji w tym sektorze, ale nie są one poparte bezpośrednimi dowodami. Wobec braku innych mierników testy nadal stanowią dość skuteczne narzędzie gromadzenia danych o dyskryminacji bezpośredniej.

Świadomość i „dobra praktyka”

W państwach członkowskich zapoczątkowano wiele nowatorskich inicjatyw dotyczących wykluczenia w dziedzinie mieszkalnictwa. Pomimo zróżnicowanego poziomu wdrażania „dobrych praktyk” w poszczególnych krajach można zauważyć większą świadomość dużej roli, jaką odgrywa problem mieszkalnictwa w procesie integracji imigrantów i mniejszości etnicznych. Obecnie widać wyraźnie, że segregacja terytorialna, dyskryminacja rasowa na rynku mieszkaniowym i niepewność pod względem zakwaterowania są powiązane z różnymi formami wykluczenia zmniejszającymi szanse na awans społeczny. W kilku nowych państwach członkowskich podjęto skoordynowane działania na poziomie krajowym, wdrażając środki w celu poprawy sytuacji mieszkaniowej Romów.

5. Rasizm i dyskryminacja w oświacie

Na dużym obszarze UE częściowa lub nawet całkowita segregacja w dziedzinie edukacji jest nadal powszechnym zjawiskiem. Analiza i opis badań wyników nauczania przeprowadzonych przez PISA w całej Europie w 2005 r. zdecydowanie wykazują, że systemy szkolne o wysokim stopniu zróżnicowania i segregacji powodują i powielają zjawisko nierówności.

W kilku państwach członkowskich odnotowano zmniejszenie się rozbieżności w wynikach nauczania pomiędzy populacją większościową a niektórymi grupami imigrantów lub mniejszości. Ogólnie jednak różnica ta nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, przy czym niektóre grupy, takie jak Romowie, są szczególnie narażone na zaległości w nauce.

Sytuacja uczniów romskich

Jedną z głównych przyczyn osiągnięcia przez uczniów romskich słabszych niż przeciętne wyników nauczania jest fakt, że w wielu państwach członkowskich jest to grupa najbardziej dotknięta segregacją i różnymi formami bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji. W bieżącym roku i w latach ubiegłych podjęto działania w celu obniżenia liczby przypadków segregacji, dyskryminacji i osiągnięcia słabych wyników w nauce. Jednak sytuacja uczniów romskich jest nadal niepewna i w dalszym ciągu wymaga uwagi.

Luki w danych

W większości państw członkowskich UE nie rejestruje się systematycznie incydentów o charakterze rasistowskim i dyskryminacyjnym w szkolnictwie. Ponadto w większości krajów dane dotyczące wyników nauczania w różnych grupach etnicznych i narodowych są niepełne lub w ogóle ich nie ma. Dlatego wiele państw członkowskich nie dysponuje rzetelnymi informacjami o przypadkach bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, nadającymi się do zastosowania np. w celu oceny i podniesienia skuteczności działań promujących dobrą praktykę.

Symbole religijne

W 2005 r. kwestia zezwolenia lub zakazu umieszczania symboli religijnych w placówkach oświatowych doprowadziła do ustanowienia nowych przepisów oraz stała się tematem debaty publicznej. Polityka państw członkowskich jest zróżnicowana — od całkowitego zakazu umieszczania wszelkich symboli religijnych w szkołach państwowych do przyznania uczniom i nauczycielom pełnej swobody noszenia symboli religijnych. Pomędzy tymi skrajnościami mieści się

polityka pozostawienia decyzji władzom federalnym lub poszczególnym szkołom, bądź zakazywania tylko niektórych symboli religijnych, podczas gdy innych nie uwzględnia się w przepisach.

„Dobre praktyki” w edukacji

Przeprowadzone niedawno badania barier instytucjonalnych, z którymi stykają się imigranci i mniejszości w dziedzinie oświaty, wykazały, że samo stosowanie wybiórczych działań pomocowych często jedynie nieznacznie wpływa na poprawę pozycji tych grup. Więcej możliwości ograniczenia przeszkód i wspierania sukcesów w nauce dają szeroko zakrojone zmiany mające na celu wprowadzenie systemu oświaty bardziej sprzyjającego integracji i zmniejszającego zróżnicowanie w połączeniu z wybiórczymi działaniami pomocowymi.

W zakres wybiórczych działań antydyskryminacyjnych wchodzi wiele różnorodnych instrumentów stosowanych w celu poprawy sytuacji edukacyjnej imigrantów i mniejszości oraz zwalczania rasizmu i dyskryminacji. Działania te to np. powszechne podnoszenie świadomości społecznej w zakresie różnorodności i dyskryminacji w oświacie, udzielanie indywidualnej pomocy uczniom wykazującym problemy językowe lub trudności w nauce, jak również zapewnienie programów wspierania rodziców i nauczycieli.

W niektórych krajach istnieją programy finansowania w postaci dotacji lub stypendiów dla uczniów bądź zachęt dla przedsiębiorstw do inwestowania w naukę zawodu dla dzieci ze środowisk imigrantów lub mniejszości. Finansuje się również projekty mające na celu poprawę pozycji imigrantów i mniejszości w sektorze oświaty. Niektóre państwa członkowskie stosują działania zapobiegające segregacji w kształceniu, odstępując od koncepcji szkół specjalnych i rozwiązując oddzielne klasy. Inne tworzą struktury systematycznego gromadzenia danych o incydentach na tle rasistowskim i praktykach dyskryminacyjnych.

6. Przemoc i przestępstwa na tle rasowym

Dostępne informacje dotyczące lat 2004–2005 wskazują, że w 25 państwach UE przemoc i przestępstwa na tle rasowym nadal stanowią problem. Istnieją dowody, że przybiera on różne postacie, które są na ogół słabo udokumentowane w ramach oficjalnych mechanizmów gromadzenia danych.

Wiele państw członkowskich nadal nie wprowadziło odpowiednich oficjalnych mechanizmów zbierania danych wymiaru sprawiedliwości w celu rejestracji i zapewnienia powszechnego dostępu do informacji o przemocy i przestępstwach na tle rasowym, co świadczy o zaniedbywaniu tego problemu w dużej części UE. W okresie sprawozdawczym 2004–2005 brak oficjalnych danych o przemocy i przestępstwach na tle rasowym odnotowano w pięciu państwach członkowskich: w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech, na Cyprze i na Malcie. W tym samym okresie dziewięć państw członkowskich zaklasyfikowano jako kraje, które „w ograniczonym stopniu” wprowadziły oficjalne mechanizmy gromadzenia danych obejmujące tylko pewną liczbę dochodzeń i spraw sądowych albo zbierające ogólne informacje na temat dyskryminacji, a nie przemocy i przestępstw na tle rasowym. Dotyczy to następujących krajów: Belgii, Estonii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Węgier, Holandii, Portugalii i Słowenii.

Z kolei dziewięć państw członkowskich zaklasyfikowano jako kraje dysponujące „dobrymi” mechanizmami rejestrowania zgłoszeń i przestępstw i/lub systemem koncentrującym się na przestępstwach spowodowanych prawicowym ekstremizmem i nienawiścią. Są to: Czechy, Dania, Niemcy, Francja, Irlandia, Austria, Polska, Słowacja i Szwecja. I wreszcie tylko dwa państwa członkowskie — Finlandię i Wielką Brytanię (Anglię i Walię) — zaliczono do kategorii krajów posiadających „kompleksowe” mechanizmy, które obejmują obszerne systemy gromadzenia danych, dostarczające również szczegółowej charakterystyki ofiar.

Tendencje

Analiza sytuacji w jedenastu państwach członkowskich dysponujących oficjalnymi danymi wymiaru sprawiedliwości za okres 2000–2005 oraz wyliczenie średnich rocznych procentowych zmian w liczbie zgłoszonych/zarejestrowanych przestępstw pozwalają zaobserwować opisane niżej tendencje (na podstawie pełnych dostępnych danych z każdego państwa członkowskiego, w niektórych przypadkach obejmujących tylko lata 2000–2004 lub 2001–2005). Ogólną tendencję zwyżkową w liczbie zgłoszonych/zarejestrowanych przestępstw na tle rasowym odnotowano w tym okresie w ośmiu krajach: w Danii, Niemczech, we Francji, w Irlandii, Polsce, na Słowacji, w Finlandii i Wielkiej Brytanii (w Anglii i Walii); w trzech spośród jedenastu krajów odnotowano w tym okresie ogólną tendencję zniżkową w liczbie zgłoszonych/zarejestrowanych przestępstw na tle rasowym: w Czechach, Austrii i Szwecji. Jednak tendencje te należy interpretować ostrożnie, gdyż w równym stopniu świadczą one o zmianach wprowadzonych w każdym z państw członkowskich w sposobach rejestracji, jak i o faktycznym

zakresie przemocy i przestępstw na tle rasowym. Ponadto ze względu na różnice w metodach gromadzenia danych można porównywać tendencje jedynie w obrębie poszczególnych krajów, ale nie między nimi.

Podsumowując, można ogólnie stwierdzić, że poza kilkoma wyjątkami państwa członkowskie dysponujące dobrze rozwiniętymi oficjalnymi mechanizmami zbierania danych wymiaru sprawiedliwości zgłaszają i rejestrują więcej przypadków przemocy i przestępstw na tle rasowym, podczas gdy państwa o niewystarczających mechanizmach gromadzenia informacji dostarczają ograniczoną ilość danych dotyczących przemocy i przestępstw na tle rasowym lub w ogóle ich nie mają.

Informacje dostarczane przez organizacje pozarządowe

Z powodu ograniczeń w oficjalnym gromadzeniu danych nieoficjalne źródła organizacji pozarządowych wypełniają obecnie lukę informacyjną utrudniającą określanie najbardziej zagrożonych grup ofiar. W latach 2004–2005 organizacje pozarządowe ujawniły, że azylanci, uchodźcy i imigranci zaliczają się do grup najbardziej narażonych na akty przemocy i przestępstwa na tle rasowym, oraz, co najbardziej niepokojące, często są prześladowani przez przedstawicieli władz publicznych, w tym funkcjonariuszy policji. W szczególności organizacje pozarządowe działające w południowych państwach członkowskich ujawniły wiele przypadków nadużyć, w których brali udział przedstawiciele władz publicznych.

Sprawozdania ze wschodnich i południowych państw członkowskich wykazały również, że Romowie są szczególnym celem aktów przemocy i przestępstw na tle rasowym, zarówno ze strony ogółu społeczeństwa, jak i przedstawicieli władz publicznych. Z kolei Żydzi nadal doświadczają przejawów antysemityzmu, które są zwykle dobrze udokumentowane zarówno przez źródła oficjalne, jak i nieoficjalne. Wzrasta natomiast liczba muzułmanów, którzy są przedmiotem zainteresowania organizacji pozarządowych jako ofiary aktów przemocy i przestępstw na tle rasowym, chociaż to zjawisko jest nadal słabo udokumentowane.

Dobre praktyki

Za przeciwwagę dla oficjalnych i nieoficjalnych zgłoszeń przypadków przemocy i przestępstw na tle rasowym uznano w latach 2004–2005 szereg różnych inicjatyw z zakresu „dobrej praktyki”, które są próbą reakcji na ten problem. Biorąc pod uwagę ciągły niedostatek odpowiednich mechanizmów gromadzenia danych, optymizmem napawają inicjatywy skupiające się na praktycznych metodach ulepszenia policyjnego systemu gromadzenia informacji o przemocy i przestępstwach na tle rasowym. Wśród pozostałych inicjatyw są konkretne przykłady praktycznych interwencji podejmowanych wobec przestępców lub potencjalnych przestępców lub działania dotyczące ofiar.

7. Zmiany w polityce i ustawodawstwie UE

Zwalczanie rasizmu nadal stanowi dziedzinę kompleksowych działań Unii Europejskiej przedstawionych w ostatnim rozdziale tematycznym sprawozdania rocznego. Działania te przyjmują postać środków ustawodawczych i politycznych, a także różnorodnych akcji pomocniczych mających na celu lepsze informowanie i zwiększenie możliwości głównych interesariuszy w społeczeństwie. Działalność UE w zakresie zwalczania rasizmu i promowania równości rasowej skupia się przede wszystkim w dziedzinach niedyskryminacji i równości, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.

Równość, niedyskryminacja i integracja społeczna

W 2005 r. Komisja przyjęła komunikat o niedyskryminacji i równych szansach dla wszystkich, określający strategię ramową. Komunikatowi towarzyszył projekt decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich (2007). Europejski Rok 2007 stanowi główny element strategii ramowej, która ma zapewnić skuteczne zwalczanie dyskryminacji, uznanie różnorodności i promowanie równych szans dla wszystkich. Celem strategii jest określenie, co jeszcze poza prawną ochroną praw człowieka do równego traktowania może uczynić Unia Europejska w zakresie zwalczania dyskryminacji i promowania równości.

Romowie

W rozdziale tym wykazano, że sytuacja społeczności romskiej nadal zajmuje wysoką pozycję w programie politycznym Unii Europejskiej. Parlament Europejski poprosił państwa członkowskie i kraje kandydujące o wzmocnienie krajowych przepisów i środków administracyjnych w celu zwalczania postaw skierowanych przeciwko Cyganom lub romofobii oraz wprowadzenie zakazu bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji Romów we wszystkich sferach życia publicznego. W szczególności zaapelował o przeciwdziałanie dyskryminacji Romów na rynku pracy i w mieszkalnictwie, zapewnienie im równego dostępu do opieki zdrowotnej i zniesienie segregacji w systemach oświaty. Wezwał również Komisję do opracowania komunikatu i planu działania określającego sposoby wspierania w UE starań na rzecz poprawy integracji ekonomicznej, społecznej i politycznej Romów. Sama Komisja zachęcała władze krajowe do uwzględnienia potrzeb społeczności romskich przy opracowywaniu krajowych planów działania w dziedzinie zatrudnienia i integracji społecznej.

Prawa podstawowe

W kwietniu 2005 r. Komisja przyjęła mechanizm systematycznego monitorowania wszystkich projektów ustawodawczych pod kątem ich zgodności z Kartą Praw

Podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto Komisja przedłożyła Radzie projekty działań z zakresu promowania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ujętych w ramach finansowych na lata 2007–2013. W celu pełnego wdrożenia koncepcji obywatelstwa europejskiego Komisja proponuje utworzenie programu ramowego praw podstawowych i sprawiedliwości. Program umożliwi opracowanie działań wykraczających poza poziom krajowy (np. współpracę sądową zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych), pozwoli osobom prywatnym i przedsiębiorstwom bronić swoich interesów cywilnych i handlowych w innych państwach członkowskich oraz będzie dążył do sytuacji, w której przestępstwo i przestępcy nigdy nie pozostaną bezkarni.

Wolność i bezpieczeństwo

W „Programie Haskim” na lata 2005–2009 ujęto wszystkie aspekty polityki w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Obejmuje on między innymi kwestie praw podstawowych i obywatelstwa, integrację, zwalczanie terroryzmu, współpracę sądową i policyjną oraz prawo cywilne. Programowi nadano więc główny priorytet w planie działania Unii na 2005 r. W maju 2005 r. Komisja przedstawiła plan działań oraz harmonogram wdrożenia programu. W odpowiedzi Parlament Europejski ponownie wyraził „zdecydowane stanowisko”, że ustanowienie *obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* wymaga większego zaangażowania ze strony instytucji europejskich i krajowych w promowanie ochrony praw podstawowych. W rezolucji podkreślono, że polityka integracji europejskiej wymaga zapewnienia właściwej integracji na rynku pracy, prawa do nauki i szkolenia, dostępu do usług społecznych i opieki zdrowotnej oraz udziału imigrantów w życiu społecznym, kulturalnym i politycznym. Powiązanie kwestii integracji ze zwalczaniem dyskryminacji podtrzymano w kolejnej *rezolucji o migracji legalnej i nielegalnej oraz integracji osób migrujących*, w której uznano, że „walka z dyskryminacją, rasizmem i ksenofobią jest podstawowym elementem składowym polityki integracyjnej”.

8. Wnioski

W tegorocznym sprawozdaniu EUMC zebrano informacje z 25 państw członkowskich, które znacznie różnią się między sobą pod względem historii i sposobów rozwiązywania problemu imigracji i różnorodności etnicznej, jak również tradycyjnych form walki z rasizmem i dyskryminacją oraz świadomości tych zjawisk. Pomimo różnorodnego charakteru zgromadzonych informacji istnieją pewne wyróżniające się w 2005 r. zagadnienia ponadnarodowe wspólne dla wielu państw członkowskich, a w niektórych przypadkach dla ich większości.

Rozpoznawanie dyskryminacji w zatrudnieniu

Zarówno w badaniach, jak i w publicznej debacie politycznej główna linia podziału w interpretacji różnic etnicznych na rynku pracy oraz wykluczenia i podrzędnej pozycji imigrantów i mniejszości, dotyczy określenia, w jakim stopniu taką sytuację można wyjaśnić zbyt niskim wykształceniem lub innymi brakami występującymi w populacjach imigrantów (czynniki „po stronie podaży”), a w jakim praktykami wykluczania stosowanymi przez pracodawców i instytucje społeczne (czynniki „po stronie popytu”). W świadomości społecznej tradycyjnie dominuje założenie o występowaniu braków po stronie społeczności migrantów i mniejszości. Często dopiero badania czy specjalne dochodzenia dotyczące dyskryminacji i publikacja ich wyników lub egzekwowanie przepisów antydyskryminacyjnych na drodze sądowej sprawiają, że powszechnie przyjętą opinię o „brakach po stronie podaży” równoważy wzrastająca wiedza na temat mechanizmów wykluczenia i dyskryminacji. W 2005 r. zaszły pewne zmiany świadczące o tym, że w niektórych państwach członkowskich wśród decydentów politycznych rośnie świadomość zjawiska dyskryminacji oraz potrzeby działania. Między innymi wprowadzono nowe inicjatywy z zakresu gromadzenia oficjalnych danych statystycznych lub zlecania badań w celu dokładniejszego określenia zakresu i charakteru problemu.

Za jedną z przyczyn wyraźnego wzrostu świadomości istnienia dyskryminacji rasowej i etnicznej można uznać wprowadzenie dyrektywy o równości rasowej, którą należało transponować do lipca 2003 r. Jak podano w rozdziale 2 o ustawodawstwie, w 2005 r. proces transpozycji tej dyrektywy został zakończony w niektórych państwach członkowskich (pod koniec 2005 r. Komisja finalizowała analizę poprawności transpozycji), a w innych państwach był w toku, przy czym w większości państw UE projekt przepisów przedstawiono w parlamencie. W większości państw członkowskich powołano wyspecjalizowane organy wspierające równe traktowanie, a niektórym z nich przyznano uprawnienia do podejmowania kroków prawnych w imieniu ofiar dyskryminacji bądź w ramach pomocy dla nich w zakresie wykraczającym poza minimalne normy określone w dyrektywie o równości rasowej. Wykorzystywanie tych uprawnień pozytywnie wpłynie na skuteczność dyrektyw i umożliwi dalsze podnoszenie społecznej świadomości tych zagadnień.

Kolejnym bodźcem wpływającym na świadomość społeczną jest wspólnotowy program działań w zakresie zwalczania dyskryminacji zainicjowany po wprowadzeniu dwóch dyrektyw o równości. Program ten ma na celu wspieranie działań w zakresie zwalczania dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, wyznanie lub wiarę, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną. Elementem programu jest prowadzona na całym obszarze UE kampania pod hasłem „Za różnorodnością — przeciwko dyskryminacji”, promująca pozytywne przesłanie dotyczące różnorodności oraz dostarczająca fakty i informacje o dyskryminacji.⁴

Nierówne tempo transpozycji dyrektywy o równości rasowej

Pomimo wzrostu wiedzy na temat dyskryminacji w niektórych dziedzinach nadal występują problemy. W sprawozdaniu o równości i niedyskryminacji za 2005 r. Komisja odnotowuje, że w niektórych państwach członkowskich nie dotrzymano terminów powiadomienia Komisji o transpozycji dyrektywy o równości rasowej, a w 2005 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że cztery kraje nie wypełniły swoich zobowiązań w tym względzie. Należy zatem rozważyć, czy w niektórych przypadkach opóźnienia te nie świadczą o niewielkiej wadze, jaką przywiązuje się na poziomie krajowym do walki z dyskryminacją. W 2005 r. na poziomie krajowym i unijnym nadal toczyły się dyskusje o znaczeniu wspierania integracji imigrantów w państwach członkowskich UE, ale można odnieść wrażenie, że nadal nie docenia się szczególnego znaczenia działań antydyskryminacyjnych jako elementu tego procesu. Tymczasem bez zwalczania negatywnych skutków dyskryminacji inne działania na rzecz integracji okażą się nieskuteczne. Przykładowo, jak opisano w rozdziale 3 o zatrudnieniu, wyniki kilku badań opublikowane w 2005 r. w różnych państwach członkowskich nasuwają podobne wnioski — samo wykształcenie nie jest czynnikiem wystarczającym do zniwelowania różnic, a nierówność osiągnięć na rynku pracy utrzymuje się nawet wśród imigrantów i przedstawicieli mniejszości, którzy dorównują większości pod względem kwalifikacji. Takie wyniki nie świadczą o braku powiązania pomiędzy zatrudnieniem a wykształceniem, ale raczej wskazują na potrzebę wprowadzenia przez władze dodatkowych środków ułatwiających imigrantom dostęp do rynku pracy. Szczególnie widoczna jest potrzeba wprowadzenia działań w zakresie zwalczania postaw rasistowskich i ksenofobicznych oraz praktyk dyskryminacyjnych. Zagadnienie to jest szczególnie istotne dlatego, że w debacie na temat integracji, prowadzonej w przyjmujących imigrantów państwach UE, dominuje pogląd o dochodzeniu do integracji za pośrednictwem rynku pracy, a dostęp do tego rynku uzyskuje się dzięki wykształceniu.

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

Niedostatek danych

Niestety skuteczność identyfikacji i zwalczania praktyk dyskryminacyjnych zależy między innymi od posiadania odpowiednich danych z tej dziedziny. Podobnie jak w poprzednim sprawozdaniu rocznym, również tegoroczne sprawozdanie potwierdza, że wiele państw członkowskich ma nadal niewystarczające systemy rejestrowania incydentów o charakterze rasistowskim i dyskryminacyjnym w zatrudnieniu, mieszkalnictwie i edukacji. W niektórych państwach członkowskich stosunkowo niski poziom wiedzy o problemie dyskryminacji wiąże się z faktem, że nie da się przedstawić wzorców nierówności świadczących o działaniu dyskryminacji.

Na przykład zamieszki w Paryżu kazały zwrócić uwagę na niedostatek oficjalnych danych o nierównościach w mieszkalnictwie i dyskryminacji w zatrudnieniu, wynikający częściowo z braku systemu kategoryzacji grup społecznych. Brak danych o pochodzeniu etnicznym i narodowym zmniejsza możliwość identyfikacji nierówności, dostrzegania podejrzanych procesów bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji oraz skutecznej oceny polityki zwalczania dyskryminacji. Nie jest to problem dotyczący jedynie dziedzin zatrudnienia i mieszkalnictwa. Jak stwierdzono w rozdziale 5 na temat oświaty, w większości państw członkowskich UE brakuje systemu rejestrowania incydentów o charakterze rasistowskim i dyskryminacyjnym w edukacji. Ponadto w większości państw członkowskich dane dotyczące wyników nauczania w różnych grupach etnicznych i narodowych są dostępne jedynie częściowo lub nie ma ich wcale. Podobnie jak w zatrudnieniu i mieszkalnictwie tego rodzaju dane statystyczne byłyby cennym źródłem rzetelnych informacji o przypadkach bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji oraz pozwoliłyby znacznie zwiększyć precyzję i skuteczność działań promujących dobrą praktykę.

Państwa członkowskie są często przekonane, że mają dobre powody, by nie gromadzić takich danych. Niektóre z nich dowodzą, że nie jest to zwykle pominięcie, ale aktywna polityka unikania tego rodzaju zestawień statystycznych. Na przykład dyrektywę Rady Unii Europejskiej o ochronie danych z 1995 r. niektórzy uznają za przeszkodę w gromadzeniu danych o pochodzeniu etnicznym, gdyż zakazuje ona wykorzystywania informacji osobistych, jeżeli prowadzi to do identyfikacji osób lub ją umożliwia.⁵ Jednak w dyrektywie wyraźnie wyłączono z tego wymogu dane, którym nadano anonimowy charakter. Przepis ten mógłby dać podstawę do zbierania danych o pochodzeniu etnicznym do celów statystycznych. W związku z tym szczególnie istotnie jest, że w 2005 r. we Francji *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* — CNIL (Narodowa Komisja ds. Informatyki i Swobód) oświadczyła w zaleceniu, że francuskie przepisy o ochronie danych nie stanowią przeszkody w „tymczasowym” gromadzeniu pewnych informacji związanych z pochodzeniem etnicznym osób w ściśle określonym celu zwalczania

⁵ Dyrektywa UE o ochronie danych — 95/46/WE — akapit 26; patrz http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law-en.htm (11.05.2006).

dyskryminacji pod warunkiem wprowadzenia zabezpieczeń zapewniających anonimowy charakter tych danych.

W 2005 r. pewne oznaki wskazywały, że w porównaniu do wcześniejszych lat niektóre państwa członkowskie, w tym Francja, bardziej przychylnie odnoszą się do zagadnień dotyczących rejestracji pochodzenia etnicznego lub narodowego. Na przykład we Francji w niektórych oficjalnych ankietach stosuje się obecnie kategorie zbliżone do tych zmiennych, a część pracodawców zaczęła rejestrować „różnorodność pochodzenia” swoich pracowników i osób ubiegających się o pracę. W ankietach przeprowadzonych w 2005 r. we Francji 80 procent absolwentów pochodzących z czarnej Afryki i z krajów Maghrebu wyraziło gotowość udostępnienia danych o swoim pochodzeniu etnicznym do celów statystycznych, biorąc pod uwagę dyskryminację, której doświadczyli na rynku pracy.⁶

Potrzeba przeciwdziałania przemocy na tle rasowym

Jak wynika z rozdziału 6 o przemocy i przestępstwach na tle rasowym, większość państw członkowskich dysponuje obecnie niewystarczającymi i nieskutecznymi mechanizmami gromadzenia danych, które w najlepszym wypadku pozwalają uzyskać jedynie częściowy obraz skali oraz rodzaju przemocy i przestępstw na tle rasowym. Nieoficjalne źródła danych pochodzące od takich instytucji, jak organizacje pozarządowe mogą w pewnym stopniu uzupełnić lukę w oficjalnie gromadzonych danych, ale nie należy oczekiwać, że dostarczą informacji, które powinno zapewnić państwo. Właściwym zadaniem państw członkowskich pod kierunkiem Komisji Europejskiej jest nadanie właściwej wagi kwestii zbierania danych o przestępstwach na tle rasowym w celu poprawy stosowania prawa karnego i zasad sprawiedliwości społecznej w sprawach związanych z tym zjawiskiem. Lepsze mechanizmy gromadzenia oficjalnych danych umożliwiłyby dostarczanie instytucjom prawa karnego i decydentom politycznym szczegółowych informacji pozwalających na dokładniejsze ukierunkowanie zasobów w celu zwalczania przemocy i przestępstw na tle rasowym. Kolejną korzyścią poprawy mechanizmu gromadzenia danych byłoby szerzenie przesłania, że rasizm traktuje się poważnie — jako „zło” społeczne o charakterze przestępczym.

Biorąc pod uwagę różnice w gromadzeniu danych w systemach prawnych UE, Komisja w projekcie decyzji ramowej Rady o zwalczaniu rasizmu i ksenofobii⁷ z 2001 r. proponuje wprowadzenie europejskich ram karania za przestępstwa na tle rasowym i ksenofobicznym. Głównym celem decyzji ramowej jest wzmocnienie środków prawa karnego w celu zbliżenia ich do przepisów państw członkowskich dotyczących takich przestępstw. Jeżeli decyzja ramowa zostanie przyjęta, będzie to

⁶ *Enquête sur la France de la diversité* — badanie przeprowadzone przez Sopi, <http://www.sopi.fr/> (11.5.2006 r.).

⁷ COM (2001) 664 końcowy — Wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii.

krok w dobrym kierunku prowadzący do ustanowienia wspólnych minimalnych norm z zakresu zbierania danych o przemocy i przestępstwach na tle rasowym. W chwili opracowywania sprawozdania cele te są jeszcze oddalone, gdyż w różnych państwach członkowskich zgłoszono sprzeciw i obawy w związku z treścią i sformułowaniem wniosku.⁸ Tym niemniej zagadnienie to nadal znajduje się w planie działań UE i omówiono je na konferencji, która odbyła się w 2006 r. W Wiedniu podczas przewodnictwa Austrii.

Jak podkreślono w rozdziale 6 o przemocy i przestępstwach na tle rasowym, niektóre grupy imigrantów i mniejszości etnicznych są nadal szczególnie narażone na wiktymizację z przyczyn rasistowskich i ksenofobicznych — zarówno ze strony ogółu społeczeństwa, jak i przedstawicieli władz publicznych, w tym policji. Narażone grupy to azylanci, uchodźcy i nieudokumentowani imigranci, Romowie, Żydzi i muzułmanie. Stopień narażenia tych grup jest znacznie wyższy ze względu na brak wyrazistego, „odgórnego” systemu reagowania organów wymiaru sprawiedliwości — od policji po sądownictwo — na problem przemocy i przestępstw na tle rasowym w większości państw członkowskich.

Niedostatek odpowiednich oficjalnych danych o zjawisku przemocy i przestępstw na tle rasowym może świadczyć o tym, że w dużej części UE ofiary nie są traktowane we właściwy sposób przez systemy wymiaru sprawiedliwości.

Dopóki to się nie zmieni, w wielu państwach członkowskich organizacje pozarządowe będą nadal zapełniać niektóre luki zarówno w dostarczaniu danych, jak i świadczeniu usług.

Znaczenie badań

Przy braku precyzyjnych oficjalnych danych statystycznych często zdarza się, że lepszy obraz nierówności etnicznej oraz jej przyczyn dają specjalistyczne badania. Dzieje się tak albo dlatego, że badaczom udostępnia się bardziej szczegółowe niż opinii publicznej oficjalne dane o pochodzeniu etnicznym lub narodowym, albo dlatego, że mogą oni włączać zmienne dotyczące pochodzenia etnicznego lub narodowego do własnych próbek. Specjalistyczne badania umożliwiają wypełnienie luk w wiedzy o doświadczaniu przez ofiary przejawów rasizmu i dyskryminacji, uwypuklając elementy, które nie zawsze trafiają do wiadomości publicznej dzięki sprawom sądowym. Przypadki zgłaszane przez ofiary przedstawiają jedynie częściowy obraz problemu rasizmu i dyskryminacji, ponieważ wiele społecznych i instytucjonalnych sił powstrzymuje ofiary od ujawniania takich doświadczeń. Dlatego jednym ze sposobów pozyskiwania większej ilości informacji jest prowadzenie badań wśród grup społecznych najbardziej narażonych na

⁸ Sieć niezależnych ekspertów UE ds. praw podstawowych (28 listopada 2005 r.) „Combating Racism and Xenophobia through Criminal Legislation: The Situation of EU Member States” (Zwalczanie rasizmu i ksenofobii za pomocą ustawodawstwa karnego: sytuacja w państwach członkowskich UE); <http://cridho.cpdr.ucl.ac.be/Avis%20CFR-CDF/Avis2005/CFR-CDF.Opinion5-2005.pdf> (11.05.2006).

dyskryminację. W rozdziale 3 o zatrudnieniu stwierdzono, że w 2005 r. tego rodzaju badania dotyczące doświadczeń ofiar przeprowadzono w sześciu państwach członkowskich, czyli było ich znacznie więcej niż w poprzednich latach.

Innym rodzajem badania stosowanym w 2005 r. jest testowanie dyskryminacji. Polega ono na dobieraniu par podobnych kandydatów ubiegających się o pracę lub zakwaterowanie, z których jeden jest przedstawicielem mniejszości, a drugi grupy większościowej. Najważniejszą instytucją finansującą tego typu testy w dziedzinie zatrudnienia była Międzynarodowa Organizacja Pracy, która niedawno sama przeprowadziła badania w pięciu krajach europejskich, dając wzór dla podobnych działań w innych krajach. Sprawozdanie roczne EUMC za ubiegły rok nawiązywało do wielu testów dyskryminacji z 2004 r., chociaż większość z nich przeprowadzili dziennikarze na stosunkowo niewielką skalę. W bieżącym roku zgłoszono znacznie mniej testów tego rodzaju. Jednakże w dwóch krajach, których nie objął program testów prowadzonych przez MOP, a mianowicie w Szwecji i we Francji, stwierdzono istotne zmiany. W poprzednich latach władze obydwu krajów z różnych powodów odrzuciły możliwość uczestnictwa w takich doświadczeniach. Natomiast w 2005 r. obydwa rządy poprosiły Międzynarodową Organizację Pracy o przeprowadzenie testów dyskryminacji w kilku miastach. Wyniki testów miały zostać podane w 2006 r. Taką zmianę można uznać za kolejną oznakę, że oficjalnie uznaje się potrzebę poważnego traktowania problemu dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia oraz znaczenie gromadzenia danych na ten temat. Także w zakresie dostępu do mieszkalnictwa w rozdziale 4 sprawozdania rocznego stwierdzono, że władze Szwecji rozważają możliwość przeprowadzenia tego rodzaju testów. Badacze przeprowadzili je już w 2005 r. we Włoszech i we Francji, a wyniki świadczą o odmiennym traktowaniu cudzoziemców i imigrantów przez właścicieli mieszkań i agencje pośredniczące w wynajmie. Testy to ważny sposób zwracania uwagi społeczeństwa na ten w dużej mierze ukryty problem. W niektórych krajach ich wyniki można przedstawiać jako dowody w postępowaniu prawnym.

Zwalczanie segregacji

Zagadnienie segregacji poruszono zarówno w rozdziale sprawozdania rocznego poświęconym oświacie, jak i w rozdziale o mieszkalnictwie. Problem częściowej lub nawet całkowitej segregacji w dziedzinie oświaty jest nadal poważnym powodem do niepokoju w wielu rejonach UE. Jak podano w rozdziale 5 dotyczącym edukacji, analiza i opis badań wyników nauczania przeprowadzonych przez PISA w całej Europie w 2005 r. zdecydowanie wykazują, że systemy szkolne o wysokim stopniu zróżnicowania i segregacji powodują i powielają zjawisko nierówności. W kilku państwach członkowskich grupę szczególnie dotkniętą segregacją i innymi postaciami dyskryminacji stanowią Romowie. Chociaż podejmuje się pewne działania w celu ograniczenia segregacji, dyskryminacji i zaległości w nauce, sytuacja uczniów romskich jest nadal niepewna i będzie wymagać uwagi jeszcze przez wiele lat.

Zagadnienie segregacji poruszono również w rozdziale 4 o mieszkalnictwie. Wśród osób mieszkających w lokalach o niskiej jakości występuje nadreprezentacja

imigrantów i mniejszości, często skupionych na obszarach geograficznych objętych segregacją. Świadczy to nie tylko o braku dostępu do środków finansowych, ale także o dyskryminacji ze strony decydentów. Jednak o ile w dziedzinie oświaty potrzebę aktywnej polityki społecznej w celu desegregacji powszechnie uznaje się za społecznie pożądaną, o tyle obraz ten komplikuje się w obszarze mieszkalnictwa. Jedną z przyczyn, i to o niemałym znaczeniu, może być fakt, że czasami mniejszości uważają zamieszkiwanie w okolicy o znacznym odsetku osób tego samego pochodzenia za czynnik zapewniający pewną ochronę przed fizycznymi przejawami rasizmu. W 2005 r. co najmniej trzy państwa członkowskie zgłosiły wprowadzenie aktywnej polityki wymuszonego wymieszania składu społecznego przez władze krajowe lub lokalne, bądź spółdzielnie mieszkaniowe celem doprowadzenia do „integracji” lub „równowagi społecznej”. Jednak, jak stwierdzili autorzy opublikowanego w 2005 r. sprawozdania porównawczego EUMC dotyczącego mieszkalnictwa,⁹ słusność takiego sposobu postępowania bynajmniej nie jest oczywista. Przede wszystkim koncepcja „integracji” z zastosowaniem tego typu metod może ulec znacznemu upolitycznieniu. W sprawozdaniu porównawczym uznano, że na poziomie poszczególnych dzielnic istnieje niebezpieczeństwo, że dla decydentów politycznych aktywne „wymieszanie społeczności” może stać się środkiem kontrolowania mniejszości i zmuszania ich do asymilacji w warunkach pozornie jednorodnej, powszechnie obowiązującej kultury i polityki. Według autorów sprawozdania niewiele jest mocnych dowodów, które mogłyby usprawiedliwić wymuszone wymieszanie terytorialne jako właściwą metodę integracji społecznej.

Zamieszki we Francji pod koniec 2005 r. można uznać za bezpośredni wynik utrzymujących się wzorców segregacji. Jak podano w rozdziale 4 poświęconym mieszkalnictwu, badania wykazały nadreprezentację cudzoziemców na tzw. „problemowych obszarach miejskich”, gdzie poziom bezrobocia wśród młodych ludzi sięga 40 procent. Pomimo że zagadnienia mieszkalnictwa traktuje się priorytetowo, wzrasta wykluczenie społeczne spowodowane zamieszkiwaniem w ogromnych peryferyjnych osiedlach mieszkaniowych oddalonych od miejsc zatrudnienia i innych obiektów.¹⁰ W tym rozdziale przytoczono wyniki badań podkreślające różnice pomiędzy imigrantami i obywatelami narodowości francuskiej pod względem warunków mieszkaniowych. Na przykład połowa członków społeczności pochodzenia afrykańskiego mieszka „w bardzo złych warunkach” w porównaniu z 11 procentami społeczności francuskiej.¹¹ Imigranci, szczególnie z regionu Maghrebu, znacznie częściej mieszkają w przeludnionych lokalach, a ich mobilność mieszkaniowa obejmuje mniejszy obszar niż w przypadku populacji francuskiej.¹²

⁹ <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Housing-en.pdf> (11.05.2006).

¹⁰ Edgar, B. (2005), *Policy measures to ensure access to decent housing for migrants and ethnic minorities*, Joint Centre for Scottish Housing Research, Komisja Europejska — DG ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych.

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.

Różne praktyki dotyczące symboli religijnych

W 2005 r. kwestia zezwolenia lub zakazu umieszczania symboli religijnych zarówno w placówkach oświatowych, jak i w miejscach pracy doprowadziła do ustanowienia nowych przepisów oraz wywołała kolejne dyskusje. W dziedzinie edukacji państwa członkowskie stosują różną politykę — od całkowitego zakazu eksponowania wszelkich symboli religijnych w szkołach państwowych do przyznania uczniom i nauczycielom pełnej swobody w tym zakresie. Pomędzy tymi skrajnościami mieści się polityka pozostawienia decyzji władzom federalnym lub poszczególnym szkołom, bądź zakazywania tylko niektórych symboli religijnych, podczas gdy innych nie uwzględnia się w przepisach. Teoretycznie zakaz noszenia symboli religijnych można uznać za przejaw dyskryminacji pośredniej, o ile nie jest właściwie uzasadniony. W praktyce jest on rozmaicie interpretowany. W dziedzinie zatrudnienia w jednym państwie członkowskim (w Danii) długotrwały spór dotyczący prawa do zwolnienia pracownicy supermarketu za noszenie chusty ze względów religijnych rozstrzygnął Sąd Najwyższy, orzekając, że zwolnienie z pracy było uzasadnione i nie stanowiło przejawu dyskryminacji. W innym państwie członkowskim (w Holandii) stwierdzono brak podstaw prawnych do odrzucenia przez szkołę islamską osoby ubiegającej się o pracę ze względu na to, że *nie chciała* nosić chusty w miejscu pracy.

Znaczne różnice w podejściu państw członkowskich do kwestii noszenia chust w szkołach lub w miejscu pracy i związane z nimi różne strategie polityczne mogą stanowić odbicie równie dużych różnic w poglądach opinii publicznej na ten temat. W ramach badania opinii publicznej przeprowadzonego w 2005 r. wśród 17 narodowości w odpowiedzi na pytanie, czy zakaz noszenia muzułmańskich chust to „dobry pomysł”, we Francji zgodziło się z tym stwierdzeniem 78 procent respondentów, zaś Wielkiej Brytanii — jedynie 29 procent. Odpowiedzi obywateli pozostałych krajów UE mieściły się pomiędzy tymi skrajnościami.¹³

Status prawny, równość i stopień narażenia

Z zagadnieniami integracji i równości w odniesieniu do imigrantów i mniejszości bezpośrednio wiąże się kwestia statusu prawnego. Dostęp do rynku pracy zależy od rodzaju zezwolenia na pracę lub pobyt, które posiada migrujący pracownik. Może on wpływać również na inne prawa — na przykład w 2005 r. ponownie odbyła się debata publiczna na temat pracowników nieposiadających obywatelstwa austriackiego, których zgodnie z prawem nie można w Austrii wybierać do rad pracowniczych. Status prawny może decydować o tym, czy imigrantom wolno zmienić pracodawcę lub sektor gospodarki. Nawet obywatelom państw trzecich, którzy legalnie i na stałe zamieszkują w państwie członkowskim, ustawy i przepisy

¹³ 17 Nation Pew Global Attitudes Survey, Nation Pew Global Attitudes Project, Waszyngton DC, lipiec 2005 r: <http://www.pewglobal.org> (11.05.2006).

ograniczają prawo dostępu do zatrudnienia. I o ile obywatelom państw trzecich nie można odbierać szans zatrudnienia na podstawie np. pochodzenia etnicznego lub wyznania, to w przypadku niektórych kategorii zawodów, zwłaszcza w sektorze publicznym, wykluczenie jest możliwe ze względu na obywatelstwo. (Np. we Francji około 7 milionów miejsc pracy — ponad jedna czwarta ogółu — jest niedostępnych dla niektórych lub wszystkich osób z innym obywatelstwem). Nie są one również uprawnione do poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim.

W kontekście ograniczeń prawnych w dostępie do zatrudnienia oraz stopnia narażenia niektórych pracowników migrujących mających ograniczone prawa należy zwrócić uwagę na znaczenie dyrektywy Rady 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi. Zgodnie z dyrektywą rezydenci długoterminowi będą mieli prawo dostępu do rynku pracy na takich samych warunkach jak obywatele danego kraju (z wyjątkiem czynności wiążących się z wykonywaniem władzy publicznej). Dyrektywa stanowi, że rezydenci długoterminowi będą mieli prawo do takich samych warunków pracy i zatrudnienia jak obywatele danego kraju. Dopuszcza również dla takich osób — obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi — pewien stopień mobilności pomiędzy państwami członkowskimi. Ostateczny termin wdrożenia tej dyrektywy wyznaczono na styczeń 2006 r., jednak do końca 2005 r. jedynie niewielka liczba państw członkowskich powiadomiła Komisję o jej transpozycji.

W 2005 r. kilkakrotnie donoszono o grupach pracowników migrujących zatrudnionych (być może w charakterze podwykonawców) w warunkach ograniczeń prawnych, a więc mających mniejszą możliwość stawiania oporu wobec skrajnego wykorzystywania. Imigranci i uchodźcy bez stałego statusu są często zatrudnieni na innym rynku pracy i na pewnych stanowiskach nie stanowią konkurencji dla populacji większościowej. W takich warunkach typowa ochrona przed dyskryminacją właściwie nie znajduje zastosowania. Jako cudzoziemcy mogą nie znać lokalnych przepisów i norm dotyczących płac i warunków pracy, a w sytuacji ograniczeń prawnych mają mniejszą możliwość odmowy pracy w gorszych warunkach. Niekiedy taką sytuację pogarszają jeszcze działania rządu, tak jak we Włoszech, gdzie w 2005 r. pojawiły się tendencje prawne mające na celu wykluczenie imigrantów z „normalnego” rynku pracy. Ponadto rządy mogą bezpośrednio i w sposób celowy podnosić stopień narażenia grup pracowników o ograniczonych prawach. Dotyczy to na przykład nowych oficjalnych umów o pracę dla służby domowej na Cyprze, zakazujących pracownikom wstępowania do związków zawodowych lub działalności politycznej pod karą automatycznego rozwiązania umowy o pracę i wycofania zezwolenia na pobyt. W tym kontekście należy podkreślić, że dyrektywa Rady 2003/109/WE zapewnia rezydentom *długoterminowym* wolność zrzeszania się i zgromadzeń oraz członkostwa w organizacjach reprezentujących pracowników.

Po wydarzeniach z 2005 r. komentatorzy podkreślali wagę zachowania minimalnych norm w warunkach zatrudniania imigrantów, aby nie doprowadzić do powstania dyskursu o charakterze rasistowskim. W 2005 r. w dwóch różnych krajach odnotowano dwa podobne przypadki grup pracowników zagranicznych, którzy mieli zastąpić pracowników krajowych i za niższe wynagrodzenie pracować w gorszych warunkach. Pojawiły się obawy, że spowoduje to wzrost wrogich nastrojów wobec imigrantów. W jednym z tych krajów — w Irlandii — Krajowa Rada Ekonomiczno-

Spółeczna zwróciła uwagę na potencjalne niebezpieczeństwo nasilenia negatywnych postaw wobec imigrantów i uznała, że „utrzymanie i poprawa norm gospodarczych i społecznych to bardziej skuteczny sposób zapobiegania negatywnym zjawiskom niż dążenie do uniemożliwienia wjazdu samym imigrantom”.¹⁴

Wykraczanie poza działania antydyskryminacyjne

Rozdziały tematyczne sprawozdania rocznego odnoszą się do szerokiego zakresu działań antydyskryminacyjnych stosowanych przez państwa członkowskie UE w 2005 r. w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej i politycznej imigrantów i mniejszości. W sprawozdaniu opisano też niektóre dobre praktyki z zakresu integracji, wykraczające poza zakres działań zwyczajowo rozumianych jako walka z dyskryminacją. Na przykład warto zwrócić uwagę, że w Grecji PASOK — grecka partia socjalistyczna — zaprosiła i w praktyce wybrała obywateli państw trzecich na członków partii i jej głównych organów. Kolejnym tematem działań integracyjnych była w 2005 r. rola islamu w społeczeństwach europejskich. We Francji powstała fundacja „Fondation pour les oeuvres de l’Islam en France” (Fundacja na rzecz sztuki islamu w e Francji) — instytucja prywatna finansowana z datków prywatnych. Zebrane fundusze umożliwią budowę meczetów i szkolenie francuskich imamów, co można uznać za ważny postęp w kształtowaniu się europejskiej wersji islamu. We Włoszech powołano organ doradczy ds. islamu, na czele którego stoi minister spraw wewnętrznych. Ma on promować dialog instytucjonalny z włoskimi społecznościami muzułmańskimi i szerzyć wiedzę o problemach integracji.

Innym sposobem wyjścia poza tradycyjne działania antydyskryminacyjne jest dla władz krajowych lub lokalnych wprowadzenie zachęt dla przedsiębiorstw, by uznały i stosowały praktyki antydyskryminacyjne — na przykład w formie uprzywilejowania przy udzielaniu zamówień publicznych (*contract compliance*). W 2005 r. odnotowano dwa przypadki tego rodzaju. W Szwecji wprowadzono politykę zamieszczania klauzuli o przeciwdziałaniu dyskryminacji w zamówieniach publicznych nakładającą na wszystkich przedsiębiorców w Sztokholmie obowiązek spełniania kryteriów przeciwdziałania dyskryminacji podczas realizacji kontraktu. Jeżeli okaże się, że przedsiębiorcy nie przestrzegają przepisów o przeciwdziałaniu dyskryminacji, nie będą mogli uczestniczyć w kolejnych przetargach danej instytucji. (Druga inicjatywa podjęta w Sztokholmie przewiduje włączenie zapisów o przeciwdziałaniu dyskryminacji do przyznawanych restauracjom zezwoleń na sprzedaż alkoholu). W Wielkiej Brytanii sześć lokalnych organów władzy w regionie West Midlands razem dokonało przeglądu wspólnej normy dotyczącej równości w przetargach publicznych. Pozwala ona lokalnym władzom ocenić, czy usługodawcy uczestniczący w przetargu przestrzegają przepisów dotyczących równego traktowania bez względu na rasę, płeć i niepełnosprawność. Dzięki ustanowieniu wspólnej normy pracodawcy

¹⁴. National Economic Social Council (2005) NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose, nr 114.

nie muszą podejmować dodatkowych starań, uczestnicząc w przetargach dla innych instytucji lokalnych.¹⁵

¹⁵ Dokument można pobrać ze strony internetowej: http://www.cre.gov.uk/council_contracts.pdf (09.03.2006).

9. Opinie

Komentarz ogólny

W stosunku do opinii wyrażonych przez EUMC w 2 części sprawozdania rocznego za 2005 r., w 2006 r. ogólna sytuacja nie uległa zmianie. EUMC nadal wzywa państwa członkowskie Unii Europejskiej do wprowadzenia bardziej skutecznych i skoordynowanych systemów gromadzenia danych, w tym mechanizmów monitorowania, kontroli i oceny. Bardziej pozytywne spostrzeżenie EUMC dotyczy dyrektywy o równości rasowej (2000/43/WE), która zaczyna wywierać pewien wpływ na sposób myślenia decydentów politycznych w kwestii gromadzenia danych potrzebnych do oceny przepisów krajowych i ich wpływu oraz środków pomocniczych.

Lepsza koordynacja polityki rozwiązaniem problemu braku danych

Zdaniem EUMC międzyresortowe grupy robocze zajmujące się kwestią rasizmu powinny koordynować swoje działania tak, aby włączyć w nie organ lub organy krajowe, których zadaniem jest gromadzenie i analiza danych dotyczących rasizmu. Są to krajowe urzędy statystyczne, zespoły ds. statystyki w jednostkach politycznych, organy ds. równości rasowej lub ich odpowiedniki. Zintegrowany sposób podejścia powinien stanowić normę w opracowywaniu zmian politycznych i wymaga przyznania odpowiednich środków.

EUMC uważa również, że rządy powinny określić lub utworzyć mechanizm koordynacji danych dotyczących rasizmu. Taki mechanizm powinien działać jako jednostopniowy system gromadzenia wszelkich dostępnych danych krajowych dotyczących rasizmu, zebranych przez rozmaite źródła oficjalne oraz ogólnie uznane lub wspierane przez państwo rzetelne źródła nieoficjalne.

Ponadto w przypadku gdy zadań związanych z gromadzeniem i analizą danych dotyczących rasizmu nie przydzielono określonej organowi lub organom, należy je przydzielić właściwym instytucjom, takim jak krajowe urzędy statystyczne, jednostki polityczne, organy ds. równości rasowej lub ich odpowiedniki.

Szkolenia na poziomie krajowym w zakresie gromadzenia danych o dyskryminacji i przemocy na tle rasowym

W opinii EUMC rządy państw UE i Komisja Europejska powinny promować szkolenia w zakresie gromadzenia danych w kluczowych obszarach politycznych, takich jak zatrudnienie, oświata, mieszkalnictwo, przemoc na tle rasowym i inne. Należy także opracować moduły szkoleniowe w celu zwiększania wiedzy specjalistycznej i zachęcać do wprowadzania wspólnych norm w sprawozdawczości oraz wytycznych na poziomie krajowym. W zadaniu tym powinien pomóc planowany przez Komisję Europejską podręcznik o mierzeniu stopnia dyskryminacji.

Testowanie dyskryminacji

EUMC nakłania państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, do przyłączenia się do programu Międzynarodowej Organizacji Pracy i wykorzystywania jej wiedzy specjalistycznej w zakresie testowania dyskryminacji w zatrudnieniu.

EUMC zaleca państwom członkowskim szkolenie osób, które mają prowadzić testy dyskryminacji. Ponadto należy rozważyć utworzenie jednostek wyspecjalizowanych w prowadzeniu testów w celu rozszerzania wiedzy specjalistycznej oraz możliwości systematycznego i regularnego testowania poziomu dyskryminacji. Kluczowe obszary polityczne, których powinny dotyczyć testy, to zatrudnienie i praca, oświata, mieszkalnictwo i zakwaterowanie, opieka zdrowotna oraz dostęp do dóbr i usług.

Działanie pozytywne

Dyrektywa o równości rasowej umożliwia działanie pozytywne, dążąc do zapewnienia pełnej równości w praktyce. Działanie pozytywne oznacza utrzymanie lub przyjęcie określonych środków zapobiegających upośledzeniu społecznemu związanemu z pochodzeniem rasowym lub etnicznym albo równoważących jego skutki.

EUMC namawia państwa członkowskie do uznania działań pozytywnych za integralny element ich polityki równości rasowej, do przedstawienia rodzajów takiego działania oraz okresowego i publicznego informowania o skutkach zastosowanych środków.

Państwa członkowskie powinny także organizować kampanie informacyjne wyjaśniające powody działania pozytywnego oraz umożliwiające lepsze i znacznie szersze zrozumienie jego koncepcji, praktyki i korzystnego oddziaływania.

Praktyka dotycząca symboli religijnych

EUMC uważa za istotne, aby państwa członkowskie, niezależnie od dokonywanych wyborów politycznych, w sposób jasny i nieprowadzący do napiętnowania osób czy całych społeczności, uzasadniały prowadzoną politykę i wyjaśniały jej szersze korzyści dla ogółu społeczeństwa.

Zdaniem EUMC państwa członkowskie powinny poddać analizie swoją politykę dotyczącą symboli religijnych w celu zapewnienia jej zgodności z przepisami i zasadami niedyskryminacji i równości.

Ponadto według EUMC państwa członkowskie powinny prowadzić badania i monitoring, co pozwoli ocenić wpływ tej polityki w dziedzinie oświaty i zatrudnienia, jak również w kontekście szerszych celów politycznych, takich jak budowanie spójnych społeczności oraz integracja społeczna. Wyniki oceny wpływu należy podać do wiadomości publicznej i w miarę potrzeby wykorzystywać do przeglądu prowadzonej polityki.

Sytuacja imigrantów

EUMC przyłącza się do Komisji Europejskiej, która apeluje do państw członkowskich o transponowanie dyrektywy Rady 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw będących rezydentami długoterminowymi i podkreśla, że ostateczny termin jej wdrożenia wyznaczono na styczeń 2006 r., a pod koniec 2005 r. jedynie niewielka liczba państw członkowskich powiadomiła Komisję o transpozycji.

Współpraca Parlamentu Europejskiego, organów doradczych UE i parlamentów narodowych

Według EUMC pozostało jeszcze dużo do zrobienia, aby zapewnić bardziej ukierunkowaną wymianę wiedzy i doświadczenia między władzami lokalnymi i regionalnymi a Parlamentem Europejskim w celu wspierania go w roli organu kontrolnego. Dlatego Parlament Europejski powinien rozważyć możliwość uczestnictwa odpowiednich członków Komitetu Regionów (KR) i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) w niektórych nieformalnych grupach wewnętrznych.

Parlament Europejski powinien regularnie zapewniać udział członków KR i EKES w posiedzeniach poświęconych sprawom rasizmu oraz kłaść większy nacisk na skutki realizacji polityki na poziomie lokalnym i regionalnym.

Parlament Europejski powinien ponadto rozważyć możliwość omówienia kwestii gromadzenia danych oraz powiązanej polityki przeciwdziałania rasizmowi i dyskryminacji rasowej w ramach regularnych wspólnych posiedzeń z udziałem parlamentów narodowych.

Krajowe plany przeciwdziałania rasizmowi

Zdaniem EUMC wszystkie państwa członkowskie UE powinny opracować i wdrożyć krajowe plany działania w zakresie zwalczania rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji, a te kraje, które wprowadziły plany na okres trzech lub więcej lat, powinny skontrolować i ocenić ich wpływ w celu podniesienia skuteczności działań.

Krajowe plany działania przeciwko rasizmowi powinny podlegać rządowej koordynacji międzyresortowej, konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i z partnerami społecznymi oraz okresowej ocenie. Powinny także zawierać element gromadzenia danych, mieć związek przynajmniej z wymienionymi poniżej obszarami polityki i dotyczyć ich problemów. Obszary te są następujące:

- niedyskryminacja i równość;
- integracja społeczna;
- spójność społeczności;

- integracja;
- płeć;
- edukacja;
- krajowe plany działania w obszarze zatrudnienia jako element europejskiej
- strategii zatrudnienia

Państwa powinny przygotować raporty publiczne dotyczące postępów w tworzeniu krajowych planów działania przeciwko rasizmowi. Natomiast kraje, które wprowadziły plany, powinny sporządzić roczne raporty z ich wdrażania, opracowane pod kątem ich politycznych aspektów i skutków. Raporty należy przedstawić Parlamentowi i udostępnić opinii publicznej.